

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 10<sup>1</sup>

## La diversificazione dell'economia rurale

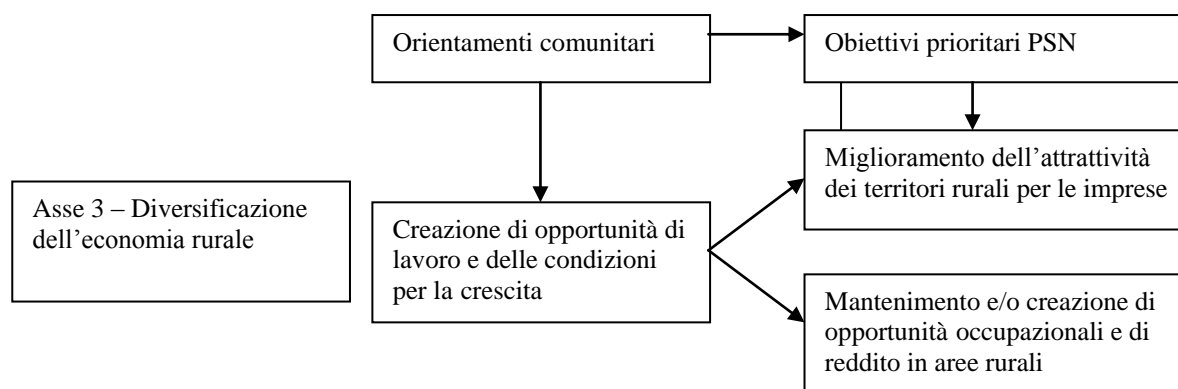
### 10.1 Introduzione

Questo capitolo, come già accennato in quello precedente, si occupa specificatamente della diversificazione dell'economia rurale inserita nell'Asse 3 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale. Il sostegno si esplica attraverso le seguenti tre misure<sup>2</sup>:

1. diversificazione in attività non agricole (misura 311);
2. sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico (misura 312);
3. incentivazione di attività turistiche (misura 313).

Le finalità degli incentivi alla diversificazione integrano, ma travalicano, il settore agricolo e si ricollegano, in coerenza con i principi di coesione economica e sociale, assunti dall'Atto unico europeo, con gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e nazionali, assunti dal Consiglio dell'UE e dal Piano Strategico Nazionale (PSN) per il periodo di programmazione 2007-2013, nonché dai Consigli di Goteborg e Lisbona, in tema di competitività, sostenibilità e occupazione (fig. 10.1).

Figura 10.1 – Gli obiettivi delle misure di diversificazione negli OSC e nel PSN



L'obiettivo delle misure rientranti nella diversificazione dell'economia rurale è quello di mantenere e creare nuova occupazione nelle aree rurali attraverso il sostegno agli investimenti nelle imprese agricole ed extragricole. L'obiettivo è perseguito facendo leva sulla diversificazione delle attività aziendali (multifunzionalità dell'agricoltura), il sostegno alla creazione e allo sviluppo di micro-imprese (artigianato tipico, produzione energia da fonti rinnovabili) e l'incentivazione di

<sup>1</sup> Il presente capitolo è stato curato da Giuseppe Gaudio, ricercatore INEA.

<sup>2</sup> Si tratta di strumenti che, seppur già previsti nel POR e nei PSR 2000-2006, al fine di integrare il reddito agricolo e di creare occupazione nelle aree rurali, registrano delle innovazioni rispetto alla programmazione precedente: i) ampliamento del campo di applicazione delle azioni e dei beneficiari; ii) concentrazione territoriale degli interventi; iii) approccio integrato.

attività turistiche (turismo rurale, servizi ricreativi e per il tempo libero, qualificazione dell'offerta e dei servizi).

Il Regolamento applicativo demanda agli Stati membri l'individuazione delle tipologie di intervento ammesse al cofinanziamento comunitario. In Italia, le amministrazioni regionali in coerenza con gli obiettivi comunitari e nazionali, hanno tradotto in obiettivi, strategie e misure gli orientamenti della politica di sviluppo per le aree rurali. Inoltre, nel nostro Paese, questi interventi sono di competenza dei/gli Dipartimenti/Assessorati agricoli per cui devono trovare coerenza e sinergia con gli interventi di sviluppo locale (ambiente, servizi sociali, cultura, PMI, turismo, ecc.) gestiti da altre amministrazioni (vedasi POR FERS e POR FSE)<sup>3</sup>.

In Italia, i PSR hanno previsto la realizzazione di interventi di diversificazione economica delle aree rurali, a eccezione delle due Province autonome di Bolzano e Trento e della Regione Emilia Romagna (per la misura 312), del Molise e del Friuli Venezia Giulia (per la misura 313).

Nei paragrafi successivi si analizzano gli interventi proposti dalle amministrazioni regionali nell'ambito delle tre misure di diversificazione<sup>4</sup>. I PSR descrivono la scelta delle misure, a giustificazione dell'analisi SWOT, della valutazione ex ante e dell'esperienza maturata nella programmazione precedente. Contengono, altresì, la descrizione e giustificazione delle priorità selezionate e delle azioni proposte all'interno delle misure dell'Asse 3 con informazioni dettagliate sugli obiettivi, sulle categorie di beneficiari, sul tipo di investimenti, sull'intensità di aiuto, sulle condizioni di ammissibilità e sulle modalità attuative. In generale per gli aiuti alle imprese si applica il regime *de minimis* (Reg. 1998/2006).

L'analisi svolta ha evidenziato come, più che dagli obiettivi programmatici, che per definizione devono dimostrare la coerenza con quelli comunitari (OSC) e nazionali (PSN), importanti novità ed elementi di valutazione sulle finalità che ci si prefigge, attraverso l'attuazione di queste misure, provengano dalle tipologie di intervento finanziate e dalle modalità attuative e riguardano in particolare:

- concentrazione degli interventi in quelle aree rurali definite intermedie (aree C) e con problemi complessivi di sviluppo (Aree D);
- sostegno agli investimenti per il mantenimento e/o la creazione di occupazione attraverso fonti alternative di reddito nelle aree rurali e l'integrazione tra i diversi settori di attività (agricoltura, turismo, artigianato, ambiente, welfare, ecc.);
- allargamento delle categorie di beneficiari (aziende agricole e/o membri della famiglia agricola relativamente alla misura 311 o microimprese, enti pubblici, associazioni, consorzi, ecc. relativamente alle misure 312 e 313);
- diffusione dell'approccio integrato come modalità di attuazione delle misure/azioni.

Il nuovo Regolamento non modifica l'approccio, già emerso con esperienze pilota e sperimentali nella passata programmazione (Piani Integrati di Filiera, Piani Integrati Territoriali, Piani Integrati per le Aree Rurali, Leader), ma propone di perfezionare le esperienze, di diffondere le buone prassi, di introdurre nuove modalità operative in campi di intervento più complessi e articolati. Non sempre, nella programmazione 2000-2006, le Regioni, a eccezione di alcune, sono

---

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni e dettagli sulla demarcazione, complementarietà e sinergia tra programmi, vedasi il Capitolo 5 del Piano Strategico Nazionale sullo sviluppo rurale.

