

Documento Unitario Strategia Specifica (DUSS)

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali

A. Le prospettive della politica ordinaria e le scelte del QSN per il settore

A.1 Politica agricola e rurale: le scelte del QSN e il carattere di aggiuntività della programmazione MIPAAF delle risorse FAS

Le risorse disponibili assegnate al MIPAAF dalla delibera CIPE 166/07 ammontano a 875 M€ di cui 725 per le Regioni del Mezzogiorno e 150 per le Regioni del Centro-Nord. Tali risorse includono quelle da destinarsi al Fondo per il rafforzamento del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, la cui entità è pari allo 0,8 per mille dei valori dei Programmi attuativi FAS.

Tali risorse si inquadrano quindi nell'ambito della politica di coesione unitaria e delle priorità strategiche individuate all'interno del QSN, che ha individuato in quattro fattori le principali cause della prolungata stagnazione sociale e di produttività del Paese:

- a) la permanente difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi e nel garantire condizioni generali di concorrenza;
- b) un livello inadeguato di competenze, sia della popolazione adulta, sia dei giovani;
- c) una scarsa innovazione imprenditoriale legata, oltre che ai primi due richiamati fattori, a un sistema della ricerca debole;
- d) una difficoltà specifica del mercato dei capitali a sostenere sia l'innovazione imprenditoriale, sia a raggiungere livelli di efficienza atti a accompagnare le decisioni di investimento e crescita dimensionale delle imprese.

Tali fattori, con le opportune specificità, rappresentano degli elementi di freno anche per la competitività del settore agricolo e dello sviluppo socio-economico delle aree rurali.

In tale contesto è ovviamente strategica per il settore agricolo, in particolare, la priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" e gli obiettivi specifici che concorre a raggiungere: accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la *governance* e la capacità di integrazione fra politiche; promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale; qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi e i servizi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio.

E' altrettanto evidente, che altre priorità del QSN possono contribuire alla rimozione degli ostacoli alla sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali, così come un contributo fondamentale debba venire dalla politica di sviluppo rurale, che di riflesso ricopre un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione unitaria.

Il QSN, in sinergia con il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, individua quindi una serie di ambiti di azione comuni volti a garantire un più efficace raggiungimento, da un lato, delle priorità e degli obiettivi della politica di coesione unitaria, dall'altro, degli obiettivi della politica di sviluppo rurale. In particolare il QSN e il PSN individuano quali principali ambiti di complementarità i seguenti:

- Infrastrutture territoriali;

- Logistica;
- Ricerca;
- Formazione
- Aree Natura 2000 e altre aree “sensibili”;
- Interventi per prevenire gli incendi;
- Energie alternative;
- Qualità della vita e interventi a favore dell’economia nelle aree rurali.

In questo contesto, le risorse messe a disposizione del MIPAAF nell’ambito della politica di coesione unitaria si caratterizzano per la loro aggiuntività rispetto alla politica agricola (ordinaria e finanziata dall’Unione europea), prevedendo interventi che completano e si differenziano dagli ambiti di azione di quest’ultima.

In primo luogo, con riferimento alla politica agricola ordinaria nazionale, si evidenzia come questa si contraddistingua per il carattere regolamentatorio (qualità delle produzioni agricole; produzione integrata; controlli e sanzioni;), di coordinamento dell’azione regionale (Piano nazionale per la biodiversità; Programma quadro del settore forestale,) e di finanziamento diretto al settore. Per quanto riguarda il finanziamento di interventi questi interessano prevalentemente:

- la ricerca pubblica in agricoltura;
- gli interventi a carattere infrastrutturale nel settore idrico, finanziati con le risorse disponibili nel Piano Irriguo Nazionale del 2004;
- le azioni di prevenzione e di compensazione dei redditi per far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche, alle strutture aziendali agricole ed alle infrastrutture agricole, nelle zone colpite da calamità naturali o eventi eccezionali, finanziate attraverso il Fondo di solidarietà nazionale (FSN);
- gli interventi a carattere aziendale a favore dell’integrazione di filiera (finanziati a partire dal 2002 attraverso il FAS, dopo l’approvazione del CIPE) e dell’imprenditoria giovanile attraverso un apposito Fondo (legge del 27 dicembre 2006 n. 296 – finanziaria 2007 art. 1, c. 1068) e le agevolazioni per il subentro in agricoltura;
- agevolazioni fiscali e contributive (Agevolazione carburanti, credito di imposta, per investimenti, sgravi fiscali)

Il principale contenitore finanziario della politica agricola nazionale è rappresentato dal finanziamento comunitario attraverso il primo pilastro della PAC (FEAGA), che interessa fondamentalmente:

- interventi di sostegno diretto ai redditi degli agricoltori che si impegnano al rispetto della condizionalità;
- interventi nell’ambito di alcune Organizzazioni comuni di mercato, che prevedono tra l’altro azioni strutturali per la ristrutturazione e l’ammodernamento del settore. Da evidenziare che gli interventi strutturali eventualmente finanziabili in questo ambito non sono finanziabili dalla politica di sviluppo rurale e con questa devono trovare modalità di complementarietà e integrazione. I settori maggiormente interessati sono l’ortofrutticolo, il vitivinicolo, l’oleicolo, il bieticolo-saccarifero.

L'ultimo contenitore della politica agricola nazionale è rappresentato dalla politica di sviluppo rurale finanziata dall'Unione europea attraverso il secondo pilastro della PAC (FEASR). Tale politica prevede il finanziamento di interventi strutturali a carattere aziendale e territoriale, programmati e attuati dalle Regione e dalla Province Autonome di Trento e Bolzano, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi definiti all'interno del PSN.

Le risorse assegnate al MIPAAF dal FAS si inquadrano, quindi, in un contesto in cui sia la programmazione degli interventi strutturali a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale, sia di quelli di sviluppo regionale è prevalentemente di competenza regionale. Tale circostanza rende indispensabile l'intervento nazionale in ambiti di intervento in cui:

- è necessario intervenire in una logica interregionale o sovra regionale;
- è necessario adottare azioni di sistema a valenza nazionale, in ambiti di particolare valore strategico (programmazione negoziata, aree ad alto valore naturale, settore forestale, ecc.);
- è necessario compensare le difficoltà della programmazione regionale ad intervenire in ambiti di complementarità tra le due politiche.

In questo senso attraverso tali risorse si punterà, in primo luogo al rafforzamento e all'accelerazione dell'obiettivo strategicamente più rilevante per lo sviluppo competitivo del settore agroalimentare e forestale nazionale, rappresentato dalla ricerca di una maggiore integrazione tra i diversi attori di una filiera a carattere sovra regionale, favorendo la concentrazione dell'offerta, la creazione di rapporti contrattuali più equi e stabili, la realizzazione di interventi più efficaci al funzionamento degli scambi lungo la filiera, la creazione e il trasferimento delle innovazioni. A tale scopo verranno utilizzati i contratti di filiera, strumenti di agevolazione a rilevanza nazionale volti a favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo ed agroalimentare, sono stati istituiti dall'articolo 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) e sono disciplinati dal decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 1° agosto 2003 e successive modificazioni e integrazioni e, per i nuovi contratti di filiera e di distretto, dal decreto 22 novembre 2007 recante condizioni di accesso ai finanziamenti del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca.

Altrettanto strategico è il rafforzamento delle azioni volte a favorire il ricambio generazionale, sia attraverso interventi diretti a favore dei giovani agricoltori, sia attraverso la creazione di servizi agli imprenditori e alla popolazione rurale. A tale scopo verranno utilizzati, quali strumenti attuativi, in primo luogo il Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (legge del 27/12/2006 n. 296 – finanziaria 2007 art. 1, c. 1068; decreto MIPAAF di attuazione del Fondo approvato il 27 giugno 2007) e le norme relative per le agevolazioni per il subentro in agricoltura.

