



**RERURALE
NAZIONALE
20142020**



ministero delle politiche
agricole alimentari e forestali



UNIONE EUROPEA
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale



crea

Consiglio per la ricerca in agricoltura
e l'analisi dell'economia agraria

LE COMPENSAZIONI PER LE ZONE SVANTAGGIATE ATTRAVERSO LA LETTURA DEI DATI DELLE RELAZIONI ANNUALI DI ATTUAZIONE

PSR VALLE D'AOSTA 2014 – 2020

Focus Postazioni Regionali

Valle D'Aosta





LE COMPENSAZIONI PER LE ZONE
SVANTAGGIATE ATTRAVERSO LA LETTURA
DEI DATI DELLE RELAZIONI ANNUALI DI
ATTUAZIONE
PSR VALLE D'AOSTA 2014 – 2020



**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale
Nazionale 2014-20
Piano di azione biennale 2021-23
Scheda progetto CREA 27.1**

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Autori: Borri I., Borsotto P., Cagliari R. Trione S.

Il lavoro è stato in realizzato in collaborazione con la PR Campania

Data: maggio 2021

Impaginazione e grafica: Anna Lapoli, Francesco Ambrosini

progettazione grafica: mario Cariello e Roberta Ruberto



Indice

Premessa	4
Il contesto agricolo regionale e la logica di intervento	4
Le compensazioni per le aree svantaggiate	6
L'avanzamento della Misura 13.....	7
Il raggiungimento dei target e alcune considerazioni.....	8
Principali riferimenti.....	10



Premessa

Questo lavoro intende aggiungersi ai contributi di analisi e di divulgazione che le Postazioni Regionali (PR) della Rete Rurale stanno svolgendo in relazione ai diversi Programmi di Sviluppo Rurale operanti a livello regionale. L'obiettivo è di fornire una narrazione, e anche un'interpretazione, di quali elementi caratterizzino i diversi PSR, in un'idea progettuale ampia che potrebbe vedere coinvolte tutte le Postazioni Regionali. In questa ottica, è stata messa a punto, dalla PR Campania, una banca dati, derivante dalle informazioni di monitoraggio, in cui sono stati registrati gli indicatori di prodotto e i valori obiettivo quantificati di tutti i Programmi; l'utilizzo puntuale di questi dati permette di procedere ad analisi anche su temi molto specifici.

Il quadro presentato nel documento si sofferma dapprima su una breve presentazione del settore agricolo regionale, sulle principali sfide da affrontare con il PSR e sulla strategia di attuazione del PSR stesso. A questa parte di inquadramento, segue la scelta di uno o più temi specifici che vengono trattati alla luce dell'avanzamento dell'implementazione, attraverso gli output, nel raggiungimento degli obiettivi identificati, attraverso gli indicatori di target.

Per la natura del presente documento, preme sottolineare che esso è ben lungi dal voler delineare un quadro di monitoraggio e valutazione dei PSR, per la cui finalità esistono già competenze specifiche deputate allo svolgimento di tale attività. Il lavoro vuole essere una narrazione, a cui attingere per alcuni spunti di riflessione sulle sfide da affrontare e sulle peculiarità delle risposte di policy trovate in ogni Programma, in relazione alle specificità di ogni territorio.

Il contesto agricolo regionale e la logica di intervento

La Valle d'Aosta è la più piccola delle regioni italiane, situata nella parte nord-occidentale del Paese, e copre un territorio complessivamente classificato come zona rurale e svantaggiato, caratterizzato da una serie di elementi, spesso di criticità, complessi e tipici delle zone di montagna.

Le superfici agricole interessano il 17% del territorio regionale, mentre le foreste ne coprono quasi un terzo. La SAU è pari a circa 55.600 ettari, in massima parte utilizzata per prati e pascoli permanenti (circa 54.300 ettari). Di conseguenza, le attività predominanti del comparto agro-alimentare riguardano l'allevamento del bestiame, principalmente bovini da latte, e la trasformazione lattiero-casearia (Fontina DOP in particolare). Rilevanza hanno anche il settore vitivinicolo e frutticolo.

Le principali sfide della Valle d'Aosta derivano, evidentemente, dalla sua conformazione orografica e dalla sua collocazione geografica. In un territorio montuoso, l'esercizio delle attività agro-zootecniche avviene in condizioni molto difficili e la redditività delle aziende agricole ne è fortemente influenzata, non solo per i maggiori costi e gli eventuali minori ricavi, ma anche dalle limitate possibilità di scelta di produzioni e tecniche da usare. Inoltre, come spesso accade nelle aree montane fortemente rurali, la popolazione agricola sta invecchiando e si registra una tessitura aziendale di piccole dimensioni fisiche e spesso economiche.

