

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

Rapporto Politiche Strutturali

Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale.

La nuova fase (2007-2013)

(In corso di stampa)

CAPITOLO 9¹

STRUMENTI E INTERVENTI PER LE AREE RURALI: QUALITÀ DELLA VITA NELLE AREE RURALI, FORMAZIONE E STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE

Introduzione

La priorità principale conferita dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OCS) all'Asse 3 "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" è rappresentata dalla creazione di posti di lavoro e dalle condizioni per la crescita delle aree rurali. La finalità è quella di porre un freno all'esodo da tali territori nonché all'isolamento degli stessi, innescando processi di sviluppo volti, da un lato, a offrire opportunità lavorative, soprattutto ai giovani e alle donne, dall'altro a rendere più "attraenti" le aree rurali lavorando sul fronte dei servizi e della cultura.

Si tratta di problematiche particolarmente avvertite a livello comunitario e che spingono verso l'adozione di una politica di sviluppo rurale più organica e attenta alla dimensione territoriale. La loro presa in carico fa parte integrante del processo, lento e progressivo, di rinnovamento delle politiche comunitarie, processo avviato con la prima riforma dei fondi strutturali (1988) e che ha subito una forte accelerazione con la Riforma del 2000. È in quest'ultima fase che si assiste al tentativo di strutturare nella politica di sviluppo rurale la nuova finalità relativa al mantenimento e consolidamento del tessuto economico, sociale e culturale delle aree rurali. A questo riguardo viene previsto un apposito set di misure confluite, insieme ad altre, nell'articolo 33 "Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali" del regolamento n. 1257/1999². La loro inclusione, in maniera strutturata, nei programmi di sviluppo rurale ha sancito, di fatto, la volontà del legislatore comunitario di travalicare l'approccio settoriale per ricollegarsi a obiettivi di riequilibrio territoriale³. Nello stesso tempo, la loro presenza ha permesso ai gestori delle politiche (Autorità di Gestione) di confrontarsi con questi nuovi interventi, familiarizzando con le procedure di attuazione degli stessi. Da evidenziare, inoltre, come le diverse componenti del territorio rurale abbiano rappresentato anche il fulcro delle attività avviate con l'Iniziativa Leader, le quali, come è noto, hanno ampiamente trattato le tematiche socio-economiche e culturali dello sviluppo locale.

Al fine di favorirne l'attuazione, il legislatore comunitario ha, fino a oggi, evitato di definire a monte e in maniera rigida le tipologie progettuali ammissibili in questo nuovo ambito di intervento, lasciando ampi margini di discrezionalità alle Autorità di Gestione (AdG), le quali, però, non sempre sono riuscite a coglierne gli aspetti innovativi e trasversali e soprattutto ad adottare per le stesse un approccio di sviluppo integrato⁴. È anche vero, però, che i margini di

¹ La stesura del capitolo è stata curata da C. Zumpano (INEA) ad eccezione del paragrafo 9.2.4. curato da M. Scornaienghi (INEA)

² Si tratta, come è noto, delle misure per la diversificazione agricola (*misura p*) ed economica (artigianato e turismo – *misura s*), della misura per il rinnovamento e miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale (*misura o*) e quella per i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale (*misura n*), lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura (*misura r*).. Ad esse si affiancavano altre misure, tra le quali, la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali, nonché al benessere degli animali (*misura t*).

³ Il tema dell'inclusione nelle politiche comunitarie, comprese quelle agricole, dei principi di coesione economica e sociale negli anni è stato oggetto, nel corso dell'ultimo decennio, di diversi studi e analisi. Fra quelli più recenti si rimanda a Mantino (2002), De Filippis-Storti (2002), Murano (2005), Hoffman (2009).

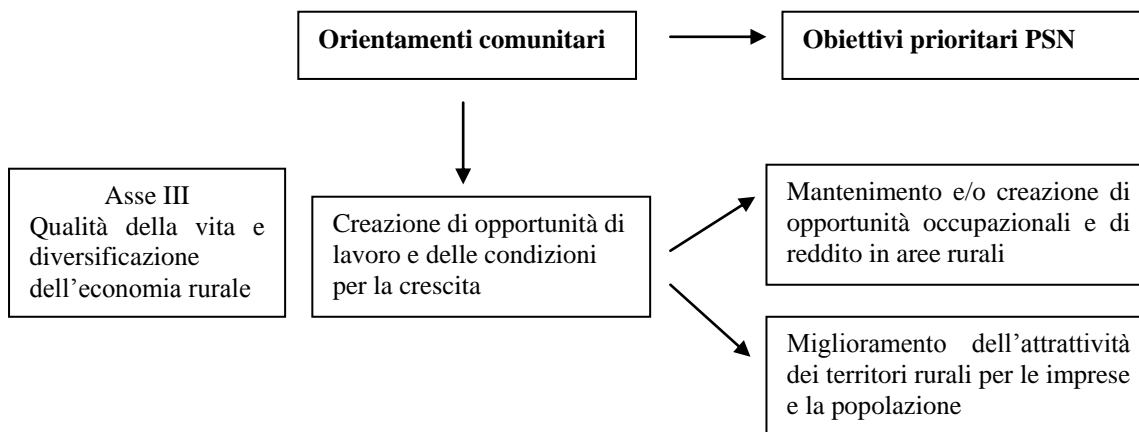
⁴ Un tentativo in tale direzione è stato avviato, nel 2000, in fase di programmazione dalla Regione Calabria, prevedendo lo strumento PIAR (Piani Integrati per le Aree Rurali), il quale però ha perduto gran parte delle sue finalità in fase di applicazione. Fra gli esempi positivi va citata, invece, l'esperienza della Toscana, la quale,

manovra delle AdG sono stati ridimensionati nella fase attuativa, a seguito dei vincoli posti dalla Commissione europea in merito all'interpretazione delle norme applicative, quasi sempre di natura restrittiva. In ogni caso, come già accennato, la loro inclusione nei programmi di sviluppo rurale ha rappresentato per molte AdG una grossa novità⁵, che ha comportato l'acquisizione di conoscenze e competenze non sempre disponibili presso le loro strutture.

Con il Regolamento 1698/2005 il processo di consolidamento della politica di sviluppo rurale ha registrato un ulteriore passo avanti: la promozione dell'economia rurale e il miglioramento della qualità di vita delle popolazioni rurali concorrono, a pieno titolo, al raggiungimento degli obiettivi strategici e, in quanto tali, sono oggetto di un Asse specifico, l'Asse 3 appunto. Al suo interno, come è noto, sono raggruppate le misure di diversificazione economica e aziendale, servizi alla popolazione, tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, alle quali se ne sono aggiunte altre due, di chiara ispirazione Leader: formazione operatori rurali e acquisizione di competenze. La finalità di queste ultime è quella di far acquisire alle popolazioni locali maggiori informazioni - e consapevolezza - sulle potenzialità locali, rafforzandone anche le competenze.

Le finalità indicate dagli Orientamenti Comunitari sono state recepite dalla strategia rurale nazionale di intervento, declinando le stesse in due Obiettivi strategici⁶:

Grafico 1. Orientamenti comunitari e obiettivi PSN – Asse 3



Per ciò che attiene il primo obiettivo, l'attenzione è rivolta principalmente a favorire la diversificazione dell'economia rurale, incentivando gli investimenti nelle attività economiche esistenti o da creare nelle stesse aree. A tal fine sono previsti:

per alcune misure ha attivato dei veri e propri piani strategici. Per un approfondimento di queste esperienze si rimanda a C. Zumpano (2004), F. Di Iacovo (2003).

⁵ La novità vale non tanto per la diversificazione aziendale, leggi agriturismo, ambito esplorato e regolamentato da tempo nel nostro Paese, quanto piuttosto per gli interventi di diversificazione economica e quelli volti a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali (servizi alla popolazione e salvaguardia del patrimonio culturale), ambiti normalmente cofinanziati da altri fondi comunitari (FERS), oppure, in ambito rurale, da Iniziative Comunitarie specifiche come il Leader.

⁶ L'analisi dettagliata delle finalità delle diverse misure ricadenti nei due obiettivi dell'Asse 3 evidenzia come spesso la riconduzione delle stesse ad uno solo di essi risulta essere "restrittiva" in quanto in ambedue i casi la dimensione economica, sociale e culturale è ben presente. Basti citare, a titolo di esempio, l'agricoltura sociale, la quale pur rappresentando un'opportunità economica per le aziende agricole, al suo interno sviluppa attività relative ai servizi alla popolazione, così come la presenza di incentivi all'avvio delle imprese previste nel secondo obiettivo interviene non solo sul capitale umano, ma anche su quello economico.

- incentivi orientati a favorire la diversificazione economica nelle aziende agricole, concentrando l'attenzione su attività quali, l'agriturismo, l'agricoltura sociale, la produzione di energia (*Misura 311 – Diversificazione verso attività non agricole*)
- sostegno alla creazione di micro-imprese nei settori dell'artigianato, del manifatturiero, della valorizzazione del patrimonio storico-culturale locale (*Misura 312 – Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese*)
- mantenimento e sviluppo del turismo rurale (*Misura 313 – Incentivazione di attività turistiche*).