Per gli interventi a favore della ricerca, l'individuazione degli interventi strategici verrà effettuata anche valorizzando l'esperienza della Rete dei referenti regionali per la ricerca, un tavolo interregionale che funge da supporto tecnico per la definizione delle linee di politica della ricerca delle regioni e che costituisce un riferimento per le amministrazioni regionali nella definizione di procedure e metodiche di promozione della attività di ricerca.

Interventi innovativi nelle azioni di sistema ... e/o procedure programmazione negoziata

A.2 *Fabbisogni di intervento e ambiti territoriali di intervento*

Il valore aggiunto prodotto dal settore primario ha subito forti oscillazioni, con un risultato finale che evidenzia la strutturale debolezza del settore: il valore aggiunto agricolo cresce a un tasso pari a un terzo dell'intera economia. Oltre a fattori di tipo congiunturale, la crescita del settore primario è stata fortemente influenzata dalla competizione con gli altri settori, che ne hanno sottratto

principalmente forza lavoro, e da fenomeni di abbandono dell'attività produttiva, in particolare in quelle realtà dove la pratica agricola si presenta più difficoltosa e meno redditiva.

Rispetto agli altri Paesi dell'Unione, l'Italia presenta trend di crescita superiori alla media (tasso medio annuo italiano pari allo 0,7% contro una media dello 0,3%,) ma, nel contempo, risente maggiormente degli eventi congiunturali, con maggiori oscillazioni dell'andamento del valore aggiunto agricolo negli anni. L'evoluzione del valore aggiunto agricolo a livello nazionale, inoltre, si presenta molto differenziato nelle singole regioni, con realtà che riescono a ottenere tassi di crescita medi annui pari al 2% e regioni con variazioni negative.

Regioni in declino (TMAV<0)	Regioni stabili (0>TMAV<1%)	Regioni in crescita (TMAV>1%)
Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania	Valle d'Aosta, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna	Lombardia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Umbria, Basilicata, Calabria

Il contributo dell'agro-alimentare nel suo complesso rappresenta il 5% del valore aggiunto totale, di cui il 3% deriva dal valore aggiunto agricolo e il 2% dall'industria di trasformazione. Tale quota si è sostanzialmente ridotta nel corso degli ultimi venticinque anni, non solo con riguardo al settore primario, ma anche all'industria alimentare. Si evidenzia una **maggiore dipendenza del Mezzogiorno dal sistema agroalimentare nella formazione del valore aggiunto**: nel triennio 2000-02 l'agro-alimentare pesava per il 6,7% sul totale, passato poi al 5,7% negli ultimi tre anni. Tale maggiore contributo deriva dal settore primario in senso stretto, (4,5% nel 2000-02, 3,8% nel 2004-06), mentre l'industria alimentare presenta la stessa incidenza media. Questo risultato è indicativo del fatto che **nel Mezzogiorno continua ad essere la produzioni di base a costituire lo "zoccolo duro" dell'agro-alimentare**, nonostante i segnali positivi di crescita riscontrati negli ultimi anni dall'industria di trasformazione.

Per quanto riguarda la bilancia commerciale dell'agro-alimentare l'Italia presenta valori negativi, sia sul fronte della produzione di base sia su quello dell'industria di trasformazione. Tuttavia, è la fase produttiva che contribuisce al deficit di bilancio: mentre il saldo normalizzato dell'industria alimentare risulta pari al -8%, con una riduzione sostanziale rispetto ai primi anni novanta, il settore primario presenta un saldo normalizzato pari al -40%, con valori non troppo dissimili nel tempo.

L'industria alimentare, inoltre, mostra un'elevata propensione sia all'esportazione sia all'importazione, con indici che risultano in crescita nel corso degli anni, mentre ridotto appare il peso delle esportazioni nel settore primario. **In linea generale la propensione all'esportazione sia per i prodotti primari che per quelli alimentari è più alta nelle Regioni del Nord.**

Nel complesso, quindi, si confermano, anche per i modelli di scambio, le differenziazioni tra le Regioni del Nord, che collocano sui mercati esteri prodotti trasformati e le **Regioni del Mezzogiorno, dove i flussi di esportazione sono ancora sostenuti dal settore primario** (INEA, 2005).

Per quanto riguarda l'occupazione l'agricoltura ha perso nel corso degli anni numerose forze lavoro. Emerge, infatti, chiaramente come il settore primario riduca sensibilmente gli occupati tra il 1970 e il 2007, raggiungendo dal 2003 una soglia quasi costante, di circa un milione di occupati. Il trend risulta inverso per gli altri settori produttivi. Tale risultato mostra la fragilità del settore primario, che, come viene confermato dalle analisi sulle caratteristiche produttive, conta su un tessuto aziendale di modeste dimensioni, con una significativa presenza di conduttori anziani, a cui con

difficoltà si riesce a fare fronte attraverso il ricambio generazionale. Le difficoltà di crescita del settore vengono testimoniati anche dalla sostanziale riduzione dell'impiego dei fattori produttivi, come la terra e il lavoro. Basti pensare che, a livello nazionale, la SAU tra il IV e il VI Censimento si è contratta del 17% e le Unità di lavoro dal 1980 al 2000 si sono ridotte del 50%.

A fronte di una difficile crescita complessiva del settore, tuttavia, vi sono state consistenti trasformazioni nella redditività. Infatti, il progresso tecnico conseguito nel settore ha permesso di innalzare la redditività dei fattori con una crescita media annua dell'1,5% per la terra e del 4,3% per il lavoro. Se si considera che la redditività del fattore lavoro dell'intera economia (PIL/Unità di lavoro totali) è cresciuta nel ventennio a un tasso medio annuo di 1,6%, si evidenzia come il settore abbia subito nel corso degli anni una sostanziale trasformazione strutturale, in buona parte sostenuta dagli investimenti, come si vedrà più avanti. **Tale crescita ha interessato soprattutto il Centro Italia.** Come si è visto in precedenza, la redditività del lavoro dell'agricoltura ha in parte compensato le perdite di occupazione registrate nel settore primario. Tuttavia, nonostante questo recupero, ancora molto alto risulta essere il divario intersettoriale: il valore aggiunto per occupato in agricoltura nel 2007 a livello nazionale risultava essere pari al 58% del totale (valori correnti). Situazione ancora più difficile si presenta **nel Mezzogiorno, dove oltre a una generalizzata minore produttività del lavoro rispetto alla media nazionale,** si evidenziano delle disparità ben più alte (il valore aggiunto per occupato in agricoltura non raggiunge il 50% della media).

Il sistema agricolo italiano risulta caratterizzato da una forte dualità. Da un lato possiamo osservare un comparto particolarmente dinamico, fatto di imprese professionali (superiori alle 12 UDE) che pur rappresentano solo il 12% del totale, coprono l'80% della SAU e producono il 73% del reddito. **Queste, a livello territoriale si concentrano nelle Regioni centro - settentrionali,** e tendono a caratterizzare alcuni comparti produttivi come quello del riso, dell'orto-floricolo o dei bovini da latte, mentre sono molto meno presenti in comparti come l'olivicolo (solo il 2%) e in quello frutticolo (compresi gli agrumi).

Il 21% delle imprese professionali è condotto da agricoltori con meno di 40 anni di età. I giovani sono particolarmente presenti nelle aziende con orientamenti produttivi che richiedono alta professionalità e impegno maggiore (bovini da latte, orticoltura) o comunque fuori dal tradizionale panorama produttivo italiano (altri seminativi, alcune tipologie di colture industriali).