<sup>4</sup> Sulla base della lettura dei documenti di programmazione, le attività realizzate vengono classificate per tipologia di investimento. La forte variabilità tra i diversi PSR, in termini di grado di definizione e livello di specificazione delle azioni finanziabili, ha reso necessaria l'aggregazione degli interventi previsti per categorie omogenee. Tale esigenza potrebbe averne minato l'interpretazione, per cui si rimanda ai PSR, e soprattutto ai bandi attuativi delle misure, per dettagli e maggiori informazioni.

riuscite a cogliere gli aspetti innovativi derivanti dall'approccio di sviluppo integrato. Nella programmazione 2007-2013, l'approccio integrato, dal basso e concertato sembra più diffuso rispetto al periodo precedente. Questo è dovuto anche all'inclusione di temi nuovi nei PSR che comportano la formazione di reti, l'acquisizione di conoscenze e competenze, l'integrazione tra politiche, non sempre disponibili a livello settoriale. Anche nel PSN tale approccio viene riproposto con forza per assicurare una maggiore integrazione delle misure a livello di singola impresa (Pacchetti di misura), di filiera produttiva (Piani Integrati di Filiera) e di territorio (Piani di Sviluppo Locale, Programmi Finalizzati, Programmi Tematici, ecc.). L'approccio integrato assume caratteristiche differenti a seconda degli strumenti di intervento attuati non solo nell'Asse III, ma anche tra gli Assi 1 e 2, nonché ovviamente nell'Asse 4, prevedendo forme partenariali, meno strutturate, procedure e interventi differenziati.

L'inclusione di tali processi nei PSR pone enfasi sul riconoscimento, per adesso ancora a livello cognitivo ma non sostanziale, della validità dell'approccio territoriale, integrato, multisettoriale e partecipato nella programmazione e gestione delle politiche pubbliche di sviluppo, favorendo modalità operative più innovative. Tale approccio è altresì essenziale per favorire una maggiore integrazione tra gli interventi, le misure di sviluppo rurale e tra queste e gli altri programmi comunitari. La territorializzazione regionale in ambiti rurali omogenei, accanto all'applicazione dell'approccio dal basso, multisettoriale, costruito attraverso la interazione degli attori e i diversi settori dell'economia locale, sostiene strategie di sviluppo endogeno innovative rispetto al passato. Tale approccio, così come si configura negli obiettivi e nelle strategie dei PSR, se venisse tradotto anche in concrete procedure di attuazione sarebbe capace di dare unitarietà ed efficacia agli interventi di sviluppo rurale.

La sola analisi dei PSR non è sufficiente a definire gli spazi innovativi che gli interventi aprono alla programmazione integrata. In fase di implementazione dei programmi, nell'ambito dei bandi attuativi delle misure, possono infatti aprirsi modalità di attuazione nuove. Ciò è particolarmente vero per la demarcazione e la complementarietà degli interventi tra programmi diversi, i pacchetti aziendali e la progettazione integrata che il Piano strategico Nazionale per lo sviluppo rurale prevede e che può essere attivato in fase di implementazione operativa dei programmi. Molte Regioni hanno già esplicitamente previsto il ricorso alla progettazione integrata rinviandone la specifica definizione al momento successivo della gestione e attuazione dei programmi.

## **10.2 Le caratteristiche degli interventi previsti per la diversificazione in attività non agricole**

Nel caso della misura 311 "diversificazione delle attività del settore agricolo", gli interventi previsti nei piani sono riconducibili a cinque tipologie principali:

1. agriturismo
2. altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura
3. agricoltura sociale
4. produzione di energia da fonti rinnovabili
5. adozione e diffusione dell'innovazione tecnologica (TIC e commercio elettronico)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> L'azione che fa riferimento al punto 5 è utile riportarla, anche se usata dalla sola Provincia di Trento, come tipologia di intervento a se stante per le implicazioni che ne derivano. Ha un carattere trasversale poiché permette di raggiungere più obiettivi del PSR, quali l'obiettivo dell'Asse 3 "miglioramento attrattività dei territori rurali per le imprese, gli addetti e la popolazione rurale" e gli obiettivi dell'Asse 1, quali la "promozione dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese e nell'integrazione delle filiere", il "consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale" e "il potenziamento delle dotazioni fisiche e telematiche".

La strategia del nuovo periodo di programmazione riguarda la riqualificazione delle attività esistenti e la creazione di nuove. In particolare, gli interventi relativi all'agriturismo, non particolarmente innovativi e abbastanza consolidati nella prassi operativa, cercano di rinnovare l'offerta, oggi poco diversificata, in termini di ampliamento dei servizi. Al fine di aumentare il valore aggiunto delle imprese agricole, si sostengono altri interventi di diversificazione connessi all'attività agricola, quali l'artigianato tipico locale, antichi mestieri, turismo rurale, vendita diretta, ecc. Tra le altre attività di diversificazione, molto interesse è rivolto all'agricoltura sociale (attività didattiche, culturali, riabilitative, inclusione sociale, ecc.) e alla produzione di energia da biomassa. Nell'ottica di migliorare la qualità della vita nelle aree rurali, vanno ricondotti gli interventi di potenziamento delle piccole infrastrutture rurali e dell'adozione delle TIC (...?...) e del commercio elettronico.

Il tema della diversificazione riveste un ruolo importante all'interno della nuova programmazione, anche se viene confinato nell'ambito dell'Asse 3. La tematica è al contrario trasversale a tutta la struttura di programmazione del PSR. Tale attività, portata avanti nella maggior parte dei casi da imprenditori agricoli, se non accompagnata da attività di informazione e animazione, di formazione e aggiornamento e di servizi a supporto, infrastrutturazione attualmente carente nei PSR, potrebbe rilevarsi inefficace per lo sviluppo delle aree rurali<sup>6</sup>. Anche la tematica ambientale, tipica dell'Asse 2, è comune agli obiettivi della multifunzionalità dell'azienda agricola. Dalla lettura dei PSR sembra emergere una sorta di dicotomia tra il primo asse e il terzo, ritenendo, o lasciando intendere, che gli interventi a valere nel primo Asse permettono di raggiungere l'obiettivo della competitività, laddove gli interventi per l'Asse 3 sono rivolti alle imprese deboli, fuori mercato, marginali. Al contrario, la diversificazione aziendale, al pari dell'ammodernamento delle aziende, concorre a dare competitività non solo alle aziende, ma anche e soprattutto al territorio rurale.

Alcune amministrazioni regionali hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (giovani, altri imprenditori), tipologie di azione (agriturismo, altre attività connesse all'agricoltura, agricoltura sociale, energia rinnovabile), tipo di investimenti (strutturali, immateriali, fissi, ecc.), per territori (zone svantaggiate, altimetria, aree deboli e marginali, ecc.) e per modalità di attuazione (domande individuali, piani integrati, ecc.).

Qui di seguito e per le prime quattro tipologie di intervento, che fanno riferimento alla diversificazione aziendale in attività non agricole, verranno analizzati i PSR regionali dal punto di vista degli interventi, dei beneficiari, del tasso di contributo pubblico, delle priorità territoriali e delle modalità attuative.