Il secondo obiettivo mira prevalentemente al sostegno di interventi capaci di contribuire al miglioramento del contesto sociale, economico e ambientale entro cui operano e vivono le popolazioni locali e che riguardano essenzialmente interventi orientati a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali, quali:

- la creazione di una rete di servizi (economici e sociali) alla popolazione che contribuisca da un lato alla nascita di micro-imprese nei diversi settori produttivi locali (turismo, artigianato), dall'altro alla fornitura di servizi essenziali, quali la cura a domicilio delle persone, i trasporti collettivi (*Misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale*)
- la realizzazione e ammodernamento di piccole infrastrutture rurali a servizio della popolazione - acquedotti rurali, opere di elettrificazione dei borghi più isolati, ecc. (*Misura 322 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi*)
- il recupero, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e delle aree di pregio ambientale, compresi i manufatti tradizionali (*Misura 323 – Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale*).

Come già accennato, accanto a queste due macro aree sono previsti due interventi di tipo trasversale:

- Misura 331 – Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'Asse 3
- Misura 341 – Acquisizione di competenze e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Gli interventi dell'Asse 3 si muovono in un ambito non strettamente agricolo e per la loro natura presentano da un lato maggiori rischi di sovrapposizione, dall'altro più opportunità di sinergie con le altre politiche, in particolare con quelle di coesione. Questo rischio è evidenziato dallo stesso regolamento sullo sviluppo rurale il quale invita gli Stati membri a porre particolare attenzione nella definizione dei principi di coerenza e complementarietà dell'Asse 3 con la politica di coesione. A tale aspetto, il Piano di Strategico Nazionale (PSN) dedica una sessione specifica del proprio Programma, individuando sia le complementarietà che i criteri generali di demarcazione fra le due politiche in tema di qualità della vita e di diversificazione economica. Come vedremo in seguito, dette indicazioni sono state recepite, pur se con sensibilità differenti, nei singoli Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), nonché Programmi Operativi regionali (POR). Il tentativo di demarcare, ma soprattutto prevedere la complementarietà, a monte, fra gli ambiti di intervento, non costituisce, però, di per sé una garanzia in quanto la vera sfida si gioca sul campo, in fase di attuazione.

Al fine di dare la giusta rilevanza alle due macro-aree che raggruppano le misure dell'Asse 3 si è scelto, in questo Rapporto, dedicare alle stesse due capitoli separati: in questo capitolo saranno affrontate le tematiche relative alla qualità della vita, rimandando a quello successivo quelle inerenti la diversificazione aziendale ed economica. Per ragioni di opportunità organizzative, in questo capitolo saranno oggetto di analisi anche le due misure che, per la loro finalità, possono essere considerate trasversali e che riguardano appunto la formazione e

l'acquisizione di competenza. Prima però di procedere in tale direzione, al fine di fornire un quadro d'insieme dell'Asse 3, sarà dedicato uno spazio alle informazioni di carattere generale.

9.1. Le misure dell'Asse 3 nei PSR italiani: un quadro d'insieme

Su grandi linee, si può affermare che gli obiettivi specifici dell'Asse 3 nei PSR italiani sono in linea con gli obiettivi e le priorità indicati a livello comunitario e nazionale, così come la sua organizzazione segue la suddivisione fra le due macro aree: diversificazione economica e aziendale da un lato, miglioramento della qualità della vita dall'altro.

Relativamente alle otto misure potenzialmente attivabili, la lettura trasversale dei PSR evidenzia come quelle che registrano un maggiore attenzione da parte delle Regioni siano le misure 311 e 321, le quali sono presenti in tutti i PSR italiani e la misura 313, attivata da 20 PSR (ad eccezione del Molise)⁷. Un'analisi più dettagliata dei PSR evidenzia, inoltre, come soltanto quattro Regioni abbiano attivato l'intero set di misure - Lazio, Piemonte, Sicilia e Umbria -, le altre hanno optato per un'attivazione parziale, concentrando la loro attenzione su alcune di esse. Fra le misure meno attivate dai PSR italiani troviamo la 341, la quale non è presente in ben 13 Programmi. La maggior parte delle AdG hanno ritenuto, quindi, non necessario accompagnare la nascita di esperienze integrate all'interno dell'Asse 3. Detta scelta, probabilmente è da ricondurre al fatto che per molte realtà regionali la progettazione integrata territoriale coincide con lo strumento Leader, il quale può ormai contare, da questo punto di vista, su un'esperienza ben consolidata. Rispetto a tale considerazione fanno eccezione l'Umbria, la quale ingloba la misura nell'elenco di quelle attivabili esclusivamente con l'approccio Leader, nonché la Sardegna, la Sicilia e il Piemonte, le quali, pur attivando la misura al di fuori dell'Asse Leader, finalizzano la stessa alla formazione di partenariati Leader⁸. Il Veneto, l'Emilia Romagna, il Friuli e il Piemonte, cogliendo i suggerimenti comunitari, hanno invece finalizzato la misura alla nascita di forme di progettazione integrata extra-Leader.

Le altre misure non attivate sono riconducibili principalmente a settori e ambiti facilmente sovrapponibili con quanto cofinanziato da altri fondi. La necessità/volontà di demarcare le attività del PSR da quelle del POR hanno spinto, ad esempio, alcune AdG a demandare al POR FSE l'attivazione degli interventi formativi extra-agricoli (misura 331), e al POR FERS le azioni di sostegno alle PMI (312) e di riqualificazione del patrimonio architettonico rurale (322). Infine, per la misura 322, la sua non attivazione è spesso imputabile al fatto che alcuni dei suoi potenziali interventi (interventi sul patrimonio storico-architettonico) sono stati attivati all'interno della misura 323.

Tabella 9.1 - Le modalità attuative delle misure dell'Asse 3

⁷ Per la misura 313 va evidenziata la posizione della Regione Friuli Venezia Giulia, la quale destina la totalità delle risorse previste a impegni pluriennali assunti nella precedente programmazione.

⁸ In tal senso, sono previsti interventi, a regia regionali, orientati a formare degli animatori. Per un approfondimento della misura si rimanda al paragrafo 13.2.5. del presente capitolo

REGIONI	MISURE ASSE 3							
	311	312	313	321	322	323	331	341
Abruzzo								
Basilicata								
Provincia A. Bolzano								
Calabria								
Campania								
Emilia Romagna								
Friuli Venezia G.								
Lazio								
Liguria								
Lombardia								
Marche								
Molise								
Piemonte								
Puglia								
Sardegna								
Sicilia								
Toscana								
Provincia A. Trento								
Umbria								
Valle d'Aosta								
Veneto								
	La misura non è stata attivata							
	La misura è attivabile con bando regionale/provinciale o forme di progettazione integrata diverse dal Leader							
	La misura è attivabile con lo strumento LEADER e/o altre forme di progettazione integrata e/o bandoregionale/provinciale							
	La misura è attivabile solo con lo strumento LEADER							

Così come per le altre misure del PSR anche quelle dell'Asse 3 possono essere attivate attraverso differenti modalità attuative. A dire il vero, per questo Asse la Commissione europea consiglia di utilizzare l'approccio integrato, suggerendo l'applicazione del metodo Leader (Asse 4), ormai consolidato, e aprendo anche ad altre forme di progettazione integrata, il cui avvio e sperimentazione può essere sostenuto grazie anche alla misura 341.

Le differenti modalità di attuazione delle misure dell'Asse 3 adottate dai PSR italiani possono quindi essere raggruppate in tre categorie (cfr. Tab. 9.1):

- misure attivabili solo attraverso lo strumento Leader (tramite Asse 4)
- misure attivabili con lo strumento Leader e/o con altri strumenti di progettazione integrata e/o con l'emanazione di bandi regionali/provinciali ⁹
- misure attivabili con bandi regionali/provinciali e/o forme di progettazione integrata diverse dal Leader.

Fra i 21 PSR soltanto il Lazio prevede la possibilità di adottare contemporaneamente e per tutte le misure dell'Asse 3 le differenti modalità di attuazione. Una marcata opzione per l'approccio Leader si registra nei PSR della Toscana e della Sardegna i quali destinano, in maniera esclusiva, a questo strumento dalle quattro (Sardegna) alle cinque misure (Toscana).