Il sistema agricolo, pur essendo tra i primi in Europa in termini di valore aggiunto, presenta caratteristiche strutturali, peraltro comuni a tutto il bacino mediterraneo dell'Unione, che spesso si traducono in fattori di debolezza, essenzialmente legati alla numerosità delle aziende agricole, alla ridotta dimensione delle stesse e alla forte senilizzazione del fattore umano che non trova risposta in un adeguato ricambio generazionale. Questi tre elementi caratterizzano il settore sia in termini di performance produttive sia nelle sue più recenti evoluzioni strutturali.

Anche in termini di dimensione economica, prevalgono le aziende di piccole dimensioni (al di sotto delle 4 UDE). Queste rappresentano circa il 72% delle imprese, coprono il 14% della SAU e realizzano solo il 12% del RLS. **Esse si concentrano nelle Regioni dell'Ob. Convergenza dove rappresentano una percentuale particolarmente alta del tessuto produttivo,** incidendo sull'efficienza del settore e rendendo difficile il miglioramento della redditività complessiva dell'agricoltura.

Appare evidente come uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle competenze risulti essere la forte senilizzazione del fattore lavoro. Infatti, in agricoltura gli occupati con meno di 39 anni rappresentano il 39% del totale (contro una media del 52%), mentre gli occupati con più di 60 anni costituiscono il 12% del totale, con valori tre volte superiori alla media degli altri settori.

Per quanto riguarda l'industria agroalimentare negli ultimi 10 anni è stata caratterizzata dalla crescita delle unità locali (+7%), soprattutto nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, la riconversione delle imprese a favore di prodotti con margini di mercato più ampi, la dislocazione

delle strutture produttive nelle regioni meridionali. Il comparto prevalente sia per numero di imprese sia per addetti è quello della fabbricazione di altri prodotti alimentari⁴ (68% delle imprese e 48% degli addetti ruotano intorno ad esso), mentre, in termini di dimensione media delle imprese è prevalente quello del tabacco. In generale il sistema delle imprese agro-alimentari è concentrato nelle regioni dell'Italia centrosettentrionale, **fatta eccezione per due comparti, tra l'altro tipici, dell'agricoltura meridionale: lavorazione della frutta e degli ortaggi e quello degli oli.** Inoltre, le imprese settentrionali hanno una dimensione media pari al doppio di quella delle Regioni convergenza.

In sintesi, guardando agli ambiti di intervento della politica agricola strutturale e di sviluppo rurale, l'analisi del contesto socio-economico in cui versa il sistema agro-alimentare italiano evidenzia questi principali elementi di fabbisogno:

- a) debolezza strutturale del settore primario non al riparo di effetti congiunturali (come condizioni climatiche ed emergenze sanitarie);
- b) esistenza di forti differenziazioni regionali: maggiore incidenza della fase produttiva rispetto alle fasi di trasformazione nel Mezzogiorno;
- c) sistema agro-alimentare integrato nel commercio internazionale, con saldi della bilancia commerciale negativi, in particolare per le produzioni di base; timidi segnali di crescita delle esportazioni di prodotti trasformati in alcune regioni del Mezzogiorno;
- d) importanti trasformazioni strutturali che hanno permesso incrementi di produttività dei fattori lavoro e terra. Le trasformazioni sembrano frutto di investimenti che hanno interessato il settore a partire dalla seconda metà degli anni novanta;
- e) consistenti divari intersettoriali nella remunerazione del lavoro per il settore primario, ma con dinamiche differenziate tra Circostrizioni: ridotti nel corso del tempo nel Centro Nord, rimasti pressoché immutati nel Mezzogiorno;
- f) pur in presenza di tessuto produttivo differenziato in termini di professionalità e dinamicità si registra una elevata numerosità, frammentazione e dimensione economica ridotta delle aziende agricole e agro-alimentari;
- g) evidenti segnali di una ridotta organizzazione commerciale, principalmente derivante dal permanere di ritardi nell'organizzazione e gestione delle filiere produttive, con un sistema logistico ancora poco sviluppato che limita i processi di sviluppo,
- h) progressivo abbandono della gestione attiva forestale, seppure in grado di assicurare sia reddito sia conservazione del paesaggio,
- i) consistenti fenomeni di senilizzazione degli addetti e scarso ricambio generazionale, che si ripercuotono negativamente sulla gestione d'azienda;
- j) avvio di dinamiche di diversificazione del reddito con l'integrazione tra agricole e turistiche,
- k) fenomeni di abbandono dell'attività primaria, si riflettono su un crescente degrado ecologico, idrogeologico e strutturale delle aree montane e marginali,
- l) ritardi strutturali ed infrastrutturali (materiali e immateriali) che condizionano in parte lo sviluppo economico e la qualità della vita nelle aree rurali e comportano sperequazioni tra territori.

Anche alla luce dei suddetti elementi, le risorse assegnate dalla Delibera CIPE si inquadrano nell'ambito della priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" del QSN, segnalando la necessità di concentrare l'intervento nelle Regioni della Convergenza dove maggiori sono i fabbisogni settoriali e territoriali. In tal senso verrà garantita la distribuzione territoriale delle risorse finanziarie prevista dalla Delibera CIPE (85%-15%).

Inoltre, nelle Regioni in Convergenza verrà data priorità agli interventi relativi alla logistica, alle azioni di sistema e a quelle volte allo sviluppo della ricerca, anche attraverso l'adozione di procedure negoziali. Gli interventi a favore dei contratti di filiera e quelli relativi al ricambio generazionale non prevederanno particolari differenze territoriali,

B. L'impostazione attuale dell'azione di policy

B.1 La strategia di politica di sviluppo rurale in attuazione sui territori

Con riferimento all'azione strutturale dell'Unione Europea per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, il periodo di programmazione 2007-2013 è caratterizzato da una sostanziale riforma, che ha interessato sia gli strumenti di intervento, sia le risorse finanziarie disponibili, nonché i meccanismi e la struttura della programmazione. Una delle novità più rilevanti previste dalla riforma è l'istituzione del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), nel cui budget sono confluite sia le risorse stanziare all'interno del FEOGA Garanzia per lo sviluppo rurale nel 2000-2006, sia quelle del FEOGA Orientamento, sia quelle provenienti dalla riforma del primo pilastro della PAC (modulazione obbligatoria, OCM tabacco). Di fatto, con l'istituzione del FEASR si è dato vita al sistema di programmazione unico per lo sviluppo rurale, al cui interno troveranno finanziamento, attraverso appositi programmi, tutti gli interventi di sviluppo rurale, e prende corpo progressivamente il rafforzamento del cosiddetto secondo pilastro della PAC.

Con riferimento ai meccanismi di programmazione, assume particolare rilevanza l'approccio strategico alle politiche di sviluppo proposto dalla Commissione europea, con la finalità principale di perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi fissati dall'Unione Europea. In particolare, la strategia di sviluppo viene articolata su due livelli: quello comunitario che si concretizza con l'adozione degli Orientamenti Strategici Comunitari da parte della stessa Commissione e quello nazionale che si concretizza prima con l'adozione di un Piano Strategico Nazionale in ognuno dei 27 Stati Membri e successivamente con l'adozione di uno o più Programmi di Sviluppo Rurale, a seconda del contesto istituzionale di riferimento.

In Italia, il Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale (PSN) è stato elaborato dal Mipaaf, attraverso un lungo processo di analisi e di concertazione, avviato dal Ministero stesso a partire dai primi mesi del 2005 e conclusosi nel 2007 con l'approvazione della Conferenza Stato-Regioni e il nulla osta della Commissione europea. Le attività di predisposizione del PSN sono state condotte nell'ambito di un Tavolo di Concertazione nazionale, che ha visto coinvolte le amministrazioni nazionali e regionali, nonché un'ampia rappresentanza del partenariato economico, sociale e ambientale.