### **10.3.1 Agriturismo**

L'obiettivo è quello di contribuire alla creazione di fonti integrative di reddito per l'imprenditore agricolo e/o per la sua famiglia. In tale ambito, i PSR finanziano la costruzione e/o ristrutturazione di fabbricati aziendali, l'acquisto di impianti e attrezzature da destinare allo svolgimento delle specifiche attività. In particolare, come si può vedere dalla tavola seguente, gli interventi relativi all'agriturismo cercano di rinnovare l'offerta, in termini di ampliamento dei servizi (attività ricreative, sportive, culturali, naturalistiche, turistiche, di degustazione dei prodotti, ecc.) e di miglioramento della qualità e dell'ospitalità (abbattimento barriere architettoniche, sicurezza luoghi di lavoro, ricoveri animali domestici, ecc.), nonché di sistemazione delle aree esterne (piazzola di sosta per camper, verde attrezzato, parco giochi, ecc.).

---

<sup>6</sup> Da questo punto di vista è quanto mai necessaria, così come consigliato nei PSN, la creazione di sinergie con altri ambiti di intervento previsti nel POR – parte Fesr e FSE – o anche in altri interventi nazionali e regionali.

L'incentivazione per l'agriturismo è prevista in tutti i piani regionali.

Le tipologie di intervento hanno come beneficiari:

- le imprese agricole, singole e/o associate, e/o membri della famiglia agricola (Valle D'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Umbria, Lazio, Puglia, Basilicata, Calabria);
- solo membri della famiglia agricola (Piemonte, Abruzzo, Campania e Sardegna);
- solo imprenditori agricoli singoli o associati (Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Molise e Sicilia).

La Regione del Friuli Venezia Giulia include tra i beneficiari le aziende agricole e agro-forestali, laddove la Puglia e la Sicilia individuano nell'accesso ai finanziamenti delle priorità per giovani e donne.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica molto variabile e compreso tra il 30% e il 60%. Alcune amministrazioni regionali hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (Valle D'Aosta e Sardegna), tipologie di azione (Emilia Romagna e Campania), aree territoriali (Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano) o attraverso più criteri (Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Abruzzo e Campania), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Friuli Venezia Giulia e Toscana). Infine, altre Regioni hanno utilizzato tassi di contribuzione fissi e variabile tra il 45% (Sicilia), il 50% (Molise, Puglia, Basilicata, Calabria) e il 60% (Umbria).

Dal punto di vista della territorializzazione, le Regioni, coerentemente con quanto previsto dal PSN, hanno disaggregato ulteriormente il proprio territorio includendo un maggior numero di aree rispetto alle quattro previste dal PSN. L'individuazione di territori specifici permette, da un lato, di mirare gli interventi su bisogni locali e, dall'altro, consente di concentrare le risorse verso le aree più bisognose (aree C e D). Solo l'Umbria e le Marche riservano l'applicazione dell'azione all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani e con priorità nelle aree deboli (aree C e D). Alcune Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna) individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di agriturismo. Altre Regioni spingono la selezione alle sole aree C e D (Campania, Molise, Liguria, Friuli Venezia Giulia) o alla sola area D (Valle D'Aosta, Trento e Bolzano). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%).

### **Inserire qui tabella 10.1**

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, le modalità sono molteplici e vanno dalla regia regionale, all'approccio Leader (Asse 4 del PSR), ai piani integrati fino alle domande individuali. Alcune Regioni (Bolzano, Trento, Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Molise e Puglia) hanno optato per due modalità: a regia regionale fuori dalle aree Leader e con approccio Leader. Altre Regioni hanno seguito o l'uno (approccio Leader per Campania, Lazio e Lombardia) o l'altro (regia regionale per Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Sicilia). Altre ancora (Veneto, Basilicata e Calabria) hanno utilizzato più modalità (regia regionale, domande individuali, piani integrati, approccio Leader). Da evidenziare che il Piemonte introduce un'altra modalità quale quella dei Progetti Finalizzati e la Sardegna utilizza l'approccio Leader nelle aree C1 e D1 e la regia regionale nelle aree B, C2 e D2.

Rispetto agli insegnamenti derivanti dall'esperienza precedente, le scelte enunciate dai PSR sembrano coerenti. L'utilizzo dell'approccio integrato tra misure/interventi/Assi riconducono in un

contesto unitario attività diverse, ma complementari e sinergiche. Le Regioni hanno seguito il consiglio definito nel PSN di dare molta enfasi alla progettazione integrata. Pur tuttavia, è necessario attendere la fase di implementazione per verificare che l'enunciazione di principio si traduca in azione concreta e non resti, così come avvenuto per i Piani Integrati Territoriali (PIT) nella precedente programmazione, un obiettivo con scarse possibilità di essere attuato.

### ***10.3.2 Altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura***

L'obiettivo delle altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura è quello di contribuire alla creazione di fonti integrative di reddito e di occupazione per l'imprenditore agricolo e/o per la sua famiglia. In tale ambito, i PSR finanziano la costruzione e/o ristrutturazione di fabbricati aziendali e l'acquisto di impianti e attrezzature da destinare allo svolgimento di attività inerenti:

- l'artigianato tipico locale (ferro, legno, ricami, filati, ecc.)
- la trasformazione e commercializzazione di prodotti aziendali non agricoli
- il turismo rurale (B&B, alloggi) ed equestre (maneggi e ippoturismo)
- i mestieri tradizionali
- i punti vendita aziendali
- la cura degli animali domestici (ricoveri e recinti)
- creazione di fattorie creative e eco fattorie (piccolo commercio, artigianato locale, spacci vendita).

Inoltre, sono previsti interventi di sistemazione delle aree esterne da adibire a agriturismo e sosta per camper, nonché itinerari naturalistici e culturali ed escursioni;

Tutte le Regioni, a eccezione di Bolzano, Veneto e Friuli Venezia Giulia, hanno previsto interventi che rientrano nella suddetta tipologia di azione.

Come si può vedere dalla tavola seguente, gli interventi cercano di ampliare il campo di riferimento offerto dalle opportunità comunitarie. Nella maggior parte dei PSR regionali, le tipologie di intervento hanno come beneficiari le imprese agricole, singole e/o associate, e/o membri della famiglia agricola. Fanno eccezione la Toscana e alcune Regioni (Piemonte, Abruzzo, Campania e Sardegna) che riducono i beneficiari rispettivamente agli imprenditori agricoli professionali e ai soli membri della famiglia agricola.

Anche in questo caso, le Regioni della Puglia e della Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica molto variabile e compreso tra il 35% e il 75%. Come si può vedere dalla tavola seguente, il comportamento delle amministrazioni regionali è identico a quello descritto per gli interventi agrituristici. Le Regioni hanno scelto, così come descritto nella tavola seguente, di differenziare gli aiuti per:

- categorie di beneficiari – imprenditori agricoli, membri della famiglia agricola e giovani (Valle D'Aosta)
- aree territoriali – svantaggiate e non svantaggiate (Piemonte) o aree marginali (Abruzzo)

- più criteri – territoriali, beneficiari, tipologie di intervento (Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Marche, Lazio e Sardegna), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Toscana).

Infine, sono ben otto le Regioni che hanno utilizzato un tasso di contribuzione variabile tra il 40% (Emilia Romagna), il 45% (Sicilia), il 50% (Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) ed il 60% (Umbria e Molise).