La possibilità di utilizzare differenti modalità attuative rende problematica l'analisi finanziaria dell'Asse 3 in quanto spesso non sono indicate, a livello di misura, le risorse destinate ai

⁹ In questo caso si intende l'emanazione di procedura di evidenza pubblica per la raccolta di domande di finanziamento a valere su singole misure e singoli beneficiari.

differenti strumenti attuativi¹⁰. Un'analisi comparata dei PSR ci permette però di quantificare l'ammontare complessivo delle risorse pubbliche programmate per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse 3 (misure Asse 3 più misura 413): esse coprono il 14% dell'importo pubblico dei 21 PSR italiani, che però, si attesta al 9% se decurtata delle risorse utilizzabili con l'approccio Leader (misura 413). A questo proposito si segnala come in quasi la metà delle Regioni, il peso dell'Asse 3 sia fortemente determinato dal contributo finanziario dell'approccio Leader: senza di esso, in effetti, esso risulterebbe inferiore a quanto previsto dal PSN (14,7%), nonché dallo stesso regolamento comunitario (10%). L'esempio più significativo in tal senso è rappresentato dal PSR Sardegna, dove le risorse finanziarie contabilizzate sotto l'Asse 3 risultano essere soltanto l'1% dell'importo pubblico del PSR (che però passa al 13% se sommate a quelle della misura 413). Si tratta di precise scelte strategiche operate dalle singole Autorità di Gestione, le quali, nella maggioranza dei casi hanno ricondotto l'opportunità Leader all'Asse 3¹¹.

Tabella 9.2 - Risorse finanziarie dell'Asse 3 e misura 413 – PSR italiani (Spesa pubblica)

REGIONI	RISORSE FINANZIARIE (EURO)				a/c (%)	a/d (%)	c/d (%)
	MISURE ASSE III (a)	MISURA 413 (b)	TOTALE (a+b) (c)	TOTALE PSR (d)			
ABRUZZO	42.227.753	7.677.773	49.905.526	383.888.636	85	11	13
BOLZANO	28.282.420	10.573.523	38.855.943	312.670.455	73	9	12
EMILIA ROMAGNA	97.500.000	23.636.364	121.136.364	934.661.364	80	10	13
FRIULI VENEZIA G.	24.721.136	6.748.870	31.470.006	247.211.363	79	10	13
LAZIO	73.931.171	18.876.042	92.807.213	655.418.182	80	11	14
LIGURIA	15.284.091	19.533.174	34.317.265	276.561.772	45	6	12
LOMBARDIA	80.516.853	13.244.669	93.761.522	899.756.700	86	9	10
MARCHE	41.390.909	19.819.091	61.210.000	459.818.182	68	9	13
MOLISE	27.502.136	4.620.000	32.122.136	194.977.272	86	14	16
PIEMONTE	66.090.909	32.125.000	98.215.909	896.590.910	67	7	11
SARDEGNA	18.000.000	144.926.136	162.926.136	1.252.840.909	11	1	13
TOSCANA	88.106.818	63.688.828	151.795.646	839.113.637	58	10	18
TRENTO	29.583.300	9.000.000	38.583.300	256.153.361	77	12	15
UMBRIA	68.406.136	26.602.386	95.008.523	760.068.181	72	9	13
VALLE D'AOSTA	12.323.864	6.852.273	19.176.137	118.684.092	64	10	16
VENETO	45.787.000	65.291.400	111.078.400	914.675.000	41	5	12
BASILICATA	64.808.697	20.396.823	85.205.520	648.086.958	76	10	13
CALABRIA	108.407.130	40.000.000	148.407.130	1.084.071.304	73	10	14
CAMPANIA	282.351.914	37.800.522	320.152.436	1.882.346.087	88	15	17
PUGLIA	40.000.000	213.000.000	253.000.000	1.480.568.696	16	3	17
SICILIA	158.915.483	92.382.226	251.297.709	2.106.311.610	63	8	12
ITALIA	1.414.137.720	876.795.100	2.290.432.821	16.604.474.671	62	9	14
REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITA'	759.654.496	473.215.529	1.232.370.026	9.403.090.016	62	8	13
REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA	654.483.224	403.579.571	1.058.062.795	7.201.384.655	62	9	15

L'utilizzo di una quota delle risorse finanziarie dell'Asse 3 da parte dello strumento Leader non ci permette di quantificare con esattezza la ripartizione delle risorse per singola misura, in quanto per la misura Leader 413, che raggruppa le tipologie di investimento previste dalle otto misure dell'Asse 3, è disponibile soltanto l'importo complessivo. Questo tipo di analisi può

¹⁰ Probabilmente un quadro esauriente in tale direzione sarà possibile stilarlo più avanti, quando tutte le Regioni avranno completato le procedure di attivazione delle misure, assegnando le relative risorse finanziarie.

¹¹ Per un approfondimento dell'Asse IV si rimanda al Capitolo 11.

essere, quindi, condotta soltanto per la parte imputabile direttamente all'Asse 3¹². La tabella che segue (Tab 9.3) evidenzia come ancora oggi prevalga una netta concentrazione delle risorse (circa il 41%) sulla misura 311. Si tratta, come è noto, di una misura che punta alla diversificazione delle aziende agricole, e che per alcune tipologie di interventi – leggi agriturismo – rientra ormai, a pieno titolo, nella consuetudine degli investimenti in agricoltura. La sua capacità di attrarre gran parte delle risorse finanziarie destinate all'Asse 3, evidenzia, nei fatti, come ancora l'approccio “agricolo” condizioni fortemente la programmazione delle risorse finanziarie. Al fine di dare maggior respiro alla dimensione rurale nelle politiche agricole, andrebbe avviata una riflessione sulla collocazione di questa tipologia di interventi, la quale potrebbe rientrare, a nostro avviso, fra gli investimenti in favore della competitività, di competenza dell'Asse 1. Essi, pur perseguendo una maggiore apertura dell'attività agricola verso altri settori (sociale, turistico, ambientale), di fatto, concentrano le attività all'interno dell'azienda agricola.

Tabella 9.3 - Peso percentuale delle misure Asse 3 – PSR Italiani

REGIONI	Misure Asse 3 (Dotazione finanziaria per misura: incidenza percentuale regionale su totale nazionale)							
	311	312	313	321	322	323	331	341
ABRUZZO	2,6	5,6	4,3	3,4	3,5	1,9	*	*
BOLZANO	1,2	*	2,5	8,2	-	0,9	*	*
EMILIA ROMAGNA	6,3	*	3,5	14,8	8,1	2,4	13,9	11,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,0	1,4	0,4	3,9	*	1,2	*	6,3
LAZIO	5,3	2,7	2,1	3,0	5,1	9,7	9,0	15,8
LIGURIA	1,4	2,8	-	1,2	-	0,5	2,1	*
LOMBARDIA	9,2	2,7	4,9	2,6	-	7,5	4,8	*
MARCHE	5,3	-	2,0	3,0	-	1,3	-	*
MOLISE	1,7	4,1	*	2,7	2,2	2,4	*	*
PIEMONTE	2,6	0,0	13,4	0,3	15,2	1,4	-	2,9
SARDEGNA	1,7	-	-	-	-	3,7	*	10,3
TOSCANA	15,3	-	-	-	-	-	*	*
TRENTO	0,7	*	1,3	3,3	-	10,7	*	*
UMBRIA	5,0	10,9	7,6	2,5	4,8	3,3	-	-
VALLE D'AOSTA	0,5	-	3,5	-	2,4	-	-	*
VENETO	3,7	3,4	3,2	3,3	*	5,0	6,0	2,0
REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITA'	64,7	33,4	49,0	52,3	41,5	52,0	32,7	48,7
BASILICATA	6,3	3,6	4,9	5,6	*	4,1	3,8	*
CALABRIA	8,2	5,5	5,0	15,8	*	9,4	6,0	*
CAMPANIA	5,9	37,2	28,2	16,2	49,0	25,1	17,3	*
PUGLIA	3,8	-	2,5	2,4	*	4,4	9,0	*
SICILIA	11,4	20,4	10,1	7,2	9,7	5,0	30,0	51,6
REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA	35,6	66,6	50,8	47,1	58,9	48,0	64,5	51,2
TOTALE ITALIA (Incidenza % del totale misura su totale nazionale risorse Asse3)	40,9	6,4	8,4	14,8	14,7	11,2	2,4	1,4
	Si tratta di misure non attivate							
	Si tratta di misure attivate esclusivamente con il Leader, le cui risorse non sono, al momento, quantificabili							

Come già accennato, gran parte delle misure dell'attuale Asse 3 sono state già sperimentate nella penultima programmazione. Le novità che contraddistinguono la nuova fase sono riconducibili essenzialmente a:

¹² Si tratta, nello specifico, delle risorse finanziarie riportate nella colonna (a) della tabella 9.2.

- inserimento di una misura ex-novo, quella degli interventi formativi extra-agricoli, i quali rappresentano una novità rispetto al passato
- disaggregazione di alcuni ambiti di intervento:
 - le attuali misure 312 e 313 sono frutto della disaggregazione della vecchia misura s), che ha portato a una separazione fra le attività turistiche da quelle delle PMI
 - le attuali misure 322 e 323 sono frutto della disaggregazione della vecchia misura o), che ha portato a separare gli interventi volti al rinnovamento villaggi da quelli finalizzati alla tutela del patrimonio rurale.
- Gli interventi relativi all'infrastrutturazione del territorio, ricadenti nella vecchia misura r) sono stati ricondotti per la loro natura (diretto riferimento all'attività agricola) principalmente alla misura 125 dell'Asse 1, lasciando all'Asse 3 quelle opere con una finalità rivolta più al territorio che alle aziende agricole. Si tratta di interventi che, come vedremo, ritroviamo sia nella misura 322 che nella misura 323.