Il PSN rappresenta, quindi, il documento condiviso di indirizzo nazionale sulla cui base le Regioni e le Province Autonome hanno proceduto alla definizione dei propri Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

Per l'attuazione della strategia proposta nel PSN, le risorse comunitarie complessivamente disponibili per il periodo 2007-2013 ammontano a circa 8,3 miliardi di euro, a cui va aggiunto un ammontare più o meno pari di risorse provenienti dal cofinanziamento nazionale e regionale. Tali risorse sono state ripartite a livello regionale e rappresentano la dotazione finanziaria dei singoli PSR. E' prevista, inoltre, una quota di risorse destinata all'attuazione da parte del MIPAAF del programma Rete Rurale Nazionale (RRN).

Sul fronte della politica di sviluppo rurale cofinanziata, il ruolo del MIPAAF è, quindi, essenzialmente di coordinamento delle amministrazioni regionali al fine di garantire un'implementazione efficace ed efficiente della politica di sviluppo rurale, rispetto alla normativa e agli obiettivi comunitari e alla strategia prevista dal PSN. Il MIPAAF è, inoltre, Autorità di gestione della RRN.

Per quanto riguarda la politica per il settore forestale, il comma 1082, art.1 della legge 27 dicembre 2006, N. 296 (Legge finanziaria 2007) prevede che il MIPAAF ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sopranazionale in materia forestale, propongano, sulla base degli strumenti di pianificazione regionali esistenti, un Programma quadro per il settore forestale (PQSF), finalizzato, nella molteplicità e complessità delle tematiche riconducibili al settore, a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali.

In tale contesto è stato proposto dal MIPAAF e dal MATTM alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, stato realizzato un PQSF (settembre 2008), teso a definire, rappresentare e condividere i principi di indirizzo internazionale e nazionali in materia forestale, in modo complementare e coordinato alle politiche forestali già definite e attuate dalle amministrazioni regionali. Il Programma sottolinea il ruolo delle foreste quale fattore di sviluppo ed elemento di tutela del territorio, individuando nella gestione sostenibile del patrimonio forestale lo strumento principale per valorizzare le potenzialità del bosco come "risorsa" economica, socio-culturale e ambientale di tutela del territorio e di sviluppo locale. Esso intende, inoltre, in forma coordinata, attuare gli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano in materia di foreste e, al tempo stesso, costituire un quadro di riferimento strategico, di indirizzo e di coordinamento per il settore forestale nazionale favorendo ogni possibile sinergia tra e con le Amministrazioni competenti, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa per il settore nel medio e lungo termine ed essere uno strumento condiviso internamente che rappresenti all'estero la realtà forestale italiana.

B.2 Il ruolo del Mipaaf nell'impostazione e attuazione

In base agli articoli 114, 117 e 119 della Costituzione, alle autorità nazionali sono assegnati compiti di indirizzo e coordinamento delle varie politiche, in modo particolare nei settori agricolo e rurale, mentre alle autorità regionali è attribuita la responsabilità esclusiva della programmazione operativa e della successiva fase gestionale.

In coerenza con tale assetto costituzionale, la fase di programmazione 2007 – 2013 è caratterizzata dalla presenza di una strategia nazionale (Psn), di 21 Programmi di sviluppo rurale (PSR), uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma e di un Programma relativo alla Rete rurale nazionale.

Ogni decisione in materia di ripartizione dei fondi disponibili o di contenuti della strategia nazionale viene assunta dalla Conferenza Stato Regioni che, con decisioni del 31 ottobre e 22 dicembre 2006 ha approvato, rispettivamente, il riparto dei fondi Feasr (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) tra Regioni e il Piano strategico nazionale sullo sviluppo rurale, successivamente notificato alla Commissione europea.

B.3 Le fonti di finanziamento, gli strumenti di intervento, le azioni in corso

Nelle tabelle che seguono è riportato il consolidato del sostegno pubblico al settore agricolo e alle aree rurali al 2006. Tali importi comprendono tutti i trasferimenti monetari delle autorità pubbliche ad operatori del settore (erogazione della UE e delle autorità centrali e regionali) le agevolazioni contributive e fiscali concesse al settore primario.

Consolidamento del sostegno al settore agricolo in Italia

(milioni di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006		Media 2004-06	
		%		%		%		%		%		%
AGEA	5.839	38,2	5.000	32,5	4.629	29,5	4.468	28,6	3.227	21,9	4.108	26,8
SAISA - Ente Nazionale Risi	345	2,3	376	2,4	435	2,8	133	0,9	17	0,1	195	1,3
Organismi regionali pagatori	319	2,1	1.246	8,1	1.587	10,1	2.458	15,7	2.633	17,9	2.226	14,5
MIPAAF ¹	635	4,2	773	5,0	757	4,8	654	4,2	592	4,0	667	4,4
Ministero Attività produttive (Progr. negoziata)	192	1,3	243	1,6	174	1,1	174	1,1	137	0,9	161	1,1
Sviluppo Italia - ISA	75	0,5	44	0,3	52	0,3	51	0,3	21	0,1	41	0,3
Regioni ²	3.417	22,3	3.622	23,6	3.700	23,6	3.810	24,4	4.040	27,4	3.850	25,1
Totale trasferimenti di politica agraria	10.850	70,9	11.304	73,6	11.333	72,3	11.747	75,2	10.665	72,4	11.248	73,3
Credito di Imposta per investimenti	85	0,6	175	1,1	148	0,9	-	-	-	-	49	0,3
IVA	275	1,8	292	1,9	221	1,4	199	1,3	198	1,3	206	1,3
Agevolazioni su imposte di fabbric. (carburanti)	691	4,5	857	5,6	840	5,4	858	5,5	859	5,8	852	5,6
Agevolazioni su IRPEF	1.429	9,3	1.036	6,7	1.024	6,5	656	4,2	599	4,1	760	5,0
Agevolazioni su IRAP	351	2,3	346	2,3	336	2,1	310	2,0	308	2,1	318	2,1
Agevolazioni su ICI	100	0,7	104	0,7	109	0,7	111	0,7	113	0,8	111	0,7
Agevol. previdenziali - contributive	1.521	9,9	1.255	8,2	1.655	10,6	1.740	11,1	1.981	13,5	1.792	11,7
Totale agevolazioni	4.452	29,1	4.065	26,4	4.333	27,7	3.874	24,8	4.058	27,6	4.088	26,7
TOTALE COMPLESSIVO	15.302	100,0	15.369	100,0	15.666	100,0	15.621	100,0	14.723	100,0	15.337	100,0
Valore Aggiunto Agricoltura e silvicoltura	28.466	-	28.935	-	30.116	-	26.536	-	25.600	-	27.417	-
% sostegno / V.A.	53,8	-	53,1	-	52,0	-	58,9	-	57,5	-	55,9	-
Produzione agricoltura e silvicoltura	46.372	-	47.054	-	49.217	-	44.968	-	44.401	-	46.195	-
% sostegno / Produzione	33,0	-	32,7	-	31,8	-	34,7	-	33,2	-	33,2	-

¹ Il dato riportato differisce da quello indicato nel capitolo XIII, in quanto qui vengono considerate solo le spese di politica agraria

² Il dato riportato differisce da quello indicato nel capitolo XIV, in quanto sono stati sottratti i trasferimenti all'AGEA e agli OO.PP.RR., al fine di evitare duplicazioni

Fonte: elaborazioni INEA.

Gli importi relativi alla politica di sviluppo rurale passano principalmente attraverso l'AGEA, gli Organismi pagatori regionali e le Regioni e rientrano fondamentalmente all'interno delle categorie "trasformazione e commercializzazione" e "aiuti agli investimenti aziendali e sviluppo rurale". Gli importi includono quindi gli interventi previsti durante la programmazione 2000-06, nei PSR Feoga Garanzia, nei POR obiettivo 1 e il Programmi Leader Feoga Orientamento.