### **Inserire qui tabella 10.2**

Dal punto di vista della territorializzazione, solo tre Regioni riservano l'applicazione della misura all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani (Veneto, Umbria e Marche) e con priorità nelle aree deboli (Umbria e Marche). Alcune Regioni (Piemonte, Lombardia e Puglia) individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di diversificazione diversi dall'agriturismo. Altre Regioni racchiudono la selezione alle sole aree B, C e D senza priorità (Abruzzo e Sardegna) o riducono i territori eleggibili alle sole aree C e D (Liguria, Lazio, Campania e Sicilia) o alla sola area D (Valle D'Aosta, Trento, Emilia Romagna e Molise). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%), mentre la Toscana e la Basilicata individuano rispettivamente nelle aree B, C1, con priorità nelle aree C2 e D e nelle aree B, con priorità in quelle D, i territori eleggibili.

Come si evince, l'aver specificato o per lo meno aver dato priorità alle aree deboli nei PSR regionali sembra implicare una concentrazione degli interventi di questa tipologia di azione nelle aree più deboli e più bisognose di interventi per riequilibrare i divari socio-economici nell'ambito dei territori. Ciò rappresenta una indubbia novità rispetto al periodo precedente e una scelta coerente con il PSN che attraverso la territorializzazione degli interventi cerca di dare concretezza al principio della concentrazione.

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, anche in questo caso le modalità sono molteplici. Esse sono così distribuite tra tipologia e Regioni:

- regia regionale (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sicilia)
- approccio Leader mediante l'Asse 4 del PSR (Lazio, Molise e Campania)
- regia regionale e approccio Leader (Valle D'Aosta, Trento, Veneto, Abruzzo, Puglia e Sardegna)
- altre modalità mediante regia regionale e progetti finalizzati (Piemonte) o piani integrati (Basilicata e Calabria).

Solo sei Regioni su 21 sembrano optare per modalità attuative tradizionali a regia regionale e domande individuali. Le restanti Regioni, seppur con diversi gradi di intensità, hanno scelto di utilizzare modalità attuative nella gestione dei programmi più rispondenti all'approccio integrato e a un approccio dal basso, responsabilizzando i territori e i soggetti locali. Considerando gli insegnamenti dell'esperienza precedente, l'approccio sembra orientato nella giusta direzione. Anche in questo caso però si tratta di verificare come queste modalità saranno tradotte in atti concreti.

### **10.3.3 Agricoltura sociale**

L'agricoltura sociale rappresenta una novità nell'ambito dei programmi a valere sul fondo agricoltura e per la maggior parte delle Regioni italiane, a eccezione del Veneto, Toscana e Lazio che avevano già previsto questa tipologia di intervento nei PSR 2000-2006. L'importanza dell'azione è evidenziata anche a livello nazionale laddove il PSN la inserisce esplicitamente fra le "azioni chiave" dell'Asse 3<sup>7</sup>.

L'agricoltura sociale, che declina il paradigma della multifunzionalità, rappresenta una tematica molto complessa per diversi motivi:

- permette di raggiungere diversi obiettivi sia a livello aziendale che territoriale (nuove opportunità occupazionali, nuove forme di competitività aziendale e territoriale, nuove *governance*, più rappresentative, nuove forme di welfare, qualità della vita, sviluppo sostenibile e solidale, inclusione sociale);
- racchiude diverse forme di attività a valere su diversi settori (ambiente, sanità, servizi sociali, educazione e formazione);
- comprende diversi beneficiari (imprese agricole, società agricole, cooperative sociali di tipo B) e diversi destinatari (territorio, anziani, donne, bambini, scolaresche, soggetti con svantaggi fisici e sociali);
- richiede un aumento della densità delle relazioni tra soggetti (ASL, distretti scolastici, Enti di ricerca, Enti locali, operatori socio-sanitari, Associazioni, ecc.).

Le azioni relative all'agricoltura sociale, previste da tutte le Regioni, a eccezione della Provincia di Bolzano, comprendono interventi, come si può notare dalla tavola descrittiva, qui di seguito, molto diversificati che ne denotano la complessità sia in termini di definizione dei bisogni che di aumento della densità delle relazioni tra attori locali. Pertanto, e in considerazione del perseguimento degli obiettivi, degli attori che entrano in gioco (aziende, Aziende sanitarie locali, distretti scolastici, enti locali, operatori socio-sanitari, ecc.) e delle politiche (sociali, ambientali, occupazionali, economiche, di sviluppo), è auspicabile un piano di azione integrato per l'agricoltura sociale che al momento non viene chiaramente delineato nei PSR. Per questi interventi è importante il ricorso a prassi di intervento basate su dinamiche partenariali tra le diverse istituzioni coinvolte in fase di attuazione e definizione dei bisogni e tra politiche.

Con tale azione vengono in genere finanziati interventi strutturali sui fabbricati e l'acquisto di attrezzature per lo svolgimento di attività a carattere sociale (inclusione, assistenza infanzia e anziani, ecc.), sanitario (riabilitazione, terapie), educativo (fattorie didattiche).

Nella maggior parte dei PSR regionali, le tipologie di intervento hanno come beneficiari le imprese agricole, singole e/o associate, e/o a membri della famiglia agricola. Fanno eccezione la Toscana e l'Emilia Romagna, nonché alcune Regioni (Piemonte, Abruzzo Campania e Sardegna) che riducono i beneficiari rispettivamente agli imprenditori agricoli professionali e ai soli membri della famiglia agricola. Anche in questo caso, la Puglia e la Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti. Da evidenziare che per Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Marche figurano tra i beneficiari anche le cooperative sociali agricole.

### **Inserire qui tabella 10.3**

---

<sup>7</sup> "... una tendenza che appare interessante promuovere e sostenere è quella legata alle imprese produttive anche agricole e di servizi che operano nel campo della cosiddetta agricoltura sociale (uso dell'azienda agricola per il soddisfacimento di bisogni sociali quali il recupero e l'inserimento di soggetti svantaggiati, attività didattiche per la scuola, ecc.)" (PSN, 2007, p. 46).

La mancanza tra i beneficiari delle cooperative sociali di tipo B denota una scarsa consapevolezza dell'effettiva opportunità lavorativa per le persone svantaggiate rappresentata dalle attività agricole. Ciò è ancora più vero, considerando lo spazio di azione che si è aperto grazie alla legge sui beni confiscati alla mafia, promossa da "Libera" e approvata nel 1996, che apre nuove opportunità di interesse collettivo ed economico.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica compreso tra il 35% e il 60%. Anche in questo caso, le Regioni hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (Valle D'Aosta), aree territoriali (Piemonte) e mediante più criteri (Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Abruzzo e Sardegna), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Toscana). Infine, le restanti Regioni hanno utilizzato tassi di contribuzione fissi e variabile tra il 40% (Emilia Romagna), il 45% (Sicilia), il 50% (Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) ed il 60% (Umbria e Molise).

Dal punto di vista della territorializzazione, solo tre Regioni riservano l'applicazione della misura all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani (Veneto, Umbria e Marche) e con priorità nelle aree deboli (Umbria e Marche). Altre come Piemonte, Lombardia e Puglia individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di agricoltura sociale. Altre Regioni racchiudono la selezione alle sole aree B, C e D senza priorità (Abruzzo e Sardegna) o riducono i territori elegibili alle sole aree C e D (Liguria, Lazio, Campania e Sicilia) o alla sola area D (Valle D'Aosta, Trento, Emilia Romagna e Molise). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%), mentre la Toscana e la Basilicata individuano rispettivamente nelle aree B e C1, con priorità nelle aree C2 e D, e nelle aree B, con priorità in quelle D, i territori elegibili.

