

---

**LINEE GUIDA PER LA GESTIONE AGRICOLA  
AMBIENTALE PARTECIPATA DELLE RISORSE NATURALI,  
DELLA BIODIVERSITÀ E DEL PAESAGGIO ATTRAVERSO  
ORGANISMI COLLETTIVI TERRITORIALI**

Giugno 2015

---

**Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale 2007-2013**

**MIPAAF Ufficio DISR 2 - Responsabile: Dott. Paolo Ammassari**

**ISMEA - Responsabile: Dott. Camillo Zaccarini**

**Gruppo di lavoro: Flaminia Ventura, Pierluigi Milone, Pasquale Raiola, Gianluca Colavolpe, Pietro Palazzo, Vittorio Gagliardi, Gabriella Galizia e Salvatore Golia**

**Documento redatto a cura di: Flaminia Ventura**

---

# Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>5</b>
<b>1. PERCHÉ UNA GESTIONE COLLETTIVA E PARTECIPATA?</b> .....	<b>7</b>
1.1. LE MOTIVAZIONI E I VANTAGGI DI UN'AZIONE TERRITORIALE E COLLETTIVA.....	9
1.2. LA VERSATILITÀ DELL'APPROCCIO COLLETTIVO E TERRITORIALE RISPETTO ALLA PRODUZIONE DA PARTE DELL'AGRICOLTURA DEI DIVERSI BENEFICI AMBIENTALI .....	11
<b>2. LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA NUOVA PAC</b> .....	<b>21</b>
2.1. PRIMO PILASTRO .....	21
2.2. SECONDO PILASTRO .....	22
<b>3. L'APPROCCIO PARTECIPATIVO: RILEVANZA E METODO DI GESTIONE DEI GRUPPI DI STUDIO</b> .....	<b>27</b>
3.1. GLI ELEMENTI CRUCIALI DI GOVERNANCE DEI GRUPPI .....	28
3.1.1. <i>L'animazione</i> .....	29
3.1.2. <i>L'assetto istituzionale</i> .....	31
3.1.3. <i>Il supporto finanziario</i> .....	32
3.1.4. <i>Le relazioni all'interno del gruppo</i> .....	33
3.1.5. <i>La leadership</i> .....	34
<b>4. UN ESEMPIO: IL PROGETTO PILOTA DEL CONSORZIO DI BONIFICA INTEGRALE DEI BACINI SETTENTRIONALI DEL COSENTINO</b> .....	<b>34</b>
4.1. L'AMBITO E LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEL PROGETTO.....	35
4.2. LA METODOLOGIA.....	36
4.2.1. <i>Prima fase: la sensibilizzazione dei diversi attori locali attraverso incontri pubblici</i> 36	
4.2.2. <i>Seconda fase: individuazione di agricoltori di riferimento e avvio e gestione dello study group</i> .....	42
4.2.3. <i>Terza fase: incontri finalizzati alla creazione di possibili alleanze nel territorio</i> 44	
4.2.4. <i>Quarta fase: presentazione pubblica del progetto</i> .....	46
4.3. I DIECI PUNTI CRITICI RICONTRATI NEL PROCESSO PARTECIPATO .....	46
4.4. I PUNTI DI FORZA NELL'ESPERIENZA DEL PROGETTO PILOTA.....	48
<b>5. I MODELLI DI GOVERNANCE NELL'APPROCCIO COLLETTIVO ALLA GESTIONE DELLE ACA</b> <b>50</b>	
5.1. LA PROCEDURA AMMINISTRATIVA E ORGANIZZATIVA PER I DIVERSI MODELLI .....	67
<b>6. IL SOGGETTO PROPONENTE: SOGGETTO INTERMEDIO COORDINATORE E/O BENEFICIARIO DIRETTO</b> .....	<b>76</b>
6.1. CARATTERISTICHE DEL PROPONENTE: L'OPERATORE AGRO-AMBIENTALE .....	76
<b>7. IL PROGETTO</b> .....	<b>85</b>
7.1. STRUMENTI CONNESSI ALLE MISURE AGRO-CLIMATICO-AMBIENTALI .....	86
7.2. I CONTRATTI GESTIONE COLLETTIVA IN PRESENZA DI SOGGETTI COLLETTIVI INTERMEDI BENEFICIARI89	
7.2.1. <i>Contratto tipo per la gestione agro-ambientale e del paesaggio tra il soggetto collettivo e gli agricoltori/gestori del territorio</i> .....	90
7.3. LE PARTI DEL CONTRATTO.....	90

---

7.3.1.	<i>Anagrafica</i> .....	90
7.3.2.	<i>Le premesse e la struttura del contratto</i> .....	91
7.4.	PIANO DEI CONTROLLI AMMINISTRATIVI E DI CAMPO.....	95
<b>8.</b>	<b>LE SFIDE DELLA GESTIONE COLLETTIVA PER LE AUTORITÀ NAZIONALI E REGIONALI</b> .....	<b>98</b>
8.1.	DALL'AZIONE COLLETTIVA A QUELLA ANCHE PARTECIPATA.....	101
8.2.	DEMARCAZIONE DELL'APPROCCIO COOPERATIVO .....	104
<b>9.</b>	<b>RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>107</b>
<b>10.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>109</b>

---

# Introduzione

## Obiettivo delle linee guida

Queste linee guida alla **gestione collettiva di tipo partecipativo delle azioni finanziabili all'interno della Misura 10 "Pagamenti Agro-Climatico-Ambientali"** (art.28 del Reg. UE 1305/2013) dei nuovi Piani di Sviluppo Rurale hanno lo scopo di fornire, a coloro che sono direttamente coinvolti negli organismi collettivi che intendono gestire tali azioni, alcuni strumenti e suggerimenti pratici per predisporre e attuare un Progetto di gestione collettiva e partecipata in diversi contesti e secondo le modalità più appropriate alla situazione socio-istituzionale e ambientale locale.

La guida fa riferimento al nuovo quadro normativo della Misura 10, che prevede la possibilità di avere beneficiari collettivi e sostiene i costi che derivano da una tale gestione attraverso un incremento dei costi di transazione legati all'attuazione degli impegni agro-climatico ambientali. Tuttavia, vengono illustrate brevemente anche le diverse possibilità offerte dalla nuova Politica Agricola Comune a sostegno di progetti di gestione sostenibile, collettiva e anche partecipata del territorio e dell'ambiente, da parte di agricoltori e altri soggetti gestori di fondi agricoli in particolare dalla nuova Misura 16 "Cooperazione" introdotta nei Piani di Sviluppo Rurale dal Regolamento (UE) 1305/2013 art. 35.

**I destinatari principali delle linee guida sono principalmente coloro che intendono implementare le misure agro-climatico-ambientali attraverso un soggetto collettivo e con una partecipazione da parte dei potenziali beneficiari anche nella definizione degli impegni.** Il documento fa comunque riferimento anche ai possibili percorsi che possono portare a un tale risultato attraverso **situazioni intermedie** che possono costituire importanti esperienze di gestione collettiva e partecipata senza un'iniziale responsabilità diretta di un soggetto intermedio, con tutte le conseguenze giuridico amministrative che questo comporta (contratti con i beneficiari, sistema di controllo e monitoraggio, ecc.).

Le linee guida dovrebbero comunque essere utili anche per le Autorità di Gestione (AdG) e gli altri soggetti che partecipano a diverso titolo alla gestione del territorio e delle sue risorse naturali mobilitate nei processi agricoli, offrendo loro una migliore comprensione di alcune questioni chiave cui i soggetti coinvolti devono far fronte in un progetto di gestione collettiva e partecipata delle misure agro-climatiche-ambientali (ACA) e più in generale dell'ambiente.

Nel **capitolo 1** vengono illustrate le **motivazioni di un approccio collettivo**, la sua versatilità e i potenziali maggiori benefici che possono derivare per il territorio e per l'ambiente, anche utilizzando esempi di **esperienze pilota** italiane ed europee. Nel **capitolo 2** vengono riportati i **riferimenti normativi** che consentono e supportano l'approccio collettivo sia nel Primo che nel Secondo Pilastro della Politica Agricola Comune. Il **capitolo 3** è dedicato ai **metodi di gestione** di progetti collettivi nei quali si intende stimolare la partecipazione diretta dei beneficiari al disegno e alla gestione del progetto stesso. Nel **capitolo 4** viene utilizzata **l'esperienza di un progetto pilota** in

---

**un'area del Sud Italia** oggetto di sperimentazione da parte della Rete Rurale Nazionale per **approfondire la metodologia partecipativa ed esaminarne punti di forza e di debolezza**. Nel **capitolo 5** si affrontano le problematiche relative alle **procedure amministrative e di tipo organizzativo** che possono derivare dalla scelta di un approccio collettivo. I **capitoli 6 e 7** sono dedicati rispettivamente alle **caratteristiche del soggetto promotore, e alle fasi e strumenti per la stesura e realizzazione del progetto collettivo**. Infine, nei **capitoli 8 e 9** vengono riportati i **principali vantaggi, ma anche difficoltà per le Autorità di Gestione Regionali e Nazionali** nell'utilizzazione di approcci collettivi e partecipati nell'ambito dei programmi di Sviluppo Rurale.

---

# 1. Perché una gestione collettiva e partecipata?

Il supporto alla produzione di beni pubblici ambientali da parte degli agricoltori costituisce un elemento centrale di tutta la nuova Politica Agricola Comune e non più solo dello sviluppo rurale. La PAC cofinanzia schemi nazionali che sono finalizzati: alla biodiversità della flora e fauna selvatica, a quella agricola e a quella del suolo; al mantenimento del paesaggio agricolo e rurale; alla qualità dell'acqua con particolare riferimento a quanto previsto dalla direttiva acque; alla razionalizzazione dell'uso della risorsa irrigua; alla produzione di energia alternativa; alla mitigazione delle emissioni di gas serra e all'adattamento ai cambiamenti climatici. I beni e servizi che fanno riferimento agli ambiti sopra descritti sono remunerati solo se vanno oltre il livello richiesto dalle legislazioni europee e nazionali codificate all'interno di norme di condizionalità e di *baseline* di pratiche ordinarie.

L'obiettivo di medio e lungo periodo è quello di accompagnare le imprese verso sistemi e pratiche produttive sempre più sostenibili in un processo di *up-grading* della produzione congiunta di beni agricoli e beni ambientali. L'efficacia di queste misure di supporto dipende da diversi fattori, tra i quali la scala con cui i beni e servizi pubblici sono prodotti dal settore agricolo. Tale scala varia sensibilmente da territorio a territorio e in riferimento alla tipologia di bene pubblico ambientale: si va dal supporto alla gestione di pochi ettari rinaturalizzati (ad esempio EFA - *Ecological Focus Area*), fino alla gestione complessiva in modo più sostenibile dell'intera azienda o del territorio, che può interessare l'utilizzo congiunto di diverse misure (questo è l'approccio introdotto dal governo francese con il concetto di produrre diversamente o produrre in agro-ecologia).

Il concetto di servizi eco-sistemici e beni pubblici prodotti dall'agricoltura è ormai di uso comune, essendo stato introdotto da oltre venti anni. Tuttavia, quello che sta emergendo è la necessità di arricchire questo concetto con una valutazione dei benefici diretti che vengono prodotti nell'ecosistema. Tale valutazione, che dovrebbe condurre ad una quantificazione anche economica del beneficio, è funzionale sia a giustificare la continuità del sostegno pubblico, sia a individuare possibili valorizzazioni commerciali dirette, come ad esempio nel caso dell'impollinazione e della produzione di erbe spontanee per usi medicinali, o indirette, come ad esempio l'incorporamento del valore di naturalità e di mantenimento del paesaggio nel prezzo del prodotto.

Tali considerazioni sono alla base dell'approccio territoriale collettivo nella gestione di pratiche benefiche per l'ecosistema e delle misure preposte al loro sostegno. La possibilità di una gestione collettiva e territoriale costituisce una

---

delle principali innovazioni della nuova PAC (prevista sia nel primo che nel secondo pilastro). In questo documento sono affrontate le **condizioni per l'attuazione di un'efficace e concreta gestione collettiva della produzione di beni pubblici nel prossimo periodo di programmazione**. Tali condizioni riguardano, da una parte, i soggetti che possono garantire tale efficacia e concretezza e, dall'altra, le metodologie partecipative finalizzate ad individuare con gli stessi agricoltori le pratiche più efficaci e attuabili per rispondere alle emergenze ambientali esistenti nei singoli territori e migliorarne continuamente la sostenibilità.

Un'**azione collettiva** è un'azione intrapresa da "un gruppo di attori per raggiungere un interesse/scopo comune" (RS Meinzen, Di Gregorio, 2004). L'azione collettiva ha quindi senso e rilevanza quando la cooperazione di più attori produce delle sinergie che rendono più efficaci ed efficienti le azioni dei singoli.

La dimensione territoriale e collettiva vede come **attori** non solo gli agricoltori – che comunque continuano ad essere i principali utilizzatori del territorio<sup>1</sup> e di risorse naturali rilevanti come il suolo e l'acqua –, ma anche altri attori sia locali che extra-locali che a diverso titolo hanno interesse/partecipano ai benefici di tipo ambientale derivanti da specifiche pratiche messe in atto sul territorio. Si tratta sia di attori pubblici deputati alla gestione del territorio sia di attori privati come altri imprenditori e sempre più spesso ONG che rappresentano le istanze e le attese della società civile a livello globale e locale.

L'approccio territoriale e collettivo per la produzione di benefici ambientali, sebbene prenda l'avvio da azioni che riguardano i processi agricoli, assume sempre più spesso la forma di cooperazione tra agricoltori e altri attori del territorio, contribuendo a sviluppare sinergie e interessi comuni che sono alla base di una gestione integrata e partecipata del territorio che costituisce uno degli obiettivi prioritari delle politiche di sostegno allo sviluppo delle Aree Rurali.

L'azione collettiva nella produzione di "beni pubblici" è stata oggetto negli ultimi anni di diversi studi e dibattiti<sup>2</sup> che hanno posto in evidenza i vantaggi di un approccio "territoriale e collettivo" sia nella gestione delle risorse naturali e ambientali, sia nella gestione degli strumenti di politica agricola e ambientale finalizzati a migliorare le performance tra attività economiche, in particolare agricoltura e l'ambiente.

---

<sup>1</sup> *Nell'Unione Europea oltre il 75% della superficie è agricola.*

<sup>2</sup> *L'OCSE ha realizzato una pubblicazione nel 2013 e inoltre sono stati organizzati due workshop dal gruppo di Bruges uno nel 2013 e uno nel 2014 sul tema della cooperazione territoriale per la produzione di beni pubblici sponsorizzati dai Ministeri dell'Agricoltura dei Paesi Bassi e della Francia. Cfr. Bibliografia.*

---

## **1.1. Le motivazioni e i vantaggi di un'azione territoriale e collettiva**

La cooperazione nel settore agricolo è una pratica molto diffusa che ha avuto alla base proprio la produzione di benefici collettivi (mutualità), cioè il perseguimento degli obiettivi di coloro che vi appartenevano attraverso attività svolte in comune che consentivano di ottenere risultati migliori per i soci rispetto all'azione singola. Le esperienze di cooperazione nascono principalmente per migliorare l'accesso al mercato dei produttori agricoli attraverso l'aggregazione della produzione e il miglioramento della corrispondenza del prodotto alle richieste del mercato.

Allo stesso modo, le prime esperienze di gestione collettiva delle risorse naturali e di produzione di benefici ambientali, che nascono in Frisia, assumono la denominazione di "Cooperative ambientali", in quanto perseguono l'obiettivo di avere un migliore potere negoziale nei confronti dello Stato, che rappresenta "l'acquirente" di quei beni e servizi per i quali siamo di fronte a "fallimenti di mercato", come nel caso dei beni pubblici ambientali. Altre esperienze di cooperazione, sempre nel settore ambientale, nascono per l'utilizzo in comune di conoscenze ed attrezzature per giungere a coniugare produzione agricola e produzione di beni pubblici ambientali attraverso servizi di assistenza tecnica e servizi sostitutivi per le imprese agricole, come in alcune esperienze francesi.

I vantaggi derivanti da un approccio collettivo sono dovuti principalmente alla presenza di beni pubblici ambientali "non lineari", cioè benefici ambientali che assumono un certo valore solo quando raggiungono un determinata quantità e inoltre quando, laddove superata questa soglia minima, il loro valore assume un andamento esponenziale direttamente correlato con la quantità prodotta in uno stesso territorio (Croson and Marks, 1998). Il paesaggio, ma anche la biodiversità e la razionalizzazione dell'uso dell'acqua, sono beni pubblici di questo tipo e cioè non lineari. Si tratta proprio di quei benefici/beni pubblici che vengono perseguiti dagli incentivi agro-ambientali della Politica agricola Comune. La loro natura non lineare fa però comprendere come l'attuale implementazione delle politiche agro-ambientali, finalizzata a sostenere un'azione individuale e spesso non territorialmente specifica, non abbia sortito i risultati attesi anche a fronte di notevoli investimenti finanziari da parte della Unione Europea e dei singoli Stati membri. La stessa Corte dei Conti Europea, nella sua relazione del 2011 sulle misure agro-ambientali dello Sviluppo Rurale

---

ha riscontrato che “ gli obiettivi definiti dagli Stati membri sono numerosi e non sufficientemente specifici per valutarne il conseguimento”<sup>3</sup>.

Va comunque sottolineato che, nel caso di politiche incentivanti la produzione di beni pubblici ambientali da parte sia di agricoltori singoli sia di organismi collettivi, vi è stata una crescente attenzione alla **dimensione territoriale**, in quanto sono state riconosciute le specificità delle risorse naturali ed ambientali e del loro stato rispetto alla contesto di riferimento. Il riconoscimento di interessi collettivi o comunque comuni a più soggetti anche imprenditoriali avviene per quei beni agro-ambientali che contribuiscono a caratterizzare e dare valore ad un territorio circoscritto, ossia hanno un importante componente locale.

Anche nel caso di una centralizzazione delle politiche agro-ambientali e cioè di un quadro nazionale, come in Francia, l’approccio collettivo di tipo territoriale viene quindi riconosciuto uno strumento più efficiente ed efficace per l’ottenimento degli obiettivi territorialmente specifici di mantenimento e riproduzione delle risorse naturali e di produzione di beni pubblici.

Le esperienze di gestione collettiva del territorio finalizzata alla produzione di beni pubblici ambientali in Europa sono molteplici, ma non ancora sufficientemente conosciute, nonostante in questi ultimi anni siano stati oggetto di diversi studi e dibattiti (*Group de Bruges*).

Questi studi hanno messo in evidenza come l’approccio collettivo sia possibile e vantaggioso per la produzione da parte dell’agricoltura dei diversi beni pubblici ambientali e possa meglio coniugare una più elevata produzione di benefici ambientali, in termini quantitativi e di valore, con un approccio più imprenditoriale e minori costi di implementazione (cfr. Franks & McGloin, 2007; Prager, 2009; Mills et al., 2012; OECD, 2013).

L’utilizzazione di azioni collettive con un approccio partecipativo alla definizione, gestione e valutazione degli schemi agro-climatico ambientali costituisce oggi un potenziale miglioramento della sensibilità degli agricoltori rispetto alle performance ambientali, all’interesse per le misure previste dal PSR e alla loro efficacia.

In effetti, è stato evidenziato come l’approccio collettivo sia più efficiente in tutte quelle condizioni e habitat che vanno oltre il livello aziendale o che necessitano un comportamento coerente di più soggetti, come nel caso della

---

<sup>3</sup> Corte dei Conti Europea, Relazione speciale N-7/2011, Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente? Lussemburgo.

---

riduzione dell'inquinamento delle acque. L'approccio collettivo migliora il disegno e l'implementazione di misure di conservazione di habitat di interesse comunitario e nazionale, e del paesaggio. Questo perché il disegno delle misure può essere basato sulle condizioni locali e soprattutto sulle conoscenze locali. Inoltre, lascia maggiore spazio alle possibilità di innovazione e sperimentazione, che possono essere immediatamente trasferite dal sito sperimentale all'intero territorio.

Inoltre, le attività di formazione, divulgazione e consulenza aziendale possono essere meglio finalizzate e rese più efficaci rispetto proprio agli obiettivi di tipo ambientale, migliorando le conoscenze delle dinamiche degli ecosistemi da parte degli agricoltori, e, quindi, una loro gestione più sostenibile e professionale. Infine, nel caso di un organismo intermedio vi è, come riconosciuto dalla stessa Commissione, una significativa semplificazione amministrativa per l'agricoltore, dovuta sia ad una misura più appropriata ed attuabile perché disegnata per il contesto locale, sia alla riduzione delle pratiche amministrative previste per l'accesso alle misure agro-climatico ambientali.

Un ulteriore aspetto evidenziato negli studi condotti negli ultimi anni è quello relativo al notevole miglioramento delle relazioni tra gli agricoltori e le organizzazioni ambientaliste e gli stessi enti locali preposti alla gestione del territorio. L'approccio collettivo, infatti, sia che venga attuato attraverso il solo coordinamento sia con una gestione cooperativa e partecipata, prevede incontri ed animazioni sul territorio da parte del coordinatore o dell'organismo intermedio. Sono proprio tali incontri, sempre più rari sui territori, che consentono l'apertura e la gestione di un nuovo dialogo tra agricoltura, comunità locali e società civili (Renting e van der Ploeg, 2001).

Naturalmente, possono esserci anche degli svantaggi nella gestione collettiva riconducibili al fatto che la determinazione delle misure/interventi attuabili sul territorio può limitare la scelta dell'agricoltore e all'aumento dei costi di transazione, che possono eccedere il livello di compensazione previsto dal Regolamento per lo sviluppo rurale come è accaduto inizialmente nel caso delle "Cooperative ambientali" della Frisia.

## **1.2. La versatilità dell'approccio collettivo e territoriale rispetto alla produzione da parte dell'agricoltura dei diversi benefici ambientali**

Un importante aspetto che emerge dalla letteratura è rappresentato dalla varietà di casi ed esperienze di azioni collettive territoriali, sia rispetto agli

---

obiettivi attesi (produzione di diversi benefici ambientali), sia rispetto agli ambiti territoriali.

Le esperienze di produzione di beni pubblici ambientali attraverso forme di cooperazione che sono state documentate coprono, infatti, le diverse classificazioni di beni pubblici ambientali che sono state utilizzate in questi ultimi anni in relazione al rapporto tra agricoltura e ambiente.

Nel suo studio sulla produzione collettiva di beni pubblici, l'OCSE li distingue in tre categorie principali, in accordo con la classificazione economica corrente, sulla base del concetto di rivalità e di possibilità di esclusione:

- **Beni pubblici puri** (a bassa rivalità, difficili da escludere) come ad esempio il paesaggio, la biodiversità (compresa la diversità genetica), il controllo delle inondazioni e la conservazione del suolo.
- **Risorse comuni** (alta rivalità, difficili da escludere) sono per esempio la biodiversità funzionale (valore d'uso), sistemi di irrigazione comuni e bacini di utenza).
- **Beni di Club** (bassa rivalità, facile da escludere) sono - tra gli altri - la biodiversità accessibile ai "membri" e i sistemi di irrigazione per l'utilizzo di soli "membri del club".

Una classificazione dettagliata dei beni pubblici ambientali prodotti dall'agricoltura è stata effettuata dalla Rete Rurale Europea (2010) e riportata in diverse pubblicazioni sull'argomento (K. Hart e altri, 2011).

La classificazione è la seguente:

**Stabilità del clima**, aumentando lo stoccaggio del carbonio e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra: la sequestrazione della CO<sub>2</sub> accumulata nell'atmosfera è importante per stabilizzare il clima del pianeta. Le piante possono accumulare CO<sub>2</sub> in modo molto efficace e i metodi di coltivazione che mantengono una copertura vegetale permanente e restituiscono i residui di lavorazione al terreno sono un buon modo di rastrellamento di carbonio. Oltre a migliorare lo stoccaggio di carbonio, l'agricoltura può svolgere un ruolo importante per la riduzione delle emissioni di gas serra quali metano e protossido di azoto.

**Biodiversità**: storicamente, molte piante e animali selvatici hanno convissuto con la produzione alimentare. Tuttavia, a seguito dell'intensificazione delle pratiche agricole, oggi la biodiversità dipende fortemente dalla presenza di aree a bassa intensità di gestione, o sulla presenza di aree incolte all'interno delle

---

aziende agricole, come le strisce incolte tra colture, alberate o siepi, fossi e stagni. Questi luoghi forniscono cibo, riparo e di siti di riproduzione per gli uccelli, mammiferi e insetti e le condizioni per la persistenza di flora autoctona. La riproduzione della biodiversità include anche la ricca diversità genetica delle razze locali di animali da allevamento e delle varietà di colture, molte delle quali sono ben adattate al suolo, vegetazione e clima della loro regione.

**Qualità e disponibilità dell'acqua:** forniture stabili di acqua pulita sono indispensabili per la salute umana e la stabilità ecologica. L'uso di fertilizzanti, diserbanti e pesticidi per aumentare la produzione agricola è una pratica comune e diffusa e può avere un grande impatto sulla qualità delle acque sia di superficie e sia sotterranee. Metodi agronomici per ridurre la quantità di nitrati, fosfati e agro-chimici che finiscono nei fiumi e nelle falde acquifere, in grado di proteggere le fonti di acqua potabile e contribuire alla biodiversità dei fiumi e delle zone umide. Inoltre, l'agricoltura è una grande utilizzatrice di acqua, soprattutto per irrigare le colture, e deve, quindi, essere al centro degli sforzi per garantire un uso più efficiente e sostenibile dell'acqua.

**Funzionalità del Suolo:** il suolo è alla base della maggior parte della produzione alimentare. Un terreno ben funzionante ha buona struttura, sufficiente materia organica, ed è resistente all'erosione dal vento o dall'acqua. Il maggior impatto delle pratiche agricole sul terreno è quello sulla sua funzionalità; tale funzionalità può essere conservata tramite l'utilizzo di metodi agricoli adeguati alle diverse e specifiche condizioni pedo-climatiche.

**Qualità dell'aria:** l'agricoltura è fonte di un certo numero di emissioni di gas reattivi che possono ridurre la qualità dell'aria, quali ammoniaca e particolato. L'adozione di specifiche pratiche di gestione del territorio può contribuire a ridurre al minimo la perdita di qualità dell'aria.

**Resilienza a inondazioni e incendi:** in particolare nel Centro e Sud Europa le lavorazioni agricole e la manutenzione della vegetazione costituiscono buone pratiche per contrastare la diffusione di incendi boschivi e ridurre il rischio di incendio in colture permanenti quali ad esempio gli oliveti. La capacità dei terreni agricoli di assorbire piogge in eccesso e di immagazzinare l'acqua sarà sempre più importante, stante il cambiamento climatico, per ridurre il rischio di inondazioni nelle aree urbane.

**Valore Culturale dei Paesaggi Agricoli:** l'agricoltura ha modellato i paesaggi rurali caratteristici d'Europa per migliaia di anni e continua a farlo. Questi vanno dai pascoli ai paesaggi terrazzati, frutteti e pianure alluvionali, e paesaggi a mosaico di campi misti seminativi ed erba. Molti nuovi modelli di uso del suolo modificano le caratteristiche del paesaggio locale e ne fanno perdere la

---

distintività. Il valore di questi paesaggi tradizionali, che ne giustifica il mantenimento e la riproduzione, richiede pratiche specifiche da parte degli agricoltori. La gestione continua dei paesaggi agricoli può svolgere un ruolo chiave nella tutela e nell'attrattiva delle zone rurali come luogo per vivere o per turismo.

I diversi esempi di azioni territoriali collettive presenti in letteratura<sup>4</sup>, che vengono riportati nei riquadri finali di questo capitolo, sono riconducibili alle classificazioni descritte a confermare la possibilità di utilizzare l'approccio collettivo in diversi contesti ambientali e per beni pubblici diversi.

#### **Riquadro 1. Cooperazione per un uso equo e pulito dell'acqua di irrigazione in Spagna**

In Spagna vi sono oltre 7.000 comunità per la gestione dell'acqua per l'irrigazione. Si tratta di associazioni tra coloro che utilizzano l'acqua. A ogni associazione viene garantita, in modo collettivo, una concessione per il prelievo dell'acqua. Ogni associazione elabora le regole relative alla distribuzione per i singoli utilizzatori così da scoraggiare e evitare sprechi e ogni forma di contaminazione.

#### **Riquadro 2. Le cooperative agro-ambientali nelle Fiandre**

Nelle Fiandre esiste una lunga tradizione di collaborazione tra organizzazioni di agricoltori e le amministrazioni preposte alla gestione dell'ambiente e dell'agricoltura. Attraverso tale collaborazione sono stimolati e supportati progetti, attraverso i quali gli agricoltori collaborano alla gestione del paesaggio, delle risorse naturali e dell'acqua. Nel 2009 erano attive 25 cooperative agro-ambientali ed il loro numero aumenta continuamente. Tali cooperative sono nate su iniziative degli agricoltori e riguardano attività anche molto diverse tra di loro: la tutela e l'agevolazione della riproduzione degli uccelli e delle api; il mantenimento, la riproduzione della biodiversità vegetale; il controllo dell'erosione; la gestione delle siepi e delle alberate; la conservazione dell'acqua. Attraverso questi gruppi gli agricoltori prendono impegni collettivi ed organizzano le attività di gestione in modi molto efficienti, così da creare benefici ecologici ed economici.

L'Agrobeheercentrum Eco2 (<http://www.agrobeheercentrum.be/>), ente costituito dalle organizzazioni degli agricoltori e dall'amministrazione regionale, è preposto alle attività di assistenza tecnica, legale ed amministrativa e alla formazione, rivolte a tutte le cooperative ed ai propri membri.

---

<sup>4</sup>OCSE 2013, ENRD, INEA, Gruppo di Bruges.