Da evidenziare, inoltre, come la vecchia misura w) "Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale", che corrisponde all'attuale misura 341, fu, nella fase precedente, inserita in un secondo momento soltanto da due Regioni Obiettivo 1 - Campania e Calabria - e attivata dalla sola Campania¹³.

Tabella 9.4 - Misure Asse 3 a confronto con la fase 2000-2006

Risorse e peso percentuale delle misure (euro)						
MISURE	Programmazione 2000-2006 POR - PSR			Misure	Programmazione 2007-2013 PSR	
	Misure	Risorse pubbliche	% su Totale		Risorse pubbliche	% su Totale
Diversificazione delle attività del settore agricolo	p)	472.188.542	50	311	577.726.705	41
Incentivazione delle attività turistiche e artigianali	s)	103.857.999	11	312-313	209.795.346	15
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	n)	146.384.879	16	321	207.666.669	15
Rinnovamento e miglioramento dei villaggi, tutela patrimonio rurale	o)	202.372.646	22	322-323	365.680.938	26
Formazione e informazione	*	*	*	331	33.292.649	2
Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale	w)	15.292.000	2	341	19.381.433	1
TOTALE		940.096.066	100		1.413.543.740	100

Il confronto fra i due ultimi periodi di programmazione (Tab. 9.4) evidenzia come nel passaggio da una fase all'altra siano aumentate, in termini assoluti, le risorse destinate al set di misure preso in esame (+ 32%), e come l'aumento, pur se con differenze significative, interessi tutte le misure¹⁴. Da evidenziare però come la misura 311, pur mantenendo il peso

¹³ Per un approfondimento sull'attuazione di questa misura in Campania si rimanda a Falessi A. e Di Paolo I. (2006).

¹⁴ A fronte di un aumento complessivo delle risorse pubbliche per lo sviluppo rurale più che consistente: pari a circa il 60% (dalle circa 10,5 migliaia di meuro del 2000/2006 - POR e PSR e IC Leader - alle circa 16,5

percentuale più elevato sul totale delle risorse (42%), registri un ridimensionamento del suo peso, pari a 8 punti percentuali. Aumenta, invece, il peso percentuale della misura volta a rinnovare i villaggi e a tutelare il patrimonio rurale. Probabilmente, in questo caso, l'aumento è da ascrivere, oltre che all'aumento complessivo delle risorse, anche all'inserimento, nella fase attuale, fra le tipologie di azioni ammissibili della misura 323 quella relativa alla redazione dei Piani di protezione e gestione dei siti di grande pregio ambientale, azione che richiama l'attenzione strategica della Commissione verso le risorse ambientali.

9.2 Le misure intese a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali

Come già accennato in premessa, l'adozione di una definizione dello spazio rurale più complessa e composita ha spinto la Commissione europea a inserire, a partire dal 1999, nei riferimenti normativi quadro dello sviluppo rurale una nuova sessione, dedicata, oltre che alla diversificazione economica, anche alla qualità della vita nelle aree rurali. Al suo interno troviamo, essenzialmente, tipologie di investimento con finalità socio-culturali, volti a mantenere e/o potenziare gli standard di sicurezza e di qualità della vita nelle aree rurali, adeguati alle aspettative sociali moderne.

Nello specifico, si tratta di interventi orientati a:

- potenziare le infrastrutture materiali e immateriali del territorio (elettrificazione rurale, acquedotti, reti di accessibilità e mobilità, di informazione e comunicazione)
- garantire la coesione sociale (erogazione, mantenimento e potenziamento di servizi volti a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali - quali servizi di trasporto, creazione di micro-nidi, di centri per il tempo libero, di telesoccorso -, promozione e valorizzazione del capitale umano locale - sportelli informativi, campagne informative, attività di formazione, ecc.)
- salvaguardare, recuperare e tutelare il patrimonio storico, architettonico e ambientale delle aree rurali (recupero delle tradizioni, tutela dei villaggi rurali, utilizzo di fonti energetiche alternative, adozione indirizzi gestionali per siti di pregio ambientale, ecc).

L'analisi comparata del contenuto previsto dalle tre misure (321,322, 323) riconducibili direttamente al tema della qualità della vita e presenti nei 21 PSR italiani ha evidenziato come non sempre la ripartizione degli interventi fra le stesse segua una linea comune, un comune intento. Così, ad esempio, gli interventi di infrastrutturazione di base li troviamo sia nella misura 321 "Servizi alla popolazione" che nella misura 322 "Rinnovamento villaggi", così come gli interventi di recupero del patrimonio tradizionale locale sono rintracciabili sia nella misura 322 che nella misura 321 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale". Ciò è da imputare a una differente interpretazione di quanto contenuto nella normativa comunitaria che risulta essere spesso ambigua, lasciando ampi margini di interpretazione¹⁵.

Nell'analisi svolta si è cercato di riportare quanto previsto normalmente dalle singole misure, richiamando, quando necessario, le eccezioni.

Infine, come già accennato in premessa, per la natura degli interventi cofinanziati dal set di misure dell'Asse 3 e orientati a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali, la possibilità di sovrapposizione/sinergia con quelli cofinanziati dalla politica di coesione è alta. Per questo

migliaia di meuro del 2007/2013 – PSR). Anche in questo caso, però, la mancanza di informazioni più dettagliate sul Leader non ci permette di includere le sue risorse nella nostra tabella..

¹⁵ Ci riferiamo non solo al regolamento istitutivo e a quello applicativo sullo sviluppo rurale, ma anche alla documentazione che ha accompagnato questi Regolamenti, quali il "Manuale del quadro comune di monitoraggio e valutazione. Guidance note E – Measure Fiches", della DG AGRI. Probabilmente un tentativo di aggregazione di interventi simili in misure specifiche poteva essere realizzato in fase di negoziato dei PSR. Come è noto, però, i tempi ristretti e la mole di adempimenti che hanno caratterizzato questa fase non hanno permesso di dedicare la stessa attenzione a tutte le misure dei PSR, concentrando l'attenzione su quelle più problematiche e più attinenti al settore agricolo.

motivo, all'interno di ogni scheda di misura le AdG hanno dedicato uno spazio all'indicazione dei criteri di distinzione/demarcazione con gli altri strumenti finanziari comunitari.

Nell'introdurre i criteri di demarcazione si fa quasi sempre riferimento alla regola generale la quale prevede che i PSR e i POR non possano finanziare nello stesso territorio, lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di beneficiario. Nello stesso tempo, nell'esplicitare la demarcazione si fa riferimento ai seguenti criteri:

- *localizzazione degli interventi*, la quale si traduce nel fatto che il FERS o il FSE non cofinanziano nei territori rurali (così come definiti dal PSN) interventi previsti dai PSR, oppure non li cofinanziano in alcune porzioni di territorio rurale, vedi aree Leader, oppure borghi rurali, ecc.
- *dimensione dell'intervento in termini finanziari e di bacino di utenza*. Normalmente il FEARS cofinanzia interventi di scala ridotta (di piccola potenza) e si rivolge a un bacino di utenza circoscritto.
- *Finalità del servizio attivato*. Di norma, con il FEARS il servizio assume finalità pubblica, anche quando esso riguarda beni di proprietà privata ed è orientato a integrare quelli già esistenti.

Di seguito, si riporta una descrizione degli ambiti di intervento previsti dalle tre misure (321, 322, 323) che fanno riferimento specifico al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali.

9.2.1. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 321

La misura 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" è stata introdotta nei PSR con la finalità di concorrere, in sinergia con la politica di coesione e quella nazionale, al sostegno e consolidamento del patrimonio infrastrutturale dei territori rurali. Il suo obiettivo prioritario è quello di rafforzare la rete di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, concentrando l'attenzione in quelle aree dove la carenza è più avvertita e dove maggiore è il rischio di spopolamento e depauperamento. Si tratta, nello specifico, delle aree rurali definiti dal PSN "Aree rurali intermedie" (aree C) e "Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo" (aree D).

D'altro canto, lo stretto legame fra il livello di infrastrutturazione di un'area e la sua crescita economica è ormai una realtà riconosciuta da più parti¹⁶: la misurazione della dotazione infrastrutturale rientra, a pieno titolo, fra gli elementi che determinano il grado di competitività e di attrattività di un territorio (*Tagliacarne, 2001*).