Anche in questo caso come in quelli precedenti, la scelta degli interventi delle Regioni sembra ricadere prioritariamente nelle aree deboli e vista come integrazione del reddito per le aziende meno dinamiche. Al contrario, dalle indagini in corso sulla problematica emerge che le aziende che integrano l'attività agricola con quella sociale sono dinamiche e moderne, mediamente ampie (seppur rispetto alla media della SAU), condotte da giovani secolarizzati, non necessariamente localizzate in aree marginali. Da questo punto di vista, quindi, sarebbe auspicabile una maggiore integrazione tra le diverse tipologie di aree, facendo perno sulle reali necessità di queste nel soddisfare i bisogni primari e comunque migliorare la qualità della vita.

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, anche in questo caso le modalità sono molteplici. Esso è così distribuito tra tipologia e Regioni:

- regia regionale (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sicilia)
- approccio Leader mediante l'Asse 4 del PSR (Lazio, Molise e Campania)
- regia regionale e approccio Leader (Valle D'Aosta, Trento, Veneto, Abruzzo, Puglia e Sardegna)
- altre modalità mediante regia regionale e progetti finalizzati (Piemonte) o piani integrati (Basilicata e Calabria).

Meno chiare, ad eccezione del Lazio che prevede collaborazioni con strutture socio-sanitarie e scolastiche per l'implementazione dell'azione, sono le modalità attuative attraverso cui queste azioni vanno implementate. Si auspica che nell'ambito dei bandi attuativi delle misure possano aprirsi nuove opportunità, chiari requisiti di ammissibilità<sup>8</sup>, chiari collegamenti tra misure, politiche

---

<sup>8</sup> Dal punto di vista delle caratteristiche, le aziende che presentano istanze a valere su questa azione dovrebbero avere un modello produttivo flessibile, misto, diversificato ed eco-compatibili, essere aperte all'esterno (contatti con strutture socio-sanitarie e scolastiche) e avere o acquisire un know-how con idonei percorsi formativi.

e programmi<sup>9</sup>. Al di là della cooperazione sociale, in Italia non si sono ancora sviluppate, se non in rare eccezioni (Toscana e Lazio), esperienze di aziende agricole che declinano la multifunzionalità con le attività di carattere sociale (Noveri, 2007; Di Iacovo, 2003). Ma dando uno sguardo a quello che succede in Europa, il mondo dell'agricoltura sociale è un'opportunità per affrontare la competitività aziendale valorizzando le risorse interne e connettendo le attività produttive al territorio. Gli agricoltori non devono cambiare la propria attività ma solo accrescere le proprie competenze per rapportarsi adeguatamente alle strutture socio-sanitarie. Non ha pertanto senso che si guardi con diffidenza alla possibilità di integrare politiche dell'agricoltura, del sociale e della sanità se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi e reddito per le aziende agricole.

### ***10.3.4 Produzione di energia rinnovabile***

Con tale azione vengono finanziati impianti, di dimensione da 0,5 MW fino a 1 MW elettrico, per la produzione, utilizzazione e vendita a terzi di energia rinnovabile. Più specificamente gli interventi previsti si riferiscono a diverse tipologie di impianti alimentati sia da biomasse agricole che da tutte le altre fonti rinnovabili (fotovoltaici o solari, eolici, geotermici e idroelettrici) e all'acquisto delle attrezzature e macchine connesse alla loro gestione (termici e di cogenerazione alimentati a biomasse vegetali, per la produzione di biogas, massificazione, pellet, fotovoltaici o solari, eolici, biotermici e idroelettrici, pompe di calore, raccolta prodotti, sottoprodotti e residui della produzione agricola, zootecnica e forestale, consegna e commercializzazione delle biomasse ottenute).

In generale occorre sottolineare come non emerga una scelta netta rispetto a quale fonte di energia privilegiare. Tuttavia, tali investimenti per i PSR sono innovativi e quindi sarà necessaria una fase di sperimentazione per meglio delineare specificità e priorità da privilegiare nei diversi ambiti regionali. Si consideri, inoltre, che l'attivazione di impianti alimentati da biomasse agricole o forestali<sup>10</sup>, implica dei fabbisogni in termini di infrastrutture e servizi e di misure di supporto (animazione, informazione, interventi infrastrutturali, ecc.) che vanno soddisfatti per consentire l'effettivo avvio della valorizzazione in chiave bio-energetica di una data area. A questo riguardo si rileva nei PSR che attivano la misura un tentativo di proporla in forma integrata con interventi infrastrutturali e di servizio che possano agevolare processi di valorizzazione di tale natura. A livello regionale inoltre dovrebbe essere in corso l'individuazione, finanziata dal Mipaaf per mezzo del programma nazionale bio-combustibili, dei bacini bioenergetici che potrebbe servire a meglio indirizzare le misure per le bioenergie attivate nei PSR.

Nella maggior parte dei PSR regionali, le tipologie di intervento hanno come beneficiari le imprese agricole, singole e/o associate, e/o membri della famiglia agricola. Fanno eccezione, la Lombardia, Friuli Venezia Giulia e Toscana, nonché alcune Regioni (Piemonte, Abruzzo e Sardegna) che riducono i beneficiari rispettivamente agli imprenditori agricoli professionali e ai soli

---

<sup>9</sup> Si tratta di un'azione che per conseguire effettivi risultati dovrà necessariamente far leva sia sulle Misure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) relative agli Assi 1 (ammodernamento aziendale, servizi, informazione, ricambio generazionale, accrescimento del valore aggiunto dei prodotti, infrastrutturazione, ecc.), all'Asse 2 (metodi eco-compatibili, investimenti non produttivi, ecc.) e all'Asse 3 (diversificazione, formazione e informazione) e su politiche di altri settori, a partire dai corrispettivi Programmi Operativi Regionali (POR) relativi alle politiche regionali e di coesione fino alle politiche sociali, ambientali, occupazionali, sanitarie, ecc.

<sup>10</sup> Gli investimenti per la produzione di bioenergie da biomasse (agricole e forestali) sono finanziabili anche nell'asse 1 dalle misure 121 modernizzazione delle imprese agricole; 122 Miglioramento del valore economico delle foreste; 123 accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e della silvicoltura. In questi casi sussistono delle limitazioni relativamente all'utilizzo di materie non provenienti dall'azienda e alla vendita a terzi dell'energia prodotta.

membri della famiglia agricola. Anche in questo caso, la Puglia e la Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica compreso tra il 25% e il 75%, in quanto aiuti alle imprese, in regime *de minimis* (Reg. 1998/2006). Le Regioni hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (Valle D'Aosta e Sardegna), aree territoriali (Piemonte e Abruzzo) e mediante più criteri (Lombardia, Veneto, Liguria, Marche, Lazio), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Provincia autonoma di Trento e Toscana). Infine, sono aumentate le Regioni che hanno utilizzato tassi di contribuzione fissi e variabile tra il 50% (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Puglia, Basilicata e Calabria), il 60% (Umbria) e il 75% (Sicilia).