### Riquadro 3. Cooperazione per la gestione dei pascoli montani in Italia

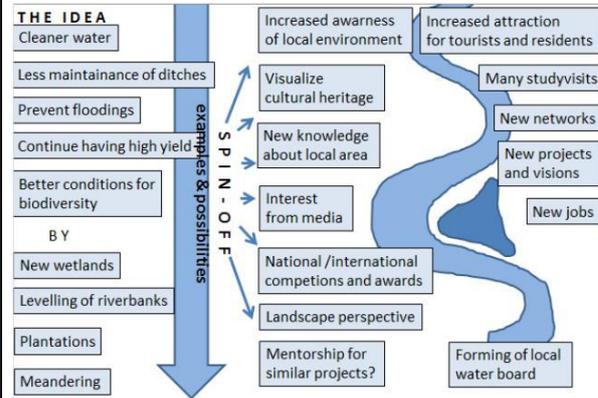
In Valle d'Aosta è attiva un'organizzazione di 40 allevatori che si prendono cura, in modo collettivo, di oltre 3.000 ettari di pascoli montani. Il pascolamento estivo è effettuato secondo criteri di turnazione che vede coinvolti in modo cooperativo gli agricoltori e gli allevatori locali, i consumatori ed i trasformatori locali. Questo network consente contemporaneamente una gestione sostenibile in termini ambientali e economici.



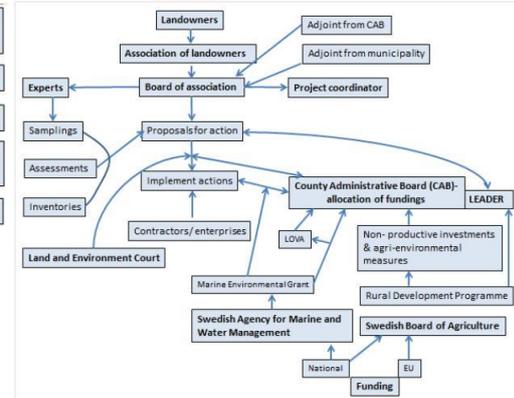
#### Riquadro 4. Cooperazione per la rinaturalizzazione del torrente Tullstorp in Svezia

Nel comune Svedese di Trelleborg un'associazione nata spontaneamente tra i proprietari terrieri e il comune ha avviato il progetto di rinaturalizzazione del torrente Tullstorp che sfocia nel mar Baltico (<http://www.tullstorpsan.se/rapporter.php>). Nell'ambito del progetto Leader il letto del torrente è stato allargato, le sponde sono state ricostituite e inerbite e sono state create aree umide così da ridurre il pericolo di inondazione con conseguente erosione e inquinamento da fertilizzanti. Il risultato è l'aumento della biodiversità lungo tutto il fiume. L'associazione è attiva e sta allargando il suo campo di azione in nuove attività non agricole con la creazione di micro e piccole imprese in tutta la regione. Ha una posizione politica ed economica molto forte e ha creato un vero e proprio network di imprese che operano nelle aree rurali adottando strategie di sostenibilità ambientale. Nelle figure successive sono illustrati rispettivamente il processo di sviluppo del progetto a partire dall'idea e l'organizzazione collettiva che lo ha realizzato.

#### L'idea e le misure e attività del progetto



#### L'organizzazione e il finanziamento



#### **Riquadro 5. Cooperazione per il pascolo di terreni collettivi in Inghilterra**

“New Forest Verderers” (<http://www.verderers.org.uk>) è un programma agro-ambientale di gestione collettiva delle aree a pascolo collocate nella “New Forest”. La New Forest è un ambiente, importante a livello nazionale, di boschi pascolati, brughiere, torbiere e rovine del XVII, XVIII e XIX secolo e con boschi cedui per il legname. È un’area ancora oggi per la gran parte di proprietà della corona in cui però gli abitanti locali godono da sempre di speciali concessioni per le attività agricole, in particolare per il pascolo dei cavalli (pony), bovini, maiali e asini. Attualmente la New Forest è diventata anche un eccezionale spazio ricreativo per passeggiate a piedi e a cavallo. I diritti acquisiti dagli abitanti, così come la conservazione e la valorizzazione della flora e della fauna devono essere tenuti in debita considerazione dai proprietari terrieri. Il programma interessa circa 17.000 ettari di boschi pascolabili. La gestione è fatta dal “Verderers” un’organizzazione di 10 persone, di cui 5 eletti e cinque in rappresentanza della corona, dell’agenzia forestale, dell’agenzia territoriale, della contea e del Ministero dell’agricoltura.



#### **Riquadro 6. Cooperazione per la biodiversità in campagna nei Paesi Bassi**

Gli agricoltori olandesi sin dal 1990 hanno iniziato ad organizzarsi, da soli, per la produzione ed il marketing della biodiversità dei terreni agricoli. Oggi sono più di 160 i gruppi regionali o cooperative con status legale ed operative nel territorio. Molti di loro hanno allargato gli obiettivi anche ad altri temi dello sviluppo rurale. Dal 2016 tali gruppi, o molti di essi, avranno la possibilità di diventare beneficiari diretti degli aiuti agro-climatico ambientali previsti nel nuovo programma di sviluppo rurale olandese 2014-2020.



**Riquadro 7. La fondazione ADEPT: promuovere la cooperazione tra agricoltori in Romania**

La fondazione ADEPT (<http://www.fundatia-adept.org>) è una ONG avviata 10 anni fa con l'obiettivo di mantenere l'ecosistema pastorale nell'area di Tarnava Mare al sud della Transilvania. Attraverso la sua attività sono state promosse diverse cooperative di agricoltori e altre esistenti sono state aiutate a migliorare il marketing, l'accesso alle informazioni e agli schemi agro-ambientali. La fondazione sta portando avanti un programma integrato che lega i benefici economici e sociali con la conservazione della biodiversità, aumentando la capacità locale per una buona gestione del territorio nel futuro.



**Riquadro 8. Cooperazione per l'agro-ecologia in Francia**

Nel 2013 il governo francese ha lanciato un bando per la presentazione di proposte che contenessero un nuovo concetto: gruppi di cooperazione per l'agro-ecologia (*GIEE: Groupements d'intérêt économique et environnemental*). L'iniziativa è *bottom-up*, ma per ottenere un riconoscimento ufficiale i gruppi dovevano dimostrare una serie di criteri tra cui la conformità del piano di azione pluriennale con i piani regionali. Nei primi mesi del 2014 circa 100 gruppi dei 460 che hanno aderito al bando sono stati finanziati, con oltre 3.300 aziende agricole coinvolte. Le azioni messe in atto includono la qualità dell'acqua, la riduzione degli input chimici, la conservazione del suolo e l'autosufficienza negli allevamenti bovini.



Gli esempi di cooperazione per la produzione di beni pubblici ambientali sopra descritti fanno emergere alcuni **fattori di successo** che possono essere sintetizzati nei seguenti.

1. Con riferimento alle pratiche ambientali, i vantaggi derivano dalla possibilità di mettere insieme l'interesse del singolo agricoltore con l'interesse comune. Infatti, l'agricoltore può scegliere le pratiche che ritiene maggiormente adatte alla sua strategia o organizzazione aziendale, al tempo stesso tali pratiche sono quelle che per il territorio hanno maggiore efficacia. Inoltre, vi è la possibilità di creare sinergie tra diverse pratiche introdotte sul territorio da aziende diverse ed, infine, vi è una riduzione dei costi di implementazione. Quest'ultimo aspetto può essere assicurato solo attraverso un'attività di assistenza tecnica efficace ed una attività di formazione e di orientamento all'agro-ecosistema. Le attività di cooperazione devono essere accompagnate da una consulenza adeguata a tutti coloro che partecipano al progetto collettivo o per statuto o per contratto o rispetto alla posizione che hanno all'interno degli schemi di misura.
2. Con riferimento allo sviluppo del territorio nel suo complesso, come già indicato, la presenza di un'attività collettiva e di un organismo collettivo di animazione e gestione facilita lo sviluppo di una visione condivisa del futuro dell'area e la capacità, a livello locale, di utilizzare gli strumenti esistenti all'interno della pianificazione comunitaria, nazionale e regionale. La cooperazione in materia ambientale è il primo passo, in molti casi, per lo sviluppo di un'identità locale e di valori condivisi e, quindi, per l'attivazione di nuovi progetti.
3. La creazione di una nuova fiducia tra gli agricoltori, gli enti preposti alla gestione del territorio e l'amministrazione.

Esistono, però, alcune **condizioni** che determinano il successo e la cui assenza può portare, invece, al fallimento dell'attività di cooperazione. Tali condizioni sono:

- 
1. un'ampia informazione e la possibilità di accesso alla cooperazione di tutti i potenziali beneficiari in modo da assicurare un processo trasparente nella costruzione del progetto e degli impegni;
  2. investire nell'organizzazione e nello sviluppo delle conoscenze necessarie sia in fase di progettazione, sia di monitoraggio e divulgazione. Occorre creare sinergie tra conoscenza locale e conoscenza scientifica, tra scienza e politica, e soprattutto assicurare momenti di incontro e discussione per lo scambio di buone pratiche sia all'interno dell'organizzazione collettiva, sia mutuandole da esperienze analoghe e comparabili;
  3. investire nella comunicazione sia interna che esterna anche al fine di sviluppare prospettive di lungo termine e il mantenimento di beni pubblici ambientali che debbono costituire l'eredità per le nuove generazioni.

Va ribadito che alla luce di tali condizioni risulta importante valutare l'opportunità o meno di avviare un'organizzazione con personalità giuridica che costituisca il beneficiario finale, ossia il vero soggetto collettivo, o in alternativa partire con un soggetto locale che operi come proponente del progetto collettivo, come animatore, anche di momenti partecipativi finalizzati alla definizione delle pratiche/impegni, lasciando, però, almeno nelle fasi iniziali, un rapporto diretto tra beneficiari finali (agricoltori) ed Autorità di gestione (Regione). Progetti troppo ambiziosi, nei quali il soggetto intermedio non ha la giusta esperienza o competenza per la gestione degli impegni, del monitoraggio, dei controlli e dei pagamenti, potrebbe condurre a fallimenti difficilmente recuperabili nel breve periodo.

---

## **2. Le opportunità offerte dalla nuova PAC**

Fino ad ora le esperienze sono state di tipo “sperimentale”, inizialmente nate “dal basso”, cioè per iniziativa degli stessi agricoltori come nel caso delle cooperative ambientali della Frisia e del Belgio, successivamente anche per iniziativa di Enti Locali (come ad esempio nel caso degli agricoltori custodi del Parco del Pollino o delle iniziative francesi dove le Camere dell’agricoltura hanno un importante ruolo di animazione e organizzazione degli agricoltori).

La nuova Politica Agricola Comune, tenendo conto di queste esperienze che solo negli ultimi anni sono state oggetto di crescente attività di studio e documentazione pone una grande attenzione alle attività di cooperazione tra diversi soggetti che condividono interessi e finalità proprie della PAC. I nuovi Regolamenti prevedono, infatti, che gruppi di agricoltori e organizzazioni costituite da agricoltori ed altri soggetti che si occupano di gestione del territorio (sia pubblici sia privati, comprese le ONG), possano essere beneficiari di misure di sostegno finanziate dai Fondi per l’agricoltura e per lo sviluppo delle aree rurali, finalizzate a diversi obiettivi di sostenibilità ambientale ed economica. Si tratta di un importante cambiamento in quanto, nel passato, i beneficiari della PAC sono stati essenzialmente soggetti individuali, sia nel caso si trattasse di agricoltori, sia di gestori del territorio.

I Regolamenti dell’Unione Europea per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 hanno introdotto la possibilità di gestione territoriale e collettiva dei beni pubblici ambientali e delle misure di incentivazione della loro produzione.

### **2.1. Primo Pilastro**

Nel Primo Pilastro vi è l’obbligo per le aziende che hanno una superficie a seminativi maggiore di 15 ettari di destinare il 5% di tali seminativi ad Aree di Interesse Ecologico. La finalità è quella di salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole. Le aree di interesse ecologico sono quelle aree che incidono direttamente sulla biodiversità, come terreni lasciati a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, terrazze, fasce tampone, superfici oggetto di imboschimento e superfici agroforestali, o aree che incidono indirettamente sulla biodiversità attraverso un uso ridotto dei fattori di produzione in azienda, quali aree coperte da colture intercalari e manto vegetale nella stagione invernale. La scelta delle tipologie di aree considerate di Interesse Ecologico è lasciata allo Stato Membro.

---

Il Regolamento (UE) 1307/2013, che norma il primo pilastro, lascia la possibilità di gestione territoriale e collettiva del 50% delle superfici che devono essere destinate a Aree di Interesse Ecologico nell'ambito degli impegni del *Greening*. Le motivazioni di questa scelta vengono riportate nel considerando 44: *“Occorre prevedere inoltre la possibilità per gli Stati membri e le aziende agricole di attuare l'obbligo a livello regionale o collettivo al fine di ottenere aree di interesse ecologico adiacenti che siano più benefiche per l'ambiente.”*

L'art.46 del Regolamento al paragrafo 6 riporta *“Gli Stati membri possono decidere di consentire agli agricoltori le cui aziende si trovano nelle immediate vicinanze di ottemperare collettivamente all'obbligo di cui al paragrafo 1 (**“attuazione collettiva”**), purché le aree di interesse ecologico interessate siano adiacenti. Per supportare l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di ambiente, clima e biodiversità, gli Stati membri possono designare le aree sulle quali l'attuazione collettiva è possibile e possono imporre ulteriori obblighi agli agricoltori o ai gruppi di agricoltori partecipanti a tale realizzazione collettiva. Ciascun agricoltore che partecipa a tale attuazione collettiva provvede affinché almeno il 50 % della superficie soggetta all'obbligo sia situata sul terreno della sua azienda e in conformità agli obblighi di destinazione previsti dal Regolamento. Il numero degli agricoltori che partecipano a tale attuazione collettiva non è superiore a dieci.*

L'attuazione collettiva può essere autorizzata anche per realizzare un'applicazione regionale delle aree di interesse ecologico secondo quanto disposto dal paragrafo 5 dello stesso Regolamento di base: *“Gli Stati membri possono decidere di applicare fino alla metà dei punti percentuali delle aree di interesse ecologico di cui al paragrafo 1 a livello regionale al fine di ottenere aree di interesse ecologico adiacenti. Gli Stati membri designano le aree e gli obblighi degli agricoltori o dei gruppi di agricoltori partecipanti. Lo scopo della designazione delle aree e degli obblighi è supportare l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di ambiente, clima e biodiversità”.*

Questa nuova possibilità rappresenta un cambiamento importante nella Politica Agricola Comune che fino ad oggi si è focalizzata sui singoli agricoltori.

## **2.2. Secondo pilastro**

Nello sviluppo rurale sono previste due possibilità di azioni collettive per la gestione delle attività che hanno finalità agro-climatico ambientali.

1. La possibilità che i beneficiari degli impegni previsti nell'ambito della misura agro climatico-ambientale (art. 28 del Reg. UE 1305/2013) siano soggetti collettivi e non singoli. Il supporto può essere erogato, infatti, a

---

gruppi di agricoltori, e/o di altri gestori del territorio, o una miscela dei due<sup>5</sup>. Tali "beneficiari collettivi" hanno spesso un ruolo importante da svolgere per raggiungere gli obiettivi ambientali (ad esempio, garantire una migliore connettività tra i punti importanti per l'ambiente attraverso la creazione di cosiddetti *corridoi ecologici*, cioè di sistemi interconnessi di habitat, di cui salvaguardare la biodiversità).

Il Regolamento riconosce quindi i vantaggi derivanti da un "approccio collettivo". Il considerando dedicato alla misura agro-climatico-ambientale giustifica il nuovo approccio indicando che *"In molte occasioni le sinergie risultanti da impegni assunti in comune da un'associazione di agricoltori moltiplicano i benefici ambientali e climatici."* Vi è la convinzione che l'azione collettiva, quindi, fornirà risultati molto più forti di una base di singoli beneficiari (ad esempio, in relazione alla connettività ecologica o con la qualità delle acque in un bacino idrografico, o l'applicazione di controllo biologico in tutta una vasta area). In alcuni casi potrebbe anche essere l'unico tipo di approccio praticabile.

Inoltre, sempre il Regolamento riconosce i maggiori costi legati all'organizzazione e cooperazione tra i soggetti beneficiari *"Tuttavia, le azioni collettive comportano costi di transazione supplementari che vanno adeguatamente compensati"*. L'art. 28 al paragrafo 6 stabilisce che *"Se gli impegni sono assunti da associazioni di agricoltori o da associazioni miste di agricoltori e altri gestori del territorio, il massimale dei costi di transazione è del 30%"*.

Il Regolamento non definisce le forme ammissibili di beneficiari collettivi e offre quindi una notevole flessibilità in questo senso. Sono ammissibili al sostegno i gruppi/forme collettive/associative con uno stato giuridico, ma non vengono escluse altre forme di raggruppamenti anche create "ad hoc". La tipologia di raggruppamento dovrebbe essere tale da garantire che gli impegni agro-climatici ambientali assunti dal beneficiario collettivo siano sufficientemente ampi in termini di territorio o di numero di partecipanti al soggetto collettivo, così da garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati e maggiori vantaggi rispetto all'applicazione "tradizionale".

Una differenza fondamentale tra un beneficiario collettivo e una serie di singoli beneficiari sta nel fatto che il beneficiario collettivo presenta un'unica domanda di premio. Questo comporta diversi vantaggi; la fiche

---

<sup>5</sup> In quest'ultimo caso si ricade nella fattispecie prevista dall'Art. 35 "Cooperazione" che costituisce la seconda modalità di azione ambientale collettiva prevista dal nuovo Regolamento.

---

di misura redatta dai servizi della Commissione riporta i seguenti:

- semplificazione amministrativa (meno domande significa meno istruttorie);
- un più forte senso di impegno comune tra i membri del gruppo;
- una base chiara per consentire i pagamenti dei costi di transazione più elevati, come previsto dall'art. 28, comma 6 del Reg-(UE) 1305/2013.

La *fiche* di misura definisce anche le modalità di gestione e attuazione dell'approccio collettivo, che deve prevedere:

- contratti tra l'Autorità di Gestione e il gruppo di beneficiari;
- accordi interni tra i membri del gruppo (ad esempio norme che garantiscono che ogni membro conosce i suoi diritti e doveri).

Tali contratti e altri accordi sono di competenza dello Stato Membro o nel caso Italiano delle Regioni e non sono soggetti ad approvazione da parte della Commissione e non devono quindi essere indicati nel PSR.

La possibilità di beneficiari collettivi è prevista anche per la misura "Agricoltura Biologica" (art.29 del Reg. UE 1305/2013). In questo caso però i beneficiari sono esclusivamente gli agricoltori che possono presentare domanda in forma associata. Anche in questo caso viene riconosciuta la possibilità di aumentare fino al 30% del premio il massimale per i costi di transazione (art.29 comma 4).

2. La gestione collettiva del territorio, dell'ambiente e del paesaggio attraverso attività di cooperazione tra almeno due tipologie di attori dello sviluppo rurale (Misura 16 "Cooperazione").

Il riferimento normativo di questa misura è l'art. 35 del Regolamento 1305/2013. Il Regolamento introduce la definizione di "azione collettiva", dando come regola generale per questa misura il coinvolgimento/cooperazione di due "entità": *"Il sostegno nell'ambito della presente misura è concesso al fine di incentivare ogni forma di cooperazione tra almeno due soggetti e in particolare:*

- a) rapporti di cooperazione tra diversi operatori del settore agricolo, del settore forestale e della filiera alimentare nell'Unione, e altri soggetti che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi e delle priorità della politica di sviluppo rurale, tra cui le associazioni di produttori, le cooperative e le organizzazioni interprofessionali;
- b) la creazione di poli (o meglio nella versione inglese *cluster*) e di reti; sempre il Regolamento (art. 2 lettera q) definisce "polo" un

---

raggruppamento di imprese indipendenti, comprese "start-up", piccole, medie e grandi imprese, nonché organismi di consulenza e/o organismi di ricerca, destinati a stimolare l'attività economica/innovativa incoraggiando l'interazione intensiva, l'uso in comune di impianti e lo scambio di conoscenze ed esperienze, nonché contribuendo in maniera efficace al trasferimento di conoscenze, alla messa in rete e alla diffusione delle informazioni tra le imprese che costituiscono il polo;

- c) la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura.

La misura ha come finalità quella di supportare e di promuovere la cooperazione tra diversi soggetti per:

- offrire nuove opportunità per mettere insieme un ampio numero di soggetti/ entità in modo da superare gli svantaggi legati alla frammentazione;
- fornire del supporto addizionale legato ai costi di organizzazione e cooperazione;
- supportare azioni collettive più specifiche e meno di sistema come avviene nel Leader, ma allo stesso tempo ampliare le possibilità di cooperazione rispetto a quanto previsto nelle altre misure (in particolare quelle relative alla gestione del territorio e dell'ambiente);
- allargare gli scopi e le tipologie di attori che possono partecipare a progetti pilota/di sviluppo soprattutto a livello territoriale.

L'aspetto innovativo è rappresentato, quindi, non solo dall'introduzione dell'elemento di "gestione collettiva" delle attività che contribuiscono alle diverse priorità della politica di sostegno allo sviluppo rurale, ma anche dal grande spettro di operatori che possono partecipare a tali azioni collettive che sono suscettibili di essere finanziate nell'ambito della misura Cooperazione.

Sono sovvenzionabili nell'ambito della misura cooperazione tutti i costi inerenti alle forme di cooperazione:

- a) il costo degli studi sulla zona interessata, studi di fattibilità, stesura di piani aziendali, di piani di gestione forestale o di documenti equivalenti ed elaborazione di strategie di sviluppo locale diverse da quella prevista all'articolo 33 del Regolamento (UE) n. 1305/2013;
- b) il costo dell'animazione della zona interessata al fine di rendere fattibile un progetto territoriale collettivo o un progetto che sarà attuato da un gruppo operativo PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura di cui all'articolo 56. Nel caso dei poli,

---

l'animazione può consistere anche nell'organizzazione di programmi di formazione, nel collegamento in rete tra i membri e nel reclutamento di nuovi membri;

- c) i costi di esercizio della cooperazione;
- d) i costi diretti di specifici progetti legati all'attuazione di un piano aziendale, di un piano ambientale, di un piano di gestione forestale o di un documento equivalente, di una strategia di sviluppo locale diversa da quella prevista all'articolo 33 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 o di costi diretti di altre azioni finalizzate all'innovazione, compresi gli esami;
- e) i costi delle attività promozionali.

---

### 3. L'approccio partecipativo: rilevanza e metodo di gestione dei gruppi di studio

L'approccio partecipativo nella gestione collettiva di misure agro-climatico ambientali ha una rilevanza che va molto al di là della specifica finalità individuata dai documenti della Commissione Europea nell'introdurre la nuova possibilità di un beneficiario "collettivo". Il Regolamento di base della nuova programmazione per lo Sviluppo Rurale (Reg. UE 1305/2013) ed i documenti di lavoro prodotti dalla Commissione<sup>6</sup> fanno riferimento principalmente ad un migliore impatto territoriale delle misure ed alla semplificazione amministrativa. Le diverse esperienze europee di gestione collettiva partecipata hanno messo in evidenza come questa sia l'inizio di un importante percorso che porta a diversi **benefici**:

1. l'opportunità di trasformare relazioni informali esistenti in veri e propri network all'interno dei quali lavorare e costruire insieme nuove conoscenze. Tale opportunità nasce dalla creazione negli agricoltori di una nuova consapevolezza rispetto all'esistenza di obiettivi ed interessi comuni di tipo ambientali. Normalmente gli agricoltori hanno esperienze di tipo cooperativo finalizzate ad aspetti economici nei quali l'interesse collettivo, cioè il successo della cooperativa, diventa una maggiore remunerazione del singolo agricoltore. Nel caso di azioni ambientali è ancora più importante che gli agricoltori si rendano conto delle interazioni tra le loro attività e le condizioni dell'ambiente e come queste siano un bene comune il cui stato ha un impatto diretto sulla collettività, ma anche sulle proprie performance. La possibilità di quantificare eventuali costi/benefici ambientali risulta molto importante nel creare l'interesse comune verso pratiche migliorative dell'ambiente;
2. una facilitazione nell'accesso alle fonti di finanziamento con l'opportunità di ridurre i costi;
3. la possibilità di superare le dimensioni aziendali, spesso piccole, attraverso azioni di diversificazione e marketing congiunte;
4. la possibilità di attuare azioni o pressioni di lobby che sono rese possibili dalla presenza di più agricoltori che operano nella stessa zona e che diventano un'unica voce. Questo è particolarmente importante non solo per

---

<sup>6</sup> *Guidance document - Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014 – 2020, Version November 2014, European Commission. The document is based on the text of Regulation (EU) No 1305/2013[EAFRD] and, where relevant, on Regulation (EU) No 1303/2013 [CPR].*

---

le misure agro-climatico ambientali, ma anche per ottenere fondi ulteriori e specifici per investimenti e/o attività che concorrono o sono indispensabili alla realizzazione delle finalità ambientali;

5. l'individuazione di norme e comportamenti comuni e/o condivisi per raggiungere le finalità individuate. Normalmente gli agricoltori hanno pratiche diverse e molto spesso anche contrastanti con regolamentazioni di gestione del territorio e delle risorse ambientali. Pur mantenendo una propria autonomia delle pratiche, l'approccio partecipativo consente di giungere alla definizione di norme comuni e condivise riguardanti le specifiche attività/pratiche che hanno impatto diretto sull'obiettivo ambientale che si vuole perseguire. Spesso questa nuova pratica si è rivelata un punto di partenza per un processo di maggiore sostenibilità delle attività agricole, ciò in particolare quando la nuova pratica comune è diventata anche uno strumento di valorizzazione di mercato delle produzioni;
6. lo sviluppo del capitale sociale che deriva dall'incremento delle relazioni tra i partecipanti all'azione collettiva. Il capitale sociale non solo contribuisce allo sviluppo di conoscenze e di attività in cooperazione, ma soprattutto porta ad un incremento della fiducia all'interno del gruppo e con le istituzioni con le quali il gruppo si confronta per il disegno e la gestione delle misure ambientali;
7. la creazione di un'abitudine al confronto ed alla partecipazione, che sono alla base dei processi di sviluppo locale.

### **3.1. Gli elementi cruciali di governance dei gruppi**

Gli elementi di governance sono ascrivibili:

1. alle modalità in cui è mobilitato e gestito il gruppo;
2. alle caratteristiche del gruppo stesso.

Per quanto riguarda le **modalità** gli elementi rilevanti sono:

- l'animazione;
- il rapporto con le istituzioni in termini di attenzione e disponibilità a sostenere l'iniziativa;
- la presenza di supporto finanziario adeguato sia per le fasi di progettazione, sia di gestione.

Per quanto riguarda le **caratteristiche**, gli aspetti cruciali sono:

- 
- le relazioni all'interno del gruppo;
  - la presenza di una leadership.

### 3.1.1. **L'animazione**

L'attività di animazione è una componente strategica di ogni azione collettiva ed in particolare di quelle caratterizzate dalla partecipazione diretta degli attori. L'animazione è un'attività propria del "proponente" ed è volta a creare un interesse comune e a supportare la stabilizzazione delle relazioni del gruppo ed il processo di pianificazione, sviluppo e gestione delle attività comuni. L'animazione è una funzione indispensabile in tutti gli approcci di tipo bottom-up a cui si riferisce l'approccio partecipativo.

È importante che il proponente abbia un forte radicamento nel territorio inteso come una presenza riconosciuta e competente rispetto alle tematiche che si vogliono affrontare. Nel caso della gestione di misure agro-climatico ambientali le attività di animazione devono riguardare diversi ambiti:

1. la creazione di luoghi di incontro e discussione (organizzazione eventi, riunioni pubbliche, corsi di formazione, convegni). Nell'ambito di tali incontri l'animatore deve illustrare le problematiche ambientali anche attraverso l'utilizzo di studi e esperti, in modo da aprire un dibattito con gli agricoltori e gli altri attori sull'effettiva dimensione del problema, a livello locale, e sul suo impatto. In tal senso non ci si discosta molto dall'approccio utilizzato in Agenda 21<sup>7</sup> che prevede proprio la presenza di un animatore dei forum nei quali è coinvolta tutta la popolazione locale interessata;
2. la gestione dei conflitti (incoraggiare ad esprimere visioni contrastanti, avviare le negoziazioni o le azioni di mediazione, ecc.);

---

*7 Agenda 21 è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. In particolare, il capitolo 28 "Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21" riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile, tenuto conto che oltre il 45% della popolazione mondiale vive in contesti urbani, percentuale destinata a crescere fino al 63% nel 2030. Nel capitolo 28 (pdf, 16 KB) si legge "Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie". L'Agenda 21 locale può in questo modo essere definita come un processo, condiviso da tutti gli attori presenti sul territorio (stakeholder), per definire un piano di azione locale che guardi al 21° secolo. Fonte Ministero dell'Ambiente.*

- 
3. la creazione o la facilitazione di relazioni tra diversi settori e/o gruppi (riunioni tematiche, visite, momenti di discussione);
  4. il supporto alla realizzazione di una struttura formalizzata attraverso l'individuazione del percorso anche legale necessario a tale formalizzazione. Questo quando il proponente non ha una struttura giuridica riconosciuta e organizzata. In questo caso l'animatore deve anche supportare il gruppo nell'individuazione della struttura giuridica e nella definizione dei rapporti formali tra i partecipanti, tra questi e la struttura di nuova costituzione e tra quest'ultima e le autorità competenti;
  5. la facilitazione di processi di sussidiarietà caratterizzati da una decentralizzazione delle responsabilità. Va tuttavia sottolineato che tale decentralizzazione è possibile solo laddove le autorità responsabili sono disponibili a delegare almeno una parte del processo decisionale. Molto spesso le decisioni rimangono, infatti, sotto il controllo del partner dominante che nella maggior parte dei casi, così come nelle misure agro-climatiche ambientali, è l'Autorità pubblica, cioè l'Autorità di gestione. La presenza di deleghe istituzionali nella gestione del territorio al proponente o a colui che diviene responsabile dell'animazione diventa importante ai fini di facilitare i processi di decentralizzazione delle responsabilità;
  6. rafforzare le professionalità nelle azioni di comunicazione e diffusione sia all'interno del gruppo, sia con le istituzioni e la comunità locale.