Adattando la classificazione classica sulle infrastrutture¹⁷ alle tipologie di intervento previste dalla misura 321, possiamo raggruppare le stesse in due macro ambiti:

- *infrastrutture di tipo economico*, facendo rientrare in questa tipologia quelle infrastrutture che possono essere ricondotte direttamente alle attività produttive, quali la viabilità, gli acquedotti ed elettrodotti, sistemi fognari, ecc.. Si tratta, in generale, di interventi di tipo materiale, con carattere di immobilità.
- *infrastrutture di tipo sociale*, finalizzate principalmente ad accrescere il benessere sociale nonché ad agire, indirettamente, sulla produttività economica: servizi in campo socio-assistenziale, interventi per la mobilità, per la cultura e il tempo libero, servizi per le imprese, interventi di bonifica e risanamento di aree verdi, per la produzione di energia rinnovabile a finalità pubblica, per la diffusione delle competenze informatiche e telematiche. Si tratta di interventi a finalità pubblica, spesso di natura immateriale, che vanno ad incidere sul capitale sociale, sul livello di imprenditorialità,

¹⁶ A partire dalla fine degli anni ottanta sono stati condotti su questo tema numerosi studi i quali hanno riconosciuto, appunto, l'esistenza di un forte legame fra infrastrutturazione e crescita economica di un'area (D.A. Aschauer 1989, D. Biehl, 1991).

¹⁷ Si fa riferimento alla classificazione adotta da Helsen nel 1965. Cfr. Istat (2006).

sulle capacità innovative e tecnologiche di un sistema locale, innalzando la qualità della vita delle popolazioni rurali.

A parte vanno considerate le Information and Communication Tecnology (ICT) le quali per l'alto contenuto innovativo e trasversale sono difficili da ricondurre a una delle due macro-aree.

Tabella 9.5 - Tipologia di interventi previsti dalla misura 321

Regioni	INFRASTRUTTURE SOCIALI						ICT	INFRASTRUTTURE ECONOMICHE			
	Servizi per la mobilità	Servizi socio-assistenziali	Produzione di energia rinnovabile	Servizi alle imprese	Strutture culturali	Sistemazione aree verdi		Viabilità	Acquedotti	Elettrodotti	Fognature
Abruzzo	*	*	*				*		*		
Basilicata	*	*	*		*		*				
Bolzano			*			*		*	*		
Calabria	*	*			*		*				
Campania	*	*			*		*				
Emilia Romagna			*					*	*		
Friuli			*								
Lazio		*	*	*	*		*				
Liguria	*	*		*							
Lombardia	*	*	*	*	*						
Marche	*	*	*	*			*				
Molise			*		*		*		*		
Piemonte	*	*		*	*						
Puglia	*	*			*						
Sardegna		*			*	*	*				
Sicilia			*	*			*		*		
Toscana		*	*	*			*				
Trento								*	*	*	*
Umbria			*	*			*	*			
Valle d'Aosta		*			*		*				
Veneto	*		*				*				
Totale	10	13	13	8	10	2	13	4	6	1	1

Relativamente alle “infrastrutture economiche”, la lettura dei PSR evidenzia come in questa fase programmatica l'attenzione verso questa tipologia di infrastrutture si sia ridimensionata rispetto alle passate programmazioni: sono soltanto sette i PSR che le hanno previste, di cui soltanto due fanno riferimento a più tipologie di intervento. Come si vede, fa eccezione la Provincia di Trento, la quale finalizza l'intera misura 321 a finanziare, con investimenti su piccola scala, la realizzazione e il risanamento di strade, di acquedotti potabili, elettrodotti e impianti fognari.

Il ridimensionamento della presenza degli investimenti in “infrastrutture economiche” nei PSR italiani va ricercato, con molta probabilità in tre fattori: allo spostamento degli interventi direttamente collegabili all'azienda agricola nell'Asse 1 (misura 125); al fatto che, buona parte delle infrastrutture di base (acqua, energia elettrica, viabilità primaria) sono ormai presenti su tutto il territorio nazionale e, infine, che interventi di una certa dimensione (di scala e finanziaria) sono demandati ad altri strumenti programmatici, quali i POR e i programmi nazionali (FAS, Accordi di Programma, ecc.). Va rimarcato, però, come alcune tipologie di intervento censite nella misura 321 (principalmente viabilità) sono in alcuni casi attivate tramite la misura 322 “Sviluppo e rinnovamento villaggi”. Si muovono in questa direzione la Sardegna, Bolzano, la Valle d'Aosta, la Campania, il Lazio e la Liguria. In questi casi la principale discriminante è data dal fatto che gli interventi della 322 non interessano potenzialmente tutto il territorio rurale ma sono concentrati in aree specifiche, solitamente nei borghi.

Considerata la natura degli investimenti, nella maggioranza dei casi i beneficiari sono identificati in soggetti pubblici, singoli o associati.

Fra le infrastrutture di tipo sociale troviamo gli interventi volti a migliorare la mobilità: la difficoltà negli spostamenti verso i centri di servizi è una realtà con la quale quotidianamente devono confrontarsi le popolazioni rurali. Tale disagio è stato raccolto da quasi la metà dei

PSR, i quali hanno previsto fra la tipologia di *interventi da attivare anche quelli rivolti a favorire la mobilità*. Essi si traducono prevalentemente nel sostegno all'avviamento di servizi di trasporto a chiamata, principalmente per anziani e diversamente abili, nonché di trasporto per il raggiungimento di strutture educative e didattiche. Le spese riguardano l'acquisto di piccoli mezzi (scuolabus, pulmini, ecc.).

Gli interventi volti alla *sistemazione di aree verdi*, previsti dai PSR Bolzano e Sardegna sono stati inseriti fra le "infrastrutture sociali" in quanto tale tipologia di interventi assume più una valenza sociale: garantire una migliore tutela del territorio, nonché una sua maggiore fruibilità da parte delle comunità locali. Si tratta, nello specifico, di interventi di rinaturalizzazione (Bolzano) e di gestione, cura e manutenzione straordinaria di aree pubbliche di particolare interesse ambientale, culturale e paesaggistico (Sardegna). Anche in questo caso, i beneficiari sono di natura pubblica.

Relativamente ai *servizi socio-assistenziali*, la loro attivazione è prevista in 13 PSR. Si tratta di:

- servizi di accoglienza per l'infanzia (asili nido, micronidi, agrinidi, ludoteche, centri di custodia a ore, ecc.)
- servizi di assistenza domiciliare per anziani e persone non autosufficienti
- servizi di consegna a domicilio a disabili/anziani, a persone che abitano in frazioni isolate (PSR Marche)
- servizi di terapia assistita, quali pet therapy, horticultural therapy, agrotterapia, arte terapia, ippoterapia (PSR Puglia, Sardegna, Veneto)
- servizi di accoglienza degli immigrati (PSR Calabria) e per incrementare le opportunità di inserimento lavorativo delle donne (PSR Lombardia)

Accanto ai servizi socio-assistenziali sono previsti anche interventi volti alla *creazione di centri culturali*, quali centri di aggregazione multifunzionali, musei e biblioteche, laboratori per attività artistiche, musicali, laboratori informatici e multimediali, linguistici e di lettura. Spesso le attività culturali sono orientate a favorire la divulgazione delle tradizioni e dei saperi locali

In tutti i casi, la tipologia di interventi è orientata a favorire l'avvio dei servizi, coprendo le spese iniziali (lavori e opere di riadattamento e rifunzionalizzazione di immobili esistenti, acquisto di attrezzature, ecc.). Il PSR Piemonte, inoltre, prevede all'interno della misura 321 un'azione propedeutica volta a sostenere indagini e studi per l'analisi del fabbisogno di servizi e la riorganizzazione di quelli esistenti, al fine di meglio focalizzare gli interventi previsti dalla misura.

Relativamente ai beneficiari, per questa tipologia di interventi, oltre ai GAL e a soggetti di natura pubblica – singoli o associati - quali province, comuni, comunità montane, ASL (Veneto), Consorzi di miglioramento fondiario (Bolzano), sono previsti quali potenziali beneficiari anche le imprese sociali, le ONLUS, le fondazioni, le cooperative sociali.

Il *sostegno alle attività produttive* (servizi alle imprese) è previsto in otto dei ventuno PSR italiani. Esso si traduce in interventi finalizzati a:

- avviare sportelli locali in grado di fornire prima accoglienza, orientamento e tutoraggio finalizzato allo sviluppo o creazione delle imprese insediate o da insediare (PSR Piemonte)
- attivare strutture di servizio per le microimprese nascenti (incubatori di imprese) (PSR Lombardia)
- fornire servizi di tipo ambientale quali la raccolta e trattamento di rifiuti speciali e reflui provenienti dalle attività agricole, artigianali, riutilizzo di sottoprodotti (PSR Liguria)

- all'acquisto di strumenti hardware e software e alla copertura dei costi di avviamento dei servizi alle imprese: servizi telematici in rete offerti dalla PA quali servizi informativi, autorizzazioni, accesso a pratiche (PSR Marche)
- realizzare o migliorare le infrastrutture, sostenendo anche interventi di qualificazione
- coprire i costi di avviamento relative al commercio di prodotti locali tipici e artigianali (aree mercantili, farmers' markets, commercio ambulante itinerante, empori polifunzionali, ecc.) (PSR Lazio, Sicilia, Marche, Toscana, Umbria).

Anche in questo caso, la gran parte degli interventi prevede, di norma, beneficiari di natura pubblica.