Dal punto di vista della territorializzazione, solo due Regioni riservano l'applicazione della misura all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani e con priorità nelle aree deboli (Umbria e Marche). Alcune Regioni (Piemonte, Toscana, Lazio e Basilicata) individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di agricoltura sociale. Altre Regioni racchiudono la selezione alle sole aree B, C e D senza priorità (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, Puglia e Sardegna) o riducono i territori ammissibili alle sole aree C e D (Friuli Venezia Giulia, Liguria e Sicilia) o alla sola area D (Valle D'Aosta e Trento). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%).

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, anche in questo caso le modalità sono molteplici. Esso è così distribuito tra tipologia e Regioni:

- regia regionale (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sicilia)
- approccio Leader mediante l'Asse 4 del PSR (Lombardia e Lazio)
- regia regionale e approccio Leader (Valle D'Aosta, Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Puglia e Sardegna)
- altre modalità mediante regia regionale e progetti finalizzati (Piemonte) o piani integrati (Basilicata e Calabria).

## **Inserire qui tabella 10.4**

### **10.4 Le caratteristiche degli interventi previsti per le PMI**

Gli interventi previsti nell'ambito della misura volta al sostegno di microimprese possono essere ricondotti a due principali tipologie:

1. sostegno alla creazione di PMI
2. sostegno allo sviluppo di PMI già esistenti.

Le Province autonome di Trento e Bolzano non hanno inteso attivare la misura. A loro volta, alcune Regioni<sup>11</sup> hanno definito anche il ramo di attività delle PMI disaggregandolo in:

- artigianali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sardegna)
- turistico (Umbria, Campania)
- agro-alimentare (Sicilia)

---

<sup>11</sup> Ad eccezione di Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Puglia e Basilicata.

- energia rinnovabile (Veneto, Umbria, Lazio, Sicilia)
- servizi alle imprese e alla popolazione (Lazio, Molise, Campania, Sardegna);
- commercio (Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria, Sardegna)
- ambiente (Valle D'Aosta, Sicilia).

Tutte le Regioni, a eccezione dell'Emilia Romagna e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, attivano questa misura.

In questo ambito vengono finanziati investimenti per la creazione, l'ampliamento o l'adeguamento delle PMI in diversi rami di attività economica.

Le azioni sono rivolte a destinatari non appartenenti al settore agricolo, a eccezione della Valle D'Aosta che introduce una priorità per le microimprese orientate a mantenere il patrimonio ambientale e condotte da membri della famiglia agricola. Altre Regioni, inseriscono delle priorità a giovani (Umbria, Puglia), donne (Puglia, Sicilia), disoccupati, inoccupati, diversamente abili (Umbria) e fasce deboli (Puglia).

Gli aiuti vengono concessi secondo la regola del *de minimis*, con un tasso di contribuzione pubblica che varia tra il 40% e il 75% a seconda della localizzazione dell'investimento, degli interventi previsti, delle modalità attuative e dei beneficiari. In particolare, la maggior parte delle regioni utilizzano un tasso di contribuzione pubblica compreso tra il 40% (Piemonte, Lazio), il 50% (Valle D'Aosta, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna) e il 75% (Sicilia), laddove altre Regioni utilizzano un tasso variabile di contribuzione pubblica tra il 25% e il 70% (Veneto) a seconda delle aree (Aree B,C e D), delle modalità attuative (singoli o collettivi) e del tipo di investimento (materiale o immateriale), tra il 40% e il 60% (Lombardia, Toscana) a seconda della localizzazione (aree svantaggiate) e dei beneficiari (giovani), tra il 40% e il 50% (Friuli Venezia Giulia) e tra il 30% e il 50% (Marche) a seconda delle azioni e delle aree.

Anche in questo caso, tutte le Regioni, a eccezione dell'Umbria che prevede l'intero territorio con priorità per le aree rurali con problemi di sviluppo, hanno optato per la concentrazione territoriale degli interventi nelle aree più deboli e marginali (aree C e D).

Per quanto riguarda le modalità attuative, le Regioni prevedono forme integrate di attuazione, quali la regia regionale e l'approccio Leader (Abruzzo), nonché i progetti integrati (Basilicata, Calabria) o solo approccio Leader (Lombardia, Valle D'Aosta, Veneto, Marche, Molise, Puglia, Sardegna) o l'approccio integrato (Piemonte).

**inserire qui tabella 10.5**

## **10.5 Le caratteristiche degli interventi previsti per le attività turistiche**

Gli interventi previsti nell'ambito della misura 313 - incentivazione di attività turistiche - possono essere ricondotti a cinque principali tipologie:

1. infrastrutturazione su piccola scala (centri informativi, segnaletica turistica, ecc.)
2. infrastrutturazione ricreativa e sportiva (percorsi naturalistici, tematici, enogastronomici, accesso aree naturali e paesaggistiche)
3. piccola ricettività (ostelli, rifugi, aree sosta per camper)
4. creazione di reti pubbliche e private a supporto dell'offerta turistica locale

- sviluppo e commercializzazione servizi turistici (pacchetti turistici, tele prenotazioni, promozione, manifestazioni, trasporti, progetti pilota, studi di settore, guide, supporti informatici e multimediali, ecc.).

Le uniche due Regioni che non attivano la misura sono il Friuli Venezia Giulia e il Molise.

Questa misura si distingue dalle altre perché qui ritroviamo anche investimenti volti a migliorare le condizioni generali del contesto in termini naturalistici e paesaggistici, di infrastrutturazione (su piccola scala, itinerari, centri di informazione e accoglienza, ricreativi, ecc.) e dei servizi alle imprese (gestione integrata dei servizi, diffusione delle tecnologie di informazione e comunicazione, progettazione, promozione e commercializzazione di prodotti turistici, ecc.).

La maggior parte delle Regioni (Valle D'Aosta, Bolzano, Veneto, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) hanno scelto di destinare a questa misura interventi a carattere immateriale e materiale. Le restanti Regioni hanno optato solo per interventi di contesto. La provincia di Bolzano finanzia attraverso questa misura gli investimenti nelle aziende agricole alpestri per attività agrituristiche, generalmente incluse dalle altre amministrazioni nel campo di applicazione della misura 311.

I beneficiari della misura vanno al di là degli operatori economici, agricoli e non, e comprendono, oltre a questi ultimi, anche Enti locali, Enti gestori di aree protette, Gruppi di Azione (GAL), partenariati, microimprese, Consorzi di promozione turistica, Associazioni agrituristiche, Fondazioni non profit, Associazioni di imprese, ecc.. L'infrastrutturazione è quasi sempre a carico degli Enti locali, laddove lo sviluppo e la promozione e commercializzazione dei servizi turistici vede impegnati Consorzi turistici, GAL, Associazioni, ecc.. Da evidenziare che la sola Provincia autonoma di Bolzano inserisce tra i beneficiari di questa misura gli imprenditori agricoli.

Per quanto riguarda i tassi di contribuzione pubblica, in questa misura essi presentano, per la immaterialità degli interventi, tassi più alti rispetto a quelli delle misure precedenti e variano tra il 40% e il 100% a seconda del tipo di investimento (materiale, immateriale) e dei soggetti beneficiari (Ente pubblico o privati). Per le attività realizzate da enti pubblici il tasso di partecipazione varia tra l'80% e il 100% a seconda delle specifiche scelte effettuate nei programmi. Nel caso di investimenti realizzati da privati il tasso di contribuzione pubblica previsto è generalmente tra il 40% e il 60%.