È possibile dividere l'animazione in due fasi che interagiscono tra loro:

1. Una fase di **preparazione** (studi, analisi e comunicazione della strategia in atto). Questa fase è diretta all'intera comunità e non al solo coinvolgimento degli agricoltori, proprio perché finalizzata a creare una coscienza comune e dare peso pubblico alle azioni che si vogliono svolgere. È la fase in cui si deve far coincidere l'interesse collettivo con quello degli imprenditori direttamente coinvolti.
2. Una fase di **implementazione**. L'animazione in questa fase è orientata ai soggetti direttamente coinvolti attraverso un supporto e una guida alla definizione del progetto. Il coinvolgimento diretto di agricoltori considerati leader è estremamente importante, così come il supporto tecnico e relazionale alla presentazione pubblica del progetto. Nei progetti collettivi per la gestione delle misure agro-climatiche ambientali è necessario un supporto in particolare per i processi di identificazione e selezione delle aree e dei beneficiari attraverso la definizione di priorità. Le **priorità** devono essere coerenti con la strategia (obiettivi principali da raggiungere e conseguenti fabbisogni). Quindi l'animazione in questa fase deve essere operata a due livelli: il livello collettivo, che riguarda il supporto diretto al

---

proponente per le priorità e i criteri di selezione e la loro coerenza alla strategia del progetto; il livello individuale, come supporto ai singoli agricoltori per l'adesione al progetto e alle fasi di selezione.

L'animazione è, quindi, un'attività chiave che necessita di competenze specifiche. In molti paesi europei esiste una vera e propria figura professionale che nasce dalle esigenze di animazione dei progetti di sviluppo locale, ma anche in materia ambientale dalle esperienze di Agenda 21. Si tratta di una figura professionale caratterizzata da competenze multidisciplinari e soprattutto capace di "parlare diversi linguaggi". La figura dell'animatore, infatti, è prossima alla figura di un mediatore che mette in contatto diversi attori, ne media le conflittualità e li conduce ad una sintesi in cui gli interessi dei singoli diventano comuni.

### 3.1.2. ***L'assetto istituzionale***

Le diverse esperienze europee hanno posto in evidenza che la **dimensione del gruppo** di agricoltori, almeno nella fase iniziale, non può essere troppo grande. Vi è, infatti, una dimensione ideale che consente di avere una comunicazione efficace sia all'interno del gruppo che con le istituzioni. Tale dimensione diventa specifica per singolo territorio e dipende fortemente dalla storia, dalla cultura, dalla dimensione e dalla presenza delle aziende agricole.

I gruppi troppo grandi creano problemi immediati in particolare nell'approfondimento e definizione delle regole e dei nuovi impegni. Pertanto è importante, anche in presenza di un numero elevato di agricoltori, partire con piccoli gruppi e all'interno di **progetti pilota**. Ancora una volta il ruolo dell'animatore risulta importante nell'informare gli agricoltori delle possibilità offerte dalla politica agricola comune, illustrare quanto già presente nella programmazione regionale e attraverso un processo iterativo di *social learning* sviluppare con gli stessi agricoltori delle soluzioni che siano localmente specifiche, attuabili da loro e dagli altri agricoltori dell'area e che abbiano anche le caratteristiche di controllabilità richieste dalle norme europee. Si tratta di utilizzare un approccio del tipo *problem solving* dove l'attenzione è posta principalmente sui fabbisogni e le soluzioni ricercate direttamente dagli agricoltori sulla base delle loro esperienze o della discussione su come buone prassi o pratiche utilizzate in altri contesti possano essere trasferite nella loro realtà. È un processo che può richiedere anche molto tempo, ma che porta gli agricoltori che vi partecipano ad un coinvolgimento personale e ad una convinzione sull'efficacia delle scelte che è fondamentale per la diffusione delle nuove pratiche tra gli altri agricoltori del territorio.

La mancanza di un tale approfondimento ha portato in molti casi al fallimento di

---

molte pratiche caratterizzate da elementi validi e praticabili ma che non erano sufficientemente convincenti per gli agricoltori.

L'approccio partecipativo consente di discutere con gli agricoltori anche i livelli di remunerazione degli impegni e la formalizzazione di questi ultimi in contratti tra la pubblica amministrazione e/o l'organismo intermedio che intende gestire collettivamente la misura. Tuttavia, poiché gli impegni, i pagamenti e le modalità di controllo devono essere dettagliati all'interno di procedure amministrative specifiche e notificate per l'approvazione alla Commissione europea, vi è comunque la necessità che questo processo sia attuato dall'Autorità di gestione. Quindi l'attività del gruppo di agricoltori è complementare, ma non sostituisce quella dell'Autorità di gestione. Questo rende necessario un continuo rapporto tra il gruppo di agricoltori (durante il processo iterativo che porta alla definizione finale delle regole) e l'Autorità di gestione, con la creazione di un crescente livello di fiducia tra gli agricoltori e la pubblica amministrazione. Questo compito di mediazione e traduzione di linguaggi (dalle pratiche alle regole dei controlli) è responsabilità dell'animatore. Questo livello di fiducia tra agricoltori e pubblica amministrazione ha un impatto positivo anche sui costi di transazione, riducendoli.

### **3.1.3. *Il supporto finanziario***

Risulta evidente come le attività necessarie per giungere a uno schema collettivo e partecipato di misura agro-climatico ambientale necessita la presenza di un importante supporto in termini di animazione e di esperti sia nella fase di progettazione, sia in quella di implementazione. Infatti, oltre all'animatore vi è la necessità di esperti che possano individuare: le emergenze ambientali; le priorità territoriali di tali emergenze, sulla base di dati oggettivi; l'esistenza di buone pratiche per la soluzione del problema, utilizzate anche in altre aree; gli indicatori e le modalità di monitoraggio e valutazione; i costi connessi all'implementazione dello schema e alla loro gestione collettiva e controllo. Quindi, inizialmente i costi di transazione per la definizione degli impegni sono molto più elevati rispetto ad impegni individuali definiti all'interno dei singoli programmi di sviluppo rurale. Successivamente, però, i costi di controllo e gestione vengono a diminuire proprio in forza alla fiducia creata all'interno del progetto collettivo in cui ognuno è controllore dell'altro.

Nelle fasi iniziali è fondamentale, quindi, avere la disponibilità di un supporto finanziario. Tale necessità è ben evidente ai servizi della Commissione che hanno previsto per tali iniziative la possibilità di remunerare i costi di transazione fino ad un massimo del 30% (in caso di intermediario collettivo) del premio agro-climatico ambientale definito. Inoltre, il supporto finanziario alle iniziative collettive di tipo ambientale trova altre specifiche fonti di

---

finanziamento, sempre nei Programmi di sviluppo rurale, come ad esempio la misura 16 di cooperazione e la misura 7 sui servizi di base.

#### 3.1.4. **Le relazioni all'interno del gruppo**

Come abbiamo già sottolineato la dimensione del gruppo e l'omogeneità di interesse dei partecipanti costituiscono due fattori molto importanti sia ai fini dello sviluppo delle relazioni tra i partecipanti, sia nei confronti dei processi di apprendimento collettivo. Le modalità di interazione dei partecipanti dipende molto dall'organizzazione interna che si dà il gruppo. Vi è la necessità di definire alcuni elementi quali:

- la **finalità** del gruppo e degli incontri;
- il **ruolo** dei diversi partecipanti all'interno del gruppo (agricoltori, animatore, esperti, rappresentanti dell'istituzione pubblica, altri attori), anche attraverso una loro autopresentazione. Nella definizione dei ruoli diviene strategico che il potere decisionale sia coerente con le responsabilità assunte. Questo consente di dare un ruolo chiave agli agricoltori che sono i soggetti su cui ricadono gli impegni. Altrettanto importante è il ruolo di informazione e formazione svolto dagli esperti e dalla pubblica amministrazione rispetto agli impatti e ai vincoli amministrativi e burocratici;
- la **definizione** chiara dei **diritti e doveri** all'interno del gruppo;
- l'individuazione e costruzione di un **linguaggio comune** per l'interazione che eviti incomprensioni o fraintendimenti e riduca i conflitti;
- la **formalizzazione degli accordi** definitivi e delle fasi negoziali;
- **regole di interazione, di monitoraggio e di implementazione** delle decisioni prese.

Ancora una volta appare importante il ruolo dell'autorità pubblica di facilitatore del processo decisionale, attraverso un contesto di supporto che aumenta l'autonomia locale, ma provvede a fornire informazioni specialistiche, soluzioni concrete e validate anche scientificamente così da ricomporre posizioni conflittuali sulle scelte degli interventi tra i diversi attori (agricoltori, gestori aree protette, enti locali, ONG ambientaliste).

Si tratta di un approccio diverso da quello che è praticato normalmente. In questo caso la pubblica amministrazione aiuta la comunità locale a sviluppare le proprie regole per la pianificazione e gestione dell'ambiente e degli impegni ambientali, così da creare una cultura locale e un modello di *governance*, piuttosto che imporre esclusivamente regole e vincoli dall'alto.

---

### 3.1.5. **La leadership**

Il successo dell'azione collettiva è collegato direttamente anche alla presenza di una forte leadership nel gruppo che opera da guida, da alimentatore continuo delle attività. L'individuazione di attori che sono riconosciuti leader nei loro diversi ruoli dalla comunità e il loro coinvolgimento attivo è una condizione indispensabile per il successo del processo decisionale di pianificazione e implementazione dell'azione collettiva. Ancora una volta questa funzione è propria del **promotore** che deve essere un leader sia che si tratti di persona fisica, sia di organizzazioni. La leadership deve caratterizzarsi sia per le competenze, sia per creatività intesa come capacità di trovare soluzioni originali alle diverse problematiche che si presentano durante il percorso. La presenza di un leader con queste caratteristiche è importante non solo per le relazioni interne al gruppo, ma anche per la mobilitazione degli altri attori esterni che conducono il gruppo da un'attività intrapresa da una "elite" ad attività diffuse nel territorio.

Le esperienze europee hanno dimostrato che la piena e coerente attività del gruppo si ottiene in tempi medio - lunghi. La presenza di un leader comprime di molto tali tempi e soprattutto mantiene l'attenzione dei partecipanti sempre attiva.

## **4. Un esempio: il progetto pilota del Consorzio di bonifica integrale dei bacini settentrionali del Cosentino**

Qui di seguito viene descritta dettagliatamente la metodologia utilizzata nel progetto pilota per la costruzione della partecipazione locale e in particolare degli agricoltori ad un progetto collettivo per la gestione di pratiche agricole che migliorano le performance ambientali delle aziende agricole e contribuiscono alla produzione di beni pubblici ambientali (in particolare, mantenimento della biodiversità, del paesaggio, stabilità dei versanti, ecc.). L'approccio collettivo e partecipato ha riguardato l'informazione rispetto alle nuove possibilità del Regolamento di sviluppo rurale in termini di gestione delle misure agro-climatico ambientali, l'illustrazione delle misure proposte dalla Regione nella versione del PSR Calabria del 22 Luglio 2014, e soprattutto, il disegno dal basso di pratiche/interventi favorevoli alle risorse ambientali e al clima specifici per le aree di operatività del Consorzio e immediatamente attuabili da parte degli agricoltori, da inserire nell'ambito della misura 10 del nuovo PSR e attuare attraverso l'approccio collettivo e partecipato attraverso il Consorzio di Bonifica.

---

#### 4.1. L'ambito e la dimensione territoriale del progetto

Nella parte generale è stato più volte sottolineato come il **territorio d'intervento** di un progetto collettivo debba avere particolari caratteristiche:

1. non essere troppo grande né troppo limitato al fine di garantire l'efficacia delle azioni;
2. essere caratterizzato da condizioni fisiche e agro-ecologiche omogenee o se diversificate collegate tra di loro;
3. essere caratterizzato da situazioni di vulnerabilità, di pressione o di pregio delle risorse naturali e ambientali che vi insistono;
4. essere identificato, ove possibile, come un territorio unico dalle comunità locali e dagli stessi agricoltori.

Nel progetto pilota avviato e cofinanziato nell'ambito della Rete Rurale i confini territoriali sono stati fatti coincidere con quelli amministrativi del Consorzio di Bonifica Integrale dei bacini settentrionali del Cosentino. Il Consorzio è stato individuato come "luogo di sperimentazione" per la presenza al suo interno di aree molto diversificate per caratteristiche fisiche, ambientali e socio-economiche e tali da potere essere considerate rappresentative per il contesto nazionale. Il territorio del Consorzio infatti comprende: un'area di montagna che ricade all'interno del Parco nazionale del Pollino, cioè all'interno di una Zona di Protezione Speciale (ZPS); un'area collinare caratterizzata da forti pendenze e ordinamenti colturali misti tipici del bacino mediterraneo (olivo, cereali, vite); un'area di pianura irrigua caratterizzata da coltivazioni intensive tradizionali (agrumi) e di più recente introduzione (frutta estiva).

Le problematiche ambientali di queste aree sono comuni ad aree analoghe del territorio nazionale e rispecchiano un'ampia gamma di criticità ambientali che l'Italia si trova ad affrontare, come ad esempio: la risorsa idrica, sia in termini di miglioramento della qualità, sia di riduzione degli sprechi; il fenomeno erosivo con conseguente perdita di fertilità dei suoli e desertificazione dell'area; la biodiversità in tutte le sue sfaccettature; l'abbandono delle attività tradizionali nelle aree più vulnerabili; i cambiamenti climatici e le relative azioni di mitigazione e adattamento.

Pertanto, benché il territorio è stato considerato come un unico areale caratterizzato dall'interrelazione delle risorse ambientali e dei fenomeni climatici, le attività di animazione e partecipazione sono state attivate in modo distinto nelle tre aree proprio al fine di garantire una maggiore partecipazione e specificità delle problematiche a cui dare risposta.

---

## 4.2. La Metodologia

L'attività di animazione e di predisposizione del progetto ha visto 4 fasi principali con finalità diverse, nelle quali sono stati coinvolti attori locali e regionali diversi:

1. Prima fase: sensibilizzazione dei diversi attori locali attraverso incontri pubblici;
2. Seconda fase: individuazione di agricoltori di riferimento e avvio e gestione dello study group;
3. Terza fase: incontri finalizzati alla creazione di possibili alleanze nel territorio;
4. Quarta fase: presentazione pubblica del progetto.

### 4.2.1. ***Prima fase: la sensibilizzazione dei diversi attori locali attraverso incontri pubblici***

La finalità della prima fase era quella di fornire informazioni e creare interesse sulla realizzazione di un progetto di gestione collettiva delle misure agro-climatico ambientali. Tale fase è stata effettuata attraverso lo strumento degli incontri pubblici. La preparazione degli incontri è molto importante al fine del successo degli stessi. Pertanto si è focalizzata l'attenzione sulla scelta del luogo e della sede degli incontri, sugli attori da interessare e sulle motivazioni di un approccio nuovo alla questione ambientale, che andasse al di là della sola adesione ad una misura del PSR.

Nella scelta del luogo si è privilegiata la presenza di Sindaci particolarmente coinvolti nelle problematiche agricole e ambientali che si intendeva trattare, vicini agli agricoltori, ma con l'autorevolezza del rappresentante politico e amministrativo della comunità. Va sottolineato che la presenza dei Comuni all'interno del Consorzio ha notevolmente semplificato i contatti con i Sindaci garantendo il loro interesse e la loro disponibilità verso il progetto.

Sono stati realizzati due incontri pubblici. Il primo il 17 marzo del 2015 presso la sala convegno del Museo per la Biodiversità del Comune di Frascineto. Il secondo, il 27 aprile, presso il centro servizi del Comune di Cerchiara. Negli incontri, a cui hanno partecipato tutti gli attori locali, dalle istituzioni, agli agricoltori, ai cittadini, è stata presentata l'idea progettuale e le motivazioni alla base della necessità di un diverso approccio all'utilizzo dei fondi comunitari destinati al miglioramento delle performance ambientali. La preparazione degli incontri è stata oggetto di riunioni del gruppo di lavoro responsabile del progetto Pilota, composto da esperti della Rete Rurale e tecnici esperti del

---

territorio, e si è arrivati al seguente schema:

- presentazione delle possibilità offerte dal nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale;
- le motivazioni che in Europa hanno portato a tali cambiamenti con breve illustrazioni di alcune esperienze europee;
- le problematiche dell'area, viste dal lato scientifico e istituzionale;
- i risultati ottenuti o i fallimenti della passata programmazione;
- gli impatti diretti e indiretti sulle imprese agricole e un tentativo di quantificazione economica;
- la discussione delle motivazioni di una scarsa partecipazione alla passata programmazione;
- la presentazione della nuova programmazione con l'illustrazione delle misure finalizzate alle problematiche dell'area;
- la proposta di discutere insieme interventi da inserire nel nuovo programma e da attuare attraverso un organismo collettivo.

In particolare nell'incontro di Frascineto le problematiche ambientali discusse sono state quelle relative all'area della collina, cioè l'erosione, e della pianura irrigua, con riferimento principalmente all'inquinamento e spreco dell'acqua. In entrambi i casi si sono rivelate molto utili le presentazioni di immagini e di foto prese sul territorio in posti di conoscenza comune al fine di illustrare gli effetti del fenomeno.

Figura 4. Locandina incontro di Frascineto



**MIGLIORARE LE PERFORMANCE  
AMBIENTALI DELLE AZIENDE AGRICOLE:**

**PROGETTO PILOTA GESTIONE COLLETTIVA E  
PARTECIPATA NEL TERRITORIO DEL CONSORZIO DEI  
BACINI SETTENTRIONALI COSENTINESI**



**Incontro con gli  
agricoltori ed il territorio**

Sala del Museo della Biodiversità

**Comune di Frascineto  
17 marzo 2015 ore 18**



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI



Figura 5. Effetto erosione idrica nelle aree di incidenza del progetto



Figura 6. Fenomeno di eutrofizzazione in uno dei canali del Consorzio



Figura 7. Effetto erosivo delle piogge



---

**Figura 8. Effetto di accumulo a valle dell'erosione**



Un altro strumento metodologico importante è stato quello di focalizzare l'interesse sul rapporto tra performance ambientale dell'impresa e costi diretti e indiretti. Anche in questo caso il Consorzio, come soggetto promotore, e il suo ruolo istituzionale sul territorio è risultato molto importante e incisivo:

- nel caso dei fenomeni erosivi, infatti, questi, oltre a determinare una perdita di terreno superficiale e di fertilità, determinano costi per il Consorzio legati alla ripulitura dei canali di bonifica, delle strade comunali e intercomunali, costi che sono ribaltati sugli stessi agricoltori e sui cittadini;
- nel caso dell'acqua, la necessità di una riduzione degli sprechi è stata correlata anche con l'obbligo di attuare un sistema di tariffazione all'uso dell'acqua (direttiva acque); pertanto l'introduzione di strumenti di monitoraggio e di "consiglio irriguo" da parte dello stesso Consorzio sono stati presentati come una risposta al potenziale aumento dei costi d'uso dell'acqua.

Allo stesso modo sono state illustrate le conseguenze dell'inquinamento delle acque di superficie e quelle profonde in un'area caratterizzata da importanti zone umide, dove vi è una importante biodiversità animale (ad esempio uccelli)

e vegetale (ad esempio il giglio di mare) che costituiscono un elevato potenziale in termini di attrattività turistica, anche alla luce degli investimenti in programmazione e della loro ricaduta sul settore agricolo, alimentare e sul territorio.

Tale metodo ha consentito di far prendere coscienza di come l'interesse della comunità e della società in senso lato possa coincidere con un interesse privato. Inoltre, ha consentito di evidenziare le modalità di diffusione delle informazioni relative alla programmazione sul territorio, il livello di comprensione di tali informazioni e il loro inquadramento rispetto ai fabbisogni dei singoli e della collettività.

Nell'incontro di Cerchiara, invece, le tematiche centrali sono state quelle dell'abbandono, della difficoltà di ricambio generazionale, della biodiversità e delle problematiche legate alla presenza dell'area protetta e delle relative regole divulgate con difficoltà e scarsamente condivise o partecipate.

Sono state presentate esperienze relative alla gestione partecipata dei pascoli in altre aree italiane e europee e evidenziato il forte isolamento dell'area e la conseguente distanza dal decisore politico sia fisicamente che in termini di interesse.

Figura 9. Locandina e programma incontro di Cerchiara



### Migliorare le performance ambientali delle aziende agricole:

PROGETTO PILOTA PER LA GESTIONE COLLETTIVA E PARTECIPATA NEL TERRITORIO DEL CONSORZIO DI BONIFICA INTEGRALE DEI BACINI SETTENTRIONALI DEL COSENTINO



Incontro con gli agricoltori ed il territorio

CERCHIARA DI CALABRIA 23 aprile 2015 ore 18:30

Sala Convegni - Centro Servizi (ex scuola media)- o-so Umberto

Ore 1830 : Saluto del Sindaco, Dott. Antonio Carlomagno

Ore 18,40 : Perché un approccio territoriale e collettivo nella gestione delle misure agro-climatiche previste dal regolamento di Sviluppo Rurale: breve illustrazione del progetto

Prof.ssa Flaminia Ventura .Università di Perugia- Responsabile ISMEA del progetto

Ore 19,00: Le aree pilota all'interno dei confini amministrativi del Consorzio di Bonifica Integrale dei Bacini Settentrionali Cosentino: valore e criticità ambientale.

dott. Pietro Palazzo, Agronomo Responsabile del Consorzio per il Progetto e dott. Salvatore Golia, Naturalista.

Ore 1,20 L'individuazione di tecniche agronomiche e di allevamento che producono beni pubblici: gli study Group delle cooperative ambientali olandesi e il loro contributo alla definizione dei Piani di Sviluppo Rurale

Dott. Pasquale Raiola Agronomo Università di Perugia -ISMEA

Ore 19,00: il nuovo ruolo del Consorzio di Bonifica e degli Enti Locali nella tutela del territorio

Il Presidente del Consorzio di Bonifica, Domenico De Luca

Ore 19,15 La parola agli agricoltori.: come prevenire e combattere il rischio di perdita della Biodiversità e del valore paesaggistico del territorio nelle aree collinari e montane ricadenti nell'area amministrativa del Consorzio di Bonifica Integrale dei Bacini Settentrionali del Cosentino.

Moderatore Flaminia Ventura



---

#### 4.2.2. ***Seconda fase: individuazione di agricoltori di riferimento e avvio e gestione dello study group***

La seconda fase ha riguardato gli incontri ristretti con gli agricoltori considerati leader nell'area di riferimento. Sono stati realizzati 4 incontri, di cui il primo a Castrovillari per discutere le problematiche inerenti l'erosione, il secondo a Cammarata finalizzato all'individuazione di azioni per ridurre l'impatto di colture intensive sull'acqua e sull'ambiente in generale. Gli altri due incontri sono stati realizzati nell'area montana, uno a Mormanno presso la sede del Consorzio e l'altro sul versante opposto del Pollino a San Lorenzo Bellizzi.

Gli incontri con gli agricoltori rappresentano una fase molto importante del processo partecipativo. Si tratta anche della fase più difficile in quanto occorre stabilire, tra il gruppo di esperti e il gruppo di agricoltori, una forte fiducia in particolare rispetto alla possibilità di dare concretezza alle proposte che emergono dallo study group. Sono tre le figure di esperti necessarie per lo **study group**: l'animatore locale, un agronomo con conoscenza e esperienza locale e un esperto di programmazione comunitaria con relazioni anche a livello regionale.

Nel progetto pilota il team è stato più ampio con la presenza a tutte le riunioni degli study group di un naturalista e di un esperto in questioni economiche e ambientali. Il ruolo dei singoli esperti è stato diversificato, ma fortemente sinergico.

L'animatore locale ha avuto la responsabilità di individuare e sollecitare gli agricoltori locali considerati di riferimento. Questo ruolo è quello sicuramente più importante al fine della buona riuscita delle attività dello study group. Nel caso del progetto pilota il ruolo dell'animatore è stato svolto dal tecnico agronomo del Consorzio che ha una notevole conoscenza degli agricoltori locali, sia per la sua attività attuale nel Consorzio, sia per il coordinamento di progetti locali di sviluppo sostenibile dell'agricoltura, sia per l'esistenza di un rapporto diretto con diversi agricoltori dell'area.

La stima verso l'animatore e la sua autorevolezza sono condizioni necessarie per assicurare la presenza degli agricoltori e la loro partecipazione attiva. Va sottolineato che l'animatore ricopre anche il ruolo di garante rispetto alla bontà dell'iniziativa. Gli agricoltori, infatti, sono coinvolti spesso in incontri locali di cui però restano quasi sempre disillusi in quanto dagli incontri non vedono nessun ritorno in termini di azioni pratiche e concrete. Nelle aree montane, poi, la partecipazione degli agricoltori è ridotta al minimo a causa della mancanza di momenti di incontro per discutere delle iniziative locali.

L'esperto di programmazione comunitaria ha avuto il ruolo di spiegare nel

---

dettaglio il metodo di costruzione degli impegni agro-ambientali e di valutazione dei premi schematizzandone le fasi e guidandone delle simulazioni rispetto alle proposte emerse nel gruppo. L'importanza di questa attività risiede nel fatto che consente di avvicinare gli agricoltori alle procedure di programmazione sfatandone i miti di rigidità e dando loro la consapevolezza di poter essere parte attiva nel processo di programmazione e di miglioramento continuo del programma in tutto il periodo di programmazione. In termini metodologici l'utilizzo di esperienze/misure di altri paesi e di altre regioni è molto importante in quanto costituisce la base della discussione, così come l'approfondimento delle misure passate e di quelle della nuova programmazione.

La presenza di un agronomo locale assume proprio in queste discussioni il suo ruolo chiave. Infatti, gli impegni agro-climatici ambientali, da regolamento, vanno costruiti a partire dalle pratiche ordinarie presenti. L'agronomo, quindi, diventa colui che anima e guida la discussione rispetto alle pratiche attuate ed al loro impatto, di tipo ambientale e economico, e soprattutto alle sperimentazioni che tutti gli agricoltori fanno per migliorare le performance aziendali. Inoltre, la conoscenza del territorio e delle diverse culture, nonché della diversità delle pratiche e degli esiti delle sperimentazioni fa sì che l'agronomo diventi l'interfaccia tra gli agricoltori e gli esperti preposti a tradurre i fabbisogni degli agricoltori in interventi secondo le modalità previste dai documenti di programmazione. L'agronomo non solo conosce i linguaggi, ma anche le tecniche e i costi di produzione riportando la discussione nei giusti binari laddove gli agricoltori avanzano problematiche "esagerate" o "vittimistiche" rispetto alla fattibilità di implementazione di pratiche che possono dare risposta alle criticità ambientali da loro stessi evidenziate.

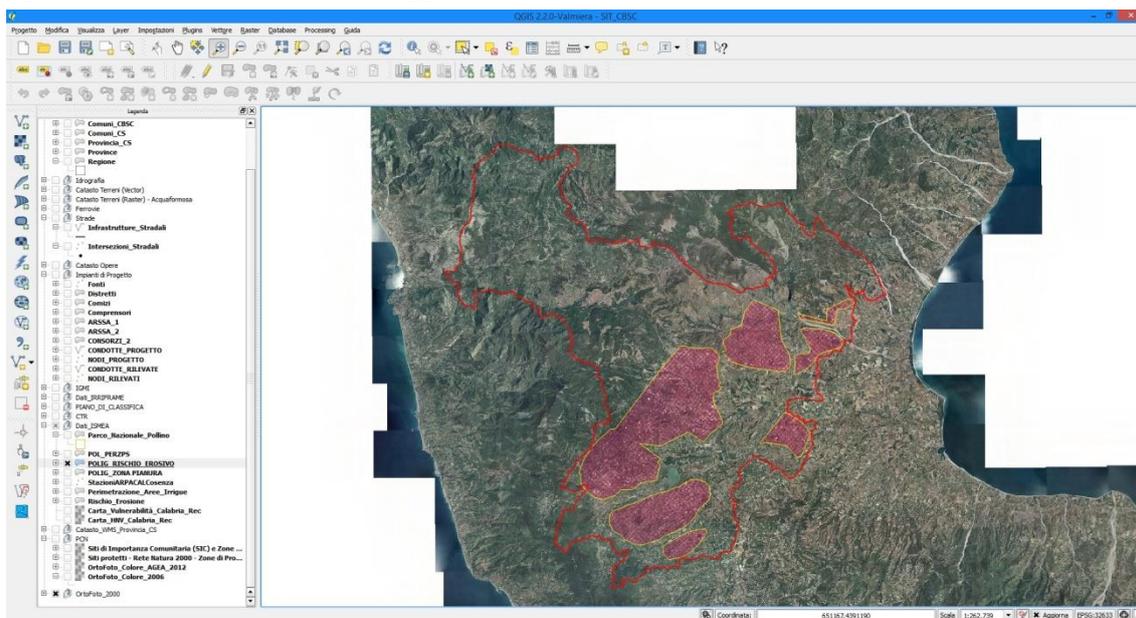
Una delle attività rilevanti per la buona riuscita di uno study group è quella dei **sopralluoghi aziendali**. Questi sono finalizzati sia alla verifica sul campo delle problematiche ambientali, sia ad una ricognizione collettiva delle pratiche che si intendono introdurre e della discussione, con gli attuatori/innovatori, dei vantaggi/rischi legati alle pratiche da un punto di vista agronomico, economico e ambientale. I sopralluoghi creano un rapporto di collaborazione e fiducia tra gli agricoltori e i membri del gruppo di esperti, in particolare di quelli extra-locali.