Il **Programma di Sviluppo Rurale** della Valle d'Aosta è stato formalmente adottato dalla Commissione europea l'11 novembre 2015 e vale 137 milioni di euro (59 milioni FEASR e 78 milioni di cofinanziamento nazionale).

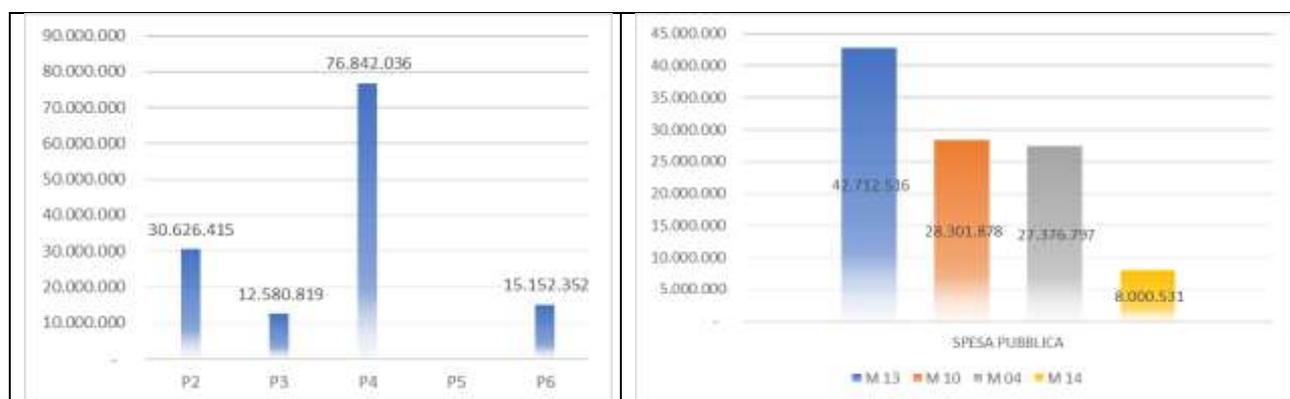


Il Programma si concentra sulle azioni relative al ripristino, alla conservazione e alla valorizzazione degli ecosistemi, al miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale e alla promozione dell'inclusione sociale e dello sviluppo economico nelle zone rurali. In relazione alla Priorità 4 "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste", con quasi 80 milioni di euro, ben oltre la metà (57%; Figura 1) delle risorse del Programma sono dedicate alle cosiddette misure a superficie, di cui sono beneficiari gli agricoltori che adottano pratiche virtuose in relazione agli aspetti agroambientali, includendo il biologico, le indennità compensative e i pagamenti Natura 2000. Si stima che in Valle d'Aosta oltre il 90% della SAU regionale sia coperta da impegni agroambientali, rivolti a una migliore gestione delle acque, del suolo e a sostegno della biodiversità. In particolare, sono proprio le indennità compensative per le aree svantaggiate (Misura 13), per le aree montane ovviamente, che rappresentano l'azione con maggiore impegno di risorse finanziarie (poco meno di 43 milioni di euro), assorbendo oltre il 30% del totale del Programma valdostano. Sempre in questa Priorità, si segnala la rilevanza della Misura 10 (AEC) che con una dotazione di circa 28 milioni di euro rappresenta la seconda Misura per importanza finanziaria del PSR.

La Priorità 2, relativa alla competitività del tessuto agricolo, rappresenta, con quasi 30 milioni di euro, poco più di un quinto delle risorse totali del PSR della Valle d'Aosta. In questa priorità si punta a rendere più competitivo un tessuto imprenditoriale caratterizzato da piccole dimensioni e da una età media avanzata; per questo il PSR sostiene l'insediamento di oltre un centinaio di giovani agricoltori e si è previsto che circa il 10% delle aziende regionali siano oggetto di interventi di supporto per gli investimenti e la modernizzazione. La produzione agricola è anche resa più sostenibile promuovendo un uso migliore delle risorse idriche e di quelle energetiche rinnovabili. In questa priorità, particolare rilevanza ha la Misura 4, che da sola ammonta a circa 27 milioni di euro, pari al 17% del totale finanziario previsto nel PSR valdostano.