Per questa misura sono abbastanza numerose le Regioni, a eccezione dell'Umbria che copre l'intero territorio regionale esclusi i centri urbani, che attribuiscono una priorità nella concessione degli aiuti a investimenti realizzati in zone specifiche, variamente delimitate, ma quasi sempre identificate nelle aree C e D. Abruzzo, Veneto e Calabria le estendono anche nelle aree B.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione della misura, vengono confermate in generale quelle analizzate precedentemente, con forti caratterizzazioni a livello di azioni previste. Infatti, Piemonte e Bolzano attuano la misura attraverso la regia regionale per gli interventi di infrastrutturazione e lasciano spazio alla progettazione integrata o approccio Leader per gli interventi di sviluppo e commercializzazione dei servizi turistici. Anche Valle D'Aosta e Trento utilizzano entrambe le modalità. Alcune Regioni infine presentano o l'una (regia regionale per Emilia Romagna e Marche) o l'altra modalità (approccio Leader per la Sardegna). Anche per questa misura, si registrano Regioni (Veneto, Basilicata, Calabria e Sicilia) che applicano modalità diversificate (dalla regia regionale alle domande individuali fino alla progettazione integrata).

**Inserire qui tabella 10.6**

## 10.6 L'intensità del sostegno e le risorse finanziarie previste

Sebbene nei contesti regionali in fase di programmazione sia stato attribuito alle misure di diversificazione un ruolo importante nel sostegno allo sviluppo dei territori rurali, i piani finanziari inficiano le enunciazioni di principio. L'ammontare delle risorse pubbliche deve, infatti, raggiungere una massa critica tale da consentire di incidere in maniera significativa sull'ampliamento degli sbocchi occupazionali, in settori collegati con l'agricoltura, nelle aree rurali interessate. Infatti, le risorse finanziarie delle tre misure di diversificazione sono pari a 792,20 milioni di euro, quasi la metà di quelle destinate all'intero Asse 3, pari a 1.414,14 milioni di euro, e appena il 9% del totale, pari a 16.604,48 milioni di euro.

In termini di entità delle risorse loro destinate, il ruolo delle misure volte alla diversificazione economica nelle aree rurali è limitato sia nel Centro-Nord che nel Sud. La quota di risorse assegnata a tali misure, che sono legate allo sviluppo del territorio e potenzialmente destinabili a una platea più ampia di quella degli imprenditori agricoli non supera nel complesso il 9% della spesa totale programmata<sup>12</sup>. L'esperienza derivante dalla programmazione precedente, pur avendo messo in evidenza che l'insieme delle misure comprese in questo Asse abbia assorbito una quota di risorse inadeguata e non abbia generato un impatto significativo sul territorio, è stata tenuta poco presente nella nuova fase di programmazione almeno dal punto di vista della distribuzione delle risorse finanziarie tra Assi. Infatti, la maggior parte delle risorse continua a essere distribuita tra le misure prettamente agricole, lasciando poco spazio a quelle più propriamente territoriali che perseguono obiettivi di attrattività delle aree rurali, di diversificazione delle attività aziendali ed economiche e di miglioramento della qualità della vita.

Se si guarda al totale Italia, l'Asse 3 prevede il 9% contro un minimo da Regolamento del 10%. Le tre misure qui considerate raggiungono appena il 5% del totale. La quantità di risorse più consistente (73% del totale delle tre misure) è stata destinata alla misura 311. Agli interventi per l'incentivazione delle PMI e delle attività turistiche è stato assegnato un ruolo decisamente marginale in termini di finanziamenti (13% e 15% rispettivamente).

In media la quota di risorse complessivamente attribuite alle misure qui considerate è meno elevata nelle regioni dell'obiettivo convergenza (4%), rispetto a quelle del Centro-Nord (6%). Scendendo nel dettaglio delle misure, si rileva una maggiore concentrazione delle risorse sulla misura 311 nelle aree del Centro-Nord, cui va quasi il 79% delle risorse totali contro il 64% del Sud, laddove queste ultime destinano più risorse alla misura 312 e 313 (18%) rispetto a quelle del Centro-Nord (rispettivamente 9% e 12%). Ciò farebbe supporre che le regioni del Centro-Nord hanno dato maggiore peso alla diversificazione delle attività aziendali, laddove quelle del Sud propongono con enfasi interventi di diversificazione economica nelle aree rurali.

Le scelte poi operate dai PSR delle Regioni sono in linea con il PSN poiché esse destinano in media all'Asse 3 il 9% dei fondi, con punte significative per la Campania (15%), Molise (14%), Trento (12%) e Toscana, Lazio e Abruzzo (11%). Sarebbe interessante inoltre verificare la distribuzione delle risorse tra le diverse tipologie di intervento previste nell'ambito di ciascuna misura. Tale valutazione non è stata effettuata perché nell'ambito del processo di programmazione le risorse complessivamente attribuite alle singole misure non sono state ripartite tra le tipologie di intervento finanziabili. La distribuzione dei fondi pubblici tra le specifiche azioni contemplate dai piani potrà essere valutata solo in fase di attuazione in termini di spesa effettivamente realizzata.

### Inserire qui tabella 10.7

---

<sup>12</sup> In realtà, oltre alle risorse previste nell'ambito dei piani cofinanziati dall'UE, andrebbero considerati i fondi destinati agli interventi di diversificazione che sono finanziati nell'Asse 4 (vedi capitolo 13) o con risorse nazionali (aiuti di Stato, vedi capitolo 16).

## Inserire qui tabella 10.8

### 10.7 Conclusioni

Nel complesso, pur rifacendosi alla logica di fondo che ha ispirato l'impostazione della politica agricola dell'Unione, secondo cui lo spazio rurale coincide con quello agricolo, si denota in questa programmazione un'evoluzione della filosofia che potrebbe invertire la tendenza della politica rurale comunitaria fino a farle assumere quella valenza territoriale da tutti auspicata (OCSE, 2006).

L'analisi delle tipologie di intervento individuate dalle Regioni e del loro grado di orientamento verso una platea più vasta di quella degli imprenditori agricoli consente una prima valutazione, di natura qualitativa, circa la valenza attribuita a questi strumenti. I contenuti specifici delle azioni finanziate sono spesso chiaramente riconducibili a obiettivi di competitività del sistema territoriale, essendo diretti alla realizzazione di investimenti il cui fine è lo sviluppo dell'attrattività delle aree rurali e di nuove attività.

Un aspetto da considerare, inoltre, è il livello di territorializzazione degli interventi. La concentrazione degli aiuti, prevista nelle aree più marginali e bisognose, rende efficace la politica di sviluppo rurale in considerazione che la politica comunitaria ha esteso il campo di applicazione a tutte le aree dell'Unione. In Italia, attraverso criteri e modalità differenti, ma coerenti con la territorializzazione, definita nel PSN, la maggior parte delle Regioni, a eccezione di Umbria e Marche, ha selezionato aree e/o optato per una priorità territoriale degli interventi.