Gli aspetti tecnici sono illustrati con accuratezza dagli agricoltori e proprio l'estraneità al sistema produttivo locale degli esperti consente loro di approfondire aspetti che per l'agricoltore e gli esperti locali appaiono scontate, ma che invece possono essere proprio quelli su cui vale la pena investire. Il sopralluogo, quindi, diventa un momento di discussione e di riconnessione delle pratiche con gli effetti ambientali: nella visione degli agricoltori le misure agro-ambientali costituiscono una vera e propria rivoluzione nelle tecniche e

pertanto sono considerate complicate da attuare e spesso poco efficaci. Viceversa la discussione in campo permette di ricontestualizzare le misure agro-ambientali e gli interventi così da evidenziarne l'immediata fattibilità, la semplicità attuativa e gli effetti sull'ambiente.

Infine, è importante anche disporre di un GIS finalizzato ad individuare le aree del territorio dove le criticità ambientali sono più importanti/evidenti e, quindi, dove gli interventi proposti possono dare maggiori risultati. La **geolocalizzazione**, sovrapposta ai dati catastali, permette anche di individuare i proprietari/possessori dei terreni e coinvolgerli direttamente nel progetto e nello study group. La presenza di un GIS regionale per la classificazione delle aree a rischio erosivo e per quelle a rischio inquinamento da nitrati e del GIS del Consorzio hanno consentito di individuare in modo puntuale le **aree di maggiore interesse/criticità** e di lavorare con gli agricoltori operanti in tali territori.

Figura 10. Utilizzo del GIS: area a maggior rischio erosivo del Consorzio



#### 4.2.3. **Terza fase: incontri finalizzati alla creazione di possibili alleanze nel territorio**

Una parte importante del metodo partecipativo è la costruzione di alleanze sul territorio con altri soggetti coinvolti, a diverso titolo, nella gestione ambientale. L'alleanza va costruita sulla condivisione degli obiettivi ambientali specifici per l'area, e sulle diverse priorità, e sulla coerenza tecnica ed efficacia delle proposte di intervento rispetto agli obiettivi individuati.

Risulta importante individuare i **soggetti da coinvolgere nel processo**. Di seguito

---

riportiamo quelli che potenzialmente hanno più rilevanza:

- i Comuni e le loro Unioni;
- gli Enti Parco ove presenti;
- i Gruppi di Azione Locale;
- le ONG;
- gli ordini professionali;
- le organizzazioni professionali agricole.

Va sottolineato che anche nella scelta dei soggetti da coinvolgere si deve tener conto delle specificità dell'area: in alcune aree, ad esempio, ONG ambientaliste possono essere molto presenti e attive, in altre possono essere i Comuni, in altre ancora enti territoriali o gruppi LEADER.

Questa rappresenta una fase importante, in quanto il progetto viene divulgato e condiviso sul territorio creando le condizioni per un supporto di tipo sociale e politico. La creazione di alleanze è funzionale non solo all'introduzione di misure agro-ambientali specifiche, ma costituisce un vero e proprio momento di incontro e confronto tra gli agricoltori locali e gli altri soggetti proposti alla gestione ambientale del territorio. Questi momenti sono alla base della programmazione dal basso di interventi più complessi dello sviluppo socio-economico dell'area e sono sempre più rari in quanto, nei processi di programmazione, il partenariato viene gestito attraverso incontri con le rappresentanze e non direttamente con gli agricoltori.

Nel caso del progetto pilota la creazione di alleanze è stata focalizzata sull'Ente Parco del Pollino, sui tecnici agronomi e sul Gruppo Leader locale. Il rapporto con i Comuni è stato gestito direttamente dal proponente, cioè dal Consorzio di Bonifica, in quanto, all'interno dell'organo di amministrazione vi è un rappresentante di tutti i Comuni in cui opera il Consorzio.

Gli incontri con l'Ente Parco e con il GAL locale hanno avuto proprio la funzione di condividere l'analisi delle criticità ambientali, esaminare come queste erano state affrontate dagli atti ufficiali dei rispettivi enti, presentare le proposte degli agricoltori, discutere la coerenza tra queste e gli obiettivi e gli interventi già attuati, integrare all'interno delle proposte alcune esigenze specifiche, derivanti da progetti pregressi quali il Life. L'aspetto più rilevante emerso negli incontri è la comune convinzione della necessità di progetti collettivi e partecipati che vadano ben oltre la gestione delle misure agro-ambientali e che consentano una sostenibilità di lungo periodo delle attività agro-zootecniche. Sostenibilità intesa in termini economici, ambientali e sociali.

---

Sono stati fatti approfondimenti con i tecnici agronomi che svolgono le attività di assistenza tecnica alle aziende dell'area sulle problematiche relative all'accesso e all'efficacia delle misure che in passato erano preposte a dare risposta alle questioni ambientali. Sono state poi illustrate le proposte emerse dagli study group e discussa l'attuabilità ed efficacia.

#### **4.2.4. *Quarta fase: presentazione pubblica del progetto***

La presentazione pubblica del progetto è importante perché stimola una partecipazione allargata alle proposte progettuali e consente di esplicitare anche la dimensione collettiva della fase di progettazione e di implementazione nei confronti degli enti locali e della stessa regione.

È anche un momento importante nella costruzione del capitale sociale e del suo collegamento con l'esterno. Il contributo alla costruzione del capitale sociale deriva dal fatto che sia gli obiettivi che le azioni proposte (da una collettività di attori) diventano patrimonio comune della collettività e attivano processi di controllo sociale e di maggiore consapevolezza del potenziale delle risorse locali e delle opportunità che possono derivare da una gestione corretta e collettiva.

Nella presentazione pubblica è importante, quindi, presentare non solo il progetto in sé, ma tutti gli elementi, il metodo e le modalità del processo partecipato che ha portato alla stesura finale del progetto. Inoltre, illustrare come questo va a collocarsi all'interno di un quadro programmatico più ampio rappresentato dal Piano di Sviluppo Rurale Regionale.

Una prima presentazione pubblica del progetto di interventi agro-climatici ambientali locali è stata fatta nell'ambito della Giornata Nazionale della Bonifica a Castrovillari ed organizzata dal Consorzio di Bonifica quale soggetto proponente.

### **4.3. I dieci punti critici riscontrati nel processo partecipato**

I punti critici emersi nell'ambito degli incontri effettuati con i diversi attori e relativi alle questioni ambientali e all'implementazione delle misure agro-climatiche ambientali possono essere riassunti nei seguenti:

1. forte diffidenza da parte degli agricoltori: la diffidenza proviene da una scarsa o cattiva informazione che hanno avuto in passato rispetto alle modalità di accesso e gestione degli impegni previsti dalle misure;
2. mancanza di momenti partecipativi finalizzati e strutturati: i momenti di incontri specifici in cui gli agricoltori sono i principali interlocutori ai quali vengono richieste valutazioni dei problemi, soluzioni operative e la

---

disponibilità ad attuarle sono molto rari; non essendoci una prassi rispetto a questi incontri non vi è neanche una domanda esplicita da parte degli agricoltori; tuttavia, l'attivazione di questi gruppi porta ad un interesse e a una partecipazione progressivi;

3. mancanza di servizi sostitutivi per la partecipazione alle riunioni: chi si occupa dell'azienda mentre l'agricoltore partecipa agli incontri? Questa è una domanda fatta spesso durante gli incontri; la mancanza di tranquillità, di disponibilità di tempo incide sulla possibilità di approfondimento della discussione, sulla ripetizione e frequenza degli incontri, sulla partecipazione di un ampio numero possibile di agricoltori ai sopralluoghi in campo;
4. mancanza di documentazione adeguata e di una scientificizzazione degli effetti delle proposte. Il gruppo di studio dovrebbe seguire le sperimentazioni durante tutto il periodo progettuale e non limitarsi solo alle fasi iniziali di proposta;
5. difficoltà di coinvolgimento degli enti territoriali nei gruppi di studio: le difficoltà sono di due tipi, una legata al processo burocratico autorizzativo che è dietro la decisione di partecipare, l'altra è legata alla difficoltà del soggetto autorizzato, laddove si decide di partecipare, ad esprimere pareri che assumono carattere di ufficialità e a prendere impegni. Per questo, è ancora una volta evidente che lo study group deve avere durata e un calendario di incontri di lungo periodo;
6. scetticismo di tutti gli attori rispetto all'effettiva attuazione di quanto condiviso: i programmi di intervento, in genere, sono considerati imm modificabili e i processi decisionali lontani dal territorio e dai momenti partecipativi. Gli agricoltori, ad esempio, partecipano alle discussioni ma nutrono forti dubbi che queste possano influenzare la scrittura dei programmi di sviluppo rurale delle Regioni;
7. difficoltà ad illustrare e comprendere i tecnicismi della programmazione pubblica: tale difficoltà spesso si traduce con la scelta degli agricoltori di non partecipare non comprendendo le potenzialità dello strumento e i suoi benefici, ma piuttosto vedendone solo limiti, vincoli e costi aggiuntivi. Questo è anche in parte dovuto alla troppa burocrazia tipica delle regioni italiane e all'assenza di una vera semplificazione e trasparenza degli atti, delle procedure e dei controlli;
8. mancanza di una disponibilità all'aggregazione e alla gestione collettiva: un elemento molto frequente in Italia e soprattutto nelle regioni del Sud; soluzioni collettive spesso generano fenomeni di competizione sulla leadership. Pertanto il rischio è quello di presentazione nello stesso territorio di più progetti promossi da soggetti diversi che entrano in

---

competizione tra loro creando rotture sia tra le imprese, sia tra i diversi livelli istituzionali;

9. assenza di animatori: in tutti gli incontri è emersa l'importanza degli animatori che da una parte preparano gli incontri e dall'altra sanno tradurre in sintesi le discussioni mediando le posizioni, i contrasti e le opinioni emerse nei dibattiti. Si nota l'assenza di profili professionali capaci di acquisire tali ruoli e di idonei strumenti per la loro formazione e aggiornamento continuo. Nella maggior parte dei casi il ruolo di animatore viene assunto dal progettista, che però raggiunto l'obiettivo di presentazione del progetto lo abbandona rompendo così il clima di fiducia del gruppo;
10. condivisione della leadership nel gruppo di studio: il buon funzionamento del gruppo di studio e di tutto il processo partecipativo, da parte degli agricoltori, necessita di una leadership riconosciuta da tutti i partecipanti. Non sempre vi è una convergenza di vedute sull'agricoltore leader, cioè quello che rappresenta l'esempio da seguire e ha, nei confronti degli altri partecipanti al sistema agricolo locale, l'autorevolezza per avallare le scelte e le proposte di intervento. In assenza di un riconoscimento condiviso della leadership i tempi possono diventare molto più lunghi. Anche per questo motivo è importante, ancora una volta, il ruolo dell'animatore nel creare la coesione intorno alle figure di riferimento.

#### **4.4. I punti di forza nell'esperienza del progetto pilota**

Il primo punto di forza che emerge nell'esperienza del progetto pilota è rappresentato dalla figura del Consorzio. Il suo forte radicamento sul territorio, il buon rapporto con gli agricoltori costruito attraverso diverse modalità:

- dall'affidamento ad essi, attraverso bandi pubblici, delle attività di bonifica quali la pulizia dei canali, la manutenzione delle opere di adduzione e distribuzione dell'acqua;
- la realizzazione di progetti territoriali per la riproduzione della biodiversità e l'incremento del reddito degli agricoltori;
- attività di protezione civile e di prevenzione del dissesto idrogeologico anche attraverso la forestazione;
- un servizio di assistenza tecnica con sedi de-localizzate nel territorio.

Il secondo punto di forza riguarda la presenza nel gruppo di lavoro del responsabile dell'ufficio tecnico-agronomico del Consorzio che ha svolto il ruolo di animatore coinvolgendo sia le istituzioni, sia i singoli agricoltori operanti nelle

---

aree prioritarie di intervento.

Il terzo punto di forza è dato dalla presenza nel gruppo di lavoro di esperti, espressione di istituzioni nazionali, che hanno operato anche come garanti per la rilevanza del progetto e la possibilità/capacità di referenza con la Regione rispetto alla nuova programmazione di sviluppo rurale. Questo ha rappresentato una sorta di bilanciamento rispetto al senso di sfiducia e di diffidenza degli agricoltori descritto nel paragrafo precedente sulle criticità.

Il quarto punto di forza nell'approccio partecipativo è rappresentato dal coinvolgimento di agricoltori innovatori che hanno sperimentato nuove tecniche e ricercato ove necessario, tecnologie e macchinari adatti. Questi agricoltori, che hanno tutti gli attributi tipici dell'imprenditorialità, sintetizzabili nel miglioramento continuo e nell'anticipazione delle risposte a fabbisogni non ancora completamente espressi della comunità e della società civile, sono presenti e rinvenibili in tutti i territori. Il punto di forza sta proprio nella partecipazione di un numero elevato di questi agricoltori agli incontri e ai gruppi di studio. Un esempio è quello degli imprenditori dell'area di pianura, che nelle coltivazioni frutticole intensive, oltre a ridurre i trattamenti, con tecniche di lotta biologica, hanno sperimentato macchine per evitare il diserbo sulla fila così da sostituirlo con operazioni meccaniche. Una tecnica mutuata dall'agricoltura biologica, poco diffusa nell'area e migliorata dagli stessi imprenditori.

Il quinto punto di forza è stato rappresentato dalla consapevolezza da parte delle istituzioni locali interessate della centralità dell'agricoltura come motore di sviluppo dell'area e della necessità di una sua sostenibilità che diventa un elemento stesso di promozione del territorio. Questa consapevolezza costituisce un punto di forza in quanto è alla base del percorso che consente ad un progetto, finalizzato alla gestione collettiva di misure agro-climatiche ambientali, di divenire il punto di partenza di un processo di programmazione dal basso.

---

## 5. I modelli di *Governance* nell'approccio collettivo alla gestione delle ACA

L'obiettivo prioritario del nuovo modello di *governance* delle misure Agro-Climatiche-Ambientali (ACA), nel periodo di Programmazione 2014-2020, è quello di migliorare la loro efficacia attraverso una partecipazione di tutti gli attori al processo decisionale di scelta e implementazione delle azioni previste nelle misure. La *governance* di queste misure quindi è finalizzata:

- a renderle sempre più attrattive per gli agricoltori/beneficiari;
- ad assicurare la loro rispondenza alle criticità/situazioni ambientali locali, attraverso l'individuazione di target e di pratiche localmente specifici e misurabili;
- a integrare queste misure all'interno di politiche territoriali più ampie.

Nei documenti ufficiali e di lavoro della Commissione si intende per gestione collettiva, la gestione delle misure effettuata da più imprese agricole, ma con il coordinamento e l'intermediazione di un soggetto collettivo. Tale soggetto è il beneficiario diretto, con il quale interloquiscono l'Autorità di Gestione e l'organismo pagatore, mentre gli agricoltori che adottano sui propri terreni gli impegni ACA sono legati al soggetto intermedio attraverso rapporti contrattuali.

Solo in questo caso il Regolamento consente, infatti, di riconoscere costi di transazione aggiuntivi, pari al 10%, per la gestione collettiva delle misure ACA. L'incentivo alla presenza di un soggetto collettivo viene giustificato da una riduzione dei costi burocratico-amministrativi relativi alla domanda di aiuto e di pagamento, in presenza di un beneficiario unico, e ad una migliore applicazione delle misure per la presenza di un coordinamento e di un sistema di autocontrollo da parte del soggetto collettivo nei confronti degli agricoltori aderenti che porta ad un aumento dei costi di transazione.

Le esperienze effettuate in Europa e in Italia (brevemente descritte nel primo capitolo) evidenziano come il maggior valore aggiunto dell'approccio collettivo risieda proprio in queste ultime attività, assistenza alle aziende che aderiscono a pratiche o a impegni ACA e organizzazione e gestione di un sistema di controlli che è finalizzato principalmente a far conoscere meglio gli impegni da parte degli agricoltori e a farli applicare correttamente e quindi in modo più efficace ed efficiente.

La scarsa conoscenza degli impegni ed anche delle modalità di domanda da parte degli agricoltori, documentata in diversi analisi effettuate dalla stessa Rete

---

Rurale Nazionale (vedi l'analisi dei costi di transazione per le misure per l'agricoltura biologica)<sup>8</sup>, è infatti, certamente, una delle principali cause di scarsa adesione alle misure agro-ambientali e di una loro spesso incompleta e poco efficace gestione.

Questo se da una parte può costituire un elemento di ostacolo alla presenza di un soggetto collettivo beneficiario diretto, responsabile in proprio del mancato rispetto da parte degli agricoltori associati degli impegni e quindi soggetto in prima persona alle sanzioni, dall'altra rende evidente la necessità di una diversa implementazione di queste misure, che veda un soggetto coordinatore capace di organizzare l'adesione di più agricoltori su uno stesso territorio, fornire le necessarie informazioni e assistenza e monitorare gli effetti delle misure sul territorio.

Pertanto è possibile individuare **diversi modelli di governance, che si differenziano per le attività e responsabilità dei soggetti coinvolti** da un approccio collettivo. In particolare si identificano 4 modelli.

Nel **primo modello**, ogni agricoltore mantiene la propria individualità e responsabilità nei confronti dell'Autorità di gestione e dell'Organismo pagatore, ma vi è un soggetto che opera come proponente di un progetto territoriale, nel quale vengono individuati impegni e priorità in termini di localizzazione, e che svolge attività di animazione, informazione, assistenza agli agricoltori e monitoraggio dei risultati. In questo caso, non essendo possibile per il soggetto finanziare le proprie attività attraverso i costi di transazione aggiuntivi previsti dalla misura ACA, occorre individuare fonti di finanziamento alternative, che possono far riferimento alla misura cooperazione o alla misura LEADER e/o alla misura 7 "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art.20 Reg. Ue 1305/2013) che finanzia studi per il disegno di misure agro-climatico-ambientali locali"<sup>9</sup>. In questo modello hanno un ruolo molto rilevante i diversi attori che operano con gli agricoltori, come i Centri di assistenza agricola per l'assistenza alla domanda, i tecnici responsabili per la divulgazione e assistenza tecnica ed eventuali altri soggetti individuati dai singoli impegni (veterinario aziendale, ecc.). Inoltre, rimane invariato il sistema di controlli da parte

---

<sup>8</sup> Rete Rurale Nazionale "Costi di transazione per l'agricoltura biologica: I risultati dell'indagine campionaria", Novembre 2013.

<sup>9</sup> Vedi fiche di misura punto 4.2.6: "Studies and investments associated with the maintenance, restoration and upgrading of the cultural and natural heritage of villages, rural landscapes and high nature value sites, including related socio-economic aspects, as well as environmental awareness actions, e.g. territorial studies for the design of local agri-environmental measures and information actions on agri-environmental measures".

---

dell'Organismo pagatore. Pertanto, il ruolo del proponente è quello di aggregatore e coordinatore dei diversi attori e di focalizzazione comune delle loro azioni. Il soggetto proponente, quindi, ha necessità di profili professionali caratterizzati da competenze nell'animazione territoriale, nel coordinamento e nella gestione di dati di monitoraggio.

Nel **secondo modello**, il beneficiario è il soggetto collettivo, che quindi necessariamente deve avere personalità giuridica, in quanto risponde direttamente dell'applicazione delle misure per tutte le particelle per le quali fa domanda unica di adesione alla misura ACA. In questo secondo modello la misura e i relativi impegni sono quelli definiti dalla Regione all'interno del PSR. Il soggetto collettivo può selezionare gli agricoltori aderenti in base a priorità che dovrebbero essere soprattutto di tipo localizzativo, in riferimento alla massimizzazione degli effetti positivi degli impegni rispetto alle problematiche ambientali alle quali sono finalizzate le misure ACA in quel territorio. In questo modello, quindi, viene presentata una sola domanda all'Autorità di gestione, mentre i rapporti tra agricoltori e soggetto collettivo sono regolamentati da contratti di tipo privatistico. Il soggetto collettivo, quindi, essendo responsabile direttamente dell'attuazione degli impegni ha necessità di provvedere, oltre che all'animazione e informazione, anche all'emanazione di bandi di selezione, all'assistenza tecnica, alla redazione dei contratti, all'espletamento dei controlli, al monitoraggio dell'applicazione della misura delle singole imprese aderenti. I profili professionali di cui il soggetto ha necessità sono molteplici e vanno da competenze di tipo amministrativo e legale a competenze tecniche e di controllo e alla gestione dei dati di monitoraggio e di quanto contenuto nel fascicolo aziendale del SIAN. Il supporto finanziario delle attività svolte dal proponente anche beneficiario e cioè la gestione degli impegni e delle attività a questo connesse (contratti con agricoltori, controlli, ecc.) è rappresentato dal 10% di incremento dei costi di transazione previsto dal Regolamento.

Anche nel **terzo modello** il beneficiario è il soggetto collettivo, che quindi, necessariamente, deve avere personalità giuridica in quanto risponde direttamente dell'applicazione delle misure per tutte le particelle per le quali fa domanda unica di adesione alla misura ACA. In questo terzo modello, però, le misure e i relativi impegni vengono costruiti dallo stesso soggetto collettivo con la partecipazione degli agricoltori attraverso attività di studio, collaborazione con enti di ricerca, attività sperimentali e dimostrative, valutazione dell'efficacia

---

delle misure individuate ed attuate. Il terzo modello comporta, quindi, l'attivazione da parte del soggetto collettivo di relazioni anche extra-territoriali, per il disegno delle misure, la definizione delle pratiche, la giustificazione della loro scelta, anche scientifica, in relazione alle problematiche ambientali a cui si vuole dare risposta in riferimento alla situazione di contesto del territorio. Quindi, accanto i profili di cui al modello precedente, in questo modello vanno rafforzate le competenze tecnico scientifiche e attivate relazioni stabili con altri soggetti che operano nel settore dei rapporti ambiente-agricoltura che gestiscono in modo collettivo misure ACA in altri territori nazionali ed esteri.

Nel **quarto modello** vi è un soggetto proponente di un progetto di implementazione collettiva di misure ACA specifiche per il territorio, le imprese vi aderiscono attraverso una domanda diretta all'Autorità di gestione. In questo caso le misure vengono disegnate sul territorio e proposte per la loro adozione nel PSR alla Regione. Il vantaggio di questo modello è la possibilità di contestualizzare le misure modificando o introducendo impegni che vengono proposti e condivisi dagli stessi agricoltori e che quindi sono di più facile applicazione e di maggiore interesse per gli agricoltori stessi. Il soggetto proponente, che in questo modello non necessariamente deve avere personalità giuridica, deve avere al suo interno profili che abbiano soprattutto competenze per l'animazione e per la gestione di gruppi di studio deputati alla definizione delle problematiche ambientali più rilevanti e quindi degli impegni da parte degli agricoltori che possono dare risposta alle problematiche individuate. Questo quarto modello è quindi meno impegnativo dal punto di vista giuridico e burocratico amministrativo, ma ugualmente efficace da un punto di vista tecnico. E' questo quarto modello che è stato utilizzato nel progetto pilota della Rete Rurale nel quale il soggetto proponente e animatore è stato il Consorzio di Bonifica dei bacini settentrionali del Cosentino, che si è avvalso della collaborazione tecnica degli esperti locali e nazionali messi a disposizione dalla Rete Rurale.

I quattro modelli identificati rappresentano anche diversi e possibili *step* per giungere alla gestione da parte di un soggetto collettivo secondo modalità partecipative (descritte nei capitoli precedenti) delle misure agro-climatico ambientali.

Come abbiamo visto i quattro modelli si avvalgono di strumenti di supporto finanziario diversi, in particolare per quanto riguarda l'attività di gestione degli

---

impegni ed in particolare i rapporti con i beneficiari finali. Le attività di animazione e supporto alla partecipazione e co-costruzione del progetto e di misure specifiche possono, infatti, trovare un supporto finanziario sia nella Misura 16 “Cooperazione” che, come descritto, nell’azione 16.1 supporta la costituzione di forme di cooperazione, le spese per il suo funzionamento e per la predisposizione dei progetti di gestione ambientale collettiva, sia nella Misura 7, che finanzia studi per la gestione delle aree natura 2000 e quelle ad alto valore naturalistico e per la definizione e gestione di misure ACA localmente specifiche, e, infine, nell’applicazione attraverso beneficiari collettivi della Misura 10 per le azioni agro-climatico-ambientali. Tutte queste misure con i relativi strumenti di supporto finanziario dovrebbero essere previste all’interno dei Piani di Sviluppo Rurale per incentivare la gestione collettiva e partecipata degli agricoltori alle misure ACA.

I modelli differiscono quindi anche in termini di organizzazione e di ruolo di volta in volta rivestito dall’organismo collettivo, sia in fase di definizione degli accordi, che nella successiva gestione delle misure e degli incentivi.

Qui di seguito riportiamo a titolo esemplificativo un confronto e la focalizzazione dei punti di forza e di debolezza dei 4 diversi modelli, sperimentati e in via di sperimentazione in Europa e in Italia, così da fornire elementi per l’individuazione e per la scelta del modello ottimale di organizzazione dell’organismo collettivo di gestione delle misure ACA.

---

## Il modello Olandese: le cooperative della Frisia

L'esperienza delle "Cooperative Territoriali" olandesi rappresenta un caso di *best practice* nella gestione collettiva e partecipativa del territorio e nell'utilizzo efficace delle misure agro-ambientali previste dalla Politica agricola comunitaria a sostegno dello sviluppo delle aree rurali.

In Olanda sono attive oltre 150 cooperative di agricoltori (Agrarian nature associations) impegnate nella gestione della natura e del paesaggio; tali cooperative nascono spontaneamente oltre che per superare i vincoli posti dallo Stato alle attività agricole per la riduzione di nitrati e il mantenimento del Paesaggio e integrare su vasta scala territoriale le pratiche agricole locali con la nuova attenzione all'ambiente e al paesaggio, anche allo scopo di creare una nuova forma di governance per la gestione dello spazio rurale, con maggiore responsabilizzazione degli agricoltori e l'utilizzo delle loro competenze.

Di particolare interesse risulta il sistema adottato nella Regione della Frisia in cui il "modello cooperativo" è stato declinato in maniera molto articolata al fine di assicurare un elevato grado di coordinamento e di dialogo con il Governo.

Il soggetto che svolge il ruolo di Organismo intermedio è l'Associazione Boschi del Nord della Frisia (NFW - Noardlike Fryske Wâlden), soggetto territoriale collettivo, la cui struttura è formata da 6 cooperative ambientali e associazioni di agricoltori per oltre 1.100 soci che coprono 60 mila ettari circa di territorio.

Gli obiettivi che persegue l'associazione sono concentrati nell'ambito dell'agricoltura sostenibile, del paesaggio e della biodiversità.

L'accordo collettivo viene garantito attraverso una dichiarazione di intenti elaborata dall'NFW e sottoscritta dai soggetti che hanno espresso la volontà di aderire e partecipare al programma, volto a coniugare la conservazione delle caratteristiche paesaggistiche del territorio con lo sviluppo sostenibile delle aziende agricole che vi operano.

I soggetti che aderiscono a tale accordo, unitamente all'NFW, sono:

- I Comuni (Smallingerland, Tytsjerksteradiel, Wetterskip Fryslân, Achtkarspelen, Dantumadeel, Kollumerland) e la Provincia di Frisia;
- I Ministeri degli Affari Economici, Agricoltura e Innovazione (EL&lil) e dell'ambiente e pianificazione territoriale (VROM);
- L'Università di Wageningen;
- L'Associazione agricoltori generale (LTO Nord), le Federazioni Ambiente Frisone e Gestione Paesaggio Frisia.

Attraverso tale accordo, la rete di collaborazione territoriale che opera a sostegno dell'NFW, "sposa" la visione di conservazione e sviluppo del territorio tracciata dall'associazione e

---

supporta, a vario titolo, il programma decennale che l'associazione, attraverso le cooperative socie, si propone di sviluppare nei diversi ambiti (gestione paesaggio e natura, produzione di energia verde, benessere animale, riduzione dei costi di produzione, ecc.)