Il PSR della Valle d'Aosta presta particolare attenzione anche verso i temi dell'inclusione sociale e dello sviluppo nelle zone rurali (Priorità 6); più dell'11% delle risorse è destinato a questa Priorità, che viene promossa attraverso l'ITC e il miglioramento dei servizi di base nelle zone rurali e la cooperazione. Infine, si deve segnalare che nella Priorità 3 "Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo" è inserita la quarta Misura per ordine di budget, vale a dire la Misura 14 intesa a promuovere il benessere animale, che in una regione montana legata alle pratiche di allevamento riveste una particolare importanza prevedendosi che quasi 650 aziende agricole possano essere supportate.

Figura. 1 Distribuzione della dotazione finanziaria per Priorità e per le principali 4 misure del PSR 2014-19



Fonte: ns elaborazioni su dati MiPAAF 2020

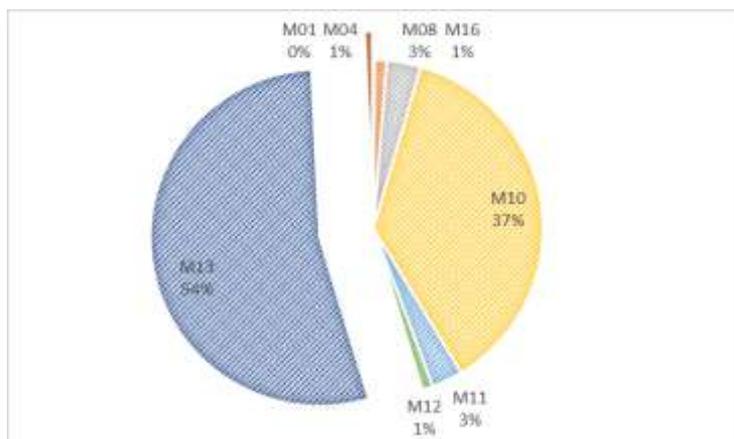


Le compensazioni per le aree svantaggiate

Nelle aree rurali marginali, le attività agricole e forestali rappresentano l'elemento principale del sistema economico locale e lo strumento più importante per assicurare il presidio e la gestione del territorio. Una particolare, ed evidente, rilevanza assume la presenza diffusa di aziende agricole che gestiscono le superfici in un'ottica di conservazione ambientale e di tutela della biodiversità. Questa ramificata presenza di aziende agricole, che spesso è l'unica attività percorribile anche in senso occupazionale, garantisce, in altri termini, una produzione di beni pubblici di carattere ambientale e la conservazione di una vitalità anche sociale nelle aree più marginali. La perdita di queste aziende, davanti a noti fattori critici come l'invecchiamento dei conduttori e le difficoltà ambientali, è tuttavia una tendenza che rappresenta una vera sfida per il primario valdostano.

In questo scenario, la P4 è la priorità centrale dell'intero impianto strategico del PSR e la Misura 13 una sorta di intervento *pivot*, in particolare sulla Focus area 4A: Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa (Figura 2). Sostanzialmente, l'identificazione delle zone svantaggiate è, quindi, funzionale alla mitigazione delle disparità naturali esistenti tra le diverse regioni agricole mediante l'istituzione di indennità, appunto, finalizzate a incentivare le attività agricole e migliorare il reddito degli imprenditori, contribuendo a scongiurare lo spopolamento delle aree rurali e preservando l'attività agricola a presidio del territorio (Storti, 2013). Infatti, il mantenimento delle aziende sul territorio, che favorisce la tutela dell'ambiente e la cura del paesaggio, è l'intervento centrale in un territorio montano difficile, ma anche fortemente caratterizzato da ricchezze ambientali e paesaggistiche. In sinergia con l'erogazione di indennità compensative è importante il supporto delle tradizionali pratiche agricole estensive, che contraddistinguono l'agricoltura di montagna e contribuiscono al mantenimento della biodiversità, alla cura del territorio e alla conservazione del tipico paesaggio alpino (Misura 10, 11 e 12). In questo quadro contribuiscono anche gli interventi rivolti a sostenere gli investimenti diretti alla salvaguardia dei tradizionali terrazzamenti (Operazione 4.4), con un forte valore aggiunto sul paesaggio, e le azioni di formazione e informazione (Misura 1). Nel settore forestale, si sottolineano le operazioni per accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali (operazione 8.5) e il sostegno alla stesura di piani di gestione forestale (Misura 16.8).