Gli obiettivi dell'Asse possono essere più facilmente raggiunti combinando tipologie di intervento diverse (diversificazione, creazione di micro-imprese, investimenti per il patrimonio culturale e paesaggistico, servizi e infrastrutture locali) e accompagnando gli interventi delineati sopra con azioni orizzontali volti alla crescita del capitale umano e sociale nelle aree rurali, potenziando le attività formative e informative. Con la nuova politica agraria l'imprenditore agricolo si trova di fronte nuove sfide e nuove prospettive con cui deve imparare a relazionarsi. Il suo ruolo non è più limitato alla produzione, occorre che impari nuove professioni garantendo nuovi servizi (qualità, sicurezza alimentare, ambiente, servizi sociali, ecc.) e di fatto l'imprenditore spesso non ha le competenze e gli strumenti necessari per intraprendere le cosiddette funzioni secondarie dell'agricoltura. Sarebbe opportuno supportare, soprattutto al Sud, mediante azioni di servizio, lo sviluppo della progettualità, la diffusione delle esperienze e delle buone pratiche.

Dall'analisi sulla distribuzione delle risorse finanziarie tra assi, emerge che la politica di sviluppo rurale risente ancora, e molto, dell'involucro della PAC all'interno della quale è nata. Il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 dovrebbe essere gestito in maniera integrata e coordinata con le altre politiche di sviluppo in modo da trasformare i PSR nella loro applicazione concreta da contenitori di vecchia PAC in veri strumenti di sviluppo locale, centrati sull'impresa, ma attenti a valorizzare il legame con il territorio. Il PSR non dovrebbe essere altro che *uno* strumento per lo sviluppo locale delle aree rurali, e non *la* politica di sviluppo rurale. In tutti i Paesi avanzati le politiche di sviluppo rurale stanno assumendo una valenza sempre più territoriale nel senso che l'accento viene posto sulle condizioni generali che creano sviluppo nei diversi ambiti territoriali piuttosto che sulle politiche settoriali le quali, come rileva l'OCSE (2006), non sono più in grado di far emergere il potenziale delle regioni rurali. L'approccio stenta peraltro a decollare nell'UE tanto che nel nuovo ciclo dei Fondi strutturali 2007-2013 le politiche di sviluppo rurale vengono riportate nell'ambito prettamente agricolo separandole dalle politiche regionali. Eppure un'azienda è competitiva se opera in un territorio competitivo ed è questo il motivo per cui lo sviluppo rurale deve assumere una dimensione orizzontale degli interventi. Bisogna tendere a una reale integrazione tra azioni/interventi e politiche. La complessità delle problematiche che

attengono alla multifunzionalità dell'agricoltura richiede un approccio integrato. Non ha pertanto senso, come spesso accade, che si guardi con diffidenza alla possibilità di integrare politiche (e risorse finanziarie) dell'agricoltura, dell'ambiente, del sociale se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi, percorsi più inclusivi, pratiche eco-compatibili e, nel contempo, accrescere reputazione e reddito per le imprese agricole.

Come tutti i processi di sviluppo, anche i percorsi rurali qui trattati hanno bisogno della spinta propulsiva dei saperi e dell'interazione delle diverse forme di conoscenza: scientifica, manageriale, tacita, locale, tradizionale e così via (Fonte et al., 2007). Per favorire un nuovo modello locale, l'agricoltura contadina dovrebbe svilupparsi mediante processi e azioni su più fronti, insieme con gli operatori locali e volte a rafforzare il sistema delle conoscenze, consolidare le esperienze in atto, potenziare le relazioni tra operatori pubblici e privati, sviluppare azioni di servizio al modello che si costruisce.

Il primo problema che si pone è quello di approfondire le caratteristiche del contesto per individuare percorsi di sviluppo locale rispondenti alle esigenze della popolazione. Le aree rurali difficilmente riusciranno a esprimere tutto il proprio potenziale attrattivo se si limiteranno a valorizzare in modo esclusivamente commerciale le componenti della ruralità – l'offerta turistica, i valori della tipicità – e non punteranno a favorire la rigenerazione di valori immateriali che sono alla base della domanda di ruralità.

In secondo luogo andrebbe colmato il deficit informativo e formativo. Spesso gli agricoltori che si apprestano a presentare istanze a valere sulle misure dei PSR o i tecnici delle regioni che preparano i PSR, non hanno cognizione del fatto che alcune misure dello sviluppo rurale possono essere utilizzate per diversificare le attività, per costruire modelli di sviluppo diversi rispetto a quelli convenzionali. Si sottolinea, inoltre, l'importanza della formazione e della consulenza agli agricoltori. Con la nuova politica agraria l'imprenditore si trova infatti di fronte nuove sfide e nuove prospettive con cui deve imparare a relazionarsi. Il ruolo dell'agricoltore non è più limitato alla produzione, occorre che impari nuove professioni garantendo nuovi servizi (qualità, sicurezza alimentare, ambiente, servizi sociali, ecc.) e di fatto gli imprenditori molto spesso non hanno le competenze e gli strumenti necessari per intraprendere le cosiddette funzioni secondarie dell'agricoltura.

In terzo luogo, sarebbe necessario aumentare la densità delle relazioni tra gli attori locali, pubblici e privati, appartenenti a diversi settori. Le relazioni dovrebbero definire sistemi organizzativi volti alla gestione integrata del processo di sviluppo locale. Un altro importante lavoro da fare è quello di allargare i partenariati a nuovi soggetti esterni al mondo agricolo, ma con i quali il mondo agricolo intrattiene relazioni e che fino a poco tempo fa non avevano tradizionalmente nessun rapporto. Ci sono ambiti nuovi di intervento che presuppongono conoscenze e professionalità nuove tra gli operatori e tra i tecnici e l'interazione tra soggetti diversi. Rafforzare ed espandere le reti relazionali ha, inoltre, una valenza più ampia nel processo di sviluppo rurale perché potrebbe rivelarsi un'operazione cruciale nel determinare la capacità di attrazione e la reputazione dei sistemi locali. Queste reti spesso sono già abbozzate a livello rudimentale e, dunque, si tratta solo di rivitalizzarle e gestirle in modo imprenditoriale, in forte connessione con le economie locali legate alla domanda di ruralità che proviene dalle aree urbane come espressione appunto di bisogni profondi, valoriali. Di conseguenza è necessario un ripensamento della *governance*, affinché lo sviluppo rurale possa assumere al centro pratiche agricole alternative, non quelle moderne convenzionali, in modo tale da rafforzare i soggetti capaci di cooperare socialmente per la difesa di "beni comuni".

In quarto luogo sarebbe opportuno supportare, mediante azioni di servizio, lo sviluppo della progettualità, la diffusione delle esperienze e delle buone pratiche.

Infine, bisogna tendere a una reale integrazione tra azioni/interventi e politiche. La complessità delle problematiche che attengono alla multifunzionalità dell'agricoltura richiede un

approccio integrato. Non ha pertanto senso, come spesso accade, che si guardi con diffidenza alla possibilità di integrare politiche (e risorse finanziarie) dell'agricoltura, dell'ambiente, del sociale se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi, percorsi più inclusivi, pratiche eco-compatibili e, nel contempo, accrescere reputazione e reddito per le imprese agricole.

Si tratta di favorire un processo che non è mosso unicamente dai mercati e dalla tecnologia, ma anche da altre forze propulsive, come la flessibilità dell'organizzazione sociale e la rigenerazione di quei valori del mondo rurale compatibili coi cambiamenti culturali.