Il modello organizzativo adottato prevede:

a) Il rapporto diretto tra l'organismo intermedio (NFW) ed il Ministero degli Affari Economici, Agricoltura e Innovazione nella definizione degli impegni e delle attività che l'Associazione intende portare avanti e degli obiettivi che intende perseguire. Tali accordi trovano formalizzazione nel "contratto" agroambientale che l'NFW stipula per nome e per conto delle cooperative che rappresenta;

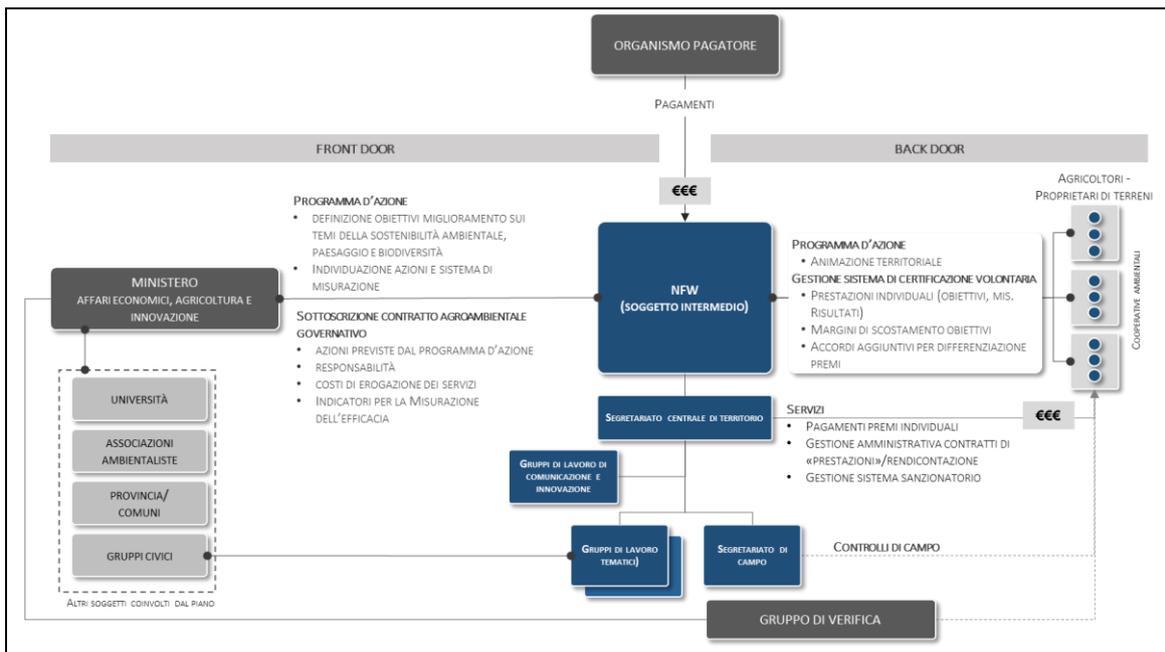
b) che l'NFW sia il soggetto destinatario, in prima battuta, degli incentivi previsti per il conseguimento degli obiettivi, da ridistribuire successivamente ai singoli agricoltori;

c) un ruolo sia di coordinamento che di gestione attiva dell'NFW verso gli agricoltori e dei proprietari di terreni appartenenti alle cooperative ambientali, nei confronti dei quali tale organismo:

- presidia, in fase di definizione dell'accordo, le attività di animazione territoriale e di coinvolgimento degli agricoltori nella definizione degli obiettivi e delle soluzioni che si intendono adottare oggetto del contratto;

- gestisce il sistema "interno" di certificazione volontaria alla base del sistema premiante cui possono aderire tutti i soggetti proprietari dei terreni decidendo se, quali e quanti certificati acquisire e, quindi, a quali impegni sottostare; oltre al perseguimento degli obiettivi alla base del contratto con il Governo il sistema prevede anche accordi aggiuntivi attraverso i quali differenziare i premi, così da stimolare i titolari dei certificati a migliorarsi e ad aumentare il tempo dedicato per gli impegni collegati al certificato sottoscritto

- garantisce una funzione di monitoraggio e controllo volta a verificare l'effettiva adozione delle soluzioni previste e il livello di conseguimento degli obiettivi fissati, la gestione amministrativa dei pagamenti dei premi e l'applicazione di un sistema sanzionatorio progressivo che va dall'impegno alla riparazione del danno, alla dilazione dei pagamenti fino alla loro cancellazione.



Tali funzioni vengono svolte attraverso un'articolazione organizzativa che prevede:

- un segretariato centrale di territorio chiamato all'erogazione dei servizi gestionali, tecnici, e amministrativi nei confronti degli associati;
- un segretariato di campo che svolge una funzione di controllo e di suggerimento sulla gestione delle attività agricole;
- gruppi di gestione, gruppi di comunicazione a supporto del segretariato centrale e gruppi di lavoro tematici che sviluppano idee e suggerimenti nei diversi ambiti e consentono la partecipazione dei gruppi civici alle attività dell'associazione.

In sintesi, la specificità dell'approccio olandese è riconducibile al fatto che l'organismo di gestione collettiva svolge un reale ruolo di intermediazione tra i soggetti istituzionali esterni - enti governativi e rete territoriale (c.d. accordi di front door) - e gli agricoltori incaricati dell'attuazione materiale degli interventi, con riferimento sia ai contenuti degli accordi che alla gestione finanziaria degli "aiuti" agro-ambientali.

Questo tipo di sistema seppur derivante da una matrice "bottom up" (le soluzioni e le misure sono difatti scelte di concerto con gli agricoltori membri delle cooperative), prevede una gestione dei fondi ad un livello "più alto", dal momento che è l'organismo intermedio destinatario del finanziamento (e non vi è, quindi, relazione diretta con l'agricoltore) con il compito di redistribuire i fondi ai singoli membri delle cooperative.

---

## Il modello francese

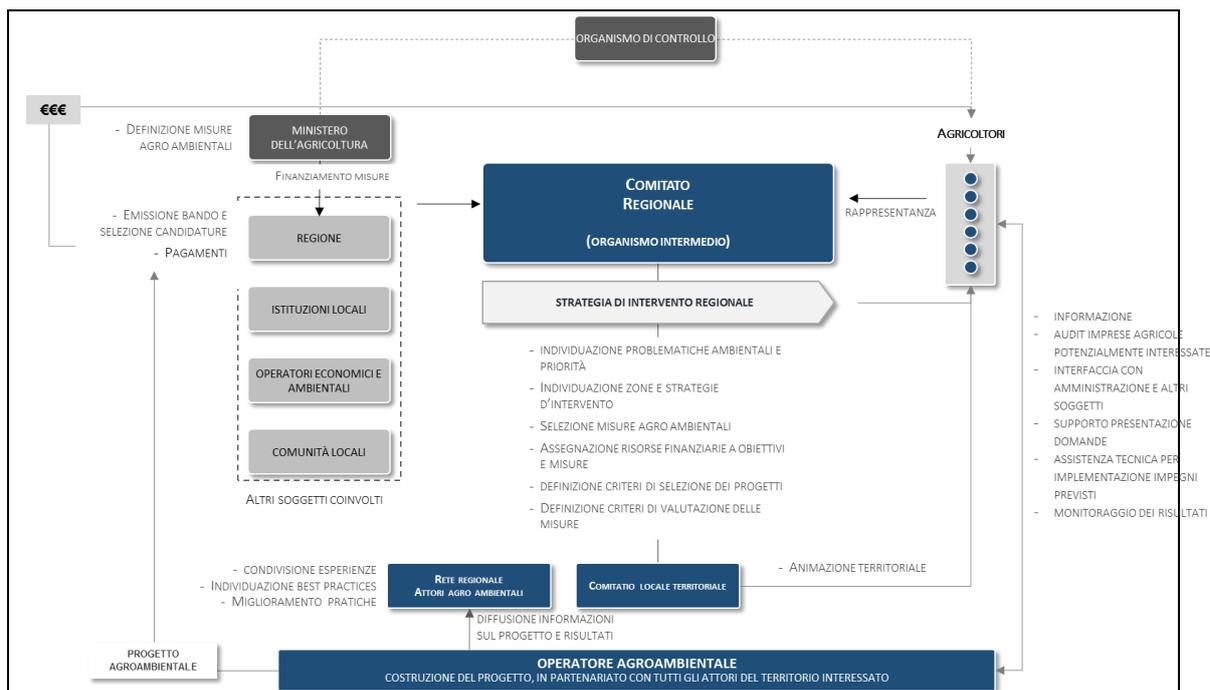
Il modello che la Francia intende implementare per l'applicazione delle misure agro climatiche-ambientali (MAEC) nel periodo di Programmazione 2014-2020 presenta, rispetto al modello olandese, delle differenze sostanziali da molteplici punti di vista.

Alla luce dell'esperienza della programmazione attuale e in vista della regionalizzazione del FEASR, il Ministero dell'Agricoltura francese ha innanzitutto definito un approccio territoriale e collettivo di tipo "top down" che prende le mosse da indicazioni puntuali dettate dal Governo che, attraverso, il Ministero dell'Agricoltura, ha individuato un modello così articolato:

1. **Governance e organismo "collettivo"**: rispecchia il processo di "regionalizzazione" della gestione del FEASR e prevede la costituzione di un Comitato regionale dedicato alla politica agroambientale, organo consultivo co-presieduto dal Consiglio regionale e dallo Stato, la cui composizione è determinata dall'Autorità di Gestione all'interno di un quadro definito congiuntamente dal MAAF e le Regioni a livello nazionale. Il Comitato garantisce la rappresentatività di agricoltori, istituzioni, operatori economici e ambientali. Il Comitato viene consultato in merito alla strategia agroambientale regionale, al relativo piano operativo, alla gestione delle procedure di selezione dei progetti, alla pre-assegnazione delle risorse finanziarie, nonché alla valutazione in itinere e alle prospettive della politica agro-ambientale. Il Comitato regionale agroambientale può prevedere la costituzione di Comitati locali territoriali per la realizzazione delle attività di animazione territoriale.

Le Regioni possono infine decidere di creare una rete a livello regionale costituita da diversi attori agro-ambientali (operatori, istruttori servizi finanziari, esperti regionali ecc.) per diffondere le migliori pratiche, condividere esperienze e migliorarle.

2. **Operatore agroambientale**: un altro dei punti cardine del modello francese è la presenza di un operatore agroambientale chiamato a svolgere un fondamentale ruolo di animazione e nella costruzione del progetto; tale figura deve essere obbligatoriamente prevista per l'attuazione di tutti i dispositivi delle misure agro-climatico-ambientali. L'operatore agroambientale definisce il progetto, in partenariato con tutti gli attori del territorio interessato (rappresentanti degli agricoltori, rappresentanti delle azioni di sviluppo agricolo e rurale, gli organismi/agenzie per la protezione dell'ambiente, le comunità locali, i rappresentanti dei settori economici locali).



Il modello prevede che all'inizio del periodo di programmazione debba essere definita a livello regionale e successivamente riportata nel PSR, una strategia d'intervento per garantire l'efficacia ambientale delle misure agro-climatico ambientali che verranno attuate. Il percorso prevede:

- l'individuazione delle problematiche ambientali e delle aree di intervento prioritarie in coerenza con gli indirizzi strategici nazionali e con le specificità del contesto regionale;
- la focalizzazione delle misure agro-ambientali più adatte;
- la definizione delle risorse finanziarie da assegnare a obiettivi e misure attivabili;
- la definizione dei criteri di selezione dei progetti agro-ambientali; ulteriori criteri di ammissibilità possono essere fissati a livello regionale per una più mirata selezione dei beneficiari o per garantire la considerazione degli aspetti ambientali predominanti a livello locale e aziendale;
- l'elenco dei potenziali operatori agro-ambientali;
- i criteri di valutazione delle misure;
- le condizioni per il proseguimento delle attività e di prolungamento del termine degli impegni agro-ambientali oltre il periodo di programmazione.

Al fine di garantire il mantenimento dei benefici ambientali prodotti dal progetto agroambientale sul territorio è importante che congiuntamente all'implementazione delle MAEC vengano utilizzati:

---

- strumenti connessi a livello di impresa agricola, quali ad esempio la realizzazione di un check up globale dell'impresa agricola preliminare alla sottoscrizione di una MAEC, servizi di assistenza tecnica finalizzata a seguire l'evoluzione delle pratiche e dei risultati economici dell'azienda agricola, servizi di formazione e investimenti materiali e immateriali;

- strumenti connessi alle MAEC di livello territoriale quali studi, attività d'animazione, costi di funzionamento e costi di produzione di progetti di cooperazione tra almeno due attori dello sviluppo rurale.

Gli aspetti salienti del modello francese, soprattutto se confrontato con quello olandese risiedono principalmente nei seguenti:

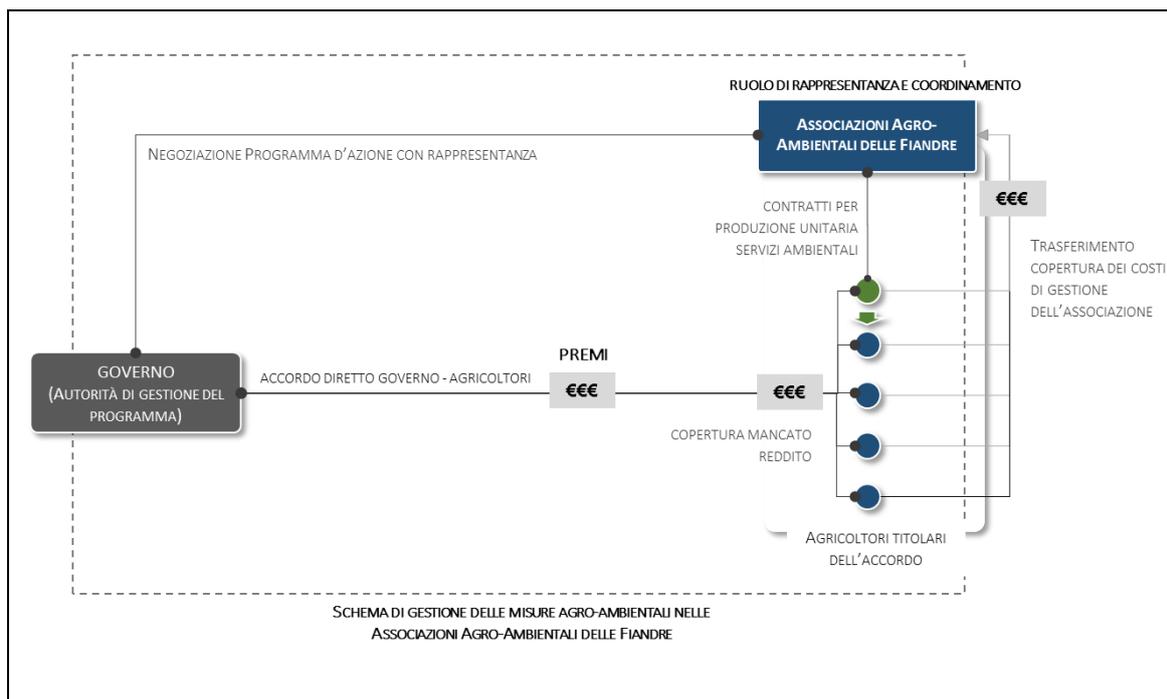
- l'approccio top-down guidato direttamente dalle istituzioni nazionali e regionali;
- lo status giuridico pubblico dell'organismo intermedio;
- l'instaurazione di un rapporto finanziario diretto tra soggetto erogatore degli aiuti e agricoltori beneficiari degli stessi.

## **Il modello belga**

Il modello belga si discosta da quello olandese caratterizzandosi per un approccio di tipo "coordinato", che prevede l'assunzione diretta di impegni da parte dei singoli agricoltori.

Tale modello viene ricondotto all'interno di uno schema generale elaborato a seguito della negoziazione tra le Autorità di gestione del programma e le organizzazioni rappresentative degli agricoltori su un dato territorio (che quindi mantengono un ruolo di coordinamento e rappresentanza e non di operatività).

Il caso belga rappresenta un esempio significativo, in cui **i singoli agricoltori** sono titolari dell'accordo agro-ambientale e si impegnano a trasferire successivamente le risorse destinate alla copertura dei costi di gestione all'associazione, mantenendo per sé la quota di contributi legata al mancato reddito; **l'associazione** provvede a gestire unitariamente gli interventi che producono servizi ambientali (ad es. la manutenzione di sentieri che attraversano più proprietà) attraverso contratti con quegli agricoltori incaricati di realizzare gli specifici interventi.



## Il modello d'area della Valdaso

In Italia non sono particolarmente diffuse le esperienze di gestione collettiva delle risorse agro-ambientali; tuttavia, un interessante esempio di gestione collettiva delle misure agro-ambientali è rappresentato dagli accordi d'area promossi dalla Regione Marche nell'ambito del Programma di sviluppo rurale 2007-2013.

La Regione Marche ha predisposto tale strumento al fine di coinvolgere e aggregare intorno ad una specifica criticità in materia di tutela delle risorse naturali e delle biodiversità e di mantenimento e recupero del paesaggio e difesa del suolo, un insieme di soggetti pubblici e privati nell'ambito di un progetto condiviso, in grado di attivare una serie di interventi coordinati.

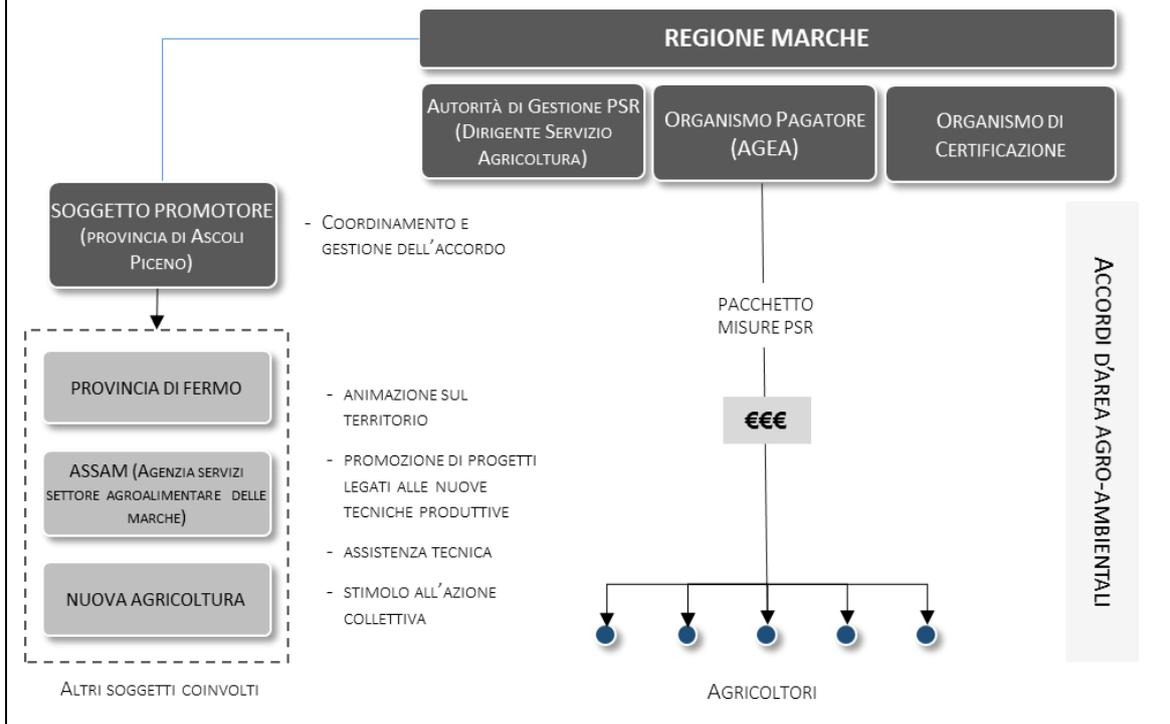
In un'ottica di progettazione integrata, a ogni tipologia di accordo è stato associato un "pacchetto" di misure volte a rendere l'azione agro-ambientale maggiormente efficace. Gli accordi agro-ambientali prevedono, infine, la presenza di un soggetto promotore che svolge il ruolo di gestione e coordinamento di ogni accordo, assumendo il ruolo di capofila per l'intero gruppo di beneficiari e facilitando il loro coinvolgimento e la loro partecipazione alle decisioni tecniche e strategiche.

Un caso particolarmente virtuoso è l'accordo agro-ambientale d'area della Valdaso, dove, attraverso un pacchetto di misure ad hoc, è stata possibile una transizione del sistema produttivo locale, tradizionalmente caratterizzato da frutticoltura intensiva, verso un sistema basato su tecniche di agricoltura integrata avanzata adottate su scala territoriale.

Nel 2013 le aziende coinvolte nell'accordo erano quasi 100, corrispondenti a un totale di 560 ettari su cui sono stati utilizzati metodi di lotta integrata avanzata e circa 270 ettari di frutteti in cui viene praticato l'inerbimento.

Il successo di questa iniziativa è stato possibile grazie ad una serie di attori locali, pubblici e privati, che hanno avuto ruoli complementari nella definizione e nell'attuazione dell'accordo. Tra questi hanno rivestito un ruolo di primo piano: la Provincia di Ascoli Piceno (soggetto promotore); la Provincia di Fermo; l'Assam (l'Agenzia Servizi Settore Agroalimentare delle Marche), che ha fornito l'assistenza tecnica; l'associazione di produttori Nuova Agricoltura, nata per promuovere progetti territoriali legati a nuove tecniche produttive e alla commercializzazione dei prodotti locali.

In particolare, il ruolo di questa associazione è stato determinante, in quanto è stato proprio un piccolo nucleo di agricoltori aderenti a Nuova Agricoltura che è riuscito, attraverso l'animazione sul territorio, a stimolare un'azione collettiva e a rafforzare le relazioni di reciprocità e di fiducia tra i vari soggetti coinvolti (agricoltori, istituzioni e assistenza tecnica).



## I Modelli a confronto

CARATTERISTICHE	MODELLO OLANDESE	MODELLO FRANCESE	MODELLO BELGA	MODELLO ITALIANO DELLA VALDASO
"SPONTANEITÀ DEL MODELLO" E TIPO DI APPROCCIO	<b>ELEVATA</b> le cooperative "nascono" spontaneamente per esigenze di tutela ambientale (approccio <i>bottom up</i> )	<b>RIDOTTA</b> il sistema nasce su diretta sollecitazione del Governo (Ministero dell'Agricoltura francese) denotano un modello <i>Top down</i>	<b>MISTO</b> il sistema nasce a seguito della negoziazione tra le autorità di gestione del programma e le organizzazioni rappresentative anche se prevede l'assunzione di impegni da parte dei singoli agricoltori	<b>RIDOTTA</b> L'esperienza nasce su specifica promozione delle Province di AP e FM, della Regione Marche oltre che dal mondo associativo
LIVELLO DI CENTRALIZZAZIONE	<b>MEDIO</b> il sistema prevede una diretta partecipazione dei singoli operatori agricoli nella definizione delle soluzioni da adottare; tuttavia il ruolo chiave resta in capo agli "intermediari" cooperative	<b>ELEVATO</b> il Comitato regionale accentra gran parte delle attività sia di carattere strategico (definizione obiettivi) che operativo	<b>RIDOTTO</b> i "corpi intermedi" (le associazioni) mantengono un ruolo non operativo ma di mero coordinamento	<b>MEDIO</b> Il progetto è gestito in maniera centralizzata con regole e obiettivi decisi a livello centrale fermo restando l'autonomia degli agricoltori sulla base del principio di sussidiarietà
NATURA (PUBBLICO/ PRIVATA) DELL'ORGANISMO COLLETTIVO	<b>100% privato</b>	<b>MISTO</b> Il sistema coinvolge direttamente gli agricoltori (privati) in diretta concertazione con il Comitato regionale (ente pubblico)	<b>100% privato</b>	<b>MISTO:</b> tra i soggetti promotori si annoverano sia enti di natura pubblica (Province, Regione) che privata (associazioni)

CARATTERISTICHE	MODELLO OLANDESE	MODELLO FRANCESE	MODELLO BELGA	MODELLO ITALIANO DELLA VALDASO
TIPO DI RAPPORTO FINANZIARIO	<p><b>MEDIATO</b></p> <p>i contributi non pervengono direttamente agli agricoltori ma sono filtrati dalle cooperative che fungono da ente "redistributore"</p>	<p><b>DIRETTO</b></p> <p>sono i singoli produttori i destinatari diretti delle risorse finanziarie</p>	<p><b>DIRETTO</b></p> <p>sono i singoli produttori i destinatari diretti delle risorse finanziarie</p>	<p><b>DIRETTO</b></p> <p>L'esperienza ha previsto la fruizione dei benefici legati a due misure specifiche del PSR, di cui una (la 214) che prevede l'elargizione di incentivi per la produzione integrata con difesa avanzata</p>
PUNTI DI FORZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevata efficacia nel raggiungimento degli obiettivi ambientali</li> <li>- Efficienza nella gestione dei fondi pubblici (riduzione dei costi amministrativi)</li> <li>- Grande partecipazione degli agricoltori nella definizione delle misure agro-ambientali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralità del ruolo pubblico che garantisce stabilità e continuità nell'azione (replicabilità)</li> <li>- Elevato grado di decentramento territoriale che permette interventi calibrati alle esigenze degli agricoltori</li> <li>- Rapporto finanziario diretto dei singoli produttori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapporto finanziario diretto dei singoli produttori</li> <li>- Grande capacità di coniugare sia la dimensione di coordinamento e negoziazione dall'alto, che la responsabilizzazione dei singoli produttori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapporto finanziario diretto dei singoli produttori</li> <li>- Grande capacità di animazione e di stimolo alla partecipazione (attraverso l'associazione Nuova Agricoltura)</li> </ul>

CARATTERISTICHE	MODELLO OLANDESE	MODELLO FRANCESE	MODELLO BELGA	MODELLO ITALIANO DELLA VALDASO
<b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maggiore difficoltà di replicare il progetto (manca un soggetto pubblico in grado di offrire stabilità nell'azione)</li> <li>- Azione di redistribuzione dei fondi effettuata da un soggetto associativo/privato (possibile suscettibilità a logiche di favoreggiamento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rischio che il ruolo preponderante del pubblico possa frenare la spinta "dal basso" che il privato è in grado di offrire (principio di sussidiarietà)</li> <li>- Da focalizzare il ruolo dell'operatore agroambientale rispetto agli altri soggetti coinvolti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficile replicabilità del progetto (manca un soggetto pubblico in grado di offrire stabilità nell'azione)</li> <li>- Scarso supporto ai produttori agricoli (mancanza di assistenza tecnica, il mondo delle associazioni ha un compito negoziale con l'autorità di gestione)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingente ruolo di un soggetto pubblico come le province (che per loro natura sono tenute a svolgere ruolo di coordinamento) a rischio "sparizione"</li> <li>- Scarsa definizione dei ruoli (poca chiarezza del ruolo dei due enti provinciali partner in termini operativi)</li> </ul>

---

I punti cardine emersi dall'analisi delle esperienze analizzate e del progetto pilota del Consorzio, attorno ai quali costruire il modello organizzativo ottimale per la gestione agricola-ambientale delle risorse naturali, della biodiversità e del paesaggio attraverso organismi collettivi territoriali, si possono riassumere come segue:

- Coerenza del soggetto che agisce quale organismo intermedio: è opportuno ipotizzare, in questa sede, che tale azione collettiva poggi sull'individuazione, quale organismo collettivo, di uno dei soggetti che già operano nella gestione delle risorse agricole-ambientali piuttosto che sulla costituzione di una nuova organizzazione da strutturare "ad hoc". Un soggetto, in particolare, che per il ruolo ricoperto e per le finalità istituzionali, possa assicurare il massimo grado di coerenza in termini di funzioni e competenze e sia in grado di "coagulare" attorno a sé l'interesse e la partecipazione dei restanti soggetti della "rete".
- Gestione partecipata: il modello da attuare deve consentire il più ampio coinvolgimento della rete presente sul territorio di soggetti pubblici (enti, istituzioni, università) e privati (agricoltori, proprietari di terreni, associazioni, ONG, rappresentanti della società civile) interessati al mantenimento delle caratteristiche del territorio, alla tutela delle risorse naturali e della biodiversità ed allo sviluppo sostenibile delle imprese agricole. Il coinvolgimento deve tradursi non solo nell'individuazione degli specifici compiti da attribuire a ciascun soggetto nell'attuazione delle misure, ma nella progettazione partecipata, ex ante, degli obiettivi da perseguire e delle misure stesse da adottare.
- Efficienza ed efficacia di gestione: da conseguire attraverso l'individuazione di un soggetto già attivo in tale ambito e che abbia, prevalentemente al suo interno, le risorse e le professionalità necessarie a garantire le funzioni previste dal modello, così da capitalizzare l'attuale struttura e aumentare la capacità di contenere i costi di "transazione"; a tale presupposto deve aggiungersi la semplificazione degli strumenti e dei sistemi di controllo messi in campo e la finalizzazione degli impegni attraverso azioni di animazione e assistenza tecnica sul territorio che consentiranno di massimizzare l'efficacia dell'azione.
- Contrattualizzazione dei rapporti: è necessario prevedere una contrattualizzazione stringente nei casi in cui l'organismo intermedio venga individuato come beneficiario dei fondi previsti dalle misure agro-ambientali. In questo caso una

---

definizione chiara e lineare dei rapporti tra organismo collettivo e agricoltori sarebbe in grado di garantire una gestione finanziaria più trasparente ed efficace.

- Sistema di certificazione volontaria: il meccanismo di certificazione volontaria oltre al perseguimento degli obiettivi comuni alla base dell'accordo in materia di valorizzazione delle produzioni è fondamentale sia per gestire il sistema premiante secondo principi di pari opportunità ed equità sia per innescare meccanismi virtuosi di stimolo all'assunzione degli impegni; ciò in quanto:
  - a. sono gli agricoltori/proprietari dei terreni che decidono se, quali e quanti certificati acquisire e, quindi, a quali impegni sottostare;
  - b. consente, attraverso un sistema premiante connesso alla definizione di accordi aggiuntivi, di stimolare i titolari dei certificati a migliorarsi e ad aumentare il tempo dedicato per gli impegni collegati al certificato sottoscritto;
  - c. è in grado di innescare un "circolo virtuoso" nella valorizzazione delle produzioni, laddove gli incentivi finanziari per queste attività sono temporalmente limitati (durata di 5 anni) e difficilmente prorogabili o reiterabili. Tale sistema di certificazione volontaria garantisce un "riconoscimento" del marchio che può andare a sostituire il mero incentivo economico creando così le condizioni perché sia il "mercato" a finanziare le misure agro-ambientali una volta cessati gli incentivi comunitari.

### **5.1. La procedura amministrativa e organizzativa per i diversi modelli**

Da un'analisi dei diversi modelli europei (francese, olandese e belga) e delle misure del Piano di Sviluppo Rurale (in particolare misura 10 e misura 16) è possibile ipotizzare due scenari di gestione procedurale-amministrativa.

#### **Scenario 1: approccio top down, equiparabile al modello francese e attuabile attraverso la misura 10**

Questo modello trova riscontro nell'art. 28 del Reg. UE 1305/2013 "Pagamenti agro-climatico-ambientali". Questa misura è finalizzata alla conservazione e alla promozione dei necessari cambiamenti delle pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima. Viene inoltre previsto che se gli impegni agro-ambientali sono

---

assunti da organismi intermedi il massimale dei costi di transazione che vengono compensati possa salire dal 20% al 30%.