Figura 2. Composizione per Misura della Priorità 4 (O.1, valore programmato al 2023)



Fonte: RAVA, 2020 e RRN, Banca dati degli indicatori

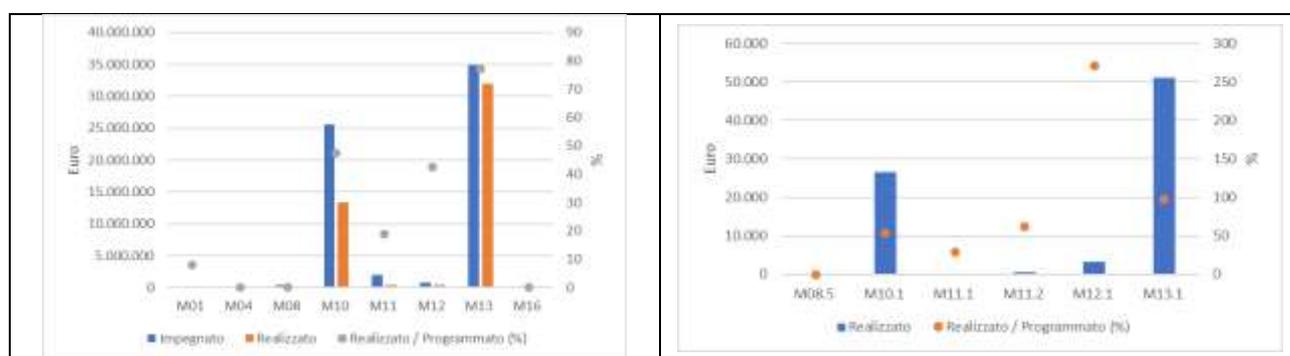


L'avanzamento della Misura 13

Le attività agricole in montagna, come noto, risultano maggiormente difficoltose e meno sostenibili a causa di costi di produzione significativamente più elevati rispetto alla pianura, ma anche per la limitata possibilità di utilizzare produzioni e tecniche diverse, date le condizioni climatiche e orografiche. In questo senso, il regime per le aziende in aree svantaggiate (avviato dalla direttiva 75/268/CEE) è considerato una delle componenti più rilevanti dello sviluppo rurale per supportare il mantenimento delle attività agricole, proprio attraverso un meccanismo di compensazione economica, contribuendo così alla cura dello spazio naturale, nonché al mantenimento e alla promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili (Storti, 2013, Borsotto *et al.*, 2010).

Come già notato, una cospicua parte delle risorse finanziarie del PSR della Valle d'Aosta sono impegnate sulla Misura 13, per la quale a fine 2019 la spesa pubblica sostenuta sfiora i 32 milioni di euro, con una percentuale di realizzato pari al 77,2%. Si tratta della Misura che fa registrare l'avanzamento di spesa più significativo poiché, in assoluto, segue solamente alla Misura 14 "Benessere animale" (89,2%) e alla Misura 113 "Prepensionamento" (84,2%) – in "trascinamento", quest'ultima, dalla programmazione 2007-2013 – mentre, tra le altre misure che concorrono alla Priorità 4, soltanto la Misura 10 "Pagamenti agro-climatico-ambientali" mostra un valore dell'indice "spesa realizzata/programmata" pari al 47,3% mentre per la Misura 12 "Indennità Natura 2000" lo stesso è pari al 42,5% e per tutte le altre misure è inferiore al 20% (Figura 3).

Figura 3. Avanzamento della spesa (O.1) e della copertura territoriale (O.5) della M13 e delle altre misure che contribuiscono alla P4



Fonte: RAVA, 2020 e RRN, Banca dati degli indicatori

In termini di superficie al 31 dicembre 2019 per la Misura 13 la percentuale di realizzato rispetto al programmato sfiora il 100%: per la precisione, l'indice è pari al 97,4% poiché sono stati coinvolti all'incirca 51.150 ettari vs 52.550 inizialmente indicati quale obiettivo (Graf. 5). Se si considerano le altre misure che concorrono alla Priorità 4 – escludendo la Misura 12 che ha visto quasi triplicare (+271%) l'indicatore di prodotto (1.200 ettari) programmato – solo la Misura 10 mostra una percentuale di realizzazione elevata (53,9%) mentre la Misura 11 "Agricoltura biologica" è ancora ferma al 29,2%.