La spesa relativa al primo pilastro della PAC rientra quasi esclusivamente nella voce "aiuti alla produzione" erogata attraverso AGEA.

Ripartizione del sostegno al settore agricolo per tipologia di interventi - 2006

Tipologia di intervento	AGEA	SAISA	Organismi regionali pagatori	MIPAAF	MAP	Sviluppo Italia - ISA	Regioni	Credito d'imposta	Agevolaz. carburanti	Agevolaz. previdenz. e contrib.	IVA	IRPEF IRAP ICI	Totale
milioni di euro correnti													
Ricerca e sperimentazione	-	-	-	47	-	-	124	-	-	-	-	-	170
Servizi allo sviluppo	10	-	127	60	-	17	275	-	-	-	-	-	490
Trasformaz.e commercializz.	76	1	104	114	-	4	164	-	-	-	-	-	463
- aiuti agli invest. Aziendali e Svil. Rur.	175	-	279	56	137	-	678	0	-	-	-	-	1.324
- aiuti alla Gestione	1	-	8	172	-	-	360	-	859	-	-	-	1.400
- aiuti alla Produzione	2.542	15	534	0	-	-	-	-	-	-	198	-	3.289
Tot interv. a benef. imprese	2.718	15	821	228	137	-	1.038	-	859	-	198	-	6.014
Infrastrutture	113	-	92	142	-	-	1.340	-	-	-	-	-	1.688
Sostegno non mirato	311	-	1.489	-	-	-	1.098	-	-	1.981	-	1.020	5.899
Totale	3.227	17	2.633	592	137	21	4.040	0	859	1.981	198	1.020	14.723

B.4 Gli insegnamenti del passato

I contratti di filiera sono il primo strumento di programmazione negoziata gestito dal MIPAAF. Lo strumento è volto ad integrare tutte le fasi del processo produttivo, dalla produzione alla distribuzione del prodotto, intervenendo in una logica di filiera lunga e completa, che considera

anche gli interventi collaterali alla fase produttiva. Il contratto di filiera si muove, perciò, in una logica di integrazione settoriale, interprofessionale e territoriale del processo produttivo. Pertanto, prevede che il programma di interventi sia presentato da partnerships rappresentative di tutte le fasi produttive e di tutto il territorio coinvolto nel processo.

Attualmente i contratti di filiera in essere sono 15, 12 fanno parte del primo bando, e 3 sono stati approvati a seguito della riapertura dei bandi con il decreto ministeriale del 16 luglio 2007. Complessivamente allo strumento sono previsti investimenti per 282 Milioni Euro, con un contributo complessivo di 176 Milioni Euro. La procedura per la selezione, abbastanza complessa, ha comportato che dalla data di apertura dello sportello per la presentazione delle proposte (febbraio 2004) all' approvazione dei progetti definitivi sono passati quasi 4 anni.

I contratti di filiera approvati fanno riferimento ai principali settori dell'agricoltura italiana, anche se la prevalenza di progetti presentati nel settore dell'ortofrutta, della carne e del vino fa pensare che la procedura ha trovato risposta nelle filiere più organizzate dove è forte la presenza di grossi attori economici.

Particolarmente rilevante è il valore innovativo dei contratti legato a due ordini di ragioni:

- aver promosso processi di programmazione negoziata in una logica settoriale tesa non solo a rafforzare la competitività produttiva ma anche ad organizzare i processi di produzione e rendere i soggetti in essi coinvolti partecipi dei processi decisionali e programmatici;
- aver previsto, tra le tipologie di spesa ammissibili, anche quelle legate ad attività immateriali, quali il finanziamento di azioni rivolte al miglioramento della qualità, alla comunicazione commerciale e alla ricerca, attività a forte contenuto innovativo.

Inoltre, è da segnalare l'importanza dell'approccio multiregionale nella definizione delle filiere produttive. Tale aspetto si ripercuote positivamente su due variabili principali:

- la necessità di conseguire un'adeguata massa critica in termini produttivi
- lo scambio e il conseguente rafforzamento di know-how derivante dalla messa a punto di strumenti di ricerca e comunicazione esterna comuni. Alla luce dell'esperienza attuale, nello sviluppo di progetti integrati dovranno essere favoriti gli investimenti più innovativi, come quelli di R&S.

Lo strumento dei contratti di filiera, così come congegnato negli obiettivi e nella strumentazione, si è rivelato di forte ausilio per lo sviluppo del sistema agro-alimentare. Tuttavia, va evidenziato come il rallentamento delle fasi attuative, abbia in parte disatteso le aspettative degli operatori. Per questo motivo è necessario esaminare con attenzione quali elementi procedurali vadano accelerati.

Inoltre, appare rilevante mantenere una composizione di partnariato privato nella gestione del contratto. La componente pubblica potrebbe intervenire a rafforzare l'azione dello strumento mediante un affiancamento, in particolare per le attività promozionali (si pensi ad esempio al ruolo che possono svolgere le Camere di Commercio) o di ricerca o quelle a carattere infrastrutturale (logistica).

Da un punto di vista più strettamente gestionale, lo strumento potrebbe essere reso maggiormente flessibile, con riferimento alle "quote di partecipazione" il requisito di multiregionalità o il vincolo posto in termini di PLV minima che comporta l'automatica esclusione di proposte provenienti da filiere di più piccola dimensione, ma che hanno esigenze rilevanti per una loro migliore ed efficiente organizzazione.

Tabella 1 - Contratti di filiera approvati, settori, aziende e tipologie di finanziamento

Contratto di filiera	Settore	Aziende coinvolte	Aziende finanziate	Totale	Contributo
Consorzio Alta Qualità	Lattiero caseario	4	4	15.518	9.299
Campoverde	Ortofrutta	15	1	11.362	8.069
CISA	Ortofrutta	7	6	8.438	5.632
Consorzio CON.AV	Carne	11	7	37.363	16.764
ATSFP	Ortofrutta	7	7	13.216	8.905
Vigne e Cantine	Vitivinicolo	133	88	38.724	21.428
Florconsorzi	Florovivaismo	12	5	7.019	4.470
CAVIRO	Vitivinicolo	4	4	8.973	3.471
Consorzio produzione carne bovina	Carne	17	17	7.608	4.079
SIGRAD	Cerealicola	16	15	11.224	8.172
Territori divini	Vitivinicolo	119	94	45.145	25.135
CO.Z.A.C.	Carne	11	8	7.455	4.849
Totale primo bando		356	256	212.045	120.273
UNAPROL	Olivicoltura	14	14	16.156	12.924
Co.Agr. Energy	Bio-energie	13	13	36.101	28.881
Fumento di qualità	Cerealicola	19	19	18.594	13.748
Totale secondo bando		46	46	70.851	55.553
Totale generale		402	302	282.896	175.826

Fonte: elaborazione INEA su dati MIPAAF (Valutazione ex-ante del PAN Competitività dei Sistemi agricoli e Rurali, settembre 2008)

Per quanto riguarda gli incentivi finalizzati al ricambio generazionale, lo strumento più utilizzato negli ultimi anni è stato l'incentivo al "primo insediamento" dei giovani agricoltori come conduttori aziendali. Con la fase 2000-2006, il premio di primo insediamento ha avuto un indubbio successo, almeno in Italia, nel promuovere l'ingresso dei giovani, interessando circa 33.000 beneficiari, con percentuali molto alte di adesioni proprio nelle Regioni che più risentono della bassa presenza giovanile. L'esperienza in Italia e in Europa sta portando alla revisione di questo strumento cercando di renderlo più efficace attraverso la sua integrazione con altri interventi strutturali e l'obbligo di legarlo a un business plan.