Fra gli interventi innovativi introdotti in questa fase di programmazione rientrano quelli finalizzati alla produzione di energia rinnovabile e alla diffusione delle reti di comunicazione (ICT).

Relativamente alla *produzione di energia rinnovabile*, a differenza di quanto previsto dalla misura 311, la quale prevede la produzione di energia rinnovabile all'interno delle aziende agricole, nel caso della misura 321 è prevista la realizzazione di impianti a finalità pubblica. Le finalità dichiarate sono quelle di incentivare la produzione, in loco, di energia termica ed elettrica attraverso l'utilizzo di prodotti energetici locali (biomasse di origine agricola, forestale e fossile), la quale consentirebbe da un lato, un affrancamento, anche parziale, dalle fonti energetiche tradizionali non rinnovabili, spesso di provenienza esterna. A tal fine sono previsti incentivi:

- per la costruzione di centrali con caldaie alimentate a cippato o a pellets (Emilia Romagna, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia), di impianti di produzione di biogas (Bolzano, Basilicata), di impianti solari e mini-eolici (Sicilia) per la produzione di energia termica o elettrica
- per la realizzazione di piccole reti di distribuzione dell'energia – termica e/o elettrica prodotta.

Così come prescritto dalla Commissione europea, i PSR prevedono la realizzazione di impianti di piccola e media dimensione con una potenza massima di 1 MW e per le finalità perseguite i beneficiari sono, nella totalità dei casi, soggetti pubblici, singoli e associati.

Da evidenziare come il Friuli Venezia Giulia abbia destinato l'intera misura a questa tipologia di interventi, vincolando la loro attivazione alla realizzazione di progetti integrati territoriali (PIT) e che l'approvvigionamento della biomassa da utilizzare deve avvenire entro un raggio di 100 km dalla sede dell'impianto.

Relativamente all'accesso e all'adozione delle *nuove tecnologie di informazione e di comunicazione*, come è noto, le aree rurali registrano un forte gap rispetto alle altre realtà territoriali, soprattutto quelle più fragili e isolate. Su questo ambito la Commissione europea si è spesa molto, facendo rientrare la diffusione delle ICT fra le azioni chiave da sostenere per concretizzare le priorità dell'Asse 3¹⁸. Come indicato nella tabella 13.5, più della metà dei PSR hanno previsto interventi volti a sfruttare le potenzialità offerte dalle comunicazioni via Internet e dalla banda larga o del wireless. Fra le motivazioni adottate dalle AdG che hanno scelto di non recepire l'azione chiave degli Orientamenti Strategici Comunitari relativa alla diffusione delle ICT troviamo il rimando a strumenti di programmazione ritenuti più idonei, di portata regionale (Emilia Romagna che richiama il Piano Telematico Regionale) o nazionale (Liguria che richiama le politiche di coesione). L'assenza in alcuni PSR, inoltre, è da imputare alle scelte strategiche fatte a monte che hanno portato le AdG a concentrare la misura 321 su altre priorità (Trento e Bolzano, ad esempio, le quali si concentrano sulle infrastrutture di base, e il Friuli sulla produzione di energia rinnovabile).

¹⁸ Orientamenti Strategici comunitari per lo sviluppo rurale (Periodo di programmazione 2007-2013), Decisione del Consiglio, SEC(2005)914

Da evidenziare, infine, come, in alcuni PSR, il richiamo all'utilizzo delle ICT è fatto all'interno di alcune tipologie di intervento previste da altre misure, quali la 322 (PMI) e la 423 (turismo).

La maggior parte dei PSR che dedicano uno spazio specifico all'adozione e diffusione delle ICT non entrano nel dettaglio degli interventi, ma si limitano a richiamare un'attività di infrastrutturazione telematica (piccole reti a banda larga o di wireless), da concentrare soprattutto nelle aree non servite da reti cablate. Fa eccezione la Campania la quale prevede l'attivazione di servizi specifici quali il telesoccorso e la telemedicina. La mancanza di riferimenti dettagliati è probabilmente da imputare al fatto che per molte realtà regionali questa tipologia di interventi rappresenta una novità, un ambito ancora poco esplorato, ma destinato, in ogni caso ad assumere un'importanza sempre più strategica nei processi di sviluppo locale. È per siffatte ragioni che la Commissione, nella revisione degli Orientamenti Strategici ha deciso di considerare le ICT, fra le sfide da perseguire e in questa ottica va letto il processo di revisione dei principali documenti programmatici. Come è noto, la sfida posta è quella di garantire il raggiungimento del target (prefissato dal European Economic Recovery Plan della Commissione Europea) di copertura al 100% della connessione ad internet veloce entro il 2010, e quindi al superamento del divario digitale infrastrutturale presente nei territori rurali¹⁹.

Anche nel caso delle ICT i beneficiari sono essenzialmente soggetti pubblici, singoli o associati.

Infine, per quanto concerne la dotazione finanziaria della misura 321, complessivamente, le risorse assegnate sono circa 208 milioni di euro²⁰, le quali coprono circa il 15% delle risorse destinate all'Asse 3. Per quanto concerne l'intensità di aiuto, essa varia a seconda della tipologia di interventi, nonché della natura del beneficiario finale. Di norma, nel caso di soggetti pubblici e per interventi a finalità pubblica senza scopo di lucro, il sostegno concesso varia da un minimo di 80 al massimo di 100% della spesa ammessa. Per le azioni che costituiscono aiuti alle imprese il sostegno, nella stragrande maggioranza dei casi, viene concesso nel rispetto del *de minimis*.

9.2.2. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 322

La misura 322 "Sviluppo e rinnovamento dei villaggi" è finalizzata principalmente a conservare e riqualificare i centri storici dei piccoli comuni rurali, oggetto di fenomeni di abbandono da parte delle popolazioni locali. L'intervento sul patrimonio architettonico rurale si inserisce, di fatto, in una strategia più complessiva, indirizzata ad aumentare l'attrattività delle aree rurali sia per le popolazioni che per le imprese.

La misura è presente in 15 PSR (cfr. Tab. 9.1), di cui cinque demandano la sua attivazione esclusivamente al metodo Leader (Asse 4).

La tipologia degli interventi previsti dalla misura può essere ricondotta essenzialmente ai seguenti macroambiti:

- interventi di recupero e riutilizzo di immobili rurali, di pregio storico e architettonico
- interventi di recupero di elementi di arredo urbano comuni quali corti, fontane, pozzi, lavatoi, ecc.

¹⁹ A tal proposito, la nuova versione del PSN 2007-2013, per quel che riguarda la priorità strategica "Banda larga", oltre a riproporre azioni volte al sostegno alla "domanda" in ICT lancia anche un progetto di intervento pubblico da attuare nell'ambito dell'Asse III- Misura 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale". Esso è rivolto specificamente alle aree rurali C e D a fallimento di mercato, vale a dire a quelle aree nelle quali non esistono o sono insufficientemente diffusi i servizi di banda larga per imprese e cittadini e dove il mercato non fornirebbe l'infrastruttura senza il sostegno dello Stato. Il progetto, sviluppato in sinergia con il Piano Nazionale di abbattimento del digital divide del Ministero dello Sviluppo Economico, prevede un finanziamento complessivo di 160.140.000 euro, di cui 96.084.000 euro comunitari e 64.056.000 quali quota di cofinanziamento nazionale.

²⁰ Al netto delle risorse attivabili con l'approccio Leader.

- interventi di miglioramento delle condizioni di accesso ai borghi (pavimentazione di marciapiedi e piazze, piste ciclabili, ecc.) e delle opere di urbanizzazione primaria (rete fognaria, idrica, di illuminazione, di interrimento o potenziamento delle linee aeree - elettriche e telefoniche)

Relativamente al primo ambito, i manufatti oggetto di intervento, principalmente pubblici, sono destinati ad attività di natura collettiva, quali la creazione di aree di sosta, di presentazione dei metodi tradizionali di lavorazione dei prodotti agricoli e artigianali, di degustazione e vendita di prodotti tipici, di presentazione del territorio - musei, spazi e centri espositivi della cultura locale - da inserire anche in percorsi di interesse turistico, compreso quello eno-gastronomico.

Gli interventi orientati a migliorare l'accesso ai borghi, nonché l'infrastrutturazione di base è prevista nei PSR di Bolzano, Lazio, Liguria, Valle d'Aosta e Piemonte.

Da evidenziare, inoltre, come in alcuni casi, gli interventi della misura sono preceduti da azioni propedeutiche quali la realizzazione di studi di analisi di fattibilità, censimenti e catalogazione di beni architettonici di pregio (Basilicata, Piemonte, Valle d'Aosta), la predisposizione di manuali orientati a fornire linee guida e indirizzi tecnico per la realizzazione di interventi di recupero (Piemonte).