**L'approccio top-down** si concretizza in:

- a) individuazione e la definizione delle misure agro-ambientali da parte della Regione;
- b) emissione di un bando regionale in cui vengono esplicitati requisiti ed obiettivi attesi dell'intervento agro-ambientale;
- c) successiva adesione da parte degli agricoltori ovvero dell'organismo collettivo al "progetto" regionale.

Questo modello presenta i tratti tipici del modello francese individuando nell'organismo intermedio il meccanismo catalizzatore attraverso il quale attuare le strategie regionali attraverso attività di animazione, assistenza e verifica del conseguimento degli obiettivi fissati dalla Regione.

**Scenario 2: approccio bottom up, equiparabile al modello olandese e attuabile attraverso la misura 16**

Il secondo scenario trova riscontro nell'art. 35 del Reg. UE 1305/2013 "Cooperazione", che prevede degli incentivi per forme di cooperazione con un ruolo proattivo di un organismo collettivo nella definizione degli obiettivi e delle misure agro-ambientali.

In questo secondo scenario l'approccio bottom up si concretizza nell'emissione di un bando per la costruzione dal basso di un progetto pilota; tale modello, che prende i tratti tipici del modello olandese, prevede i seguenti step:

- a) emissione di un bando regionale che promuove la costruzione di un progetto pilota;
- b) strutturazione del progetto da parte dell'organismo collettivo attraverso la definizione di obiettivi e delle misure agro-ambientali;
- c) implementazione del progetto presentato attraverso attività di animazione, assistenza tecnica e controllo.

In entrambi gli scenari sono ipotizzabili due differenti modelli in funzione del ruolo svolto dall'organismo intermedio nella gestione degli incentivi.

In un primo caso l'organismo intermedio può svolgere un ruolo di intermediazione nel rapporto finanziario tra organismo pagatore e beneficiario degli incentivi.

In un secondo caso l'organismo intermedio non svolge alcun ruolo di intermediazione e il rapporto finanziario è diretto tra Organismo Pagatore e beneficiario degli incentivi.

<b>SCENARIO 1 MODELLO FRANCESE/TOP DOWN – MISURA 10</b>	
<b>IPOTESI 1A) TOP DOWN CON INTERMEDIAZIONE</b>	<b>IPOTESI 1B) TOP DOWN SENZA INTERMEDIAZIONE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissione del bando regionale</li> <li>- Adesione da parte dell'organismo intermedio</li> <li>- Attuazione delle misure da parte degli agricoltori (beneficiari ultimi)</li> <li>- Erogazione incentivi dall'Organismo.Pagatore all'organismo intermedio quale soggetto beneficiario intermedio (copertura costi di transazione)</li> <li>- Redistribuzione incentivi ai soggetti beneficiari finali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissione del bando regionale</li> <li>- Adesione da parte dell'organismo intermedio</li> <li>- Attuazione delle misure da parte degli agricoltori (beneficiari ultimi)</li> <li>- Erogazione incentivi dall'Organismo Pagatore ai soggetti beneficiari finali</li> <li>- Eventuale trasferimento delle risorse a copertura delle attività di animazione all'organismo intermedio da parte dei beneficiari (es. modello belga)</li> </ul>
<b>SCENARIO 2 MODELLO OLANDESE/BOTTOM UP – MISURA 16</b>	
<b>IPOTESI 2A) BOTTOM UP CON INTERMEDIAZIONE</b>	<b>IPOTESI 2B) BOTTOM UP SENZA INTERMEDIAZIONE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissione del bando regionale</li> <li>- Costruzione del progetto da parte dell'organismo intermedio e successiva adesione al bando</li> <li>- Attuazione delle misure da parte degli agricoltori (beneficiari ultimi)</li> <li>- Erogazione incentivi dall'O.P. all'organismo intermedio quale soggetto beneficiario intermedio (copertura costi di transazione)</li> <li>- Redistribuzione incentivi ai soggetti beneficiari finali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissione del bando regionale</li> <li>- Costruzione del progetto da parte dell'organismo intermedio e successiva adesione al bando</li> <li>- Attuazione delle misure da parte degli agricoltori (beneficiari ultimi)</li> <li>- Erogazione incentivi dall'O.P. ai soggetti beneficiari finali</li> <li>- Eventuale trasferimento delle risorse a copertura delle attività di animazione all'organismo intermedio da parte dei beneficiari (es. modello belga)</li> </ul>

Il principale beneficio del modello che vede l'organismo collettivo svolgere un ruolo di intermediazione risiede:

- per l'Organismo Pagatore, nell'aver un unico interlocutore nei confronti dei quali gestire la procedura di liquidazione, contabilizzazione ed erogazione degli incentivi

- 
- per gli agricoltori (beneficiari ultimi degli incentivi) nell'aver come interlocutore un soggetto più "vicino" in grado di garantire una maggiore facilità di dialogo.

A tale beneficio fa da contrappeso un allungamento e, conseguentemente, un rischio di minor efficienza, del processo di gestione finanziaria degli incentivi.

Dal punto di vista **"contrattuale"** è opportuno sottolineare che:

- I rapporti tra l'organismo intermedio e gli eventuali ulteriori soggetti partecipanti all'azione collettiva vengono regolati, quale che sia il modello scelto, attraverso un "accordo" territoriale (non essendo obbligatorio per legge la stipula di un contratto) che definisca ruoli e impegni assunti da ciascun soggetto per il perseguimento degli obiettivi comuni.
- Per quanto concerne i rapporti tra l'organismo intermedio e i beneficiari:
  - l'adozione di un modello che NON preveda un ruolo di intermediazione da parte dell'organismo intermedio consente la sottoscrizione di accordi contrattuali meno stringenti;
  - l'adozione, al contrario, di un modello che vede l'organismo intermedio svolgere un ruolo di intermediazione finanziaria tra l'organismo pagatore e i soggetti beneficiari richiede una definizione puntuale e rigorosa degli obblighi tra le parti, del sistema sanzionatorio e di tutti i requisiti in grado di garantire una gestione finanziaria trasparente.

Da un punto di vista organizzativo si riporta, di seguito, una possibile ripartizione di ruoli e responsabilità tra i diversi soggetti coinvolti con riferimento alle due fasi di:

1. pianificazione della strategia agro-ambientale, che si apre con l'adesione al bando e si chiude con la definizione di un programma operativo di interventi e incentivi sottoscritto da tutti gli agricoltori e possessori dei terreni inseriti nelle aree di riferimento del contratto che svolgono su tali terreni attività agricola o forestale;
2. attuazione dell'accordo, che si chiude con la misurazione dei risultati e l'erogazione degli incentivi previsti esplicitando le differenze derivanti dall'applicazione di uno dei possibili modelli sopra definiti.

## SCENARIO 1 MODELLO FRANCESE/TOP DOWN – MISURA 10

		REGIONE	ORGANISMO PAGATORE	ALTRI SOGGETTI ADERENTI ALL'ACCORDO	RAPPORTO FINANZIARIO INTERMEDIATO DALL'ORGANISMO COLLETTIVO		RAPPORTO FINANZIARIO DIRETTO TRA OP E BENEFICIARI	
					ORGANISMO COLLETTIVO	AGRICOLTORI /SOGGETTI BENEFICIARI	ORGANISMO COLLETTIVO	AGRICOLTORI /SOGGETTI BENEFICIARI
FASE 1 - PIANIFICAZIONE STRATEGIA AGRO-AMBIENTALE	→ Diagnosi territoriale, individuazione obiettivi e requisiti ed emissione del bando	<input checked="" type="checkbox"/>						
	→ Adesione al bando regionale e definizione del programma di attività e le misure di intervento volontarie			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	→ Valutazione del progetto presentato dall'organismo collettivo	<input checked="" type="checkbox"/>						
	→ Sottoscrizione dell'accordo agro-ambientale			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	→ Sottoscrizione dei "contratti" con gli agricoltori che risulteranno <b>beneficiari</b> finali degli aiuti previsti				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
FASE 2 - ATTUAZIONE STRATEGIA E IMPLEMENTAZIONE OPERATIVA ACCORDO AGROAMBIENTALE	→ <b>Animazione</b> territoriale			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	→ <b>Gestione amministrativa</b> degli incentivi: rendicontazione, liquidazione, erogazione		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
	→ <b>Monitoraggio e valutazione</b> dei risultati ottenuti dall'attuazione delle misure agro-ambientali		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
	→ <b>Controllo</b> e degli interventi e dei risultati conseguiti e utilizzo <b>sistema sanzionatorio</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		

## SCENARIO 2 MODELLO OLANDESE/BOTTOM UP – MISURA 16

		REGIONE	ORGANISMO PAGATORE	ALTRI SOGGETTI ADERENTI ALL'ACCORDO	RAPPORTO FINANZIARIO INTERMEDIATO DALL'ORGANISMO COLLETTIVO		RAPPORTO FINANZIARIO DIRETTO TRA OP E BENEFICIARI	
					ORGANISMO COLLETTIVO	AGRICOLTORI /SOGGETTI BENEFICIARI	ORGANISMO COLLETTIVO	AGRICOLTORI /SOGGETTI BENEFICIARI
FASE 1 - PIANIFICAZIONE STRATEGIA AGRO-AMBIENTALE	→ Emissione del bando	<input checked="" type="checkbox"/>						
	→ Costruzione del <b>progetto pilota</b> e successiva <b>adesione al bando regionale</b> e definizione del programma di attività e le misure di intervento volontarie			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	→ Valutazione del progetto presentato dall'organismo collettivo	<input checked="" type="checkbox"/>						
	→ Sottoscrizione dell'accordo agro-ambientale			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	→ Sottoscrizione dei "contratti" con gli <b>agricoltori</b> che risulteranno <b>beneficiari</b> finali degli aiuti previsti					<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
FASE 2 - ATTUAZIONE STRATEGIA E IMPLEMENTAZIONE OPERATIVA ACCORDO AGRO-AMBIENTALE	→ <b>Animazione</b> territoriale			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	→ <b>Gestione amministrativa</b> degli incentivi: rendicontazione, liquidazione, erogazione		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
	→ <b>Monitoraggio e valutazione</b> dei risultati ottenuti dall'attuazione delle misure agro-ambientali		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
	→ <b>Controllo</b> e degli interventi e dei risultati conseguiti e utilizzo <b>sistema sanzionatorio</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		

Con specifico riferimento alla gestione amministrativa degli incentivi è utile sottolineare alcuni aspetti connessi alle diverse fasi di gestione del procedimento:

---

### Procedure di accesso agli incentivi

La procedura di accesso agli incentivi di cui al programma presentato viene definita dalla Regione, attraverso gli assessorati competenti e l'Autorità di Gestione del PSR; tale procedura può prevedere accessi per singolo beneficiario o attraverso l'organismo collettivo. La domanda può essere unica a valere su più misure.

### Gestione amministrativa e finanziaria degli incentivi

Nel caso in cui non svolga alcun ruolo di intermediazione, l'organismo collettivo esercita, in tale ambito, un esclusivo ruolo di "certificatore" degli interventi realizzati e gli impegni rispettati dagli agricoltori beneficiari degli incentivi, a supporto dell'attività di controllo dell'Organismo Pagatore. In questo caso, essendo il rapporto finanziario con gli agricoltori diretto, la copertura dei costi sostenuti dall'organismo intermedio passa (cfr modello belga) dal trasferimento di risorse da parte dei beneficiari

Nel caso in cui, invece, l'organismo intermedio sia beneficiario in prima battuta degli incentivi (rapporto finanziario intermediato), tale Organismo sarà chiamato ad un duplice ruolo:

- nei confronti dell'Organismo Pagatore, un ruolo di beneficiario "primo" degli incentivi e, in quanto tale, sarà il soggetto che dovrà effettuare la domanda di pagamento secondo le procedure previste dal PSR regionale e dall'Organismo Pagatore e che dovrà rispondere a tutti i requisiti previsti dalla normativa per l'accesso agli aiuti comunitari
- nei confronti degli agricoltori (beneficiari "ultimi" degli incentivi), il ruolo di "erogatore" (o, meglio, "distributore") degli incentivi e, in quanto tale, è opportuno che risponda ai requisiti organizzativi e procedurali che devono essere garantiti dagli Organismi Pagatori

In questo caso la copertura dei costi sostenuti dall'organismo collettivo passa (cfr modello olandese) dalla "trattenuta" delle risorse comunitarie a copertura dei costi sostenuti per il coordinamento dell'azione collettiva e l'intermediazione<sup>10</sup>.

Il pagamento viene concesso (in entrambi i modelli) previa verifica, da parte di istruttori incaricati dalla regione o dall'organismo pagatore, del rispetto degli impegni volontari sottoscritti nel presente contratto, nonché dei divieti, obblighi e regolazioni cogenti; in caso di inadempienza viene attivato il sistema sanzionatorio previsto

Le procedure di pagamento, quale che sia il modello prescelto, devono essere trasparenti e ben descritte sia nei programmi oggetto degli accordi tra soggetto

---

<sup>10</sup> **Costi di transazione:** nel caso di gruppi di agricoltori riuniti nell'ambito di accordi collettivi/accordi agro-ambientali d'area, l'importo calcolato sulla base delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi derivanti dagli impegni assunti, può essere aumentato dei costi di transazione per il maggior impegno richiesto, fino ad un massimo del 30%.

---

collettivo e aziende che nel contratto ambientale stipulato con la Regione.

Controllo delle prestazioni e differenziazione degli incentivi

- a) Gli incentivi è opportuno che vengano differenziati in relazione all'intensità e ai risultati delle azioni messe in atto dagli agricoltori rispetto a quelli previsti da ciascun impegno; è il soggetto collettivo, quale che sia il modello scelto per la gestione dei pagamenti, a definire le prestazioni dei singoli beneficiari in linea con gli orientamenti e gli obiettivi del contratto ambientale in termini di obiettivi coerenti e misurabili e ad effettuare, poi, la relativa misurazione e valutazione
- b) Il soggetto collettivo istituisce, inoltre, al suo interno una **commissione di controllo** con il compito di effettuare visite aziendali a campione da realizzare secondo protocolli basati sui criteri presenti nei diversi certificati.
- c) Analogamente alle procedure di pagamento anche i criteri di differenziazione degli incentivi e il sistema di misurazione e controllo delle prestazioni devono rispondere a requisiti di trasparenza ed essere descritte sia nei programmi oggetto degli accordi tra soggetto collettivo e aziende che nel contratto ambientale stipulato con la Regione.

STEP PROGETTUALI	SCENARIO 1 (FRANCESE TOP DOWN)	SCENARIO 2 OLANDESE BOTTOM UP	RAPPORTO FINANZIARIO (DIRETTO O MEDIATO)
1) DEFINIZIONE OBIETTIVI E MISURE	Regione	Organismo collettivo	IPOTESI A (CON INTERMEDIAZIONE)
2) ADESIONE A BANDO REGIONALE	Organismo collettivo - Agricoltori	Organismo collettivo - Agricoltori	
3) ANIMAZIONE TERRITORIALE	Organismo collettivo - Altri soggetti rete	Organismo collettivo - Altri soggetti rete	
4) GESTIONE FINANZIARIA	Organismo pagatore - Organismo collettivo	Organismo pagatore - Organismo collettivo	
5) MONITORAGGIO ATTUAZIONE MISURE	Organismo collettivo	Organismo collettivo	
6) CONTROLLO E SANZIONI	Regione - Organismo collettivo	Regione - Organismo collettivo	
1) DEFINIZIONE OBIETTIVI E MISURE	Regione	Organismo collettivo	IPOTESI A (SENZA INTERMEDIAZIONE)
2) ADESIONE A BANDO REGIONALE	Organismo collettivo - Agricoltori	Organismo collettivo - Agricoltori	
3) ANIMAZIONE TERRITORIALE	Organismo collettivo - Altri soggetti rete	Organismo collettivo - Altri soggetti rete	
4) GESTIONE FINANZIARIA	Organismo pagatore - Agricoltori	Organismo pagatore - Agricoltori	
5) MONITORAGGIO ATTUAZIONE MISURE	Organismo collettivo	Organismo collettivo	
6) CONTROLLO E SANZIONI	Regione	Regione	

---

## **6. Il soggetto proponente: soggetto intermedio coordinatore e/o beneficiario diretto**

### **6.1. Caratteristiche del proponente: l'operatore agro-ambientale**

Il progetto collettivo deve essere presentato da un proponente che abbia le caratteristiche di "operatore agro-ambientale" cioè di un soggetto che ha esperienza sia di gestione di risorse ambientali sia di gestione di pratiche agricole. Il progetto dovrebbe, inoltre, riguardare un territorio ristretto i cui confini dovrebbero derivare proprio dalla presenza di problematiche ambientali specifiche e omogenee e da pratiche agricole anch'esse localmente specifiche e omogenee. Quindi il proponente deve necessariamente avere una doppia dimensione: esso svolge un ruolo fondamentale di animazione, che l'esperienza ha dimostrato essere un elemento chiave per attuare con successo le Misure agro climatico-ambientali, individua le criticità ambientali e le misure/impegni più adeguati per darne soluzione attraverso le pratiche agricole.

L'operatore agroambientale svolge un ruolo chiave di interfaccia tra l'impresa agricola, l'amministrazione regionale/nazionale e gli attori del territorio. La sua presenza è essenziale per garantire un'elevata dinamica di implementazione delle misure nel territorio, tanto più quando le Misure ACA, che si vogliono implementare, coinvolgono un cambiamento delle pratiche agricole esistenti.

L'operatore agro-ambientale deve essere presente durante tutta la vita del progetto. L'operatore deve avere una forte presenza locale: ha una conoscenza dettagliata del territorio e la sua rete di attori. Questa condizione sembra indispensabile per essere riconosciuti dagli attori come *project leader* agro locale. L'operatore agro-ambientale deve, inoltre, avere al suo tutta la competenza necessaria per il successo del progetto: competenze agronomiche, competenze economiche e ambientali. Queste diverse competenze sono mobilitate durante la vita del progetto quando necessario.

Con riferimento al progetto agro-ambientale i compiti del proponente sono:

- la realizzazione della diagnosi territoriale integrando, se del caso, il problema della permanenza termine nel lungo periodo delle aziende agricole nel territorio;
- il collegamento e la mobilitazione degli agricoltori e degli operatori locali;
- la costruzione del progetto agro-ambientale con due dimensioni, quella economica e quella ambientale;
- l'inserimento di questo progetto in un contesto territoriale più ampio in sinergia con altri progetti di sviluppo locale;

- 
- la definizione di strumenti e procedure;
  - la definizione di obiettivi condivisi;
  - la realizzazione di un'animazione appropriata;
  - l'attuazione, il monitoraggio e l'eventuale riorientamento del progetto;
  - la raccolta delle domande di sottoscrizione degli impegni Agro-Climatico-Ambientali da parte degli agricoltori o la sottoscrizione dei contratti tra Proponente e agricoltori nel caso che il proponente sia beneficiario diretto;
  - l'organizzazione di giornate dimostrative e di studio e di visite aziendali;
  - la valutazione dei risultati del progetto;
  - le modalità per garantire il mantenimento delle pratiche benefiche oltre il periodo di durata degli impegni delle Misure ACA.

Con riferimento agli agricoltori le attività dell'operatore sono:

- l'informazione individuale e collettiva sul progetto e le misure;
- la costituzione e gestione di gruppi di studio per la definizione di Misure ACA specifiche per il territorio;
- la realizzazione di *audit* finalizzati al progetto agro-ambientale delle imprese agricole potenzialmente interessate; questi sono di tipo sistemico per tutte le imprese agricole e tutti i dispositivi delle Misure ACA; il loro contenuto è modulato secondo la natura del progetto: semplice autodiagnosi per Misure ACA che non prevedono cambiamenti nelle pratiche agricole o diagnosi ancora più complete se, invece, vi è un cambiamento di sistema significativo;
- l'interfaccia tra l'impresa agricola e l'Amministrazione;
- il supporto per la presentazione della domanda (nel caso di domanda singola);
- l'assistenza tecnica per l'implementazione degli impegni previsti dalle Misure ACA e l'evoluzione del sistema di produzione;
- il monitoraggio dei risultati dell'impresa agricola;
- la diffusione delle informazioni sul progetto agro-ambientale e sui suoi risultati.

La capacità di conseguire benefici derivabili da un approccio collettivo alla gestione delle misure agro- climatico ambientali poggia sull'individuazione di un proponente, operatore

---

ambientale in grado di offrire adeguate garanzie in termini di profilo e requisiti. Nei riquadri successivi riportiamo tali caratteristiche con riferimento ai due modelli (di solo coordinamento da parte del proponente soggetto intermedio, di proponente beneficiario diretto).

---

## Profilo e requisiti minimi

- **Pre-esistenza:** la scelta dell'organismo tra i numerosi soggetti che già operano in materia agro-ambientale consente di accelerare i tempi di avvio del modello (che, al contrario, si allungherebbero in caso di costituzione di un soggetto ad hoc) e garantisce anche in termini di "stabilità" dello stesso.
- **Coerenza** tra le finalità istituzionali definite dallo statuto del soggetto individuato, gli obiettivi dell'accordo agro-ambientale e gli obiettivi previsti dalla PAC.
- **Istituzionalità:** fattore determinante alla luce del ruolo di concertazione e raccordo degli interessi pubblici e privati alla base del modello.
- **Rappresentanza:** capacità di garantire attraverso la partecipazione ai propri organi istituzionali ovvero accordi ad hoc la più elevata rappresentanza di tutti i soggetti potenzialmente interessati ad una gestione collettiva delle risorse (agricoltori, istituzioni locali, amministrazioni regionali università e centri di ricerca, associazioni che operano per lo sviluppo del territorio) al fine di assicurare la coerenza delle diverse azioni messe in atto sul territorio e la conseguente creazione di sinergie.
- **Capillarità** sul territorio, attraverso la quale garantire un'immediata e agevole replicabilità del modello alla più ampia superficie del territorio nazionale interessata dalla PAC.
- **Organizzazione** dei servizi erogati e definizione delle regole, degli standard e delle procedure a supporto della gestione delle misure.
- **Adeguatezza** delle **risorse** e delle **professionalità** messe a disposizione per supportare gli agricoltori nella gestione delle misure agro-ambientali; in particolare dovranno essere disponibili specifiche competenze, quali, ad esempio, quelle in materia di progettazione comunitaria, rendicontazione e gestione amministrativa fondi comunitari.
- **Capacità di implementazione** di un sistema di **pianificazione, monitoraggio e controllo** in grado di definire **obiettivi** puntuali e misurabili attraverso **indicatori** quali-quantitativi sia da parte delle funzioni interne di monitoraggio e controllo che dalle autorità nazionali a ciò deputate.
- **Competenze per implementazione** di un sistema di **controllo di gestione** in grado di misurare il miglioramento dei costi e dell'efficienza derivante dall'approccio collettivo e di quantificare i costi addizionali (**costi di transazione**) sostenuti per le attività in capo all'organismo intermedio collettivo (pari ad un massimo del 30% del costo complessivo).
- **Conoscenza dei territorio** e delle caratteristiche geo-fisiche del perimetro territoriale in cui interviene il progetto pilota; tale requisito, unitamente alla disponibilità di sistemi informativi **georeferenziati (GIS)** è necessario a supporto della progettazione e del successivo monitoraggio delle misure agro-ambientali da implementare e di potenziali schemi di qualità che incentivino le aziende agricole a mantenere gli impegni anche in assenza di premi (ad esempio, per la tracciabilità del prodotto e la certificazione delle pratiche colturali che sono disciplinate da sistemi di qualità come il global GAP).

---

## **Requisiti aggiuntivi richiesti per l'attuazione con soggetto proponente beneficiario diretto – rapporto finanziario intermediato dall'organismo collettivo**

### **Personalità giuridica**

Nel caso l'organismo collettivo sia beneficiario, in prima battuta, degli incentivi è necessario che possieda (o in assenza acquisisca) personalità giuridica.

Il riconoscimento della personalità giuridica determina la totale separazione tra l'ente e le persone che lo compongono.

Da tale autonomia patrimoniale perfetta consegue che i creditori dell'ente non possono chiedere i pagamenti delle proprie competenze ai singoli associati e, viceversa, che i creditori personali di questi ultimi non possono rivalersi sul patrimonio dell'ente.

### **Requisiti per la mitigazione dei rischi connessi alle funzioni di pagamento**

ripartizione dei compiti tale da garantire che nessun funzionario abbia contemporaneamente più incarichi in materia di autorizzazione, pagamento o contabilizzazione per le somme imputate al FEAGA o al FEASR e che nessun funzionario svolga uno dei compiti predetti senza che il suo lavoro sia controllato da un secondo funzionario;

- le responsabilità dei singoli funzionari sono definite per iscritto, inclusa la fissazione di limiti finanziari alle loro competenze;

- formazione adeguata del personale a tutti i livelli e predisposizione di una politica per la rotazione del personale addetto a funzioni sensibili o, in alternativa, per aumentare la supervisione sullo stesso;

- siano adottate misure adeguate per evitare il rischio di un conflitto d'interessi quando persone che occupano una posizione di responsabilità o svolgono un incarico delicato in materia di verifica, autorizzazione, pagamento e contabilizzazione delle domande assumono altre funzioni al di fuori dell'organismo pagatore.

### **Requisiti di tracciabilità dei flussi finanziari**

Rispetto dei requisiti fondamentali (ex Art. 3 della legge n. 136/2010) ed in particolare:

- Utilizzo di conti correnti dedicati per l'incasso e i pagamenti

- Divieto di utilizzo del contante per incassi e pagamenti

- Obbligo di utilizzo di strumenti tracciabili per i pagamenti.

### **Requisiti da rispettare in analogia a quelli previsti per operare su delega dell'organismo pagatore**

Accordo scritto tra l'organismo pagatore e l'organismo intermedio che specifichi la natura delle informazioni e dei documenti giustificativi da presentare all'organismo pagatore, nonché i termini entro i quali devono essere forniti.

Controlli periodici finalizzati a garantire che l'operato dell'organismo intermedio sia di livello soddisfacente e conforme alla normativa comunitaria.

---

### **Requisiti di tracciabilità e conservazione dei documenti ai fini di controllo**

Le informazioni relative ai documenti che attestano l'autorizzazione, la contabilizzazione e il pagamento delle domande di aiuto nonché alla gestione degli anticipi, delle garanzie e dei debiti devono essere disponibili presso l'organismo intermedio per assicurare in ogni momento una pista di controllo sufficientemente dettagliata.

Qui di seguito, nei riquadri, riportiamo alcuni potenziali soggetti che possono svolgere il ruolo di proponente e che posseggono le caratteristiche di operatore agro-ambientale più sopra descritte.

### **I Consorzi di Bonifica**

I Consorzi di Bonifica, enti di diritto pubblico istituiti e disciplinati dal r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 sono enti deputati alla cura l'esercizio e la manutenzione delle opere pubbliche di bonifica e controllano l'attività dei privati, sul territorio di competenza (comprensorio di bonifica).

Tale materia è stata successivamente modificata dalla "riforma del titolo V" (legge costituzionale 3/2001) che ha inserito la bonifica nell'elenco delle materie di potestà "residuale" individuando così nella Regione l'ente pubblico chiamato a normare le attività dei Consorzi di Bonifica.

La bonifica è sempre stata una materia polifunzionale, riguardante diversi ambiti quali l'agricoltura e l'ordinamento produttivo dei terreni, l'economia e i lavori pubblici, la difesa del suolo, l'ambiente e la gestione delle risorse idriche e come tale rientra ancora, anche nel nuovo quadro normativo, in una pluralità di materie che vedono intrecciarsi competenze esclusive e concorrenti di Stato e Regioni. Tali competenze riguardano nel complesso la gestione del territorio, comprensiva del correlato sviluppo sociale ed economico dello stesso, l'utilizzo delle risorse idriche a fini agricoli e produttivi e la tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Essendo un Consorzio, l'ente è amministrato da consorziati che sono tutti i proprietari di immobili agricoli e extra-agricoli (terreni, fabbricati, ecc.) ricadenti nel "perimetro di contribuenza", l'area territoriale, delimitata e classificata dalla Regione, nella quale opera un Consorzio di bonifica e che ricomprende gli immobili che ricevono o possono ricevere benefici dall'attività di bonifica; per lo svolgimento di queste funzioni ritenute di importanza fondamentale per la collettività, ai Consorzi di bonifica è attribuito il potere di imporre i contributi a carico dei consorziati.

I consorziati sostengono dunque la spesa per la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica tramite degli specifici tributi (contributi di bonifica) in parte "indiretti", in parte diretti e proporzionali al beneficio che ne deriva agli immobili di proprietà. Entrambe le tipologie di contributi vengono riscossi coattivamente dal Consorzio di bonifica tramite cartelle esattoriali, che variano a seconda dell'entità degli interventi, secondo quanto previsto da specifiche leggi regionali.

---

Le attività dei consorzi vengono inoltre finanziate da contributi regionali finalizzati alla realizzazione di Opere Pubbliche e all'attività di forestazione ovvero da fondi europei destinati alla tutela del territorio, del paesaggio e delle biodiversità ai quali i consorzi accedono su propria iniziativa.

A livello nazionale operano oltre 150 Consorzi di Bonifica.

### **Organizzazioni di produttori (OP) e loro associazioni (AOP)**

Le organizzazioni di produttori sono normate dal decreto ministeriale n. 4672 del 9 agosto 2012 del MIPAF che disciplina e regola le procedure per il riconoscimento e il controllo delle OP (Organizzazioni di produttori) e delle AOP (Associazioni di Organizzazioni di produttori), la gestione dei fondi di esercizio e dei programmi operativi e i requisiti per il mantenimento di tali strutture.