Tra gli strumenti utilizzati per incentivare il ricambio generazionale la strumentazione comunitaria ha previsto: a) il prepensionamento; b) contributi più alti per i giovani sotto i quarant'anni beneficiari delle misure rivolte alla ristrutturazione e all'ammodernamento delle aziende agricole; c) strumenti indiretti come la formazione agricola e la consulenza aziendale che, in molte Regioni, vengono prettamente rivolti ai giovani.

Considerata la numerosità degli strumenti di agevolazione e sostegno utilizzabili, in particolare in ambito regionale, è auspicabile una riflessione sull'opportunità di realizzare un'azione di animazione territoriale, per portare a conoscenza dei giovani agricoltori le misure d'intervento disponibili, mostrandone le diverse potenzialità. Inoltre, a livello nazionale, per non sovrapporsi con gli strumenti regionali e per accompagnare l'insediamento dei giovani, l'intervento dovrebbe indirizzarsi anche alla realizzazione di servizi in favore della popolazione giovane residente nelle aree rurali. La rarefazione o la difficoltà di accesso dei servizi che consentano di costruire una famiglia (come le scuole, gli asili, i trasporti pubblici, i servizi postali e bancari, i servizi sanitari e i punti di aggregazione) riducono la vivibilità di alcune aree rurali e di conseguenza costituiscono un disincentivo all'avvio o al mantenimento di un'attività agricola.

Diversi esempi maturati nella programmazione 2000-06 vengono in aiuto per sostenere con una visione territoriale e integrata l'azione rivolta al ricambio generazionale. Si tratta di iniziative che prevedono l'organizzazione e la gestione di: servizi per l'infanzia in favore delle donne (come ludoteche, casenido - tagesmutter); servizi in favore della mobilità locale, (come il trasporto locale a chiamata, l'utilizzo di scuolabus per altre fasce di popolazione); l'utilizzo di ITC per il lavoro a distanza, o di carattere sanitario; centri di aggregazione (come l'utilizzo polivalente delle biblioteche). Tali aspetti, seppure considerati buone pratiche, dispongono di ridotte dotazioni finanziarie nell'ambito del FEASR e, nello stesso tempo, non vanno sottovalutati, in questo campo, gli effetti positivi che si potrebbero generare in favore di una politica per sostenere il lavoro femminile. In questo contesto gioca a anche a favore il ruolo multifunzionale dell'agricoltura e in particolare la componente sociale che sta emergendo in questi ultimi anni. Diverse indagini e approfondimenti sono stati condotti sulle fattorie sociali (guardando a funzioni terapeutiche ed educative) come chiave di lettura per ridurre il divario di servizi nelle aree rurali, non solo per i nuovi residenti o turisti, ma soprattutto per la popolazione locale. Con tale ottica l'obiettivo di ricambio generazionale verrebbe affrontato non solo dal lato produttivo, ma con una visione integrata di risposte a fabbisogni concreti.

Per quanto riguarda la ricerca in agricoltura, va in primo luogo evidenziato come questo abbia attraversato un periodo di grande evoluzione in concomitanza con la fase di riforma del sistema nazionale avviata alla fine degli anni '90 con la legge Bassanini (n. 59/97 - art 11 e 18) e il Dlg n.204/98. Il sistema agricolo, per il tramite delle proprie istituzioni, ha partecipato al processo che ne è scaturito proponendo le proprie priorità (Mipaaf e Regioni), presentando progetti di ricerca ai bandi FIRB, FISR e FAR (università e istituti di ricerca specializzati), avviando autonome iniziative di promozione della ricerca (Mipaaf e Regioni) mediante: la pubblicazione di bandi su tematiche emergenti (agricoltura biologica, progetti multiregionali), il finanziamento a sportello, il sostegno alla partecipazione ai bandi MIUR. La suddetta evoluzione ha comportato un adeguamento complessivo del sistema italiano che lo ha reso anche più idoneo a partecipare alle iniziative europee per il finanziamento della ricerca di eccellenza finanziata dai Programmi Quadro.

Un ulteriore elemento di novità degli ultimi anni ha riguardato l'assetto istituzionale; infatti, la legge costituzionale n. 3 del 2001 modificando il Titolo V della parte seconda della Costituzione ha collocato "la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi" fra le materie di legislazione concorrente e quindi materie per le quali alle Regioni spetta la potestà legislativa. In questo contesto è determinante è risultata determinante l'istituzione della Rete dei referenti regionali per la ricerca agraria, forestale, in acquacoltura e pesca un'organizzazione interregionale che funge da supporto tecnico per la definizione delle linee di politica della ricerca delle regioni e che costituisce un riferimento per le amministrazioni regionali nella definizione di procedure e metodiche di promozione della attività di ricerca. In questi anni la Rete è diventata un importante interlocutore degli altri livelli istituzionali (nazionale e comunitario) mediante la promozione di iniziative di innovative di animazione e di sviluppo della conoscenza.

In Italia, durante gli ultimi dieci anni, è possibile individuare due esperienze con caratteristiche diverse che possono rappresentare un valido insegnamento sia per i contenuti che per la loro impostazione:

- la Misura 2 "Innovazioni tecnologiche e trasferimento dei risultati della ricerca" del Programma Operativo Multiregionale "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" 1994 -1999 (2001) finanziato dall'Unione Europea e dallo Stato italiano;
- il Programma Interregionale " Sviluppo rurale – sottoprogramma Innovazione e ricerca" finanziato dal Ministero delle Politiche agricole e forestali e gestito dalle Regioni 2003 - 2008.

La Misura 2 Innovazioni tecnologiche e trasferimento dei risultati della ricerca era un'iniziativa finalizzata alla promozione della ricerca e al trasferimento di innovazioni rispondenti a esigenze espresse dalle Regioni dell'Obiettivo 1 orientate alla riduzione dei costi, alla qualità dei prodotti, alla tutela dell'ambiente e allo studio di fenomeni strutturali e socio-economici. Tale intervento aveva anche un obiettivo, di tipo metodologico: sperimentare modalità di lavoro innovative nel settore della ricerca e della divulgazione agricola. I progetti, che potevano essere finanziati a seguito di selezione pubblica, infatti, dovevano rispettare alcune modalità operative: gli obiettivi dovevano nascere da un processo di concertazione che coinvolgesse istituti di ricerca e servizi di sviluppo agricoli delle Regioni dell'Obiettivo 1; le ricerche, quindi, dovevano partire da reali problemi presenti nelle realtà regionali; le Regioni, inoltre, dovevano essere coinvolte sia nella progettazione degli interventi sia nell'attuazione, soprattutto per quanto riguarda il trasferimento dei risultati; i progetti dovevano avere un carattere multiregionale e interessare almeno due regioni.

Una particolarità della Misura 2 è stata la compresenza, nei diversi gruppi di lavoro dei progetti, di ricercatori e divulgatori agricoli in modo da consentire il trasferimento dei risultati della ricerca appena fossero stati disponibili. L'attività di divulgazione che ne è derivata è stata veramente intensa (circa 80 mesi uomo per regione per anno).

Il Programma interregionale "Innovazione e ricerca" si è proposto di realizzare iniziative di ricerca scientifica di respiro interregionale per rispondere a problematiche omogenee non ancora affrontate né dalle regioni né dal Ministero. Nella gestione ed attuazione di tale sottoprogramma è stato particolarmente rilevante il ruolo della "Rete Interregionale per la Ricerca" che ha favorito la creazione di sinergie operative tra le Regioni, definendo tematiche e metodologie comuni e promovendo bandi a carattere nazionale che hanno visto il coinvolgimento tecnico e finanziario di più Regioni. L'iniziativa ha risposto pienamente all'esigenza, da tempo espressa dalle Regioni, di fare "massa critica" su tematiche di ricerca di interesse comune. Un aspetto da segnalare del Programma interregionale riguarda l'intensa attività di collaborazione che c'è stata fra i referenti delle regioni e la disponibilità a coordinare e a farsi coordinare (ogni progetto ha una regione capofila e una serie di regioni aderenti).