Il PSR Piemonte merita un approfondimento: al suo interno, l'attivazione della misura 322 è stata programmata come fulcro per selezione e realizzazione un numero limitato di "Programmi integrati di intervento". Si tratta di programmi che dovranno essere predisposti e presentati da Comuni e orientati al recupero e sviluppo di un numero limitato di borgate montane. L'integrazione dovrà, inoltre, essere frutto della combinazione di interventi specifici previsti dalla misura 322 (predisposizione di linee guida, opere di urbanizzazione primaria, recupero di manufatti e di spazi aperti a uso pubblico) con interventi di altre misure, ricadenti nell'Asse 1 (misure 121, 122, 123) e 3 (misure 311, 312 e 321).

Un'analisi comparata fra le diverse misure dell'Asse 3 evidenzia come alcuni degli interventi previsti dalla misura 321 risultano essere sovrapponibili con quelli cofinanziabili all'interno della misura 322. Come però già accennato, nel caso di quest'ultima misura gli interventi sono volti a specifici nuclei e centri abitati, normalmente identificati con i borghi rurali, la cui definizione varia a seconda della realtà regionale interessata. Spesso la si fa coincidere con caratteristiche altimetriche (vedi Piemonte che la circoscrive ai "villaggi montani"), al numero di abitanti, con un minimo di 500 (Sicilia) a un massimo di 3000 (Sardegna e Umbria). In ogni caso, anche per la misura 322, la localizzazione degli interventi rientra nelle aree C) "Aree rurali intermedie e le aree D) "Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo".

Relativamente alla dotazione finanziaria della misura 322, complessivamente, le risorse assegnate sono circa 207 milioni di euro²¹, le quali coprono circa il 15% delle risorse destinate, a livello nazionale, all'Asse 3.

Possono beneficiare degli interventi soggetti pubblici, singoli o associati, nonché i proprietari - pubblici o privati - dei beni immobili oggetti di intervento. Nel caso dei beneficiari pubblici il sostegno è concesso, di norma, dal 60 al 100% della spesa ammissibile, mentre per gli interventi che costituiscono aiuti alle imprese si applica il regime *de minimis*.

9.2.3. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 323

Come già accennato in precedenza, nella passata programmazione gli interventi volti alla "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale" erano aggregati con quelli attualmente previsti dalla misura 322. L'importanza strategica attribuita alla tematica ambientale nella programmazione 2007-2013, ha spinto la Commissione a dedicare uno spazio specifico a questa tipologia di interventi, calcando la mano sulla dimensione paesaggistica e ambientale degli stessi, al fine di creare delle strette sinergie fra paesaggio, ambiente e identità locale.

²¹ Al netto delle risorse attivabili con l'approccio Leader.

In realtà, la comunanza di intenti fra le misure 322 e 323 rende difficile una precisa demarcazione fra gli ambiti di intervento cofinanziati da entrambe. Ciò si verifica soprattutto in relazione agli interventi volti alla valorizzazione del patrimonio architettonico, storico-culturale locale, i quali sono spesso presenti in ambedue le misure. Da segnalare, a parte, il caso della regione Puglia, dove, ad eccezione di interventi volti alla manutenzione straordinaria degli olivi monumentali, la misura 323 prevede essenzialmente interventi di recupero dei borghi rurali, inclusi dagli altri PSR nella misura 322.

L'analisi comparata dei ventuno PSR italiani evidenzia come la misura 323 sia stata attivata in tutte le Regioni italiane e come la tipologia degli interventi possa, di norma, essere ricondotta a due macro-ambiti:

- Interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale (a)
- Interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale (b)

Tabella 9.6 – Tipologia interventi della misura 323

Regione	Redazione Piani gestione siti ambientali	Creazione di Reti/ banche dati	Studi ed analisi di fattibilità	Attività di animazione e sensibilizzazione	Recupero manufatti tradizionali	Creazione strutture di fruibilità siti culturali e ambientali	Interventi di recupero spazi ambientali
Abruzzo	*	*			*		
Basilicata			*		*	*	
Bolzano	*			*	*		*
Calabria					*		
Campania				*	*	*	
Emilia Romagna	*	*					
Friuli Venezia G.	*				*		
Lazio	*		*		*		*
Liguria			*		*	*	*
Lombardia	*			*		*	
Marche	*		*		*		
Molise	*				*		
Piemonte	*		*		*		
Puglia					*	*	
Sardegna	*			*	*		
Sicilia					*		*
Toscana	*				*	*	
Trento	*			*	*	*	*
Umbria	*		*	*	*		
Valle d'Aosta	*		*	*	*	*	
Veneto	*		*		*	*	
	15	2	8	7	19	9	5

Come si deduce dalla tabella la gran parte degli interventi sono volti, da un lato, a completare la predisposizione di indirizzi gestionali dei siti di pregio ambientale non ancora dotati di tali strumenti (rilevato in 15 PSR) e dall'altro, a favorire la salvaguardia e la riqualificazione del paesaggio rurale attraverso la realizzazione di interventi di conservazione e restauro dei manufatti tipici del patrimonio rurale (rilevato in 19 PSR). Spesso le attività legate alla stesura dei piani è preceduta da studi preliminari, nonché accompagnata da attività di animazione e sensibilizzazione delle popolazioni locali sulle problematiche ambientali, al fine di favorire la loro partecipazione attiva alla formulazione ed adozione dei piani di gestione che saranno adottati. È prevista così l'organizzazione di convegni tematici, workshop, la proiezione di video, la distribuzione di guide, ecc..

Relativamente al recupero e valorizzazione dei manufatti tradizionali, si tratta di interventi di manutenzione, restauro e risanamento di fabbricati, pubblici e privati, connessi alle pratiche agricole e componenti del paesaggio rurale (muretti a secco, ponti in pietra, strutture di ricovero degli animali, capanne dei pastori, vecchi mulini e frantoi, pozzi, ecc.). In alcune

realtà regionali il loro recupero, comprese le aree di accesso ai manufatti, è finalizzato allo sviluppo del turismo culturale, didattico e ricreativo, da inserire in itinerari tematici.

Fra gli interventi volti alla tutela del patrimonio naturale troviamo, nei PSR Emilia Romagna e Abruzzo, la creazione di reti e banche dati. In ambedue i casi, l'attività si traduce nella creazione di un sistema informativo finalizzato alla messa in rete dei dati di monitoraggio ambientali.

Un'attenzione particolare merita il PSR della Provincia Autonoma di Bolzano, il quale focalizza la misura 323 su interventi a forte valenza ambientale. Nello specifico sono previste azioni di miglioramento degli habitat per specie animali e vegetali in pericolo, azioni di rinaturalizzazione, volte all'introduzione di specie autoctone, nonché all'allargamento delle zone umide, azioni di collegamento fra habitat o siti (creazione di corridoi e biotipi ecologici). L'attenzione verso interventi volti al recupero e alla riqualificazione di siti di pregio è presente, anche se in forma generica, nei PSR del Lazio, della Liguria dell'Umbria e della provincia di Trento.

Da segnalare, infine, per il PSR della Campania e della provincia di Trento, l'attivazione di interventi per il miglioramento della fruizione pubblica di siti di pregio ambientale, quali la realizzazione di punti di osservazione e di ristoro (Campania), di sentieri di accesso, pannelli didattici e brochure di presentazione dei siti (Trento). In altri PSR gli interventi di fruibilità si riferiscono a siti culturali.

A seconda della tipologia degli interventi, nonché del titolo di possesso del bene sul quale si interviene, i beneficiari degli interventi sono individuati, di norma, nei soggetti gestori dei siti, associazioni di volontariato nel settore ambientale, enti locali e privati nel caso siano appunto i proprietari dei manufatti.

Alla realizzazione degli interventi della misura 323 sono destinati, complessivamente, circa 159 milioni di euro, che coprono l'11% circa delle risorse dell'Asse 3.

9.2.4. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 331

Come già accennato, la misura 331 "Formazione e informazione" rappresenta una novità nella attuale programmazione delle politiche di sviluppo rurale. Mentre nel passato le attività formative erano rivolte principalmente agli operatori del settore agricolo (che sono collocate oggi nell'Asse I "Competitività"), con questa nuova fase è prevista la possibilità di attuare, con i PSR, attività formative volte a operatori economici impegnati in settori extra-agricoli, oggetto di intervento dell'Asse 3.

I PSR italiani che hanno attivato la misura 331 sono complessivamente 14, di cui cinque nell'Obiettivo convergenza. Fra le motivazioni che hanno spinto le sette Regioni a non attivare la misura prevale quella relativa alla scelta di demandare al POR FSE tutte le attività formative extra-agricole.

Dal punto di vista finanziario, la misura 331 assorbe complessivamente circa 32 milioni di euro (circa il 2% delle risorse Asse 3)²². La Regione che più ha investito in attività formative extra-agricole risulta essere la Sicilia con dieci milioni di euro, mentre la quota più bassa si registra nel PSR Liguria con circa 704 mila euro.

Nelle regioni Marche, Piemonte, Umbria e Valle d'Aosta la misura verrà attivata esclusivamente tramite l'approccio Leader e pertanto è finalizzata a integrare e completare, con interventi formativi le azioni sviluppate dai GAL nei loro Piani di Sviluppo Locale.