L'attuale normativa sulle Organizzazioni di Produttori è disciplinata su base europea dal Reg. (UE) 1307/2013<sup>11</sup>. Il ruolo di tali organizzazioni è riconosciuto ed economicamente incentivato dall'Unione Europea in quanto:

- Sono strutture di democrazia economica con larga partecipazione dei soci alle scelte strategiche ed operative della O.P.;
- Concentrano l'offerta e possono permettere al mondo della produzione di affacciarsi sul mercato con maggiore potere contrattuale;
- Prevedono interventi capaci di migliorare la qualità dei prodotti e di tutelare l'ambiente e la salute dei consumatori.

Il regolamento (UE) 1308/2013 disciplina, tra le altre, l'OCM per il settore degli ortofrutticoli, che ha nelle organizzazioni di produttori (OP), lo **strumento principale** per conseguire gli obiettivi della **politica agricola comune**, quali il potenziamento della competitività e l'orientamento al mercato, la riduzione delle fluttuazioni del reddito, l'aumento del consumo di ortofrutticoli e la protezione dell'ambiente.

In Italia operano **oltre 500 Organizzazioni di produttori**, di cui **314** nel settore **dell'ortofrutta**<sup>12</sup> (che rappresenta il 17% del totale produzione agricola UE e il 3% del Bilancio PAC), cui si aggiungono circa 195 OP non ortofrutticole<sup>13</sup>.

---

*11 Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio*

*12 Elenco nazionale delle O.P. (organizzazioni dei produttori) ortofrutticole riconosciute ai sensi dei Reg.ti (CE) n.2200/1996, Reg.(CE) n.1234/2007 e del Reg. (UE) n. 1308/2013 - Aggiornato al 31 marzo 2015.*

*13 Fonte MIPAAF - Elenco nazionale delle O.P. (organizzazioni dei produttori) non ortofrutticole riconosciute ai sensi del D.lgt. 228/01 e del D.M. 703/04 modificato dal Dlgs 102/05.*

---

A livello nazionale le disposizioni che vanno a regolare il settore sono rappresentate da tre livelli di atti normativi: strategia nazionale, decreti applicativi e circolari. Con la Strategia viene identificato il quadro programmatico e dettate le regole generali, con le disposizioni applicative adottate con decreto ministeriale sono definite le procedure che regolano l'attività delle OP e delle loro associazioni (AOP) - riconoscimento, approvazione e realizzazione programmi operativi, rendicontazione, controlli ed erogazione degli aiuti - infine, con le circolari ministeriali vengono definiti i dettagli delle scelte compiute in ordine alla ammissibilità e al livello di talune spese per interventi realizzabili nei programmi operativi.

Gli interventi dei programmi operativi possono essere realizzati sia presso le singole aziende dei soci (nuovi impianti di fruttiferi, operazioni colturali, serre e strutture assimilate, mezzi tecnici per la lotta biologica, ecc.) che presso le strutture associate e le OP (impianti per la lavorazione e la commercializzazione, impiego di personale per il miglioramento della qualità e per la gestione del marketing, ritiri dal mercato, ecc.).

### **Le associazioni di categoria**

Il “mondo” dell’associazionismo di categoria<sup>14</sup> gioca un ruolo chiave nella definizione delle attività agro-ambientali; le associazioni nascono con scopi di rappresentanza e tutela dell’impresa agricola italiana (riconoscendo nell’agricoltore il protagonista della produzione) per poi perseguire più ampi intenti di sviluppo economico, tecnologico e sociale dell'agricoltura e delle imprese agricole.

Le Organizzazioni Professionali hanno alloro interno società autorizzate a svolgere le funzioni di Centro Abilitato di Assistenza Agricola sull’intero territorio nazionale; in particolare, nel rapporto con la Pubblica Amministrazione i Centri di Assistenza Agricola sono i soggetti autorizzati all’aggiornamento del fascicolo aziendale, il cardine per l’accesso delle aziende agricole ai benefici previsti dalla regolamentazione comunitaria, nazionale e regionale. Inoltre, hanno società di servizi per l’assistenza ai propri associati principalmente per materie amministrative, contabili, e del lavoro.

### **I distretti agroalimentari**

Il Dlgs. 228 del 18/5/2001 individua due tipologie distrettuali, i distretti rurali e i distretti agroalimentari di qualità

Si definiscono distretti agroalimentari di qualità i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

---

<sup>14</sup> *Regolamentato dalla più generale normativa costituzionale (art. 18, in particolare, che “riconosce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale”).*

---

Questi soggetti vengono istituiti mediante legge regionale con gli specifici scopi di valorizzare le produzioni agricole e agroalimentari, favorire la concentrazione dell'offerta in logica di filiera e multifiliera, predisporre condizioni infrastrutturali di servizio, garantire la sicurezza degli alimenti, sostenere la proiezione sui mercati nazionali e internazionali, migliorare la qualità territoriale dello spazio rurale, predisporre strumenti tecnici che favoriscono investimenti e contribuire al mantenimento e accrescimento dell'occupazione

Solitamente gli imprenditori agricoli, agro-alimentari, agrituristici rappresentativi del distretto istituiscono un'ulteriore" soggetto giuridico "società di distretto" rappresentativo dell'economia del distretto col compito di ricalcare gli obiettivi del Distretto<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *All'interno dell'area oggetto di sperimentazione del Progetto Pilota della Rete Rurale è stato istituito il Distretto agroalimentare di qualità della Piana di Sibari che riunisce le Amministrazioni comunali locali e gli imprenditori del settore agroalimentare locale (filiera del latte, ortofrutta, vino, olio agroenergetiche ecc) e ha come finalità la valorizzazione delle produzioni locali e il miglioramento della qualità della vita delle comunità locali attraverso progetti territoriali integrati capaci di rafforzare il legame qualità prodotto/qualità del capitale territoriale. Il Distretto ha già manifestato interesse per il progetto con particolare riferimento alla sperimentazione di sistemi di qualità volontari basati sull'uso sostenibile delle risorse (ad es. Carbon e/o Water Footprint) per la differenziazione e qualificazione commerciale delle produzioni agroalimentari del Distretto.*

---

## 7. Il Progetto

L'operatore agroambientale costruisce il suo progetto, **in partenariato con tutti gli attori del territorio interessato**: rappresentanti degli agricoltori, rappresentanti delle azioni di sviluppo agricolo e rurale, gli organismi/agenzie per la protezione dell'ambiente, le comunità locali, i rappresentanti dei settori economici locali, ecc. Gli operatori economici svolgono un ruolo chiave nell'applicazione e nel successo delle misure in quanto sono quelli che valorizzano il prodotto finale. E' importante che tutti gli attori siano coinvolti nel lungo termine sul territorio.

La **co-costruzione del progetto** guidato dall'operatore agro-ambientale deve portare a:

- una diagnosi che comprende i problemi del territorio, le pratiche agricole attuali con la valutazione dei benefici e dei rischi che queste comportano nei confronti dell'ambiente e la valutazione delle azioni che sono già state condotte sul territorio; questa diagnosi deve essere supportata da indicatori che permettono la valutazione del progetto;
- l'identificazione degli impegni contenuti nelle Misure ACA esistenti o in quelle diseginate in modo specifico e da implementare nel territorio per dare risposte ai problemi individuati, e le azioni supplementari necessarie per il loro successo;
- gli obiettivi di contrattualizzazione nei confronti della Autorità di Gestione del PSR (indicatori di attuazione) come, ad esempio, la percentuale della SAU ammissibile coperta dal progetto;
- dovrebbero inoltre essere contenute nel progetto le prospettive di impegno oltre i cinque/sette anni di impegno previsti dalle Misure ACA con l'indicazione di possibili azioni da intraprendere alla fine di tali impegni per mantenere i benefici ambientali.

Nel caso di un progetto che vede il soggetto proponente come beneficiario diretto, nel progetto devono essere contenuti anche:

- i contratti tra agricoltori e soggetto proponente;
- un piano delle attività di informazione e monitoraggio;

- 
- un piano dei controlli.

La fase di costruzione del progetto è un momento chiave per avviare e rafforzare l'approccio collettivo.

### **7.1. Strumenti connessi alle Misure Agro-Climatico-Ambientali**

Il progetto agro-climatico ambientale ha tutto l'interesse ad essere parte di un quadro più ampio rispetto alla sola questione ambientale. Le ACA vanno quindi articolate con altri strumenti (investimenti, formazione, gestione del territorio, il sostegno delle industrie, ecc.) sia per la loro efficace implementazione iniziale da parte dell'agricoltore, sia per il mantenimento delle pratiche e dei benefici a lungo termine (vedi punti elenco precedenti).

Più in generale, il progetto agro-ambientale dovrebbe, per quanto possibile, essere all'interno di un progetto di sviluppo locale del territorio in cui si trova. Il perimetro del territorio dei progetti di sviluppo locale è spesso più ampio. L'obiettivo è quindi quello di mettere in relazione il progetto agro-ambientale con tutte le azioni presenti a livello locale per identificare tutte le sinergie che si possono creare. Gli effetti derivanti dalla ricaduta del progetto agro-ambientale possono permettere una sua valorizzazione economica attraverso la differenziazione dei prodotti o del territorio stesso. Questa valorizzazione è quindi la migliore garanzia per il mantenimento di pratiche agricole avviate dal progetto agro-climatico-ambientale.

Al fine di garantire il mantenimento dei benefici ambientali prodotti dal progetto agro-ambientale sul territorio è importante quindi che, congiuntamente all'implementazione delle Misure ACA, vengano utilizzati altri strumenti. Questi strumenti/misure devono essere mobilizzati a due livelli, quello dell'impresa agricola e quello più ampio del territorio. La maggior parte di questi strumenti possono essere attivati all'interno del Piano di Sviluppo Rurale.

#### **A) Strumenti connessi a livello di impresa agricola**

La realizzazione di un check up globale dell'impresa agricola preliminare alla sottoscrizione delle misure ACA, costituisce una pratica importante al fine di definire chiaramente il progetto a medio termine dell'impresa. Questa diagnosi deve essere globale e non deve essere legata alla stipula del contratto relativo alle misure agro-climatico-ambientali deve avere necessariamente tre dimensioni: agronomica, economica e ambientale.

Questa diagnosi deve essere modulabile in funzione dell'ampiezza del progetto di sviluppo dell'impresa: deve essere composta da una fase di

---

autodiagnostica che permette all'agricoltore di internalizzare le problematiche locali e da fase realizzata da consulenti in materie agricole ed ambientali. Dovrebbe essere l'operatore agro-ambientale proponente il progetto a determinare la natura della diagnosi necessaria in funzione del progetto dell'impresa conseguente alla partecipazione alla misura ambientale.

Questo strumento di diagnosi costituisce un vero e proprio supporto alle decisioni dell'impresa agricola. Il suo ambito d'azione va molto al di là di quella che è la sola implementazione aziendale delle Misure ACA e quindi il suo finanziamento non è direttamente legato all'impegno agro-climatico-ambientale. La Misura 2 di cui all'articolo 15 del Regolamento (UE) 1305/2013 consente di finanziare queste attività in quanto è finalizzata proprio a incentivare gli agricoltori ad avvalersi di servizi di consulenza e assistenza tecnica attraverso il supporto di coloro che hanno le competenze per erogare tali servizi. E sono accreditati in ambito regionale/nazionale.

La realizzazione del progetto d'impresa può rendere necessaria l'assistenza tecnica finalizzata a seguire l'evoluzione delle pratiche e dei risultati economici dell'azienda agricola. Anche questa attività può essere finanziata all'interno della Consulenza aziendale come previsto dall'articolo 15 del Regolamento.

Un'impresa che sottoscrive gli impegni relativi alle Misure ACA può aver bisogno di servizi di formazione per acquisire nuove competenze indispensabili alla buona messa in pratica degli impegni previsti dalla misura ambientale o più in generale per la riuscita del suo progetto globale di sviluppo all'interno del quale si colloca l'adesione alla Misura agro-climatico-ambientale. Questa formazione può essere finanziata all'interno del programma di sviluppo rurale che prevede all'articolo 14 del Regolamento (UE) 1305/2013 "Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione" il supporto finanziario alle attività di formazione professionale e di acquisizione di competenze per gli operatori agricoli.

Infine, per la realizzazione del progetto d'impresa può essere necessario effettuare investimenti materiali o immateriali nell'azienda. Si può trattare dell'acquisto di materiale o attrezzature necessari per la messa in opera della nuova pratica agricola prevista dalle Misure ACA o più in generale per il progetto generale dello sviluppo dell'impresa. La realizzazione di tali investimenti che può essere finanziata dal Programma di Sviluppo Rurale nell'ambito della misura investimenti di cui all'art.17 "Investimenti in immobilizzazioni materiali" che ha come finalità proprio la realizzazione da parte dell'impresa agricola di investimenti materiali finalizzati ad aumentarne competitività e sostenibilità.

Infine, l'articolo 16 sempre del Reg. (UE) 1305/2013 permette di incentivare la

---

nuova adesione ad un sistema di qualità applicabile ai prodotti agricoli attraverso il pagamento dei costi legati a tale adesione. Questi sistemi possono valorizzare le pratiche messe in atto attraverso la sottoscrizione delle Misure ACA.

**B) Strumenti connessi alle Misure Agro-Climatico-Ambientali di livello territoriale.**

Al fine di favorire il mantenimento a lungo termine delle pratiche introdotte con le Misure Agro-Climatico-Ambientali il progetto agro-ambientale ha tutto l'interesse a collocarsi all'interno di una strategia locale di sviluppo più ampia: può far parte di un programma Leader, della politica di un parco naturale regionale o di una politica di sviluppo delle aree interne.

Gli strumenti complementari alle Misure Agro-Climatico-Ambientali sono in questo caso numerosi e diversificati in quanto tutte le azioni di sviluppo territoriale che sono all'interno di una strategia di sviluppo integrato possono essere considerate come tali. Le pratiche virtuose messe in atto nell'ambito del progetto agro-ambientale possono essere favorite da una politica di promozione turistica del territorio, dalla differenziazione di un prodotto locale o dalla valorizzazione dell'ambiente locale. E' in questo modo che le politiche agro ambientali diventano sinergiche con quelle di sviluppo locale presenti nel territorio.

Molte delle misure complementari, quindi, possono essere attuate con finanziamenti del Piano di Sviluppo Rurale:

- gli strumenti complementari alle Misure ACA a livello di impresa agricola possono essere trasferite anche a livello territoriale: la costruzione di un servizio territoriale di consulenza agricola e l'organizzazione di attività di formazione calibrati sugli obiettivi del progetto ambientale, la promozione di investimenti aziendali complementari, il riconoscimento di un sistema di qualità applicabile ai prodotti agricoli ottenuti con le nuove pratiche;
- la realizzazione di investimenti collettivi come ad esempio l'acquisizione in comune di materiali e attrezzature specifiche necessarie per l'implementazione delle Misure ACA;
- l'approccio di cooperazione tra imprenditori agricoli e gli altri attori della catena alimentare al fine di realizzare un progetto territoriale collettivo.

L'art. 35 del Reg.(UE) 1305/2013, come ricordato, prevede di finanziare studi, attività d'animazione, costi di funzionamento e costi di produzione di progetti di

---

cooperazione tra almeno due attori dello sviluppo rurale.

### **C) Strumenti complementari di comunicazione e diffusione delle pratiche agro-climatico ambientali**

Questi strumenti possono essere finanziati sempre all'interno del Piano di Sviluppo Rurale regionale e attraverso la Rete Rurale Nazionale per valorizzare le esperienze di successo e promuovere la loro diffusione in altri territori.

## **7.2. I Contratti gestione collettiva in presenza di soggetti collettivi intermedi beneficiari**

In presenza di soggetti collettivi intermedi, sono questi che stipulano il contratto con l'Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale. A loro volta tali soggetti sono obbligati ad avere degli accordi/contratti scritti con i loro associati nei quali devono essere previsti gli impegni, ma anche le modalità di controllo e di monitoraggio. Le esperienze più consolidate e interessanti sono quelle delle cooperative ambientali olandesi, oramai ventennali.

La struttura del contratto tra la cooperativa e il socio si compone delle seguenti parti:

- una premessa che riguarda anche gli accordi tra la cooperativa e l'Autorità di gestione;
- gli impegni generali dell'agricoltore coinvolto, che sono dettagliati successivamente in uno specifico allegato, e relativi alla gestione delle pratiche agro-climatico ambientale;
- i premi corrisposti e le trattenute da parte della cooperativa;
- le condizioni di accesso, l'accettazione delle regole poste dalla cooperativa compresi i controlli e le sanzioni;
- l'eventuale trasferibilità degli impegni e delle aziende;
- la durata del contratto;
- la gestione delle controversie;
- la documentazione che gli agricoltori sono obbligati a produrre e mantenere per tutta la durata del contratto.

Inoltre, sono parte integrante del contratto 5 allegati:

- il primo riguarda, per ogni tipologia di habitat, gli impegni specifici di gestione delle pratiche ACA. Si tratta di veri e propri pacchetti di impegni in cui sono descritte le regole di gestione che l'agricoltore deve applicare in azienda,
- il secondo allegato descrive le condizioni generali a cui è sottoposto il

- 
- contratto con riferimento a quanto contenuto nella regolamentazione europea e nel PSR, ivi compresa la condizionalità.
- il terzo allegato riguarda l'attività di controllo e di ispezione da parte della cooperativa.
  - Il quarto e quinto allegato riguardano, invece, i dati anagrafici e topografici dell'azienda.

Qui di seguito viene riportato un **contratto tipo**, mentre nel paragrafo 7.4 viene effettuata un'analisi dell'allegato 3, sui controlli, così da individuare gli elementi chiave funzionali alla stesura di un **protocollo di autocontrollo** da parte del soggetto collettivo intermedio nei confronti dei soggetti associati/beneficiari finali.

### ***7.2.1. Contratto tipo per la gestione agro-ambientale e del paesaggio tra il soggetto collettivo e gli agricoltori/gestori del territorio***

Il contratto tipo qui di seguito riportato è redatto in base al format sviluppato dalle cooperative ambientali olandesi all'interno di un progetto pilota per la gestione delle misure agro-climatico ambientali e del paesaggio per la programmazione 2014-2020.

Il contratto regola gli accordi tra il soggetto collettivo e gli agricoltori/gestori del territorio e tiene conto, a sua volta, degli accordi contrattuali tra il soggetto collettivo e l'Autorità di Gestione del PSR. Tali accordi riguardano schemi di qualità definiti dall'Autorità di Gestione e/o dal soggetto collettivo anche in maniera partecipata con i suoi membri.

Nell'area dove esiste un contratto tra soggetto collettivo e Autorità di Gestione la partecipazione alle misure Agro-Climatico-Ambientali e del paesaggio può avvenire solo attraverso l'adesione al soggetto collettivo. Il contratto garantisce la responsabilità diretta dell'agricoltore/gestore del territorio che aderisce alle misure agro-climatico ambientali e di gestione del paesaggio anche se non ha un contratto diretto con l'Autorità di Gestione.

## **7.3. Le parti del contratto**

### ***7.3.1. Anagrafica***

Descrizione soggetto collettivo che deve avere natura giuridica e un legale rappresentante.

Descrizione dell'agricoltore/gestore del territorio che deve fornire i seguenti dati:

- 
1. anagrafica;
  2. persona responsabile;
  3. contatti, compresa e-mail;
  4. numero identificazione impresa (CUAA);
  5. registrazione CCIAA;
  6. tutti i dati contenuti nel fascicolo aziendale o liberatoria di accesso;
  7. i dati bancari.

### **7.3.2. Le premesse e la struttura del contratto**

Considerato che:

- l'agricoltore o il gestore, attraverso una manifestazione di interesse ha dichiarato la sua volontà a partecipare alle misure agro-climatico ambientali e del paesaggio;
- che le parti intendono sottoscrivere un accordo finalizzato alla conservazione e miglioramento degli habitat/delle performance ambientali aziendali così come descritto nello schema tecnico basato sugli obiettivi agro-ambientali del Piano di Sviluppo Rurale della regione;
- che il soggetto collettivo riceve dall'Autorità di Gestione un premio basato sull'attuazione degli schemi tecnici concordati ;
- che l'agricoltore si impegna ad attuare i pacchetti relativi agli schemi tecnici rispetto ai quali sottoscrive il presente contratto;
- che tali impegni sono dettagliati cinque negli allegati che sono parte integranti di questo contratto;
- che il soggetto collettivo ha come obiettivo quello di implementare attività che migliorino la sostenibilità delle pratiche agricole relativamente alle risorse naturali, all'acqua, al paesaggio agrario all'interno della sua area di operatività;
- che il soggetto collettivo opera per migliorare le performance ambientali delle aziende agricole;
- che le parti esprimono la volontà di rispettare i reciproci obblighi.

Le parti sottoscrivono i seguenti articoli:

---

## Articolo 1

### Definizioni rilevanti ai fini del contratto

(Accordo quadro tra il soggetto collettivo e l'Autorità di gestione; accordo contrattuale tra il soggetto collettivo e l'agricoltore; soggetto collettivo; manuale riportante i metodi, i protocolli e le procedure per l'implementazione degli schemi agro-climatici ambientali e del paesaggio; elementi caratterizzanti le risorse naturali e il paesaggio dove opera il soggetto collettivo).

## Articolo 2

### Obiettivo e campo di applicazione dell'accordo

L'obiettivo è quello di definire diritti e obblighi delle parti con riferimento all'implementazione e gestione di misure Agro-Climatico-Ambientali e di gestione del paesaggio così come descritti nell'accordo contrattuale e negli allegati che lo compongono.

## Articolo 3

### Obblighi

L'agricoltore si obbliga a gestire la sua azienda secondo quanto descritto nella scheda tecnica delle misure Agro-Climatico-Ambientali a cui aderisce. L'agricoltore è responsabile dell'attuazione dell'accordo contrattuale su tutte le particelle possedute. Inoltre si obbliga a fornire tutti i dati richiesti dal sistema informativo agricolo. L'agricoltore si impegna a collaborare con gli altri membri del soggetto collettivo per il raggiungimento degli obiettivi collettivi così come definiti nell'accordo quadro con l'Autorità di Gestione.

## Articolo 4

### Premi

L'agricoltore riceve un premio annuale per l'esecuzione degli schemi tecnici a cui ha aderito. Il pagamento avviene dopo che le attività sono state svolte ed entro un mese dal momento in cui il soggetto collettivo ha ricevuto il pagamento dall'Organismo Pagatore del programma di riferimento. Il pagamento avviene tramite bonifico bancario. Il livello minimo di premio è riportato nell'allegato al contratto in riferimento allo schema di base a cui aderisce (l'agricoltore può aderire ad uno o più schemi tecnici ed è obbligato ad aderire almeno ad uno di essi). Attraverso il presente contratto l'agricoltore autorizza il soggetto collettivo ad applicare una trattenuta in percentuale da destinare al funzionamento del soggetto collettivo. Questa percentuale è stabilita annualmente dall'assemblea e

---

deve essere almeno il (.....) e non dovrebbe essere superiore al 30%. L'agricoltore con il presente contratto autorizza il soggetto collettivo a dedurre automaticamente, dal suo premio annuale, tale percentuale. L'agricoltore si obbliga a dichiarare al soggetto collettivo ogni altro premio/compensazione che percepisce per finalità analoghe agli obiettivi definiti nel punto 2 del contratto al fine di evitare il doppio finanziamento. Il soggetto collettivo garantisce in autocertificazione l'assenza di sovra-compensazione per gli schemi implementati.

#### Articolo 5 Conformità

L'agricoltore si obbliga a contribuire alle attività di controllo e monitoraggio che vengono effettuate dal soggetto collettivo per verificare la conformità agli obblighi sottoscritti con il contratto. L'agricoltore si obbliga a consentire l'accesso ai propri terreni al soggetto collettivo e a tutte le persone da questi designati al fine di consentire i controlli. L'accesso deve essere effettuato previo un appuntamento tra l'associazione e l'agricoltore. Nel caso di prescrizioni, a seguito dei controlli (ravvedimenti), l'agricoltore deve comunicare i tempi di completamento del ravvedimento. Nel caso l'agricoltore non rispetti gli obblighi contrattuali il soggetto collettivo può decidere, a seguito dell'ispezione, di applicare il protocollo per le sanzioni allegato al contratto. L'organismo pagatore applica le sanzioni al soggetto collettivo laddove durante i controlli viene evidenziato che l'agricoltore non ha rispettato gli impegni contrattuali sia in relazione alle superfici, sia alle pratiche tecniche. Il soggetto collettivo ribalta le sanzioni finanziarie direttamente sull'agricoltore.

#### Articolo 6 Cessione e trasferimenti

Nel caso l'agricoltore ceda i terreni sui quali ha assunto degli impegni agro-climatici-ambientali o di gestione del paesaggio gli obblighi passano alla parte terza che subentra nel possesso dei terreni dell'azienda. La cessione deve essere notificata almeno un mese prima al soggetto collettivo. Nel caso di trasferimento di proprietà o di chiusura dell'attività l'agricoltore il nuovo proprietario ha l'obbligo di continuare con gli impegni per tutto il periodo contrattuale. Tale obbligo deve essere inserito nel contratto di trasferimento.

#### Articolo 7 Modifiche

Ogni eventuale modifica a questo contratto deve essere fatta per iscritto tra le

---

parti. Eventuali modifiche agli allegati al contratto sono considerati come modifiche del contratto stesso.

#### Articolo 8

##### Durata e risoluzione del contratto

Il contratto ha la validità di almeno 5 anni. Nel caso l'agricoltore non possa rispettare gli impegni contrattuali e i tempi tutte le conseguenze finanziarie che ne derivano ricadono su di lui. Tale condizione non si applica nei casi di forza maggiore. La risoluzione del contratto può avvenire per lettera raccomandata alle seguenti condizioni: per decisione congiunta delle parti; per decisione del soggetto collettivo nel caso di ripetute non conformità agli obblighi contrattuali da parte dell'agricoltore; dall'agricoltore nel caso i premi di cui all'articolo 4 vengano diminuiti di più del .....% come conseguenza della revisione annuale; dall'agricoltore nel caso l'Autorità di Gestione modifichi le condizioni di partecipazione alle misure agro-climatico ambientali e del paesaggio; dall'agricoltore quale conseguenza di difformità nelle modalità e nei livelli di pagamento fatti dal soggetto collettivo; quale conseguenza della morte dell'agricoltore; dal soggetto collettivo nel caso che l'agricoltore riceva una sovracompenso per gli stessi impegni (altri aiuti). Il soggetto collettivo ha il diritto di chiedere ravvedimenti operosi a seguito di una comunicazione scritta nel caso la gestione dell'agricoltore non sia considerata adeguata agli impegni. Le procedure per questa richiesta devono essere all'interno del protocollo di ispezione e controllo del soggetto collettivo. Nel caso il soggetto collettivo chieda la risoluzione del contratto, come conseguenza dell'esito delle attività di controllo, esso non è responsabile di eventuali costi/sanzioni derivanti dal comportamento dell'agricoltore nel periodo successivo alla notifica.

#### Articolo 9

##### Controversie

Ogni controversia, che possa nascere dal presente contratto, viene gestita secondo quanto contenuto nel protocollo di controllo.

#### Articolo 10

##### Tenuta della documentazione

Il contratto è redatto e firmato in duplice copia. Tutta la documentazione rilevante ai fini del contratto viene tenuta, anche digitalmente, dall'agricoltore e dal soggetto collettivo per un periodo di almeno 5 anni dopo la fine del contratto.

#### Articolo 11

##### Disposizioni finali

---

Le parti dichiarano di aver preso visione del contenuto del contratto, compresi gli allegati, e dichiarano di impegnarsi a fare quanto in loro potere per assicurare la buona riuscita del contratto. In caso di annullamento di una o più disposizioni contenute nel contratto le parti sostituiranno tali disposizioni cercando di mantenere per quanto possibile i contenuti. L'annullamento di una o più disposizioni di questo contratto non rende nullo il contratto. Al contratto si applica la legge italiana. Il presente contratto è soggetto all'approvazione dell'Autorità di gestione del PSR della regione di riferimento.

## Articolo 12

### Allegati

I seguenti allegati fanno parte integrante del contratto: Allegato 1, schema tecnico di gestione ed eventuali regole aggiuntive per la gestione integrata di più schemi; Allegato 2, condizioni generali; Allegato 3, protocollo di controllo ed ispezione; Allegato 4, mappa e dati catastali delle unità produttive; Allegato 5, dati relativi alla gestione per unità produttiva.

#### **7.4. Piano dei controlli amministrativi e di campo**

Il sistema di controllo si compone di due parti:

1. il controllo amministrativo;
2. il controllo ispettivo e di monitoraggio in campo.

Il controllo amministrativo riguarda la correttezza dei dati delle singole unità produttive (particelle). Tali dati fanno riferimento al titolo di possesso, mappe catastali, superfici. Sono effettuati sul 100% dei soggetti, in remoto, mediante un sistema GIS, e direttamente dal Direttore o Segretario.

Il controllo in campo è effettuato da un comitato indipendente (comitato ispettivo o di monitoraggio) di cui fanno parte per i 2/3 gli stessi agricoltori o rappresentanti degli agricoltori e per 1/3 da una società terza o dai rappresentanti dell'Organismo Pagatore del Programma di Sviluppo Rurale. Il controllo assume, quindi, un carattere formale. Tuttavia, l'esperienza delle cooperative olandesi ha dimostrato che la maggior parte dei casi di mancato rispetto degli impegni deriva da una scarsa conoscenza di tali impegni, piuttosto che da mancanza di volontà. Il controllo in campo, quindi, è finalizzato a fornire tutte le informazioni tecniche relative agli impegni.

L'ispezione in campo è normalmente eseguita da due membri del comitato. Uno dei due membri è un agricoltore e l'altro è un soggetto esterno. I controlli

---

avvengono secondo un protocollo di monitoraggio e ispezione, riconosciuto e approvato dall'Organismo Pagatore e che si riferisce a tutti i diversi impegni contrattuali. La valutazione del rispetto degli impegni viene effettuata secondo indicatori misurabili individuati dal comitato di controllo. Il comitato di controllo ha anche il compito di consigliare gli amministratori su eventuali modifiche degli impegni.

I controlli in campo sono effettuati sul 16% dei beneficiari così che nei cinque anni tutti i beneficiari subito siano soggetti ad almeno un'ispezione. I controlli in campo sono effettuati o a campione oppure su richiesta dell'agricoltore o di altri agricoltori. Nel caso di infrazioni sono previste modalità di ravvedimento o sanzioni. Il risultato delle ispezioni viene trasmesso all'amministrazione della cooperativa e è in formato digitale. È sempre il Consiglio di Amministrazione della cooperativa che decide i provvedimenti in caso di non conformità. Nel caso di controversie si ricorre al parere dell'Organismo Pagatore. In genere sono concesse due settimane per i ravvedimenti e sono concordati tra l'agricoltore e gli ispettori e controfirmati da entrambi.

### Schema procedurale dei controlli dell'organismo intermedio



Gli esiti dei controlli sono registrati dalla cooperativa con l'anagrafica, il numero del contratto, gli impegni controllati, il rapporto dei risultati, eventuale periodo per il ravvedimento e le prescrizioni per eliminare eventuali carenze riscontrate.

Benché si tratti di controlli formali, come detto, va ribadito che l'attività di controllo e ispezione, da parte del soggetto intermedio (cooperativa), sono finalizzati a creare un ambiente di fiducia tra i soci e la cooperativa e soprattutto ad un miglioramento continuo delle prestazioni. Per questo le visite ispettive in campo hanno la finalità di migliorare la conoscenza dell'agricoltore e di dare indicazioni operative sulle eventuali non conformità riscontrate. È questa la filosofia dell'autocontrollo tipica dei sistemi di qualità volontari.

---

## **8. Le sfide della gestione collettiva per le autorità nazionali e regionali**

La principale sfida che viene posta dal nuovo approccio collettivo risiede nel coniugare la qualità e la professionalità degli organismi collettivi, preposti a gestire le misure, con gli strumenti di regolamentazione e implementazione che possano assicurare la compatibilità con i principi di amministrazione, contabilità, monitoraggio e controllo, previsti dalla regolamentazione comunitaria. Tale implementazione deve altresì garantire il mantenimento, da parte dell'organismo collettivo, del suo ruolo operativo e di animatore e non solo di controllo.

I punti chiave di questa sfida possono essere riassunti nei seguenti:

1. lo sviluppo di incentivi per la costituzione di nuove forme di cooperazione territoriale e per lo sviluppo e la professionalizzazione di quelle esistenti. Normalmente, le risorse finanziarie per queste attività sono difficilmente reperibili. Nella presente programmazione 2014-2020, tali risorse sono previste all'interno della nuova misura cooperazione e tale opportunità è stata colta dalla maggior parte delle regioni italiane che nella sottomisura 16.1 hanno previsto la possibilità di finanziare la costituzione e l'operatività di soggetti collettivi che gestiscano la cooperazione territoriale e le misure agro-climatico ambientali. Anche il programma LEADER offre la possibilità di creare e sostenere la cooperazione territoriale;
2. lo sviluppo di protocolli di attuazione conformi alle normative nazionali e comunitarie. Questo si riferisce in particolare al ruolo della cooperazione territoriale nella gestione degli interventi agro-climatico ambientali previsti all'interno dei programmi di sviluppo rurale;
3. lo sviluppo di strumenti di analisi delle potenzialità di attuazione collettiva delle misure "greening" previste nel primo pilastro e in particolare dell'EFA, delle procedure attuative ivi compresi gli impegni dei partecipanti e i rapporti tra singoli beneficiari e proprietari dei terreni dove viene gestita l'EFA;
4. la cooperazione territoriale richiede, sia nel primo, sia nel secondo Pilastro, budget adeguati alla sua adozione. Il Regolamento sullo Sviluppo Rurale consente l'aumento del 10% dei costi di transazione previsti per le misure agro-climatico ambientali. Tuttavia dalle prime stime effettuate dalle cooperative ambientali olandesi i costi per l'organismo collettivo sono superiori, mentre non è considerata la riduzione dei costi relativi ai controlli effettuati dall'organismo pagatore (nazionale o regionale). Nel caso

---

dell'approccio collettivo al *greening* del primo pilastro non sono previsti supporti finanziari ai costi di implementazione.

Vanno poi considerate, sempre nell'ambito delle sfide, ma questa volta a livello comunitario e nazionale, alcuni possibili adattamenti per favorire la gestione collettiva soprattutto degli schemi agro-climatico-ambientali:

1. la gestione territoriale consente un migliore e più forte definizione degli obblighi delle *baseline* connessi con le buone pratiche ordinarie che sono proprio legate alle specificità del territorio. In altre parole la condizionalità verrebbe rafforzata e resa più concreta con la conseguente riduzione di pagamenti non effettivamente legati al miglioramento delle pratiche;
2. l'implementazione di controlli in loco. Nel caso in cui l'attuazione delle misure di tipo collettivo, con soggetto intermedio, la Commissione dovrebbe consentire di ridurre l'obbligo della quota del 5% dei controlli da parte dell'organismo pagatore in quanto i controlli sono effettuati anche dal soggetto intermedio beneficiario. Questo è uno dei principali meccanismi che consentirebbe la riduzione dei costi di implementazione delle misure agro-climatico ambientali che sono molto elevati;
3. con riferimento al soggetto collettivo beneficiario emergono alcune problematiche che riguardano anch'esse le regole di implementazione comunitarie. La Commissione prevede che in caso di un soggetto beneficiario collettivo debba essere stipulato un contratto tra questo e il singolo agricoltore. Tale contratto dovrebbe prevedere anche le conseguenze e le penalità derivanti da un eventuale comportamento non conforme. Una non conformità di un soggetto, nel caso di gestione collettiva, ricade in termini di penalità sul premio nel suo complesso con un impatto maggiore rispetto all'implementazione con soggetto singolo. Ad oggi tale questione non è del tutto chiarita e definita. Pertanto nelle linee guida prodotte dal progetto pilota si è fatto riferimento alle esperienze delle cooperative ambientali della Frisia con una storia di oltre venti anni.

Attualmente, quindi, rimangono questioni aperte nell'applicazione collettiva e partecipata delle misure Agro-Climatico-Ambientali. L'obiettivo dovrebbe essere quello di estendere la possibilità per un approccio collettivo e collaborativo ad altre parti/misure della politica di sviluppo rurale così ad esempio i servizi per le aree Natura 2000, quelli previsti dalla direttiva sulle acque e per gli investimenti non produttivi.

La diversità di tipologie e di modalità e dimensioni delle attività di cooperazione possono invece rendere necessaria un diverso supporto pubblico e/o politiche

---

diversificate sia in termini di strumenti che di livello di supporto. Va sottolineato che la gran parte delle esperienze di cooperazione territoriale sono nate spontaneamente e non hanno trovato specifiche misure di supporto anche se le azioni che sono state intraprese per la produzione di benefici ambientali sono conformi alle misure presenti nella Politica Agricola Comune per migliorare la qualità delle risorse naturali e dell'ambiente.

Nel contesto della PAC, infatti l'Unione Europea co-finanzia schemi nazionali e regionali finalizzati a mantenere e migliorare la biodiversità di flora e fauna selvatiche, razze e varietà in via di estinzione, il mantenimento e la riproduzione del paesaggio e dei suoi elementi caratteristici, la qualità dell'acqua e la sua razionalizzazione d'uso. Questi schemi prevedono una compensazione dell'agricoltore quando i suoi comportamenti vanno oltre quanto stabilito per legge (*baseline*). La compensazione non può eccedere i costi aggiuntivi o il minor reddito che l'agricoltore ha per effetto delle pratiche virtuose che mette in atto.

L'accesso a questi schemi viene spesso limitato ad aziende agricole di determinate dimensioni e che praticano specifiche attività/colture; il tipo di impegno varia molto, così come la dimensione fisica dell'azienda e va da un impegno specifico al cambiamento dell'approccio complessivo del modo di fare agricoltura come nel progetto francese di introduzione dell'agro-ecologia. Tutte queste modalità di comportamenti possono essere considerate nella produzione di beni pubblici, tuttavia l'efficacia delle politiche di sostegno varia molto sia con il tipo di approccio sia con le modalità di implementazione. Le problematiche principali rispetto all'efficacia di queste politiche sono riassumibili nelle seguenti:

- La permanenza dei comportamenti virtuosi oltre il periodo di erogazione del sostegno pubblico e cioè il mantenimento degli impegni/modalità di comportamenti e tecniche produttive che consentono la produzione congiunta di beni e servizi commerciali e di beni pubblici;
- Un'adeguata "dimensione" della produzione di beni pubblici in modo che questo possa avere un impatto sul territorio.

Sono quindi rilevanti sia la scala dell'intervento, sia la possibilità che l'attività di produzione del bene pubblico possa portare ad una qualificazione del processo, del prodotto o del contesto ambientale tale che questa possa essere incorporato nel valore di scambio del prodotto e/o servizio "commerciale" dell'azienda agricola. Alcuni dei beni pubblici prodotti hanno attualmente un mercato, come ad esempio la sequestrazione di CO<sub>2</sub> e sempre più spesso le modalità di processo e la qualità dell'ambiente di provenienza del prodotto ne consentono una differenziazione sul mercato e un incremento di prezzo (vedi il

---

caso del formaggio olandese prodotto con tecniche di sfalcio che proteggono la nidificazione degli uccelli). Ancora una volta gli strumenti di incorporamento nello scambio di mercato di un maggior valore derivante dalla produzione congiunta di beni pubblici ha una dimensione territoriale (legata alla possibilità di caratterizzare/certificare l'area) e/o alla dimensione collettiva attraverso la cooperazione tra agricoltori che è finalizzata ad avere una offerta quantitativamente adeguata ad una s immissione e promozione sul mercato del prodotto. Inoltre, sempre più spesso la differenziazione e valorizzazione nel mercato del prodotto agricolo e alimentare avviene attraverso la cooperazione tra agricoltori e altri soggetti della filiera (ad es. distribuzione) compreso il consumatore e è basata proprio sulla condivisione di valori tra cui quelli ambientali vanno assumendo un'importanza crescente.

### **8.1. Dall'azione collettiva a quella anche partecipata**

Un'azione collettiva, come già definita nell'introduzione a queste linee guida, è "un'azione realizzata da un gruppo (direttamente o attraverso un'organizzazione) per il raggiungimento di un interesse comune. Le azioni collettive, a loro volta, possono essere classificate come azioni di cooperazione oppure di coordinamento. Le prime sono azioni collettive dal basso; le seconde sono in genere operate dall'alto o da Agenzie.

E' importante chiarire la differenza tra coordinamento territoriale e cooperazione territoriale. Il coordinamento territoriale riguarda la produzione di beni e servizi coordinata su una scala territoriale in modo da ottimizzare i loro costi/benefici. Questo può essere fatto da un coordinatore regionale/provinciale/locale attuando le misure a livello di singole imprese senza che queste siano coinvolte in una gestione di tipo cooperativo che prevede un beneficiario collettivo intermedio, è questo il modello utilizzato dal governo francese per l'attuazione delle misure agro-climatico ambientali con un importante ruolo per le amministrazioni regionali e provinciali nella scelta degli interventi (tra quelli approvati a livello nazionale) e nella stessa animazione e coordinamento della gestione.

La cooperazione territoriale, tra agricoltori ed eventualmente altri gestori del territorio (entrambi beneficiari delle misure), prevede, invece, l'esistenza di un'organizzazione intermedia, di cui fanno parte tutti i beneficiari, che gestisce gli interventi. In questo caso è possibile differenziare tra una gestione collettiva di interventi predeterminati a livello regionale e una gestione collettiva partecipata in cui gli interventi sono individuati dagli stessi potenziali beneficiari. Il ruolo dell'organismo intermedio, anche nel caso di misure predeterminate è molto più incisivo rispetto al solo coordinamento territoriale in quanto

---

assumendosi la responsabilità dell'attuazione nelle singole imprese deve sviluppare meccanismi di mutualità, di apprendimento continuo e di creazione di una reciproca fiducia tra organismo e beneficiario finale. Il coordinamento territoriale può anche essere un primo passo verso gli altri due livelli cioè di cooperazione territoriale e cooperazione territoriale partecipata soprattutto in quelle regioni dove non vi è una consuetudine alla gestione collettiva e partecipata del territorio e dei beni collettivi.

Alla base di ogni azione collettiva vi è comunque la partecipazione pubblica. La finalità di un'azione collettiva sta nella sua capacità di dare risultati migliori rispetto ad azioni dei singoli. Tale risultato può essere ottenuto solo attraverso l'individuazione di quelle che sono le sinergie che si creano tra interesse privato ed interesse collettivo. La partecipazione, quindi, nel processo decisionale e gestionale è fortemente legata al raggiungimento di tale obiettivo e alla consapevolezza negli attori della possibilità di creare tali sinergie.

Oggi, tutti i processi di pianificazione e programmazione prevedono una attività di concertazione, nello stesso PSR tale attività non solo deve essere condotta nella fase di programmazione e di monitoraggio ma deve essere continuamente documentata e resa disponibile a tutti gli attori del territorio. Tuttavia, bisogna distinguere tra la partecipazione pubblica intesa principalmente come momento di coinvolgimento informativo della società civile e la partecipazione intesa come strumento di costruzione del capitale sociale finalizzata al coinvolgimento attivo degli attori.

Il primo tipo di partecipazione si basa sul principio democratico per il quale i cittadini devono essere coinvolti nei processi di decisione politica. Tali pratiche sembrano più rivolte ad una legittimazione delle decisioni politiche prese ai diversi livelli che veri e propri processi decisionali. Uno degli elementi centrali di questi processi è quello di limitare livelli di conflittualità coinvolgendo attori che hanno interessi anche opposti fin dall'inizio del processo di programmazione per evitare che sorgano conflittualità nelle fasi di gestione dei piani. La principale problematica in questo tipo di partecipazione pubblica è rappresentata dal fatto che l'incentivo alla partecipazione è dato principalmente dall'interesse personale dei soggetti e/o delle organizzazioni che prendono parte a tali processi. Per questo molto spesso solo alcuni gruppi di interesse prendono parte attiva al processo, con una progressiva esclusione di molti soggetti delle comunità locali interessate dalle decisioni, ma che non partecipano a causa dei costi elevati a cui andrebbero incontro per l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni necessarie a coprire un ruolo attivo nella partecipazione o nei processi democratici di delega rappresentativa.

La seconda tipologia di partecipazione è quella rappresentata da strategie che portano alla creazione e all'aumento del capitale sociale attraverso incentivi alla

---

partecipazione dei soggetti che superano le difficoltà su descritte. Tali strategie sono legate alla presenza di attività partecipative in gruppi che hanno obiettivi specifici all'interno dei quali l'individuo può intravedere incentivi personali alla partecipazione sia sotto-forma di benefici diretti, sia relazionali. In particolare sono questi ultimi benefici su cui oggi si fa leva in quanto vi è la necessità di costruire o consolidare le relazioni tra individui e gruppi, ripristinare relazioni basate sulla fiducia, sulle conoscenze condivise, su norme di comportamento positive per la collettività e per la riproduzione delle risorse su cui questa si basa e stabilire sanzioni che puniscono i comportamenti opportunistici.

Questo secondo tipo di partecipazione è oggi particolarmente importante nella gestione delle risorse naturali e quale incentivo alla produzione di beni pubblici da parte degli agricoltori alla luce del decrescente interesse di questi all'adesione a schemi agro-climatico ambientali finalizzati proprio alla remunerazione di una partecipazione attiva degli agricoltori. Nella programmazione 2007-2013, infatti, l'adesione alle misure agro-ambientali è stata limitata rispetto agli obiettivi: le misure non hanno coinvolto gli agricoltori nella definizione degli interventi e impegni e hanno ottenuto effetti limitati rispetto ai target prefissati.

L'azione collettiva in ambito ambientale ha tutte le caratteristiche della seconda tipologia di partecipazione: la specificità delle risorse e delle loro condizioni territoriali fa sì che i gruppi siano omogenei e di dimensioni appropriate a quelle del territorio. Vi è la necessità di individuare le strategie e gli strumenti appropriati per creare la consapevolezza delle sinergie tra l'interesse personale/imprenditoriale e il miglioramento dello stato delle risorse e/o della creazione di beni pubblici o collettivi. Questo comporta azioni specifiche volte ad una migliore conoscenza degli impatti delle diverse pratiche risultanti sullo stato delle risorse ambientali, ma anche sulle performance aziendali e sulle possibili modalità di valorizzazione, attraverso il mercato, della produzione di beni pubblici. Quest'ultimo obiettivo è fondamentale alla luce della temporalità limitata degli incentivi pubblici presenti nella politica comunitaria (I e II Pilastro) e per l'importanza che l'azione collettiva ha nei processi di commercializzazione dei prodotti agricoli e nella creazione di valore aggiunto legato sia a caratteristiche di prodotto, sia di processo, sia di localizzazione.

Indipendentemente dalla tipologia e dalla struttura e dinamica del gruppo che gestisce l'azione collettiva, quando si fa riferimento a strategie territoriali o gestione di beni pubblici come quelli ambientali, gli elementi che hanno maggiore importanza per raggiungere tale consapevolezza possono essere riassunti nei seguenti:

1. La costruzione interattiva delle azioni tra scienza e pratiche locali: tali azioni sono volte a migliorare le caratteristiche delle risorse naturali a cui si rivolge

---

l'azione, il livello di conoscenza che si ha di queste risorse e dei fattori che provocano un impatto positivo e negativo su esse, il livello di diffusione delle informazioni e della conoscenza e la loro condivisione nel gruppo. Questo tipo di conoscenze nasce dall'interazione tra la conoscenza locale e le competenze scientifiche disponibili. Un elemento chiave per il successo è l'interazione tra le due conoscenze in modo da giungere a pratiche di uso delle risorse naturali, da parte degli agricoltori locali, che abbiano sia una scientificizzazione in termini di impatti positivi e allo stesso tempo siano largamente e facilmente implementabili sul territorio.

2. Le caratteristiche del gruppo che porta avanti l'azione collettiva che deve avere una dimensione adeguata, raggiungere una notevole omogeneità e soprattutto deve consentire ai partecipanti di migliorare e ispessire le relazioni sociali tra loro e con altri soggetti del territorio e con le istituzioni pubbliche responsabili della tutela delle risorse e della pianificazione territoriale.
3. La creazione di accordi informali e formali che riguardano la gestione delle azioni, il monitoraggio e soprattutto il controllo e il sanzionamento. Il successo dell'azione collettiva è strettamente collegato alla presenza di un contesto istituzionale forte in termini di presenza di norme anche informali che regolano l'interesse comune. Questo è legato alle caratteristiche del capitale umano e soprattutto alla presenza di capitale sociale e di capacità relazionali con i diversi livelli decisionali (regionali, nazionali, ecc.).
4. L'accompagnamento da parte delle istituzioni pubbliche in termini di supporto finanziario e non sotto forma di attività di animazione e di coordinamento.

## **8.2. Demarcazione dell'approccio cooperativo**

È importante introdurre alcuni elementi, tratti dalle diverse esperienze europee, che devono caratterizzare la cooperazione in campo ambientale. Tali elementi devono rispondere alle seguenti esigenze:

1. deve essere chiaro a tutti i partecipanti, all'organismo/attività cooperative che la finalità dello "stare insieme" è la produzione di beni e servizi pubblici incluso la riduzione, in comune, degli impatti negativi delle attività agricole e umane in senso lato. Tutto ciò al di là di quelli che sono già le prescrizioni di legge;
2. la cooperazione non deve essere occasionale e/o legata alla mera presentazione di una domanda collettiva di gestione di impegni che possono consentire l'ottenimento di premi, occorre chiarire a tutti i partecipanti che l'adesione al progetto collettivo deve avere una certa continuità e, quindi,

---

andare oltre il periodo di obbligo di mantenimento dell'impegno. Questo è molto importante soprattutto quando gli obiettivi ambientali, che il progetto di cooperazione si prefigge, sono di medio-lungo periodo;

3. la cooperazione deve avvenire all'interno di un gruppo di agricoltori o altri gestori del territorio o ONG, ecc., in modo formale. Cioè occorre che vi sia un soggetto giuridico o che vi siano dei contratti giuridicamente validi tra i diversi partecipanti in cui esplicitare gli impegni di ciascuno e come tali impegni contribuiscono, a livello territoriale, alla produzione di beni e servizi pubblici;
4. il gruppo che presenta un progetto collettivo deve avere ed esplicitare i valori, i principi e gli obiettivi comuni che lo hanno spinto e che sono alla base della cooperazione. Inoltre, indicare come questi valori e obiettivi contribuiscono alla strategia di sviluppo del territorio/regione a cui appartengono. Questo aspetto è importante al fine di far sì che la cooperazione diventi un nodo importante di una rete territoriale e regionale di attori e iniziative che agiscono secondo una strategia comune.

La cooperazione può assumere diverse forme. I criteri di demarcazione descritti non comportano l'esistenza di un unico modello di cooperazione. Le modalità di aggregazione e il soggetto giuridico responsabile del progetto collettivo dipendono da quanto già esiste sul territorio, dalle tradizioni locali, dal "grado" di capitale sociale presente, dal radicamento sociale ed economico di organizzazione/enti esistenti (così ad esempio nel progetto pilota il Consorzio di bonifica è stato scelto proprio per la sua presenza attiva e il radicamento nel tessuto politico, istituzionale e socio-economico). Quindi, anche nel caso di cooperazione di tipo ambientale le forme organizzative da privilegiare sono quelle che già sono positivamente attive sul territorio a partire dalle organizzazioni di produttori, ad unioni di comuni o a reti informali.

Il modello organizzativo e il soggetto giuridico possono variare anche in funzione della natura del bene pubblico oggetto dell'azione collettiva. Occorre sottolineare, che l'azione collettiva deve andare oltre il periodo di impegno e accesso a premi. Pertanto occorre pianificare azioni che possono mantenere, senza il supporto finanziario pubblico, le migliori pratiche individuate per il perseguimento degli obiettivi. L'aspetto di incorporamento, nello scambio di mercato, di un extra valore derivante dalla produzione di un bene pubblico diventa un elemento indispensabile a garantire un'attività di cooperazione ambientale di lungo periodo. Questo presuppone la presenza, nell'organizzazione, di una capacità di marketing strategico che sappia valorizzare l'azione collettiva nel mercato, anche in quelli diversi dal solo mercato agricolo e alimentare.

---

In tutti i casi documentati a livello europeo emerge un ulteriore importante elemento che deve caratterizzare la cooperazione territoriale: l'interscambio continuo tra i partecipanti di informazioni, anche tecniche, l'attivazione di meccanismi di *social learning* e l'estensione delle attività di cooperazione a quelle di promozione e marketing dei prodotti del territorio. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, le esperienze europee mettono in evidenza che le attività preposte ad una nuova identificazione del territorio e delle produzioni con gli aspetti ambientali, la promozione e il marketing di questa nuova immagine, possono essere realizzate con gradi organizzativi diversi che vanno dalla semplice promozione istituzionale comune alla realizzazione di Consorzi con personalità giuridica a cui demandare la commercializzazione del prodotto o servizi che incorpora il bene pubblico prodotto.

---

## 9. Raccomandazioni

La nuova Politica Agricola Comune, sia nel primo, sia nel secondo pilastro, offrono importanti possibilità per iniziative di cooperazione territoriale e di partecipazione dal basso per la produzione di beni pubblici ambientali e il miglioramento delle performance ambientali dei processi agricoli. A queste iniziative possono e hanno partecipato tutte le tipologie di imprese: biologiche e convenzionali; intensive ed estensive; grandi aziende e piccole. I vantaggi di questo tipo di approccio sono stati illustrati nel documento, così come la necessità di approfondimenti e di strumenti soprattutto per la gestione e il monitoraggio delle iniziative e la regolamentazione interna tra soggetto collettivo e beneficiario finale. Accanto a questi vantaggi va considerato anche l'effetto positivo sulla società civile e le ONG ambientaliste in termini di riconnessione delle pratiche agricole e dell'agricoltura e dell'allevamento in senso lato con le aspettative di sostenibilità economica, ambientale e sociale che sono alla base della *green economy* e della nuova sfida di Europa 2020.

Il sostegno alle iniziative di cooperazione territoriale non potrà essere solo di tipo finanziario, ma dovrà prevedere strumenti e interventi specifici multilivello:

1. la diffusione dei casi di successo. Le conoscenze di buone pratiche, non solo ambientali, ma di implementazione e gestione del progetto collettivo assumono un'importanza crescente e di conseguenza occorre creare e alimentare un network tra le diverse esperienze. Questo è il compito proprio delle reti rurali nazionali e del coordinamento della rete europea all'interno delle quali dovrebbe essere dedicato uno spazio specifico proprio al tema della cooperazione territoriale e ambientale così come fatto in passato per l'approccio Leader;
2. la sensibilizzazione delle Organizzazioni Professionali agricole, alle quali appartengono le aziende che partecipano ai programmi collettivi, rispetto alle nuove importanti possibilità di dialogo diretto con la società civile e con le istituzioni locali, regionali e nazionali che tali progetti rendono possibile. L'importanza, quindi, per le Organizzazioni Professionali di trovare modalità di accordo e di aggregazione in modo da rispondere a alle criticità territoriali, comuni a tutte le imprese, in modo unitario;
3. la promozione di queste iniziative, dei valori che attraverso esse sono condivisi e riprodotti attraverso il prodotto agricolo e, di conseguenza, la possibilità di attivare nuovi strumenti di informazione e promozione della relazione prodotto-miglioramento dell'ambiente così da valorizzare le produzioni agricole e il territorio nel suo complesso;

- 
4. la realizzazione di attività dimostrative finalizzate a estendere le pratiche e anche le metodologie e modalità di intervento, coinvolgere le comunità locali, ricreare quel “senso della località” necessario all’attivazione di meccanismi di controllo sociale e di responsabilità collettiva e dei singoli;
  5. la formazione degli agricoltori, ma anche dei tecnici rispetto al nuovo ruolo dell’agricoltura e soprattutto alle metodologie partecipative che necessitano non solo di conoscenze tecniche, ma sempre più capacità di gestione delle relazioni interne al gruppo e tra il gruppo e gli altri attori del territorio e delle istituzioni di diverso livello;
  6. gli strumenti di crescita culturale finalizzati a rompere l’isolamento dell’agricoltura e a trovare spazi di collaborazione con organizzazioni ambientaliste o altre forme di volontariato finalizzate al miglioramento e alla vitalità dei territori rurali.

---

## 10. Bibliografia

Cooper T., K. Hart and D. Baldock (2009), *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE- 23309/00-28, Institute for European Environmental Policy, London.

Corte dei Conti Europea (2011), Relazione speciale N-7/2011, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?* Lussemburgo.

Croson R., M. Marks (1998), *Identifiability of individual contributions in a threshold public goods experiment*, Journal of Mathematical Psychology, Elsevier.

European Network for Rural development (2010), Thematic working group 3 “*Public goods and public intervention*” Final Report December 2010.

European Network for Rural Development (2011), *Collective approaches to agri-environmental contracts* - Minutes of the meeting – 15 April 2011. Thematic Working Group 4: *Delivery mechanisms of rural development policy*, Brussels.

European Network for Rural Development (2012), *The European Agricultural Fund for Rural Development – Examples of projects providing environmental services*, European Union, Brussels.

Groupe de Bruges (2013), 1st European conference on territorial cooperation for the provision of public goods in the new CAP, at La Bergerie de Villarceaux Ecocentre, France. See document and materials on website <http://groupedebruges.eu/1st-european-conference-materials-documents>

Groupe de Bruges (2014), 2nd European conference *Territorial cooperation for the provision of public goods in the new CAP*, at Aldtsjerk, The Netherlands. See document and materials on website <http://groupedebruges.eu/2nd-european-conference-materials-documents>.

Groupe de Bruges (2014), *Enhancing territorial cooperation for the provision of public goods in the context of the CAP Reform*, Working document, Bruxelles.

Groupe de Bruges (2014), *Territorial cooperation for the provision of public goods: better delivery, better value for money, less red tape*, background document, Bruxelles.

Groupe de Bruges (2014), *Territorial cooperation for the provision of public goods in the context of the CAP Reform: Towards a European platform for territorial cooperation*, Brussels

Franks J. R. and A. McGloin (2007), *Environmental Co-operatives as Instruments for Delivering across-farm Environmental and Rural Policy Objectives: Lessons for the UK*. In: Journal of Rural Studies, Vol. 23, pp. 472-489.

Marshall, G. (1998) *A dictionary of sociology*. Oxford University Press, New York.

---

Mills, J., C. Short, P. Courtney & A. Cairns (2012), *Economics of Co-ordination in Environmental Stewardship*. The Countryside and Community Research Institute, UK.

OECD (1998), *Co-operative Approaches to Sustainable Agriculture*. OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/9789264162747-en.

OECD (2013), *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*. Joint Working Party on Agriculture and the Environment (JWPAE). OECD, Paris.

Prager, K. (2009), *Landschaftspflege durch Verbände in Australien und Deutschland – Ein Vergleich der Landcare- Gruppen und Landschaftspflegeverbände*. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41 (3): 89-96.

Renting, H. and J. D. van der Ploeg (2001), *Reconnecting Nature, Farming and Society: Environmental Cooperatives in the Netherlands as Institutional Arrangements for Creating Coherence*. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 3, pp.85-101.

Rete Rurale Nazionale (2013), *Costi di transazione per l'agricoltura biologica: I risultati dell'indagine campionaria*, Novembre.

RS Meinzen-Dick, M. Di Gregorio (2004), *Collective action and property rights for sustainable development*, International Food Policy Research Institute, Indiana University.

Vanni F. (2014), *Agricoltura e beni pubblici: azioni collettive per la governance del territorio*, INEA, Roma.