Nel 2019 i beneficiari della Misura 13 sono 1.453, in calo rispetto agli anni 2017 e 2018 e in tale anno l'avanzamento della spesa è pari a circa 12,1 milioni di euro (Figura 4). Nel dettaglio, dalla *Relazione annuale di attuazione* del PSR si evince che sono stati 1.738 gli agricoltori che hanno aderito alla campagna 2019 e 1.337 quelli che a fine anno hanno ricevuto il pagamento della loro domanda per complessivi 4,5 milioni di



euro; nel 2019 sono stati inoltre erogati aiuti relativi alle campagne 2018, 2017, 2016 e 2015 per complessivi 7,7 milioni di euro.

Figura 4. Misura 13: indicatori di output realizzato per la Priorità 4

Indicatore	U.d.m.	Output realizzato
O1 - Spesa pubblica totale	Euro	12.118.602
O4 - Numero di aziende agricole/beneficiari che hanno fruito di un sostegno	Numero	1.453
O5 - Superficie totale	Ettari	51.156

Fonte: RAVA, 2020 e RRN, Banca dati degli indicatori

Il raggiungimento dei target e alcune considerazioni

L'analisi dei dati contenuti nella *Relazione Annuale di Attuazione* conduce a fornire un'indicazione, seppur di massima, sull'evoluzione degli indicatori target. Come si evince dalle informazioni contenute nella Figura 5, al 31 dicembre 2019 gli obiettivi a carattere ambientale pertinenti alla Priorità P4 sono stati ampiamente raggiunti e, in buona misura, superati. Infatti, la percentuale di terreni oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi (indicatore obiettivo T9) presenta uno stato di avanzamento pari al 108% e lo stesso vale per l'indicatore obiettivo T10 (percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione idrica) per il quale il realizzato/programmato è pari al 113% e inferiore, ma non di molto, all'unità è il valore assunto dall'indicatore T12 (percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo e/o a prevenire l'erosione del suolo). Sebbene le indennità compensative erogate attraverso la Misura 13 siano interpretate, innanzitutto, nella loro natura di "compensazione per il mancato reddito" – dunque, nell'accezione "economica" delle stesse – è indubbio che la funzione ambientale intrinseca dei premi possa considerarsi, allo stesso modo, perseguita e salvaguardata.

Figura 5. Indicatori di target, valori al 2019

Indicatore	Realizzato	Obiettivo	Avanzamento
T9 percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi	99,03	91,56	108,16
T 10 percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione idrica	102,00	90,05	113,27
T 12 percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo e/o a prevenire l'erosione del suolo	70,88	89,41	79,28

Fonte: RAVA, 2020 e RRN, Banca dati degli indicatori



In letteratura, la Misura 13 è descritta come un intervento per così dire “strutturale”, in atto da tempo e indispensabile per garantire il mantenimento del tessuto agricolo sul territorio, condizione *sine qua non* perché tutti gli altri obiettivi componenti la strategia di sviluppo rurale regionale – di competitività, ambientali e sociali – possano, effettivamente, essere perseguiti e raggiunti (Iacono e Longhitano, 2018).

Nel complesso, le valutazioni condotte su questo intervento sono positive sia con riferimento alla performance finanziaria che alla numerosità delle imprese beneficiarie e all’estensione della SAU. Questa azione è considerata uno strumento di rilevanza per l’intero territorio montano, nonostante la sua natura principalmente settoriale (Dax, 2005), proprio per il suo carattere mirato al mantenimento delle attività agricole e della popolazione nelle aree rurali, sebbene spesso non risulti sufficiente a compensare i reali svantaggi (Seroglia, Trione 2002; Cagliari *et al.* 2008). Questo forse si deve porre in relazione alla attuale maggiore focalizzazione sul ruolo ambientale dell’intervento (manutenzione del territorio, servizi agroecosistemici, ...) e, quindi, sulla ricerca della maggiore estensione possibile, più che non sulla capacità dell’intervento di favorire il mantenimento concreto dell’azienda e della occupazione agricola nelle aree rurali (Storti, Zumpano, 2008).

L’indennità compensativa è un sostegno che può essere più o meno consistente e soprattutto è continuativo lungo i diversi periodi di programmazione, ma è da leggere in integrazione con tutte le politiche mirate alla montagna, poiché il regime compensativo, se isolato, si conferma uno strumento dalla portata limitata. Da sola, la Misura 13 non può essere considerata un *driver* in grado di condizionare realmente le decisioni degli agricoltori sul proseguire o cessare l’attività, senza tener conto degli aspetti socio-economici e ambientali che condizionano i territori e le conseguenti scelte dei singoli. In questo senso, è necessario un approccio fortemente territoriale e che si appoggi su un’adeguata profilazione degli aiuti, in base alle concrete necessità della popolazione, che evolve e cambia, attraverso un approccio ancorato sul partenariato e sulla sussidiarietà (Cagliari *et al.*, 2005). Si conferma la necessità di un contesto coordinato di tutte le politiche perché le indennità compensative possano assolvere il loro obiettivo di mantenere una comunità rurale vitale e di garantire la conservazione dell’ambiente rurale. La Misura 13 è rilevante proprio in un siffatto contesto: ha un carattere abilitante, perché in grado di offrire la base di supporto per attivare altri interventi, spesso più consistenti ma che richiedono, come preconditione, che le aziende agricole in montagna siano presenti e vitali e, in qualche modo, garantite e compensate degli svantaggi in cui operano.

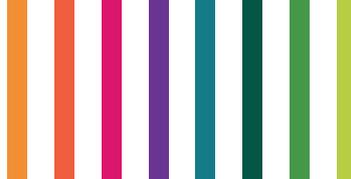
Figura 6. Indicazioni di sintesi sull’avanzamento della Misura 13

Punti di forza ☺	☹ Criticità
Misura rodata, anche prima dell’introduzione delle politiche di sviluppo rurale	I meccanismi di erogazione andrebbero rivisti (modalità primo pilastro? ecoschemi? Pagamento per unità di lavoro?)
È un supporto ormai continuativo	Bassa capacità di compensare lo svantaggio naturale stimato
Elevata sinergia con altri interventi	Da sola la Misura non è un fattore decisivo
Elevato tasso di copertura delle aziende e del territorio	L’obiettivo principale dell’intervento risulta confuso (ambientale o socio economico?)
Effetti sull’ambiente sono interessanti (ettari oggetto di intervento)	L’evidenza sulla tenuta delle attività agricole è dibattuta



Principali riferimenti

- Borsotto, P., Cagliari, R., Trione, S. (2010). Le zone svantaggiate e le altre zone con svantaggi specifici. In Storti, D., & Zumpano, C. (Eds.), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. L'avvio della nuova fase. Rapporto 2007* (pp. 127-142). Roma: INEA
- Cagliari R., Iacono R., Licciardo F., Prandi T., Rossi N. (2018), *La montagna e le zone svantaggiate nei Programmi di Sviluppo Rurale: una valutazione delle indennità compensative attraverso la RICA. ECONOMIA AGRO-ALIMENTARE*, Fascicolo: 3, P. 479-501, DOI: 10.3280/ECAG2018-003011
- Cagliari, R., Storti, D., & Trione, S. (2005). Il regime comunitario delle zone svantaggiate agricole: stato dell'arte e esigenze di revisione. In Mantino, F., Monteleone, A., & Storti, D. (a cura di). *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso. Rapporto 2003-2004* (pp. 89-97). Roma: INEA
- Dax T. (2005), *The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas, 3rd Annual Conference – Rural Development in Europe, Funding European Rural Development in 2007-2013*, London, 15-16 November
- European Commission (2015) *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Valle d'Aosta, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development/country/italy_en*
- Iacono R., Longhitano D. (2018) *Indennità compensative, in RRN, I principali risultati dei PSR 2007-2013: sintesi delle valutazioni ex post*, Roma
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2020), *Report di avanzamento della spesa pubblica. Quarto trimestre 2020, Rete Rurale 8 documento realizzato a cura di I. Ottaviani*, disponibile al seguente link. <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22308#:~:text=L'avanzamento%20della%20spesa%20pubblica,del%20budget%20totale%20diciasun%20PSR%20>.
- Regione Autonoma Valle d'Aosta RAVA (2020), *Relazione annuale di attuazione Italy - Rural Development Programme (Regional)- Valle d'Aosta*; disponibile la link. https://www.regione.vda.it/agricoltura/PSR_2014-20/normativaedocumentazione_PSR_14-20/comitato_sorveglianza_i.aspx
- Rete rurale, *DB Indicatori PSR 2014-2020*, disponibile al link. <https://rica.crea.gov.it/APP/rdm/index.php>
- Seroglia, G., & Trione, S. (2002). *L'equo indennizzo alle imprese agricole nelle zone montane e svantaggiate. Il caso della Valle d'Aosta*. Roma: INEA
- Storti D. (2013), *Le zone agricole svantaggiate: ieri, oggi, domani. Agrireunioneuropa*, 9 (34)
- Storti D., Zumpano, C. (2008). *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia. Rapporto, 2009*



Rete Rurale Nazionale
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma



RETERURALE.IT

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