La gran parte dei PSR suddivide le tipologie di interventi della misura in due macro aree:

- *Interventi formativi*, dove la finalità perseguita è quella di sviluppare e sostenere nuove competenze professionali collegate ai settori produttivi presenti nell'asse 3

²² Anche in questo caso, l'importo è stato calcolato al netto delle risorse Leader.

(turismo, artigianato, PMI, ecc.), con particolare riferimento all'apprendimento delle competenze digitali, in linea (e-learning), del commercio elettronico

- *Interventi informativi*, al fine di favorire la realizzazione di piani di comunicazione²³ (compreso l'utilizzo dei media) l'acquisizione, catalogazione e trasmissione di informazioni a favore degli operatori economici, la diffusione delle buone pratiche.

Per il primo ambito sono previsti corsi di formazione e aggiornamento in aula, tirocini, workshop, stage e visite guidate, utilizzando, in alcuni casi, metodi innovativi quali l'e-learning; mentre per il secondo seminari/convegni, pubblicazioni.

Tabella 9.7 – Tipologia interventi della misura 331 e attività previste

Regioni	Formazione								Informazione							
	Corsi di Formazione	Corsi di Aggiornamento	Incontri formativi	Workshop	Tirocini	Stages	Visite guidate	Non Definite	Seminari	Convegni	Animazioni	workshop	Visite guidate	Acquisizione catalogazione trasmissione informazioni Materiale divulgativo	Progetti dimostrativi	Attività informative non Definite
Abruzzo																
Basilicata								*								
Bolzano																
Calabria	*															*
Campania	*		*	*					*						*	
Emilia Romagna	*								*	*						
Friuli Venezia Giulia																*
Lazio	*	*									*	*		*		
Liguria	*	*				*	*		*	*		*				
Lombardia								*								
Marche	*					*							*			*
Molise																
Piemonte	*	*							*					*		
Puglia	*		*	*		*			*							
Sardegna	*											*		*		
Sicilia	*							*			*					*
Toscana																
Trento																
Umbria								*								
Valle d'Aosta	*	*			*											
Veneto	*				*				*	*				*		
	12	4	2	2	2	3	1	4	6	3	3	3	1	4	1	4

I soggetti attuatori delle attività di formazione e animazione sono nella maggior parte dei casi enti di formazione accreditati presso le Regioni mentre, come destinatari finali, il maggior numero di PSR indica soggetti che vivono e operano nei territori rurali. Giovani e donne o comunque, soggetti svantaggiati, sono segnalati, specificatamente, da Basilicata, Calabria e Puglia, mentre la Campania, oltre a imprenditori agricoli, microimprese, imprese artigiane, ONLUS, dirigenti amministrativi di cooperative e associazioni turistiche e artigianali. Da evidenziare il PSR Lombardia il quale prevede l'attivazione di progetti pilota finalizzati a promuovere e implementare sul territorio rurale il principio dell'uguaglianza di genere. A tal fine, sono previsti fra i beneficiari anche fondazioni e associazioni non a scopo di lucro che operano nel campo delle pari opportunità.

Riguardo alla localizzazione, la maggior parte delle Regioni indicano come territori di riferimento le cosiddette aree C (Aree rurali intermedie) e D (Aree rurali con problemi di sviluppo), quelle cioè in cui sono attuate le misure degli Assi 3 e 4. Solo la Sicilia indica

²³ Questa tipologia di intervento è finanziata, in alcuni PSR, all'interno della misura 341 (vedi PSR Emilia Romagna)

l'intero territorio regionale, mentre la Puglia inserisce anche aree ad agricoltura intensiva specializzata (Aree B).

Normalmente l'intensità dell'aiuto concesso varia a seconda che si tratti di interventi informativi (100%) o formativi (dal 70 al 90%). In molti PSR la misura si applica tramite *de minimis*.

9.2.5. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 341

La misura 341 "Acquisizione di competenze, animazione e attuazione" è finalizzata a favorire l'adozione di strategie di sviluppo a livello locale. Secondo le indicazioni della Commissione europea, la sua attuazione potrebbe rafforzare la coerenza territoriale e stimolare sinergie tra le misure rivolte all'economia rurale in generale e alla popolazione. Pertanto, invita i responsabili dei PSR ad adottarla per favorire un utilizzo integrato degli interventi previsti dalle misure dell'Asse 3. Si tratta di propositi che erano stati già annunciati nella precedente programmazione, quando nel 2003, con la revisione di metà periodo, fu inserita nell'art.33 una nuova misura che presentava le stesse finalità della 341²⁴.

Le Regioni italiane che hanno previsto la misura 341 sono soltanto otto, le quali, a seconda delle finalità specifiche previste, possono essere ricondotte a tre macro-gruppi:

- Supporto alla creazione di partenariati extra-Leader (Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia)
- Supporto alla formazione dei partenariati Leader (Sardegna, Sicilia, Piemonte e Umbria)
- Supporto alla creazione di partenariati pubblico-privati, compresi i GAL (Lazio).

Nel primo caso, si tratta, appunto di interventi volti a favorire la formulazione di strategie di sviluppo locale extra Leader, tramite la creazione di partenariati orizzontali. Nello specifico:

- l'Emilia Romagna prevede da un lato, azioni di formazione rivolte alle Amministrazioni locali al fine di far acquisire competenze nel campo dell'animazione territoriale e della comunicazione. Dall'altro, delle attività di comunicazione e animazione finalizzate a diffondere le informazioni sul PSR a livello locale (creazione di sportelli informativi, organizzazione di workshop, seminari, ecc.), compresa la realizzazione di un piano di comunicazione.
- Un ambito di intervento più ampio caratterizza la misura 341 del PSR Veneto. Essa è vista come supporto all'attuazione dell'Asse 3, mediante il sostegno alle attività di animazione, informazione, formazione, coordinamento dei Progetti Integrati di Area (PIA)
- Nel caso del PSR del Friuli Venezia Giulia la misura è organizzata in due fasi: una prima fase, curata dalla Regione tramite l'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) e rivolta alla formazione di animatori territoriali e una successiva dedicata alle attività di animazione vera e propria condotta sui territori dagli animatori formati. Anche quest'ultima sarà coordinata dalla Regione e sarà rivolta a quei territori che manifestano l'intenzione di elaborare e attuare un Piano di Sviluppo Locale.

La formazione di animatori territoriali, tramite l'Agenzia Regionale di Sviluppo Rurale, caratterizza anche le attività previste dal PSR Sardegna. In questo caso, però a differenza del Friuli la formazione degli animatori è finalizzata a fornire azioni di supporto alla

²⁴Essa, di fatto, fu inserita in occasione dell'adozione del regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che modificava il regolamento (ce) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG e prevedeva il sostegno delle spese affrontate dai partenariati locali per la gestione delle strategie integrate di sviluppo rurale. Come già riportato, fu introdotta dalle sole regioni Calabria e Campania e di fatto, fu attuata soltanto da quest'ultima regione.

formulazione dei PSL Leader, con una particolare attenzione alle aree più deboli ed escluse dal precedente Programma Leader+.

Nel caso della Sicilia, le attività di animazione e informazione sono rivolte alla formazione dei potenziali partenariati Leader e destinate ai territori che, fino a oggi, non sono stati interessati dall'approccio Leader. Non sono fornite indicazioni su come le attività indicate saranno sviluppate.

Interessante è il caso del Piemonte, il quale finalizza la misura 341 all'acquisizione, da parte delle Province, di dati di carattere locale utili a favorire la definizione delle linee strategiche dei Piani di Sviluppo Locale nonché a individuare l'ambito territoriale di riferimento dell'Asse 4. A tal fine, le Province possono fare riferimento a delle consulenze specialistiche, nonché prevedere la realizzazione di materiale informativo, l'organizzazione di seminari, workshop, e favorire la rivisitazione dei partenariati dei GAL.

A differenza degli altri PSR, la Regione Umbria prevede l'attivazione della misura 431 direttamente nell'Asse 4. L'aiuto è concesso ai GAL al fine di svolgere attività di studio sull'area interessata dal PSL, nonché alla realizzazione di attività di animazione e comunicazione.

Il PSR Lazio prevede la possibilità di finanziarie attività di formazione degli animatori e di informazione, animazione nell'ambito della progettazione integrata territoriale, compresa quella del Leader. In quest'ultimo caso, però, non sono ammissibili le spese di gestione dei GAL, comprese le attività di progettazione, coordinamento e supporto tecnico.

Per la realizzazione delle attività previste, la disponibilità finanziaria complessiva è di circa 19,3 milioni di euro (1,5 % circa delle risorse Asse 3), di cui la metà prevista dal PSR Sicilia, tra l'altro, l'unica regione dell'Obiettivo convergenza ad averla attivata. Le altre Regioni variano dai circa 400mila euro del Veneto ai circa tre milioni di euro del Lazio.

L'intensità di aiuto varia dall'80 al 100% delle spese ammissibili e sono previsti in quasi tutti i PSR dei massimali di spesa, che variano a seconda della tipologia di spesa prevista.