C. La proposta strategica

La proposta strategica è sviluppata sulla base di alcuni principi generali. In primo luogo, gli ambiti di complementarità al cui interno attraverso l'azione comune dei programmi finanziati dalla politica di coesione unitaria e dalla politica di sviluppo rurale si dovrà favorire il raggiungimento degli obiettivi del PSN e di alcune priorità strategiche del QSN.

Inoltre, come principio generale, in un'ottica di addizionalità rispetto agli altri strumenti di politica economica esistenti, il PSN afferma che gli interventi realizzati a livello nazionale a favore dell'agricoltura e lo sviluppo rurale saranno inquadrati nell'ambito della strategia nazionale e dovranno interessare ambiti diversi da quelli propri delle Regioni.

La complementarità rispetto alle politiche nazionali andrà ricercata, in particolare, attraverso azioni finalizzate a mettere a sistema quanto realizzato o da realizzare con le politiche regionali o, viceversa, attraverso azioni che pur essendo legate a competenze nazionali definiscono precondizioni per dare maggiore efficacia anche alle stesse politiche di sviluppo definite a livello regionale.

Tali principi saranno ripresi nella elaborazione delle linee strategiche che guideranno la definizione e l'attuazione del programma attuativo nazionale (PAN) di competenza del Mipaaf, denominato "Competitività dei sistemi agricoli e rurali". In particolare, il PSN individua come ambiti prioritari d'intervento dei fondi nazionali quelli relativi allo sviluppo di progetti di filiera e di settore a carattere sovra regionale e nazionale, alla promozione dell'imprenditoria giovanile e delle giovani

imprese, alla ricerca, in sinergia e coerenza con le misure dei corrispondenti piani regionali di sviluppo rurale.

A questo fine la strategia coniuga il nuovo approccio di politica agricola e agroindustriale con gli obiettivi di sviluppo socio-economico del territorio nel Mezzogiorno e nel Centro Nord, anche favorendo le condizioni perché i progetti di filiera possano collegarsi con processi di crescita più diffusi e ramificati sul territorio .

In relazione a quanto sopra indicato, il PAN si concentra sull'aumento della competitività dei sistemi produttivi agricoli, agroindustriali e agroalimentari, puntando a creare specifici vantaggi comparati nella appartenenza alle filiere a carattere sovra regionale.

La strategia di intervento interesserà anche altri ambiti d'intervento delineati dal PSN, non secondari in termini di strategicità, nei quali è necessario integrare e incorporare esigenze ed obiettivi di sviluppo del settore agricolo, la cui organizzazione fa capo tuttavia ad altri sistemi di competenze. Si tratta, in sostanza, di promuovere l'integrazione, in un'ottica di programmazione negoziata multilivello, delle politiche di sviluppo rurale nei piani e programmi della politica regionale unitaria, relativamente a settori ritenuti prioritari anche dal QSN quali ricerca, logistica, infrastrutture idriche, energia, assetto del territorio.

Vengono assunti, quindi, quali obiettivi generali, gli obiettivi prioritari dell'Asse I del PSN - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale:

1. Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere;
2. Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale;
3. Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche;
4. Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale.

Gli obiettivi operativi vengono così individuati:

Obiettivi generali del DUSS	Obiettivi operativi del PAN
1. Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere	Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere, nei distretti agroindustriali e agroalimentari Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto; Obiettivo operativo 3 – Ricerca per la competitività Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale
2. Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale	Obiettivo operativo 5 – Competitività settore forestale
3. Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche	Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari Obiettivo operativo 8 – Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali
4. Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale	Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale

Tali indicazioni strategiche derivano, altresì, dall'inquadramento delle risorse finanziarie messe a disposizione dal FAS con dalla delibera CIPE del 12 dicembre 2007 nell'ambito della priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" del QSN. Tuttavia, va evidenziato come tale strategia possa contribuire in modo diretto o indiretto al conseguimento degli altri obiettivi definiti in altre priorità. In particolare appare evidente la coerenza tra le priorità 2, 3 e 6.

Di seguito si evidenziano i principali elementi di coerenza con il PSN e con il QSN per ciascun obiettivo operativo della strategia, sottolineandone le motivazioni.

Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere, nei distretti agroindustriali e agroalimentari

L'obiettivo del Programma è perfettamente allineato con quanto previsto nel QSN nella la priorità "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" (priorità 7 del QSN) in cui si fissano diversi obiettivi specifici coerenti con le esigenze competitive del settore agro-industriale italiano e ovviamente con tutti gli obiettivi individuati nell'Asse I del PSN.

In particolare risulta essere particolarmente coerente con gli obiettivi specifici 7.2.1 Migliorare l'efficacia dei servizi alle imprese e 7.2.2 Sostenere la competitività dei sistemi produttivi locali favorendo anche la loro internazionalizzazione.

Per le sue ricadute positive, inoltre, appare evidente un conseguimento indiretto di altri obiettivi specifici del QSN, in particolare con:

- il 2.1.7 Sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione, 2.1.8 Garantire a cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione l'accesso alle reti, riducendo il divario infrastrutturale riguardante la banda larga nelle aree remote e rurali (aree deboli /marginali), 7.1.2 Qualificare il partenariato socio-economico e rafforzarne il ruolo nello sviluppo locale vista la possibilità di avviare investimenti per ITC e per la realizzazione di connessioni con partenariati pubblici/privati;
- il 3.1.1 Diversificazione delle fonti energetiche e aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e il 3.1.2 Promozione dell'efficienza energetica e del risparmio dell'energia, sostenendo investimenti nel campo delle bioenergie e miglioramenti dell'efficienza energetica;
- il 6.1.1 Contribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale, supportando la costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea, mediante la messa a punto di contratti di filiera, che prevedano non solo fase produttiva ma anche i circuiti di commercializzazione;
- altri obiettivi specifici inerenti il miglioramento delle condizioni di lavoro (7.2.4 Favorire l'emersione e contrastare l'irregolarità e 7.3.3 Migliorare la qualità del lavoro e sostenere la mobilità geografica e professionale)

Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto

Anche il secondo obiettivo risulta essere perfettamente allineato con la priorità 7 e in particolare con gli obiettivi specifici visti in precedenza (7.2.1 e 7.2.2).

Inoltre, poiché l'obiettivo mira a rafforzare le competenze locali e la loro messa a sistema in ottica territoriale e settoriale, appaiono evidenti le dirette connessioni con diversi obiettivi specifici della priorità 2, come 2.1.3 Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione,

2.1.5 Valorizzare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni tramite la cooperazione territoriale.

Obiettivo operativo 3 – Ricerca per la competitività

Il QSN assegna un ruolo cruciale alla ricerca nel conseguimento dell'obiettivo di competitività del sistema paese. Per questo motivo, il terzo obiettivo oltre ad essere coerente con gli obiettivi specifici della priorità 7, particolari connessioni si riscontrano nella priorità 2, "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività". Inoltre l'obiettivo contribuisce al rafforzamento complessivo della qualità del capitale umano sotto il profilo della gestione economica dell'impresa, che può essere improntata a criteri di sostenibilità (priorità 5 del QSN) e della capacità di recepire innovazioni.

Va anche sottolineato come i PSR non prevedano azioni specifiche per la ricerca nel settore agroalimentare, ma solo azioni finalizzate al trasferimento dei risultati della ricerca stessa sulla base di specifici accordi di cooperazione (misura 125). E' opportuno, quindi, che attraverso la programmazione delle risorse FAS venga garantito lo sviluppo di adeguate linee di ricerca su temi cruciali per il settore agricolo, l'agro-industria e le foreste, favorendo processi di innovazione che possano contribuire alla crescita di competitività e occupazione.

Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale e Obiettivo operativo 8 – Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali

Questi obiettivi sono coerenti con quanto previsto nel QSN all'interno della priorità "7.1. Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche". Appare anche evidente la connessione con l'obiettivo operativo "10.1.1 Rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza".

Inoltre diversi livelli di coerenza si registrano anche nell'ambito della priorità 2, in particolare con gli obiettivi che vedono il rafforzamento delle competenze interistituzionali.

Va segnalato come nel rapporto con la politica di sviluppo rurale l'azione del programma "Competitività dei sistemi agricoli e rurali" dovrà essere complementare a quanto realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale.

Obiettivi operativo 5 – Competitività settore forestale

Alla luce degli impegni internazionali assunti dall'Italia in ambito forestale e ambientale, vi è la necessità di individuare azioni e strumenti di valenza nazionale, idonei a mettere a sistema quanto realizzato, o da realizzare per il settore forestale dalle diverse politiche regionali, al fine di rendere più efficaci le azioni, di competenza regionale per il settore, coordinandole con le strategie e competenze residue nazionali.

Parallelamente, quindi, nella definizione delle strategie di sviluppo previste dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), che rappresenta il documento di programmazione cui si riconnettono gli interventi della politica regionale aggiuntiva sia di fonte comunitaria (fondi strutturali), che di fonte nazionale, gli indirizzi d'azione per il settore forestale sono stati coordinanti direttamente alle strategie definite nel PSN per lo sviluppo rurale. Gli interventi previsti sono, quindi, indirizzati a compensare, l'ambito logistico, infrastrutturale e tecnologico del settore forestale e a supportare

anche le attività di distribuzione e produzione di energia da biomasse, previste nella strategia di sviluppo rurale.

Per il settore forestale, attraverso il fondo FAS si prevedono interventi collegati direttamente e in coerenza con quanto previsto nelle linee strategiche di intervento definite per lo Sviluppo rurale e nel QSN, concentrandosi in particolare su limitati obiettivi operativi. Si prevede, infatti, di sostenere la competitività del settore forestale e lo sviluppo, attraverso azioni di sistema, sulla ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico alle imprese. Le priorità di intervento, complementari a quelle finanziate attraverso i PSR e i PO, sono:

- la pianificazione aziendale e sovra aziendale sulla base dei criteri di gestione forestale sostenibile;
- l'incentivazione di forme associative di gestione, promuovendo forme innovative per la promozione e la diversificazione dei prodotti legnosi e non legnosi e dei servizi forniti dal bosco;
- il finanziamento di interventi di ingegneria naturalistica volti a prevenire l'erosione del suolo e il dissesto idrogeologico;
- il finanziamento di interventi finalizzati a prevenire gli incendi e le altre calamità naturali, a valenza interregionale o nazionale (servizi e infrastrutture);

Inoltre particolare attenzione viene rivolta alla progettualità, in armonia a quanto previsto dal PSN verrà, infatti, attivata una linea di intervento finalizzata a individuare e migliorare le pratiche nella redazione e attuazione dei Piani di gestione delle aree NATURA 2000, con priorità nelle regioni in Convergenza, al fine di assicurare la piena attuazione delle Direttive della rete europea.

In questo contesto sempre più importanza e priorità assume la necessità di individuare strumenti di valenza nazionale, idonei a coordinare le strategie e mettere a sistema quanto realizzato per il settore forestale dalle diverse politiche comunitarie, nazionali e regionali, al fine di renderne più efficaci le azioni previste.

Guardando agli obiettivi del QSN, oltre alla coerenza con la priorità 7, si evidenziano collegamenti diretti con la priorità 5, e, in particolare con quanto previsto con l'obiettivo 5.1.1 Valorizzare la rete ecologica e tutelare la biodiversità per migliorare la qualità dell'ambiente e promuovere opportunità di sviluppo economico sostenibile, visto il ruolo strategico della risorsa forestale nella conservazione della natura e con la priorità 3 (in particolare nel caso della 3.1.1 Diversificazione delle fonti energetiche e aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e della 3.2.1 Accrescere la capacità di offerta, la qualità e l'efficienza del servizio idrico, e rafforzare la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali) per le strette implicazioni energetiche della filiera forestale.

Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica

Per quanto riguarda la logistica, il sistema agro-industriale necessita di un insieme coerente di misure di accompagnamento mirate sia alla “sfera della competitività aziendale”, sia alla “sfera infrastrutturale e dei servizi”, in cui dovranno intervenire in forma complementare la politica di sviluppo rurale e la politica di coesione unitaria.

La politica di sviluppo rurale e i PSR per la tipologia di interventi finanziabili è potuta intervenire prevalentemente con riferimento agli interventi aziendali. E' opportuno, quindi, che attraverso la programmazione delle risorse FAS venga garantita l'integrazione con la “sfera competitiva aziendale” (su cui dovrebbero intervenire i PSR).

E', tuttavia, opportuno che tali interventi siano programmati e finanziati nell'ambito di un sistema coerente e integrato di interventi settoriali e/o territoriali. Prioritari sono, ovviamente, i comparti del

fresco e dei prodotti deperibili (in particolare, ortofrutta e floricolo) e in settori innovativi come quello delle bioenergie.

Sul tema in questione il QSN fissa all'interno della priorità "Reti e collegamenti per la mobilità" (priorità 6 del QSN) un obiettivo specifico volto a "favorire la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali, le sinergie tra i territori e i nodi logistici e l'accessibilità delle aree periferiche: migliorare i servizi di trasporto a livello regionale e promuovere modalità sostenibili". Sempre il QSN all'interno della priorità "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" (priorità 7 del QSN) individua una serie di obiettivi specifici coerenti con le esigenze logistiche del settore agro-industriale italiano.

Tali interventi dovrebbero favorire il raggiungimento degli obiettivi fissati nell'Asse I del PSN, in particolare quelli finalizzati alla "promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere" e al "consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale", ma anche a creare le condizioni per il "miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione", contribuendo al miglioramento della qualità della vita in tali aree.

Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari

L'obiettivo è ispirato alla necessità di una visione integrata delle attività di pianificazione e progettuali su scala locale che investano soprattutto le problematiche di carattere ambientale in un'ottica di sviluppo sostenibile. Vi è inoltre un'esigenza specifica di supportare la realizzazione dei Piani di Gestione nelle aree natura 2000 per poter beneficiare dell'indennità compensativa prevista nei PSR. È opportuno prevedere, quindi, un'apposita linea di interventi finalizzata a finanziare la redazione di tali Piani, con priorità nelle regioni in Convergenza come previsto dai documenti di programmazione nazionale. In prospettiva un'analoga esigenza può porsi con riferimento alle aree interessate dalla Direttiva quadro sulle acque.

Tali attività rientrano pienamente all'interno della priorità "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo" (priorità 5 del QSN) e con le attività relative alla priorità 2, oltre ovviamente a essere del tutto integrate gli interventi previsti nell'Asse II del PSN.

Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale

L'obiettivo è volto di favorire il ricambio generazionale in agricoltura attraverso il sostegno, anche in sinergia con le politiche unitarie regionali, di progetti di sviluppo aziendale a favore dei giovani imprenditori agricoli che subentrano nell'attività agricola. Gli interventi che verranno previsti sono coerenti sia con quanto previsto all'interno della priorità 7 del QSN e, in particolare, nell'ambito della specifica priorità "7.3.2 Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target", tra cui i giovani. Si riescono a conseguire in maniera indiretta anche altre priorità previste nel QSN, in particolare nella priorità 2 e 5.

Un obiettivo specifico in questo senso rappresenta una priorità anche per il PSN che prevede una serie di azioni volte al "Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale".