



**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI**



Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

VALUTAZIONE EX-ANTE del  
PROGRAMMA ATTUATIVO NAZIONALE  
“COMPETITIVITA’ DEI SISTEMI AGRICOLI E RURALI”  
Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2007-2013 MEZZOGIORNO E  
CENTRO-NORD

SETTEMBRE 2008

Istituto Nazionale di Economia Agraria

VALUTAZIONE EX-ANTE del  
PROGRAMMA ATTUATIVO NAZIONALE  
“COMPETITIVITA’ DEI SISTEMI AGRICOLI E RURALI”  
Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2007-2013 MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD

*Il rapporto è stato predisposto dall'INEA su incarico del  
MiPAAF (Lett. prot. 0002232 del 9/4/2008).*

*Il gruppo di lavoro è composto da Alessandra Pesce  
(coordinamento), Stefano Angeli, Luca Frascetti, Alessandro  
Monteleone, Raoul Romano, Serena Tarangioli, Antonella  
Trisorio, Anna Vagnozzi, Raffaella Zucaro, Isabella Brandi  
(supporto operativo), e si è avvalso della collaborazione del  
prof. Massimo Bagarani e del prof. Davide Marino.*

## Indice

<b>1. SOMMARIO ESECUTIVO .....</b>	<b>5</b>
1.1 PREMESSA.....	5
1.2 SCOPO, STRUTTURA E FONTI DELLA VALUTAZIONE EX-ANTE .....	7
1.3 PRINCIPALI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE EX-ANTE .....	8
<b>2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>10</b>
2.1 IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO .....	10
2.1.1 <i>L'evoluzione del settore agro-alimentare italiano: competitività e differenziazioni interne</i> ....	10
2.1.2 <i>La situazione socio strutturale del sistema agro-alimentare italiano</i> .....	18
2.1.3 <i>Caratteristiche salienti in termini di competitività del settore agro-alimentare</i> .....	30
2.2 IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE.....	31
2.2.1 <i>Il Piano Strategico Nazionale</i> .....	31
2.2.2 <i>Il Quadro Strategico Nazionale</i> .....	36
2.2.3 <i>Il Programma Quadro per il Settore Forestale</i> .....	40
2.2.4 <i>Il Piano Nazionale sulla Biodiversità di interesse agricolo</i> .....	45
<b>3. GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA: LA RICOSTRUZIONE DEL QUADRO LOGICO .....</b>	<b>47</b>
3.1 LA COERENZA ESTERNA .....	47
3.2 LA COERENZA INTERNA .....	56
<b>4. L'ANALISI DELLE MISURE PROPOSTE NEL PAN .....</b>	<b>58</b>
4.1 GLI INSEGNAMENTI DAL PASSATO.....	59
4.1.1 <i>I contratti di filiera</i> .....	59
4.1.2 <i>Il sistema di ricerca e innovazione in agricoltura</i> .....	66
4.1.3 <i>Gli aspetti legati alla gestione delle risorse idriche</i> .....	73
4.1.4 <i>Le misure in favore del ricambio generazionale in agricoltura</i> .....	78
4.2 RACCOMANDAZIONI PER L'ATTUAZIONE DELLE MISURE .....	84
<i>Misura 1 – Sostegno all'innovazione e alla competitività delle filiere e dei distretti agroindustriali</i> .....	85
<i>Misura 2 – Sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale</i> .....	87
<i>Misura 3 – Sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale</i> .....	89
<i>Misura 4 – Azione di sistema sviluppo della progettualità</i> .....	90
<i>Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale</i> .....	91
<b>5. UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA DI IMPATTO DEL PAN.....</b>	<b>93</b>
5.1 PREMESSA.....	93
5.2 INDICATORI.....	94
5.3 METODI DI STIMA DEGLI IMPATTI.....	96
5.3.1 <i>Impatti della misura 1</i> .....	97
5.3.2 <i>Impatti della misura 2</i> .....	100
5.3.3 <i>Impatti della misura 5</i> .....	101
5.3.4 <i>Impatti delle misure 3 e 4</i> .....	103
5.3.4 <i>L'impatto complessivo</i> .....	104
<b>6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE .....</b>	<b>108</b>
6.1 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE.....	108
6.2 GLI INDICATORI DA UTILIZZARE PER MISURARE LE RISORSE, I PRODOTTI, I RISULTATI E GLI IMPATTI .....	109



# 1. Sommario Esecutivo

## 1.1 Premessa

Con la delibera CIPE nella seduta del 4 aprile 2008, è stato approvato il Programma attuativo nazionale del fondo FAS "Competitività dei sistemi agricoli e rurali", rientrante nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013, per un ammontare pari a 875 milioni di Euro.

Il PAN, la cui amministrazione nazionale di riferimento è rappresentata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, è strumento di attuazione delle scelte in merito all'utilizzo delle risorse nazionali aggiuntive contenute nel PSN 2007-2013 e risponde in modo coordinato ed integrato con le scelte contenute nei PSR FEASR.

Il presente documento accompagna la programmazione del PAN e rappresenta il rapporto di valutazione ex-ante.

In relazione alle peculiarità del programma, nell'impostare la valutazione ex-ante occorre prendere a riferimento due tipologie di documentazione:

- a) il quadro della programmazione all'interno del quale ricade il programma attuativo nazionale;
- b) le metodologie di valutazione da utilizzarsi nella definizione di programmi di sviluppo.

Con riguardo al primo punto occorre ricostruire la logica dell'intervento sia con riferimento al Piano Strategico Nazionale che interessa lo sviluppo rurale, sia con riguardo al Quadro strategico Nazionale, che definisce gli strumenti della programmazione Unitaria.

Per quanto attiene al secondo punto, invece, bisogna considerare sia gli orientamenti specifici dello sviluppo rurale, sia gli indirizzi per la valutazione dei programmi di sviluppo regionale. Nella conduzione dell'attività valutativa, quindi, si è cercato di utilizzare un approccio che potesse rispondere alle diverse esigenze (si vedano gli approfondimenti riportati di seguito).

### Elementi della valutazione ex-ante dei piani di sviluppo rurale

#### 1. Introduzione

- Scopo della relazione di valutazione ex ante
- Struttura della relazione di valutazione ex ante
- Principali fonti dei dati e delle informazioni
- Riferimento a valutazioni, ispezioni, studi o relazioni relativi a interventi simili

2. Qual è il problema che il progetto di programma dovrebbe affrontare? Identificazione e descrizione, basate sulla valutazione critica dell'analisi SWOT, di:

- problemi, rischi e fabbisogni relativi alla zona del programma, in base a criteri sociali, economici e ambientali
- forze motrici, punti di forza e opportunità nella zona del programma
- cause delle disparità identificate
- identificazione dei gruppi di beneficiari dell'intervento e dei loro fabbisogni
- problemi non affrontati dall'attuazione del programma

4. Quali sono gli obiettivi che ci si aspetta di raggiungere?

- Obiettivo politico generale in termini di impatti previsti
- Obiettivi generali, specifici e operativi e risultati previsti
- Proposta di indicatori iniziali e di impatto per la misurazione
- Coerenza tra gli obiettivi del programma e il piano strategico nazionale
- Proposta di indicatori iniziali e di impatto per misurare il successo del progetto di programma e valutarne l'applicazione

5. Quali sono le misure proposte?

- Lezioni del passato e dati presi in considerazione nel delineare il progetto di programma
- Situazione di partenza (fabbisogni e obiettivi) degli interventi previsti
- Misure applicate per raggiungere gli obiettivi del programma
- Logica d'intervento di ciascuna misura applicata
- Equilibrio tra le misure applicate per conseguire gli obiettivi

6. Quali impatti positivi e negativi ci si aspetta da tali misure?

- Impatti previsti delle misure da applicare (sociali, economici e ambientali)
- Impatti previsti a lungo termine
- Potenziali conflitti tra impatti differenti
- Parti influenzate (positivamente o negativamente) dal programma

7. Valore aggiunto dell'intervento comunitario

- Sussidiarietà e proporzionalità considerate nella proposta
- Riferimento del progetto di programma agli obiettivi comunitari
- Complementarietà e sinergie del progetto di programma con altri interventi
- Livello di effetti supplementari ("marginali") che possono essere attribuiti al progetto di programma

8. Contributo per raggiungere la redditività

- Ipotesi su cui si basano le spese del progetto di programma
- Costi del progetto di programma in termini di risorse umane e finanziarie
- Valutazione della possibilità di ottenere i risultati previsti a costi minori

9. Monitoraggio e valutazione

- Attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione
- Indicatori da utilizzare per misurare le risorse, i prodotti, i risultati e gli impatti
- Sistema in uso per la raccolta, l'archivio e l'elaborazione dei dati di monitoraggio

10. Relazione ambientale

Fonte: Commissione Europea -Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale "Nota di orientamento C – Linee guida per la valutazione ex ante inclusa la valutazione ambientale strategica (VAS)", Settembre 2006

### Elementi della valutazione ex-ante dei programmi di sviluppo regionale

0. Riassunto esplicativo del Programma

1. Valutazione dell'analisi socio-economica e della rispondenza della strategia rispetto ai bisogni identificati

2. Valutazione della logica e della coerenza interna della strategia

3. Valutazione della coerenza della strategia con le politiche nazionali e regionali e con le linee guida strategiche comunitarie

4. Valutazione dei risultati attesi e degli impatti

5. Valutazione dei sistemi di attuazione proposti

6. Sintesi del processo di valutazione ex-ante e dei principali risultati raggiunti

Fonte: Sistema Nazionale di valutazione "INDICAZIONI PER LA REDAZIONE DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE DEI PROGRAMMI OPERATIVI 2007-2013" novembre 2006

## **1.2 Scopo, struttura e fonti della valutazione ex-ante**

Lo scopo di questa valutazione ex-ante è accompagnare il processo di programmazione e in particolare evidenziare nelle fasi attuative le soluzioni che consentano di:

- massimizzare i risultati previsti, anche in relazione alle esperienze pregresse;
- tenere in considerazione gli strumenti in essere sia della politica regionale sia della politica di sviluppo rurale;
- ricercare sinergie complementarietà e integrazioni con gli altri strumenti di politica.

Sulla base di queste considerazioni preliminari e in relazione agli obiettivi del PAN si scelto di strutturare la valutazione ex-ante nel modo seguente:

Capitolo 1: Sommario esecutivo – presente capitolo dove vengono riportati i principali risultati dell'attività valutative

Capitolo 2: Analisi di contesto, dove viene analizzata la situazione socio-economica e il sistema di programmazione all'interno del quale si inserisce il programma. La analisi di carattere ambientale vengono condotte nel Rapporto Ambientale, a cui il presente documento rimanda. Per quanto attiene alla situazione socio-economica sono stati esaminate le principali variabili che incidono sull'obiettivo globale del programma, vale a dire il rafforzamento della competitività del sistema agro-alimentare;

Capitolo 3: Analisi di coerenza. Sulla base dei risultati del precedente capitolo, l'analisi di coerenza evidenzia le connessioni interne al programma (fabbisogni, obiettivi, misure) ed esterne (conseguimento di obiettivi e priorità di altri programmi)

Capitolo 4: Analisi delle misure. Proprio per rispondere allo scopo specifico del rapporto di valutazione ex-ante, nel 4 capitolo, a partire dall'analisi delle esperienze pregresse, vengono formulate alcune raccomandazioni di carattere esecutivo per ciascuna misura

Capitolo 5: Impatto del programma. Nel capitolo viene riportata una stima dei potenziali impatti economici e occupazionali del programma. Per quanto attiene agli effetti di carattere ambientali, si rimanda al Rapporto Ambientale.

Capitolo 6: Monitoraggio e valutazione, dove si evidenziano i sistemi utilizzati per il monitoraggio e la valutazione del programma.

Le principali fonti informative sono state:

- i documenti di programmazione: Piano Strategico Nazionale, Quadro Strategico Nazionale Programmi di Sviluppo Rurale Regionali;
- fonti statistiche: ISTAT, Censimenti Agricoltura, Popolazione, Conti economici regionali, conti economici nazionali, EUROSTAT;

- rapporti di valutazione ex-ante dei Programmi di Sviluppo Rurale Regionali;
- bibliografia: Berk R.A., P.H. Rossi (1999), *Thinking about Program Evaluation 2*, Sage, London, Chen H.T. (2005), *Practical Program Evaluation*, Sage, London, Commissione Europea (2005), STAR VI/197/396/05, Documento di lavoro della Commissione 16 novembre 2005, Bruxelles, Commissione Europea (2006), *Manuale per il Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione*, DG Agri, Bruxelles, NONIE (2008), *NONIE Impact Evaluation Guidance*, The World bank Group, Washington D.C., OECD DAC (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management*, OECD Paris, Owen, J.M. (1999), *Program Evaluation*, Sage, London, Rossi P.H., H.E. Freeman, M.W. Lipsey (1999), *Evaluation – A systematic approach*, Sage, London, Smith M.F. (1989), *Evaluability assessment; A practical approach*, Kluwer, Norwell;
- documentazione normativa e amministrativa di riferimento (Regolamenti, Direttive, leggi nazionali e decreti ministeriali).

I primi risultati della valutazione ex-ante inoltre sono stati confrontati nel corso di riunioni con i responsabili e tecnici dei Ministeri competenti.

### **1.3 Principali risultati della valutazione ex-ante**

Di seguito si riporta una breve rassegna dei risultati emersi.

Analisi del contesto socio-economico:

- 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) progressivo abbandono della gestione attiva forestale, seppure in grado di assicurare sia reddito sia conservazione del paesaggio;
- h) consistenti fenomeni di senilizzazione degli addetti e scarso ricambio generazionale, che si ripercuotono negativamente sulla gestione d'azienda;
- i) avvio di dinamiche di diversificazione del reddito con l'integrazione tra agricole e turistiche,

- j) 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,
- 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.

Nell'ambito del contesto della programmazione sono stati esaminati: Il Piano Strategico Nazionale il Quadro Strategico Nazionale, il Programma Quadro per il Settore Forestale, il Piano Nazionale sulla Biodiversità di interesse agricolo.

Dall'analisi di coerenza emerge sia la coerenza interna del programma (fabbisogni/obiettivi/misure previste) sia la coerenza esterna. Quest'ultima viene valutata utilizzando una matrice di correlazione.

L'analisi per misura ha permesso di evidenziare raccomandazioni per misura, da utilizzare nelle fasi attuative del programma.

La stima degli effetti totali del piano è stata calcolata come somma dei valori ottenuti nelle singole misure. Il calcolo, presentato nella tabella seguente, è stato effettuato per le ipotesi minima e massima e la misurazione degli effetti relativi è stata riferita alla sola spesa pubblica (senza, quindi, considerare gli effetti leva sugli investimenti privati).

*Stima degli effetti sul valore aggiunto per gli investimenti previsti nel complesso del programma*

	Ip.minima	Ip. massima	Spesa pubblica (mil. euro)
Impatti previsti misura 1	95,2	125,664	476
Impatti previsti misura 2	2,5	4,0	44,01
Impatti previsti misura 3	5,63	7,15	65,01
Impatti previsti misura 4	3,81	4,84	44,01
Impatti previsti misura 5	13,1	15,7	130,99
<b>Effetto netto complessivo</b>	<b>120,25</b>	<b>157,36</b>	<b>760,02</b>
<b>Rapporto D VA / Investimento pubblico</b>	<b>0,16</b>	<b>0,21</b>	

Nel complesso, l'effetto complessivo è stimabile in un intervallo compreso tra i **120** ed i **157** milioni di euro.

Infine, per il monitoraggio vengono delineati i requisiti per l'implementazione del sistema e degli indicatori, mentre per la valutazione si fa riferimento al Piano della Valutazione.

## **2. Il contesto di riferimento**

### **2.1 Il contesto socio-economico**

Il Piano Strategico Nazionale (PSN), come evidenziato nel PAN, ha condotto un'analisi approfondita su tutti gli elementi in grado di rappresentare l'attuale situazione e l'evoluzione che ha interessato le realtà rurali italiane. Per questo motivo, il presente paragrafo si concentra sugli aspetti legati al conseguimento dell'obiettivo del PAN, vale a dire il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, nell'ambito della priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi occupazione" del QSN.

La chiave di lettura utilizzata, pertanto, ricalca i principali aggregati socio-economici utilizzati dal QSN per analizzare la competitività, focalizzando l'attenzione su alcune variabili inerenti il settore agro-industriale: il valore aggiunto, le quote di esportazione, la produttività dei fattori, l'occupazione, le caratteristiche del sistema produttivo, con particolare focus sulle peculiarità del sistema imprenditoriale (istruzione, classi di età, propensione all'innovazione).

Il quadro delineato intende anche mostrare le differenziazioni esistenti tra le circoscrizioni geografiche e le regioni, proprio in riferimento alle finalità ultime del FAS.

Per quanto attiene al contesto di carattere ambientale, si rimanda alle analisi condotte per la Valutazione Ambientale Strategica. Il Rapporto Ambientale, che verrà definito al termine del processo di VAS, conterrà i principali elementi riguardanti i seguenti temi: natura e biodiversità, salute umana e qualità della vita, suolo, tutela delle acque, cambiamenti climatici, paesaggio e patrimonio culturale, gestione dei rifiuti, energia.

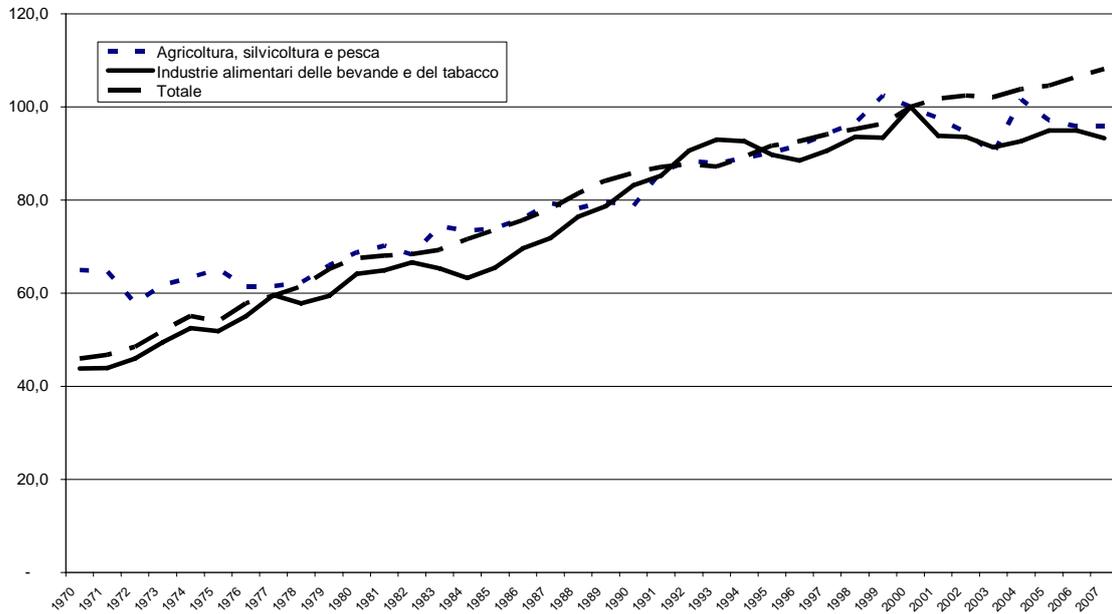
#### **2.1.1 L'evoluzione del settore agro-alimentare italiano: competitività e differenziazioni interne**

L'evoluzione dell'economia nazionale, misurata in termini di Prodotto Interno Lordo (PIL), negli ultimi 25 anni mostra periodi crescita sostenuta, come negli anni ottanta e nella seconda metà degli anni novanta, anni di rallentamento (prima metà anni novanta) e veri e propri momenti di stagnazione, come è accaduto nel 2002 e 2003, quando il tasso di crescita medio annuo del PIL è stato pari allo 0,35%.

Il valore aggiunto prodotto dal settore primario ha subito forti oscillazioni (grafico 1), 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. Come si vedrà più avanti l'operare congiunto delle due forze ha portato a una sostanziale razionalizzazione dei fattori produttivi.

Occorre evidenziare come dal 2000, eccezion fatta per il 2004, l'agricoltura ha subito annate agrarie difficili sia per le avverse condizioni climatiche, soprattutto nel 2003, che hanno abbattuto la produzione, sia per l'insorgere di diverse emergenze sanitarie (dalla mucca pazza, alla blu tongue) che hanno inciso sulle scelte dei consumatori, colpendo alcuni comparti. La ripresa registrata nel 2004 è stata del tutto assorbita dal 2005 e 2006.

**Grafico 1 – Andamento del valore aggiunto agricolo, dell'industria alimentare e totale in Italia – (1990=100)**



Fonte: nostre elaborazioni su Istat – Conti Economici Nazionali 2008

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<sup>1</sup>.

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

In particolare, nel Mezzogiorno, nonostante gli investimenti realizzati con le politiche strutturali destinate all'Obiettivo 1, solo la Calabria, la Basilicata presentano tassi di crescita medi annui

<sup>1</sup> Il tasso di crescita in questo caso è stato calcolato come tasso medio annuo di variazione tra la media triennale 1980-1982 e la media triennale 2004-2006.

superiori all'1%, mentre risultano in declino regioni la cui agricoltura ha storicamente rappresentato un contributo rilevante all'economia regionale, come in Campania o quella parte di agricoltura "forte", come nel caso dell'Emilia Romagna, Toscana e Piemonte.

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<sup>2</sup>. Tale quota si è sostanzialmente ridotta nel corso degli ultimi venticinque anni, non solo con riguardo al settore primario, ma anche all'industria alimentare.

**Tabella 1 - Peso dell'agro-alimentare nell'economia italiana**

	Media 1981-83	Media 1990-92	Media 2000-02	Media 2004-06
Peso Valore Aggiunto Agricolo su Totale – Italia	5,6%	3,6%	2,8%	2,26%
Peso Valore aggiunto industria alimentare – Italia	2,7%	2,5%	2,1%	1,90%
Peso valore aggiunto agro-alimentare - Italia	8,3%	6,1%	4,9%	4,16%

Fonte: elaborazioni da Istat Conti Economici Regionali

L'importanza economica dell'agro-alimentare, tuttavia, si presenta ancora una volta differenziata tra le regioni. In particolare si evidenzia una maggiore dipendenza del Mezzogiorno dal sistema agro-alimentare 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. E' da segnalare che il 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.

**Tabella 2 - Peso del valore aggiunto dell'agro-alimentare rispetto al totale nelle ripartizioni geografiche**

	Peso del valore aggiunto agricolo sul valore aggiunto totale	Peso del valore aggiunto dell'industria alimentare sul totale	Peso del valore aggiunto agro- alimentare sul totale
<i>(media 2000-02 p. correnti)</i>			
Nord	2,40%	2,30%	4,70%
Centro	2,10%	1,60%	3,70%
Sud	4,50%	2,20%	6,70%
<b>ITALIA</b>	<b>2,80%</b>	<b>2,10%</b>	<b>4,90%</b>
<i>(media 2004-06 p. correnti)</i>			
Nord	1,77%	2,22%	3,99%
Centro	2,30%	1,32%	3,62%
Sud	3,84%	1,87%	5,71%
<b>ITALIA</b>	<b>2,26%</b>	<b>1,90%</b>	<b>4,16%</b>

Fonte: elaborazioni da Istat Conti Economici Regionali

Questo risultato è indicativo del fatto che nel Mezzogiorno continua ad essere la produzione di base a costituire lo "zoccolo duro" dell'agro-alimentare, nonostante i segnali positivi di crescita riscontrati negli ultimi anni dall'industria di trasformazione.

<sup>2</sup> Per semplicità d'analisi e per la difficoltà di avere un quadro omogeneo degli ultimi venti anni, non si includono altri settori economici connessi all'agricoltura e all'agro-industria, come ad esempio la distribuzione o servizi assicurativi.

## La bilancia commerciale dell'agro-alimentare

La competitività si analizza anche mediante l'osservazione delle variabili macro-economiche relative al commercio internazionale. Rispetto all'intera economia il settore agro-alimentare presenta delle peculiarità sul fronte dell'import/export.

Innanzitutto è da segnalare come la bilancia commerciale dell'agro-alimentare in Italia presenti 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.

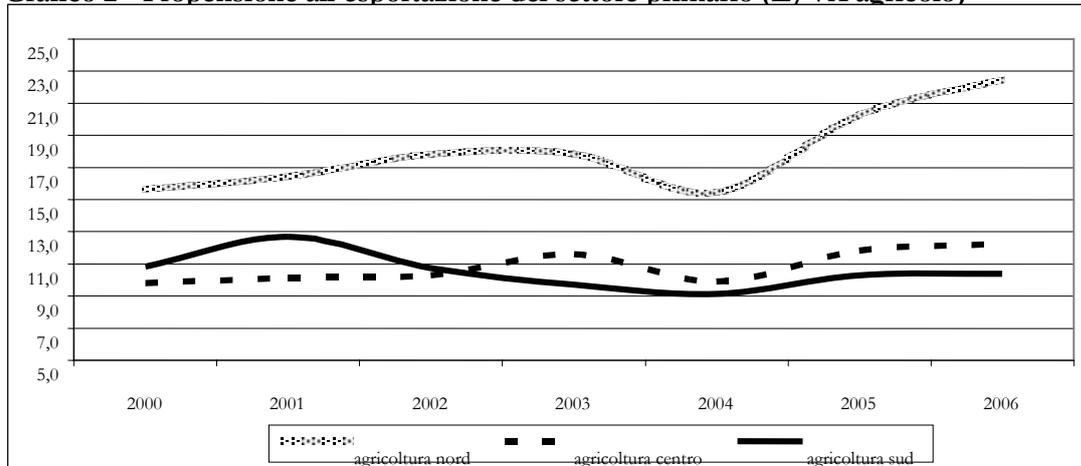
**Tabella 3 - Bilancia commerciale sistema agro-industriale e intera economia - valori in mgl Euro a prezzi correnti**

<b>Settore primario</b>	Media 1990-92	Media 2000-02	Media 2003-04
Saldo commerciale E-I mgl Euro, prezzi correnti	-4.342.738	-5.048.913	-5.312.487
Saldo normalizzato ((E-I)/(E+I))	-0,50	-0,38	-0,40
Grado di copertura commerciale (E/I)	0,34	0,45	0,43
Propensione all'esportazione E/P	9%	14%	13%
Propensione all'importazione (I/(P+I-E))	23%	26%	25%
<b>Industria alimentare</b>			
Saldo commerciale E-I mgl Euro, prezzi correnti	-4.452.460	-2.722.750	-2.559.942
Saldo normalizzato (E-I)/(E+I)	-0,29	-0,09	-0,08
Grado di copertura commerciale (E/I)	0,56	0,84	0,85
Propensione all'esportazione E/P	33%	59%	56%
Propensione all'importazione (I/(P+I-E))	47%	64%	60%
<b>Bilancia agro-alimentare (comprese altre produzioni agro-alimentari)</b>			
Saldo commerciale E-I mgl Euro, prezzi correnti	-8.795.198	-7.771.664	-8.068.555
Saldo normalizzato (E-I)/E+I	-0,36	-0,18	-0,17
Grado di copertura commerciale (E/I)	0,47	0,70	0,71
Propensione all'esportazione E/P	19%	34%	33%
Propensione all'importazione (I/(P+I-E))	33%	42%	41%
<b>Intera Economia</b>			
Saldo commerciale E-I mgl Euro, prezzi correnti	-7.380.976	6.260.966	52.316
Saldo normalizzato (E-I)/E+I	-0,03	0,01	0,00
Grado di copertura commerciale (E/I)	0,94	1,02	1,00
Propensione all'esportazione E/P	16%	24%	22%
Propensione all'importazione (I/(P+I-E))	16%	23%	22%

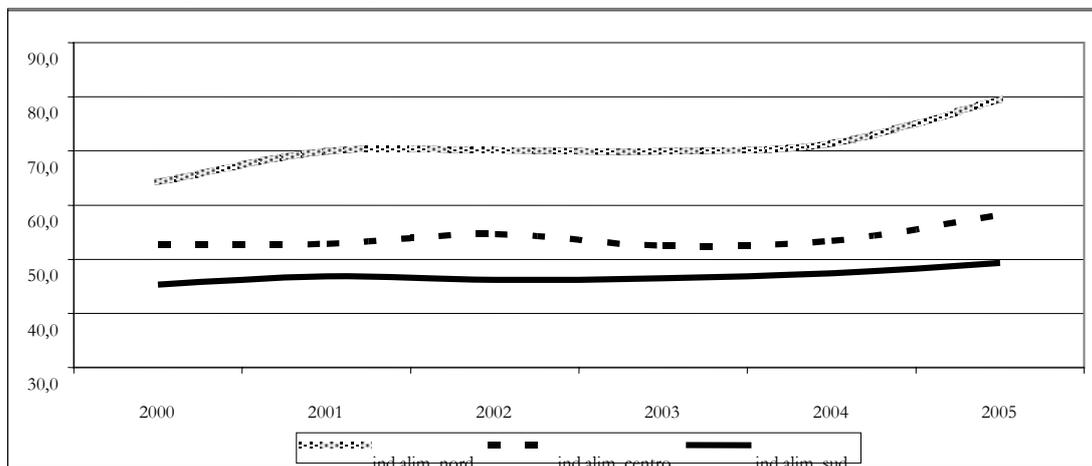
Fonte: elaborazioni da ISTAT, conti economici Regionali e INEA Il Commercio con l'Estero dei prodotti agro-alimentari - Rapporto 2004. Indicatori calcolati su prezzi correnti.

Anche per il commercio estero esistono delle differenziazioni nette a livello territoriale. In linea generale la propensione all'esportazione sia per i prodotti primari che per quelli alimentari è più alta nelle Regioni del Nord.

**Grafico 2 - Propensione all'esportazione del settore primario (E/VA agricolo)**



**Grafico 3 - Propensione all'esportazione industria alimentare**



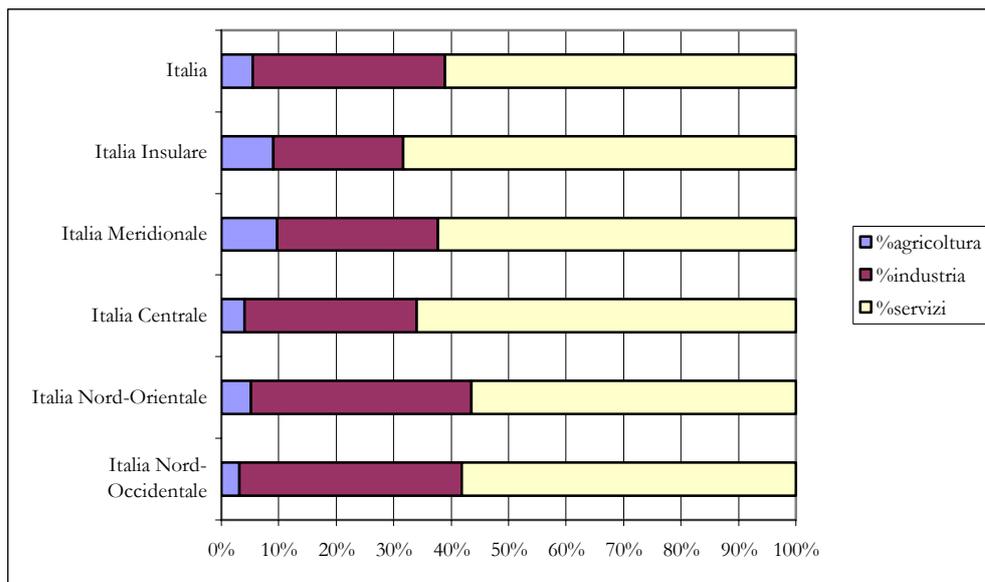
Fonte: elaborazioni da ISTAT, conti economici Regionali e INEA Il Commercio con l'Estero dei prodotti agro-alimentari - Rapporto 2004. Indicatori calcolati su prezzi correnti.

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), eccezion fatta per la Campania. Infine, interessanti appaiono le dinamiche di Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna, dove, seppure con pesi ancora ridotti, le esportazioni di prodotti trasformati registrano tassi di crescita.

## Occupazione, produttività e redditi unitari

In termini occupazionali, il settore agricolo svolge un ruolo limitato rispetto agli altri settori produttivi. A livello nazionale gli occupati nel primario rappresentano il 5,5%, mentre il comparto industriale e quello dei servizi assorbono, rispettivamente, il 33,5% e il 61% degli occupati totali. Nel Mezzogiorno la distribuzione degli occupati agricoli si distingue rispetto alla media Italia, con una quota di occupati agricoli pari al 10% del totale.

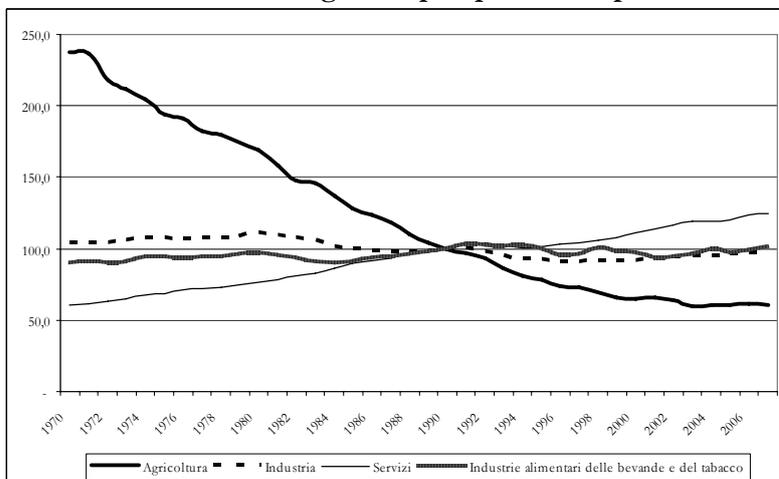
**Grafico 4 - Composizione degli occupati per macrosettore**



Fonte: Istat – Censimento popolazione 2001

L'agricoltura ha perso nel corso degli anni numerose forze lavoro. Guardando infatti all'evoluzione degli occupati, emerge 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.

**Grafico 5 - Andamento degli occupati per settore produttivo. 1990=100**



Fonte: Istat – Conti economici nazionali, 2008

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%.

Tabella 4 - Evoluzione dei fattori produttivi e della redditività in agricoltura

Variabile	Circoscrizione	media (81-83)	media (90-92)	media (00-02)
SAU (mgl ha)	Nord	5.466.537,3	5.206.319,5	4.858.125,8
	Centro	3.409.180,3	3.228.130,4	2.881.943,7
	Sud	6.966.785,9	6.611.448,8	5.472.582,6
	<b>ITALIA</b>	<b>15.842.503,5</b>	<b>15.045.898,7</b>	<b>13.212.652,1</b>
Unità di lavoro (mgl)	Nord	985,6	761,4	501,0
	Centro	541,6	320,5	206,7
	Sud	1.172,1	900,6	630,0
	<b>ITALIA</b>	<b>2.699,3</b>	<b>1.982,5</b>	<b>1.337,7</b>
Produttività della terra (VAA/SAU) - euro 1995	Nord	2.112,7	2.297,3	2.937,3
	Centro	1.498,9	1.451,3	1.691,2
	Sud	1.431,6	1.514,3	1.915,4
	<b>ITALIA</b>	<b>1.681,1</b>	<b>1.771,7</b>	<b>2.242,2</b>
Produttività del lavoro (VAA/ULA) - euro 1995	Nord	11.718,3	15.709,1	28.480,7
	Centro	9.435,2	14.615,8	23.583,3
	Sud	8.508,8	11.117,1	16.637,7
	<b>ITALIA</b>	<b>9.866,5</b>	<b>13.446,3</b>	<b>22.146,4</b>
SAU (mgl ha)	Competitività	11.190.078,9	10.667.505,6	9.515.606,9
	In convergenza	4.652.424,6	4.378.393,1	3.697.045,3
Unità di lavoro (mgl)	Competitività	1.700,0	1.209,9	792,7
	In convergenza	999,3	772,6	545,1
Produttività della terra (VAA/SAU) - euro 1995	Competitività	1.598,3	1.678,5	2.179,9
	In convergenza	1.880,2	1.998,8	2.402,8
Produttività del lavoro (VAA/ULA) - euro 1995	Competitività	10.520,9	14.799,4	26.168,2
	In convergenza	8.753,4	11.327,6	16.297,7

Fonte: elaborazioni da Istat Conti Economici Regionali e Censimenti Agricoltura

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).

Tabella 5 – Valore aggiunto per occupato per settore economico (valori in Euro concatenati 2000)

	1996	2000	2006	Var 2006-96
Agricoltura, silvicoltura e pesca	16.560,7	19.951,0	21.233,6	28,2
Industria in senso stretto	47.183,4	49.004,5	47.968,3	1,7
Costruzioni	34.177,4	33.046,2	32.727,8	-4,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	38.072,6	40.872,0	41.571,7	9,2

Intermediazione monetaria e finanziaria	96.278,7	90.555,7	81.544,0	-15,3
Altre attività di servizi	33.775,4	35.148,5	35.803,7	6,0
<b>TOTALE VA</b>	<b>43.425,3</b>	<b>45.447,7</b>	<b>45.200,5</b>	<b>4,1</b>

Fonte: elaborazioni da Istat Conti Economici Nazionali

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).

L'industria alimentare, invece, presenta livelli di redditività comparabili con gli altri settori e non risente, pertanto, di differenze anche nella remunerazione del lavoro.

Infatti, con riferimento ai redditi da lavoro dipendente, un lavoratore nell'industria alimentare riceve un reddito in media pari al 106% rispetto agli altri settori (dato variabile, 105% nel 2002, 108% nel 1995), mentre un lavoratore agricolo ha percepito nel 2003 il 45% di una retribuzione media negli altri comparti. Tale differenza si attestava al 51% nel 1995.

Il peso degli investimenti fissi lordi in agricoltura in Italia è pari al 34%, del valore aggiunto, mentre nel resto dell'economia gli investimenti rappresentano il 20% della produzione. Anche in questo caso, sostanziali differenze connotano il Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia: mentre nel Paese la quota di investimenti tende a crescere dalla seconda metà degli anni novanta e segue un trend piuttosto regolare, nel Mezzogiorno oltre a subire oscillazioni rilevanti tra gli anni, sintomo del fatto che gli investimenti risentono sostanzialmente degli andamenti congiunturali, il peso degli investimenti sul valore aggiunto risulta essere in diminuzione dalla fine degli anni ottanta, con una ripresa nel 2000.

Tali differenze sono confermate dal fatto che in media nel Nord gli investimenti hanno rappresentato il 39% del valore aggiunto agricolo nel triennio 2000-02, contro una media del 28% nel Sud.

In effetti, l'andamento degli investimenti mostra una caduta dai primi anni ottanta fino al 1993 (con l'eccezione del 1989), anno in cui si registra la prima ripresa, sia in Italia sia nel Mezzogiorno.

Tali valori evidenziano una relazione diretta tra la seconda fase di programmazione dei fondi strutturali e la propensione all'investimento: la crescita degli investimenti è abbinata all'avvio e alla realizzazione dei programmi di sviluppo rurale dell'Obiettivo 5b, 5a e 1. Si ritiene plausibile affermare, quindi, che, in assenza degli aiuti previsti dai fondi strutturali, il quadro dell'agricoltura italiana, e in particolare del Mezzogiorno, si sarebbe presumibilmente presentato in condizioni ancora più difficili.

Inoltre, è da segnalare come il ricorso al credito per finanziare gli investimenti in agricoltura abbia registrato sostanziali evoluzioni nel corso del tempo: i crediti agevolati si sono contratti a favore di un maggiore ricorso al credito a tassi ordinari (INEA, 2004). Occorre, pertanto, prestare attenzione ai rilevanti cambiamenti che negli ultimi anni stanno interessando il sistema del credito.

Rispetto all'agricoltura, l'industria agro-alimentare registra tassi di crescita degli investimenti nel Mezzogiorno di estremo rilievo: ben il 6% medio annuo nel periodo compreso tra il 1995 e il 2001 (contro una crescita media annua dell'1% degli investimenti in agricoltura).

## 2.1.2 La situazione socio strutturale del sistema agro-alimentare italiano

Per analizzare il contesto di riferimento produttivo dell'agro-alimentare italiano si è ritenuto opportuno esaminare in primo luogo le caratteristiche strutturali delle aziende agricole e dell'industria agro-alimentare, per poi approfondire alcuni specifici aspetti collegati al rafforzamento della competitività del sistema, vale a dire il capitale umano, la diversificazione dei redditi dell'agricoltura e l'offerta di servizi per le aree rurali.

### Le caratteristiche strutturali del settore agricolo

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).

Ma, come già evidenziato dalle analisi macro svolte nel precedente paragrafo, 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<sup>3</sup> 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.

### Le caratteristiche strutturali dell'industria agro-alimentare

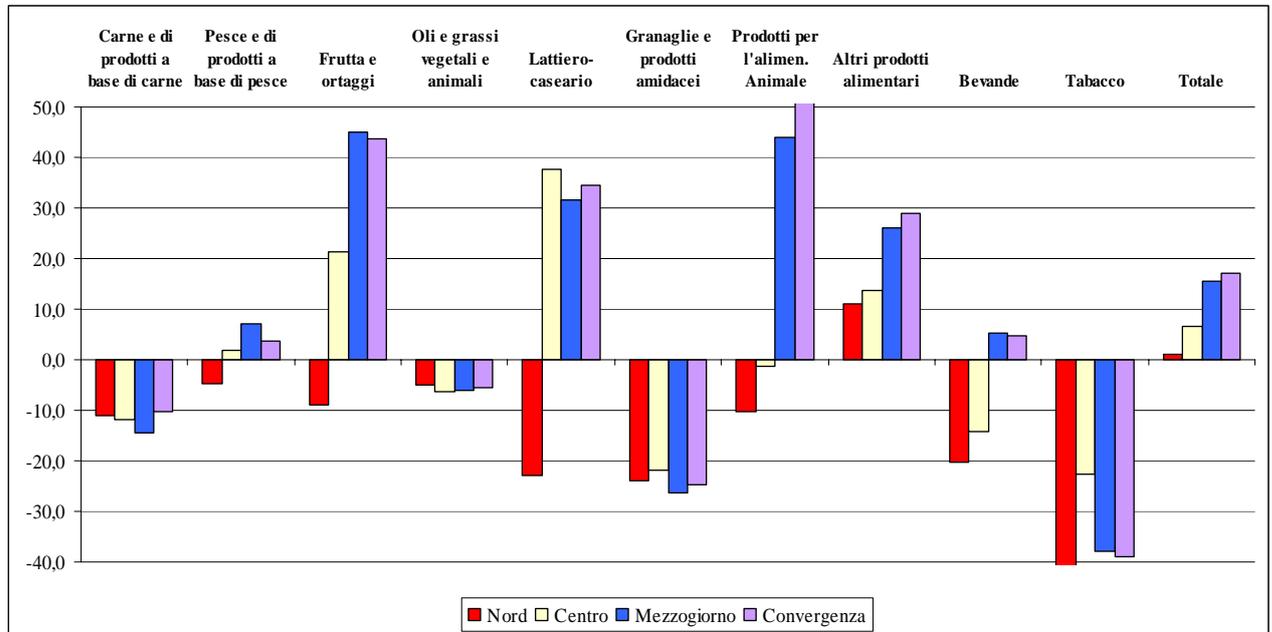
Gli elementi che hanno caratterizzato il settore agro-alimentare negli ultimi 10 anni sono stati la crescita delle unità locali (+7%), soprattutto nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, la riconversione delle imprese a favore di prodotti con margini di mercato più ampi, la dislocazione delle strutture produttive nelle regioni meridionali.

---

<sup>3</sup> Le imprese agricole, nonostante una riduzione del 14% tra il 1990 e il 2000, sono oltre 2,5 milioni e rappresentano il 21% delle unità produttive dell'Europa a 25. Il 47% di queste ha una superficie inferiore ai 2 ettari. Ciò determina una dimensione media aziendale tra le più basse in Europa (5 ettari), maggiore solo a quelle di Grecia, Ungheria, Malta e Cipro, fortemente condizionata dalla frammentazione delle unità produttive e da un mercato fondiario poco dinamico. Gli alti prezzi dei terreni agricoli, la cui causa è spesso imputabile a quote e diritti di produzione, sono uno dei problemi più rilevanti della scarsa dinamicità fondiaria.

Il panorama produttivo agro-alimentare ha mutato fortemente orientamento: dalle attività tradizionali (lattiero – caseario, lavorazione granaglie) si è passati a quelle più vicine alle esigenze dei consumatori come la lavorazione di frutta e ortaggi, di prodotti a base di pesce e di altri prodotti alimentari.

**Grafico 6 – Var. percentuale (2000/90) delle imprese per comparto e circoscrizione territoriale**



Fonte: Istat

Alla crescita del numero di aziende è corrisposto un generale ridimensionamento della dimensione media aziendale, con poche eccezioni nei comparti: altri prodotti alimentari, lavorazione e conservazione delle carni, lattiero-caseario e lavorazione delle granaglie. Numerose sono, tuttavia, le differenze che si registrano tra Regioni dell'Ob. Convergenza e il resto d'Italia. Infatti, se nel Centro-Nord il diminuire delle imprese ha visto, per numerosi settori, il crescere della dimensione media aziendale, nell'Ob. Convergenza le imprese sono diventate più piccole, con l'unica eccezione dei comparto altri prodotti alimentari.

Vi è, in altre parole una maggiore diffusione di aziende piccole a carattere artigianale. Il settore ha certo assistito a crisi clamorose e ad una concorrenza sempre più agguerrita di Paesi comunitari e non, ma ha anche privilegiato scelte produttive legate alla qualità, alla tradizione e alla varietà dei prodotti italiani, elementi questi, che favoriscono l'impresa artigiana.

Il comparto prevalente sia per numero di imprese sia per addetti è quello della fabbricazione di altri prodotti alimentari<sup>4</sup> (68% delle imprese e 48% degli addetti ruotano intorno ad esso), mentre, in termini di dimensione media delle imprese è prevalente quello del tabacco.

4 Il comparto Altri prodotti alimentari comprende la produzione di: prodotti di panetteria e di pasticceria fresca e conservati; zucchero; prodotti dolciari; paste alimentari, cuscus e di prodotti farinacei simili; tè e caffè; condimenti e spezie; preparati omogeneizzati e alimenti dietetici; altri prodotti (zuppe, sughi, ecc.).

Tab. 6 - Le imprese agro-alimentari italiane

	Carne e di prodotti a base di carne	Pesce e di prodotti a base di pesce	Frutta e ortaggi	Oli e grassi vegetali e animali	Lattiero-caseario	Granaglie e prodotti amidacei	Prodotti per l'alimen. Animale	Altri prodotti alimentari	Bevande	Tabacco	Totale
Imprese											
Italia	4.454	490	2.233	4.773	4.817	2.203	787	50.525	3.550	169	74.001
Nord	2.804	124	588	330	2.244	972	480	22.182	1.663	18	31.405
Centro	876	109	302	1.209	553	478	137	9.889	623	82	14.258
Sud	774	257	1.343	3.234	2.020	753	170	18.454	1.264	69	28.338
Convergenza	589	231	1.262	2.867	1.660	611	138	15.580	1.109	66	24.113
Addetti											
Italia	58.264	6.708	31.499	16.405	52.542	12.711	9.045	220.091	37.384	7.834	452.483
Nord	43.591	2.448	15.254	3.570	30.529	7.667	6.002	123.091	22.432	1.468	256.052
Centro	9.407	1.120	3.802	4.535	8.259	2.359	1.649	43.223	6.600	2.466	83.420
Sud	5.266	3.140	12.443	8.300	13.754	2.685	1.394	53.777	8.352	3.900	113.011
Convergenza	3.831	2.645	11.909	7.362	10.883	2.257	969	43.603	6.758	3.723	93.940
Dimensione media											
Italia	13,1	13,7	14,1	3,4	10,9	5,8	11,5	4,4	10,5	46,4	6,1
Nord	15,5	19,7	25,9	10,8	13,6	7,9	12,5	5,5	13,5	81,6	8,2
Centro	10,7	10,3	12,6	3,8	14,9	4,9	12,0	4,4	10,6	30,1	5,9
Sud	6,8	12,2	9,3	2,6	6,8	3,6	8,2	2,9	6,6	56,5	4,0
Convergenza	6,5	11,5	9,4	2,6	6,6	3,7	7,0	2,8	6,1	56,4	3,9

Fonte: Istat, 2000

In generale il sistema delle imprese agro-alimentari è concentrato nelle regioni dell'Italia centro-settentrionale, 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 (tabella x).

## Foreste e attività forestali

La superficie forestale italiana è pari a 6,9 milioni di ettari (Istat, 2003)<sup>5</sup>, di cui oltre la metà della stessa è concentrata nelle regioni del nord. Il 53% è governata a ceduo e ceduo composto (predominanti nel Centro Italia), il 43% a fustaia (concentrate soprattutto nelle Regioni del Nord-est); il restante 4% coperto da macchia mediterranea. Un dato particolarmente interessante, è quello della continua crescita del territorio destinato a foreste: negli ultimi vent'anni quest'ultimo è cresciuto del 7,2%.

Alla graduale espansione delle superfici forestali non è corrisposta una crescita del loro ruolo produttivo, almeno per quanto riguarda le produzioni legnose. Il livello di produttività delle foreste italiane rimane uno dei più bassi dell'Unione Europea, con 3 m<sup>3</sup>/anno/ettaro prelevati, rispetto ai 4 m<sup>3</sup>/anno/ettaro di Francia, Spagna e Portogallo e gli oltre 5 di Germania e Gran Bretagna. Soltanto

<sup>5</sup> Le fonti statistiche e informative sulle risorse forestali italiane sono varie e spesso forniscono dati contrastanti e di difficile interpretazione. Rispetto al dato ISTAT, l'Inventario Forestale Nazionale e del Carbonio attualmente in fase di rielaborazione, rileva una superficie forestale complessiva di circa 10,7 milioni di ettari (pari al 35% del territorio italiano).

le piantagioni di pioppi della pianura Padana rappresentano un'eccezione, con un tasso di produttività di 25-35 m<sup>3</sup>/anno/ettaro

La proprietà forestale a livello regionale è perlopiù privata, soprattutto in quelle regioni dove da tempo si è sviluppata una tendenza alla valorizzazione in chiave economica delle aree boschive (Liguria, Toscana ed Emilia Romagna); fanno eccezione le Regioni in cui sono presenti Parchi nazionali di particolare rilevanza (Abruzzo, Basilicata e Valle d'Aosta). In media la dimensione delle aziende agricolo-forestali private è inferiore ai 7 ettari. Ciò sicuramente non favorisce una gestione ottimale delle risorse forestali.

Alla superficie strettamente forestale si aggiungono circa 218 mila ettari di arboricoltura da legno (tabella 7) composta da: 83 mila ettari a pioppicoltura, 80 mila ettari a latifoglie "nobili" (ciliegio, noce, frassino, rovere). Anche per l'arboricoltura si registrano dimensioni medio aziendali estremamente ridotte (circa 3 ha).

**Tab. 7 - Aziende con arboricoltura da legno e relativa superficie (2000)**

Colture boschive	Aziende	Superficie (ha)
Arboricoltura da legno	54.672	162.652
Pioppeti	24.926	82.950
Altra arboricoltura da legno	31.559	79.702
Superfici forestali a turno breve	17.990	55.418
Alberi di Natale	940	762.72
Produzione di energia	7.066	7.071
Produzione per l'industria	10.454	47.585

Fonte: ISTAT, Censimento generale dell'agricoltura 2001

Le operazioni di utilizzazione forestale sono caratterizzate da una serie di problemi, tra i quali l'insufficiente rete viaria esistente e la localizzazione del bosco produttivo, ubicato per il 60 % in montagna e per il 35% in collina, che spesso condiziona l'intera efficienza del settore.

La produzione interna di legname è poco superiore agli 8 milioni di metri cubi annui, di cui il 65% è utilizzato per fini energetici. L'Italia continua ad essere uno dei principali produttori mondiali di mobili pur essendo uno dei Paesi dell'UE con il più basso grado di auto-sufficienza in materiali legnosi (57% nel 2002), escludendo Lussemburgo e Malta. Le importazioni di materia prima sono pari a circa 14 milioni di m<sup>3</sup> annui, e coprono le necessità dell'industria di prima e seconda lavorazione, sottolineando la scarsa qualità merceologica del legno italiano.

L'industria del legno occupa 420.400 addetti ed interessa un totale di quasi 89.000 imprese<sup>6</sup>. Le imprese di utilizzazione boschiva (silvicoltura e utilizzazione di aree forestali, segherie) rappresentano 3,7% dell'intera filiera e sono caratterizzate da una media di 3-4 addetti per impresa. La loro attività è stagionale (circa 150 giorni lavorativi/anno/squadra) e la maggior parte delle imprese è costituita da una sola squadra, in grado di lavorare un solo lotto per volta. La conduzione delle stesse è familiare, inoltre esse risultano scarsamente competitive e scarsamente meccanizzate.

Le imprese di prima lavorazione (taglio, piallatura e trattamento del legno) rappresentano invece il 2,6% della filiera e producono semi-finiti (compensati, tranciati e pannelli, paste da carta).

**Tab. 8 - Imprese e addetti dell'industria forestale (2000)**

<sup>6</sup> Da questi dati restano però esclusi gli addetti e le imprese che fanno capo ai settori delle utilizzazioni legnose e del commercio del legname.

	<b>Imprese</b>	<b>Addetti</b>	<b>Dimensione media imprese</b>	<b>Percentuale e sul totale imprese</b>	<b>Percentuale e sul totale addetti</b>
<b>Imprese di utilizzazione boschiva</b>	<b>3.280</b>	<b>15.985</b>	<b>4,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>
Silvicoltura/utilizz. di aree forestali, segherie	3.280	15.985	4,9	3,7	3,8
<b>Imprese di prima lavorazione</b>	<b>2.887</b>	<b>29.815</b>	<b>10,3</b>	<b>3,2</b>	<b>7,1</b>
Taglio, piallatura e trattamento del legno	2.350	17.819	7,6	2,6	4,2
Imprese di semi-finiti	537	11.996	22,3	0,6	2,9
<b>Imprese di seconda lavorazione</b>	<b>82.775</b>	<b>374.606</b>	<b>4,5</b>	<b>93,1</b>	<b>89,1</b>
Mobilifici	35.785	209.220	5,8	40,2	49,8
Imprese di imballaggi	1.915	12.968	6,8	2,2	3,1
Falegnamerie industriali	33.787	96.046	2,8	38,0	22,8
Altri prod. (legno, sughero, paglia e mat. da intreccio)	10.973	37.241	3,4	12,3	8,9
Fabbric. della pasta-carta,della carta e del cartone	315	19.131	60,7	0,4	4,6
<b>TOTALE</b>	<b>88.942</b>	<b>420.406</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ISTAT, Censimento dell'industria 2000

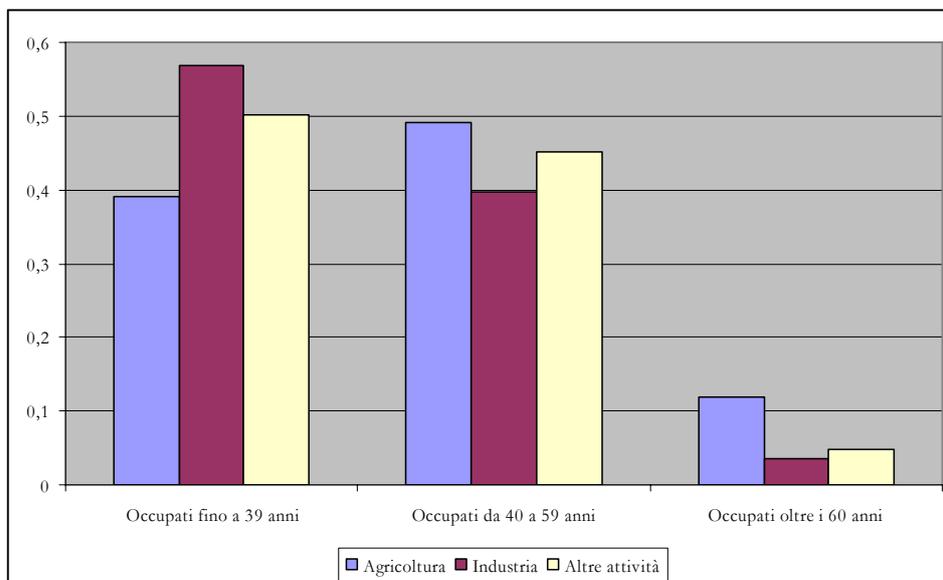
Da ultimo è importante segnalare il recente sviluppo delle produzioni di energie rinnovabili che per il 20% sono rappresentate da biomasse di legna e assimilati. L'Italia nel quadro europeo dell'utilizzo energetico delle biomasse, con il 2,5% del proprio fabbisogno coperto da tale produzione, è nettamente al di sotto della media europea e si pone in una condizione di scarso sviluppo, nonostante l'elevato potenziale di cui dispone. A livello nazionale il peso delle biomasse sul totale della produzione lorda degli impianti di energia rinnovabile raggiunge il 10% superando il valore del 1% in sole 3 Regioni (Lombardia 3,1%, Emilia Romagna 1,4% e Calabria 1,2%). La percentuale di energia rinnovabile prodotta da biomassa sul totale della produzione lorda regionale vede invece ai vertici nazionali, Emilia Romagna con il 42,6%, seguono Calabria e Puglia con valori compresi tra il 30 e il 35% e, quindi, Lombardia, Liguria Lazio, Molise Sicilia e Sardegna con percentuali superiori al 10%, il resto delle regioni italiane rimane ancora con valori pari all'unità o addirittura inferiori ad essa.

## Capitale umano

Come primo fattore di freno alla crescita e competitività il QSN evidenzia "il livello insufficiente del capitale umano, in ordine alle competenze sia della popolazione adulta sia dei giovani" (pag. 3). Mutuando tale affermazione nel settore primario, appare evidente come uno dei principali ostacoli 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 (grafico 7).

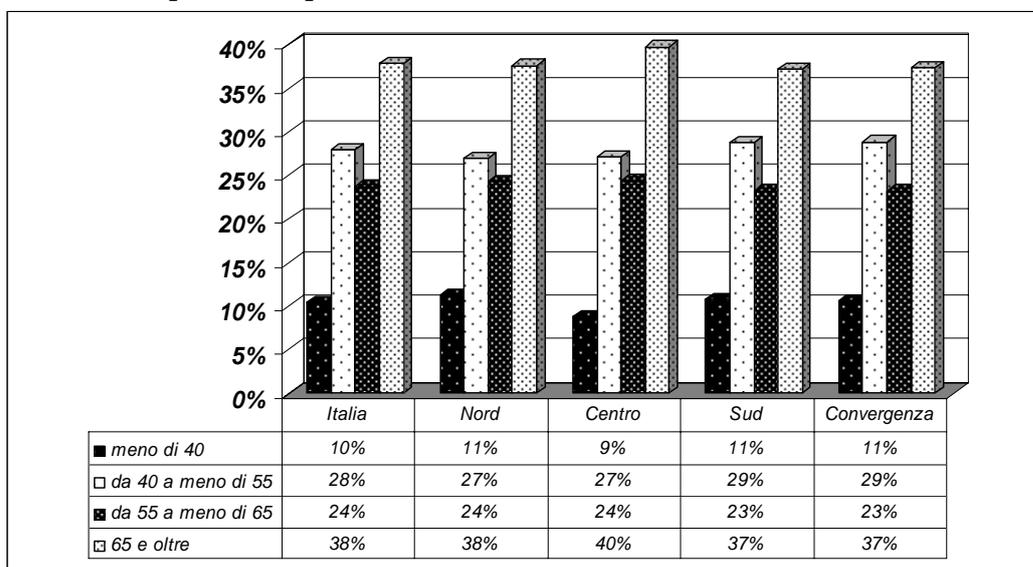
### Grafico 7 - Occupati per età ed attività economica - Italia



Fonte: Istat Censimento 2001.

In particolare, in termini imprenditoriali, il 60% dei capi azienda ha più di 55 anni ed oltre la metà di questi sono ultra 65enni, una delle presenze più alte in Europa seconda solo a quella del Portogallo. Gli agricoltori con meno di 40 anni rappresentano il 10% del totale.

**Grafico 8 - Capi azienda per classe di età e circoscrizione territoriale**



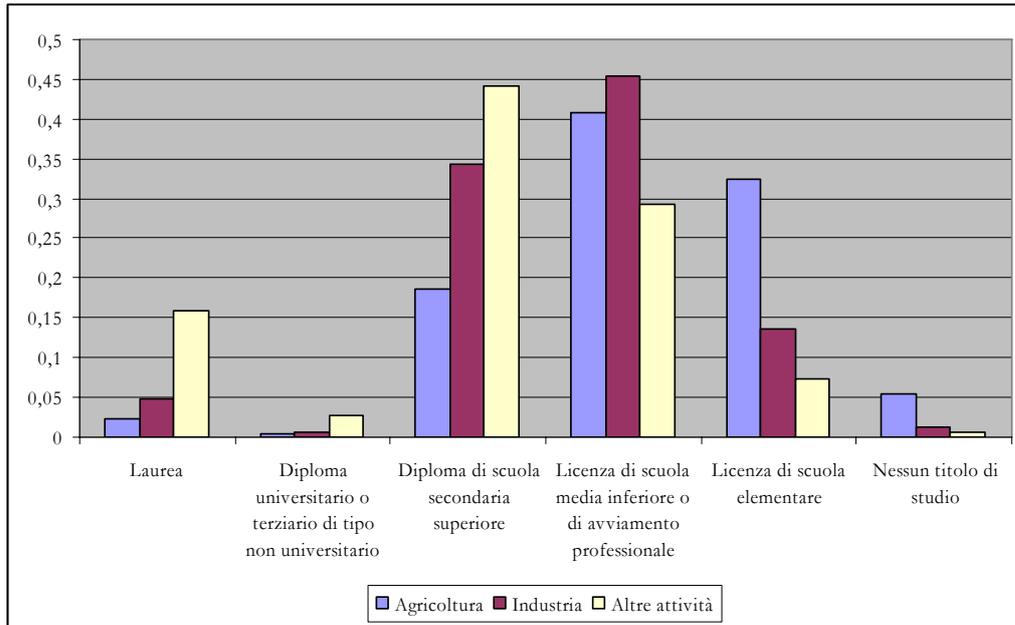
Fonte: Istat, 2000

Nelle regioni la presenza giovanile è pressappoco la stessa con due dovute eccezioni: la prima, positiva, nella Provincia Autonoma di Bolzano, che registra una presenza di giovani capi azienda pari al 21% del totale agricoltori contro una media nazionale dell'11%; la seconda, negativa, vede una forte senilizzazione degli imprenditori agricoli nelle Regioni dell'Italia centrale. Le Regioni Convergenza sono in linea con le medie nazionali in quanto a presenza di giovani, ma se si esclude la Puglia, si verifica una percentuale di ultra sessantacinquenni di gran lunga superiore al dato medio nazionale.

Con l'aumentare dell'età del conduttore tende a diminuire la dimensione economica aziendale. Ma anche in questo caso è importante precisare come imprenditori giovani e aziende professionali siano un binomio presente soprattutto nell'Italia centro-settentrionale.

Nello stesso tempo, diversi progressi sono stati fatti nel campo dell'istruzione, anche se la situazione risulta essere ancora fortemente carente in agricoltura. Il grafico seguente mostra con ogni evidenza come il settore primario sia caratterizzato da bassissimi livelli di istruzione rispetto agli altri settori.

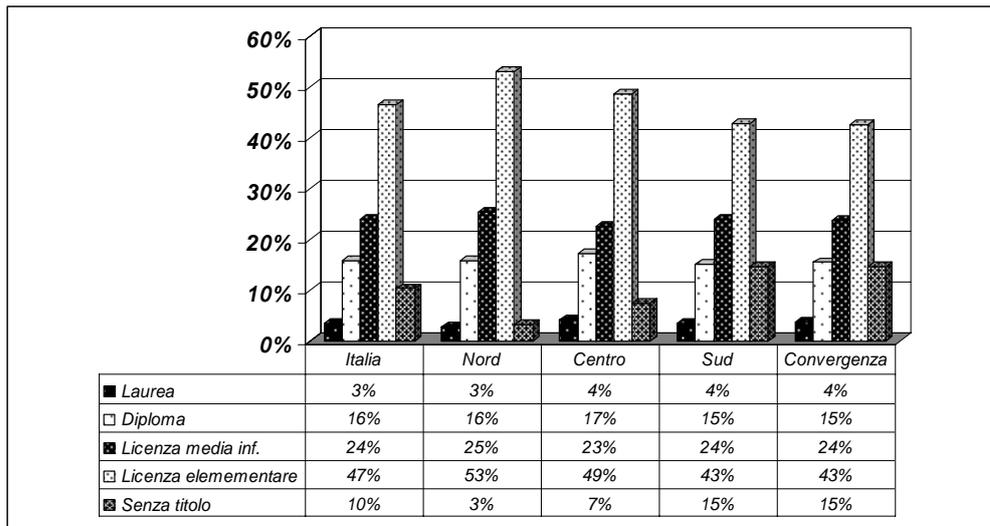
**Grafico 9 - Occupati per grado di istruzione ed attività economica - Italia**



Fonte: Istat censimento popolazione.

Rispetto al 1990, comunque, aumentano i capi azienda laureati e diplomati, pur con valori medi registrati dall'Italia fortemente al di sotto di quelli di altri Paesi europei. Nonostante ciò rimangono forti contraddizioni, in quanto a fronte di un 19% dei capi azienda con diploma di laurea o di scuola media superiore, oltre 250.000 agricoltori non hanno alcun titolo di studio (il 10% del totale) e oltre 1 milione ha solo la licenza elementare. Le Regioni dell'Ob. Convergenza sono quelle che registrano la maggior presenza di laureati (3,6% contro una media italiana del 3,4%), ma anche il più alto numero di capi azienda senza alcun titolo. Si tratta, anche in questo caso di un dato a conferma della dicotomia dell'agricoltura meridionale dove convivono imprese competitive e vecchia agricoltura di sussistenza.

**Grafico 10 – Capi azienda per titolo di studio e circoscrizione territoriale**



Fonte: Istat, 2000

L'impresa agricola è generalmente di tipo familiare, a conduzione diretta del titolare (oltre il 90% delle imprese). La forma giuridica prevalente è quella dell'impresa individuale. Le società di persone o di capitali rappresentano poco più del 2% del totale e si concentrano in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, cioè nelle Regioni in cui è tradizionalmente presente l'associazionismo agricolo.

Per quanto riguarda le dinamiche occupazionali, il settore agricolo fa registrare poco più di un milione di occupati, in diminuzione, rispetto al decennio scorso, di circa il 30%. Relativamente alla posizione professionale, è netta la prevalenza di occupati indipendenti, pari al doppio di quella che si registra negli altri settori dell'economia.

In continuo aumento tra gli occupati è anche la presenza di lavoratori extracomunitari, che nel 2003 risultavano pari all'11% del totale - percentuale sicuramente sotto-dimensionata, soprattutto a causa di diffusi fenomeni di lavoro nero che spesso interessano tali operatori - e si concentrano soprattutto nelle Regioni settentrionali.

Gli occupati dipendenti ammontano a poco più di mezzo milione; di questi, oltre la metà è localizzata nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Nell'ultimo decennio la manodopera salariata in agricoltura è diminuita del 20%, un dato medio nazionale su cui hanno inciso particolarmente le regioni del Centro-Nord, dove sono più evidenti processi di ammodernamento aziendale di tipo *labour saving*.

L'andamento delle dinamiche occupazionali in agricoltura non sempre rispecchia gli effettivi andamenti congiunturali del settore e il conseguente fabbisogno di capitale umano. Spesso la manodopera non è idoneamente qualificata e non rispecchia le effettive esigenze aziendali. Si registra, inoltre, la carenza di alcune figure professionali e di addetti capaci di confrontarsi con le più moderne tecnologie di cui l'agricoltura si avvale.

## Agricoltura e altre attività

Il sistema agricolo italiano, per quanto fortemente condizionato dalla presenza di aziende di dimensioni ridotte sia in termini fisici sia economici, ha saputo creare opportunità di sviluppo e fonti di reddito alternative attivando processi di diversificazione dell'attività aziendale. Alle aziende professionali e specializzate si affiancano strutture produttive basate sulla pluriattività aziendale. Attività commerciali, di lavorazione e trasformazione dei prodotti, contoterzismo, attività turistiche e così via sono sempre più diffuse e registrano tassi di crescita sostenuti, con un peso sempre più rilevante sulla PLV, soprattutto nelle Regioni meridionali.

Il 61% delle imprese commercializza la propria produzione, anche se gran parte della quale per un valore inferiore ai 5.000 euro. Le attività di vendita riguardano per lo più prodotti delle coltivazioni, seguono prodotti lavorati e trasformati (sia di coltivazioni sia di allevamenti). Per quanto riguarda la tipologia di commercializzazione il sistema risente ancora, soprattutto nelle Regioni meridionali, di una scarsa organizzazione. Più della metà delle imprese vende senza alcun vincolo contrattuale e direttamente al consumatore finale. Questo fenomeno, per quanto garantisca reddito immediato per l'azienda e ben si inserisca in un sistema di marketing territoriale fortemente dipendente dal settore agricolo, è, in parte, determinato, dal basso numero di imprese inserite in circuiti di filiera che potrebbero, da un lato indirizzare il processo produttivo in funzione delle esigenze di mercato, dall'altro migliorare il potere contrattuale dei produttori primari.

**Tab. 9 - Aziende che commercializzano per forma di commercializzazione**

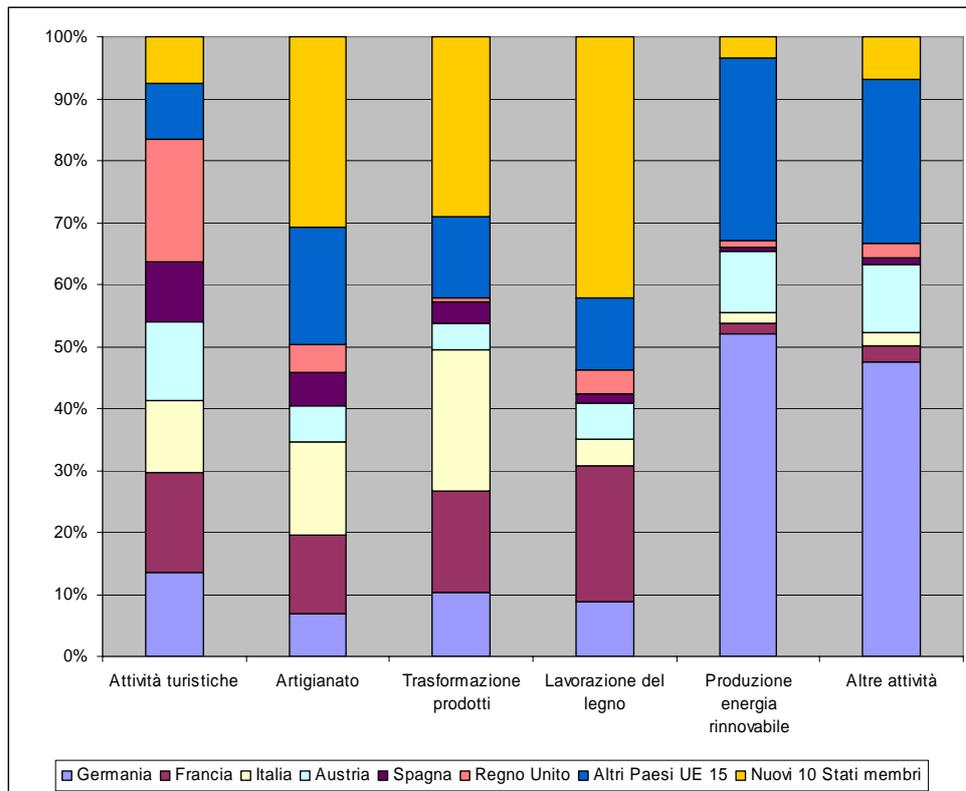
	Totale	Vendita diretta	Vendita ad imprese industriali	Vendita ad imprese commerciali	Vendita senza vincoli contrattuali	Vendita ad org.associativi	Vendita con vincoli contrattuali
ITALIA	1.583.391	602.820	203.871	108.727	816.357	451.551	286.449
Nord	468.595	125.290	91.729	41.701	259.142	177.581	121.553
Centro	270.198	126.562	40.685	17.815	115.107	80.512	53.784
Sud	844.598	350.968	71.457	49.211	442.108	193.458	111.112
Convergenza	710.305	271.543	42.201	41.956	386.375	164.718	78.263

Fonte: Istat, 2000

Molto basso risulta anche il numero di imprese che si avvale delle moderne tecnologie di vendita, a titolo di esempio l'utilizzo dell'*e-commerce* interessa solo 1.700 aziende (lo 0,1% delle imprese che commercializzano).

Alla produzione e commercializzazione dei prodotti, sempre più aziende (il 10% circa del totale) affiancano altre attività, tanto che le imprese italiane sono, tra le prime in Europa, per capacità di diversificare e creare redditi alternativi da attività legate al territorio, alla cultura e al contesto socio-economico..

Grafico 11 – Altre attività nelle imprese agricole europee (2003)



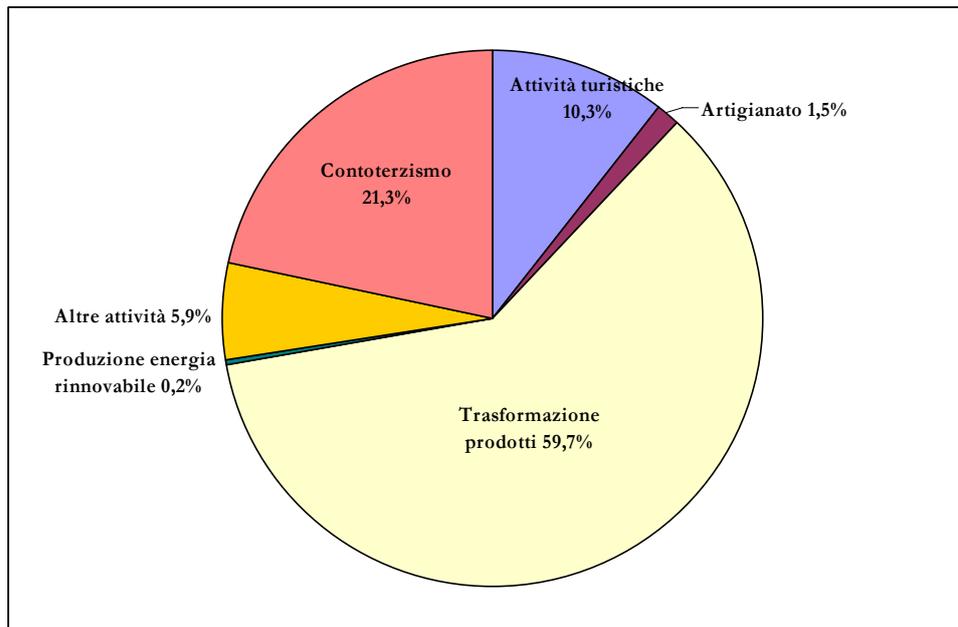
\* Altre attività comprende il contoterzismo

Fonte: Eurostat

La diversificazione si incentra sulle attività tradizionalmente presenti nei territori rurali italiani quali la trasformazione dei prodotti agricoli, il contoterzismo e le attività turistiche, mentre, a differenza degli altri Paesi, basso è il numero di aziende che si dedica ad attività più innovative (energie rinnovabili, acquicoltura, prodotti forestali, ecc.).

Sensibili differenze si registrano a livello territoriale. Sono le aziende dell'Italia centro-settentrionale a privilegiare la presenza di attività connesse a quella agricola, siano esse legate alla trasformazione dei prodotti o alla produzione di energie rinnovabili. E' però vero che sono le regioni meridionali a registrare margini di crescita maggiori, basti pensare che l'offerta agrituristica negli ultimi cinque anni è aumentata dell'80%.

**Grafico 12 – Altre attività nelle imprese agricole italiane (2003)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Istat

Ed è proprio quest'ultimo comparto ad essere particolarmente dinamico. Le imprese agrituristiche, oltre che in termini numerici, crescono per dimensione e si qualificano in termini di servizi offerti. I posti letto disponibili sono 130.000, le piazzole per il campeggio circa 5.000, mentre la somministrazioni di cibi e bevande riguarda 6.200 aziende. Cresce, inoltre l'offerta di altri servizi come la degustazione dei prodotti aziendali, di attività sportive, didattiche, vendita, e via dicendo (tabella 4).

**Tab. 10 - Aziende con agriturismo e altre attività ricreative per circoscrizione territoriale**

	Az.con agriturismi	Equitazione	Escursionismo	Oss. naturalistiche	Trekking	Mountain bike	Corsi	Sport	Varie	Degustazione	Ristorazione
Italia	10.767	1.364	2.452	224	1.350	2.101	693	2.927	3.786	2.426	6.193
Nord	4.246	599	2.091	43	40	234	408	1.649	1.294	523	3.416
Centro	4.616	456	843	50	939	1.482	248	1.116	2.126	1.273	1.560
Sud	1.905	440	482	131	371	391	39	789	367	657	1.673
Convergenza	1.206	209	190	102	262	311	35	483	180	556	985

Fonte: Istat, 2000

Al crescere dell'offerta di turismo rurale non corrisponde, però, una domanda altrettanto dinamica. Negli ultimi anni, la concorrenza da parte di Paesi terzi in termini di servizi offerti e di prezzi e il mutamento delle abitudini turistiche hanno fatto registrare una riduzione delle presenze che, solo un miglioramento della qualità, la diversificazione dell'offerta e una maggiore attenzione in termini di qualificazione professionale, possono contrastare.

## I servizi nelle aree rurali

Per concludere la disamina complessiva degli aspetti legati alla competitività del sistema agro-alimentare, è stata verificata la presenza dei servizi nelle aree rurali, come pre-condizione

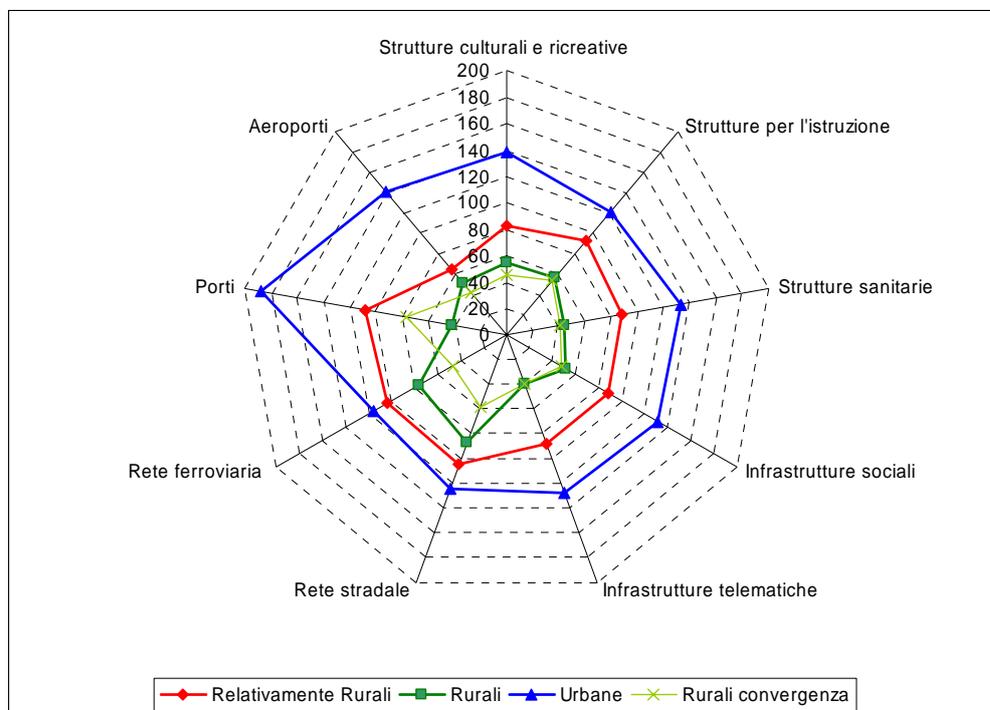
all'obiettivo del rafforzamento della competitività. Infatti, nel QSN al terzo posto come ostacolo alla crescita territoriale viene proprio identificata l'offerta di servizi alla popolazione.

Tre quarti della popolazione italiana si concentra nelle aree urbane e in quelle peri-urbane, cioè ha fatto sì che l'offerta di servizi sanitari, scolastici, finanziari, postali, sportivi e ricreativi si concentrasse nelle grandi città o comunque nelle aree a più forte densità abitativa. Solo il 15% delle strutture sanitarie si concentra nelle aree rurali, con una disponibilità di letti pari al 9% del totale Italia, un posto letto ogni 428 persone contro un posto letto ogni 168 abitanti delle aree urbane. Vanno evidenziati alcuni casi limite come quello del Friuli Venezia Giulia che presenta pochissime strutture nelle aree rurali e quelli di Abruzzo e Umbria dove invece esiste una capacità maggiore di posti nelle aree rurali rispetto a quelle urbane. Inoltre il 13% della popolazione rurale non dispone di farmacie nel centro abitato in cui vive.

Meno problematico il discorso servizi scolastici, in quanto nelle aree rurali si registra una buona presenza di strutture scolastiche rispetto alla situazione delle aree urbane. Anche se non mancano forti situazioni di disagio, come quelle di alcune aree montane in cui la distanza tra unità abitative e scuole è enorme, con collegamenti scomodi e nessun utilizzo di strumenti alternativi (lezioni a distanza, utilizzo della telematica) come avviene invece in altri Paesi d'Europa.

Bassissima è invece la presenza di altri servizi, soprattutto di quelli ricreativi, problema quest'ultimo che oltre ad incidere sulla qualità della vita degli abitanti dei comuni rurali ha ripercussione anche sulla qualità dell'offerta turistica. Il grafico di seguito riportato ben sintetizza gli elementi di bassa dotazione di servizi nelle varie aree, segnalando un fortissimo gap tra aree rurali e aree urbane per tutte le tipologie di servizi oggetto di analisi.

**Grafico 13 – Indice di dotazione infrastrutturale e di servizi per tipologia e di area, Italia = 100 (2004\*)**



\* Il dato sulle infrastrutture telematiche è riferito al 2003  
 L'indice è calcolato tenendo conto del bacino di utenza che l'infrastruttura può servire  
 Fonte: elaborazioni su dati Istituto G. Tagliacarne – Atlante delle Province 2005, DG INFISO

### **2.1.3 Caratteristiche salienti in termini di competitività del settore agro-alimentare**

Nel concludere questo capitolo sull'analisi del contesto socio-economico in cui versa il sistema agro-alimentare italiano si vogliono riassumere brevemente i principali aspetti esaminati. Non si intende in questo caso tracciare una completa analisi SWOT, lavoro svolto approfonditamente nella messa a punto del Piano Strategico Nazionale, ma enucleare in modo sintetico gli elementi emersi:

- 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) progressivo abbandono della gestione attiva forestale, seppure in grado di assicurare sia reddito sia conservazione del paesaggio,
- h) consistenti fenomeni di senilizzazione degli addetti e scarso ricambio generazionale, che si ripercuotono negativamente sulla gestione d'azienda;
- i) avvio di dinamiche di diversificazione del reddito con l'integrazione tra agricole e turistiche,
- j) 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,
- 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.

## 2.2 Il contesto della programmazione

Con riferimento a quanto previsto dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e dal Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 (PSN), e in base a quanto programmato con la Delibera CIPE n. 166 del 21/12/07 per l'attuazione del QSN, il Programma Attuativo Nazionale (PAN) "Competitività sistemi agricoli e rurali" è finanziato con le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per un ammontare pari a 875 milioni di Euro per il periodo 2007-2013.

Il PAN, la cui amministrazione nazionale di riferimento è rappresentata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF), è strumento di attuazione delle scelte in merito all'utilizzo delle risorse nazionali aggiuntive contenute nel PSN e nel QSN 2007-2013.

Il PAN, pertanto, va letto in relazione alle scelte programmatiche condotte sia su scala nazionale (QSN e PSN) sia a livello regionale (PSR, PO). Va evidenziato che, come stabilito negli obiettivi della politica di sviluppo regionale, il FAS si caratterizza per il suo contributo "aggiuntivo" al perseguimento degli obiettivi di *policy*.

Per questo motivo, occorre procedere prima di tutto a una verifica degli obiettivi del quadro della programmazione dei Fondi Strutturali, per poi inserire gli obiettivi del PAN.

Il paragrafo, pertanto, analizza gli obiettivi della programmazione nazionale che influiscono sulla definizione degli obiettivi del PAN.

### 2.2.1 Il Piano Strategico Nazionale

Gli obiettivi del Piano Strategico Nazionale (PSN) italiano si rivolgono all'insieme delle aree rurali italiane, classificate in quattro macro-tipologie di aree: a) Poli urbani; b) Aree rurali ad agricoltura intensiva; c) Aree rurali intermedie; d) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, al fine di rispondere all'esigenza di concentrare le risorse.

#### Il Reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale

Nel soddisfare l'esigenza di semplificare le modalità di funzionamento della politica di sviluppo rurale, il nuovo regolamento introduce un unico Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ( ), quale strumento di finanziamento dei nuovi PSR sia nelle aree con ritardo di sviluppo che in tutte le altre, rispondendo così al principio "one fund, one programme" esteso anche ai Fondi strutturali.

Ma l'aspetto più innovativo della riforma è rappresentato dal maggior contenuto strategico che pervade il nuovo impianto di programmazione, mediante la formulazione della strategia d'intervento sia a livello comunitario con l'introduzione degli Orientamenti Strategici Comunitari (approvati con decisione del Consiglio su proposta della Commissione), che a livello nazionale con la definizione del Piano Strategico Nazionale (PSN).

Il PSN, che rappresenta la vera novità della fase 2007/2013, garantisce, da un lato, la coerenza di tipo verticale tra le priorità politiche comunitarie e il programma di sviluppo rurale (PSR) e, dall'altro, la coerenza orizzontale e il coordinamento dei PSR, in particolar modo negli Stati membri che hanno optato per una programmazione regionalizzata.

Nel periodo 2007/2013, infatti, il documento strategico nazionale raffigura lo strumento con cui ciascun Stato membro identifica le priorità tematiche e territoriali dello sviluppo rurale e definisce gli obiettivi e gli indicatori appropriati per monitorarne e valutarne il raggiungimento.

Il tema della concentrazione degli interventi è ancor più rimarcato dal legislatore comunitario nella definizione della nuova politica di sviluppo rurale che, seppure applicabile a tutti i territori rurali dell'Unione Europea, non può prescindere da un concetto di ruralità molto differenziato all'interno delle singole aree, caratterizzate da sistemi agricoli e agro-alimentari differenziati e da diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale di riferimento.

Per quanto concerne gli obiettivi, il nuovo regolamento introduce tre obiettivi generali quali capisaldi dell'intervento comunitario per lo sviluppo rurale e che sono realizzati attraverso i seguenti quattro Assi:

Asse I “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”

Asse II “Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale”

Asse III “Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale”

Asse IV “Leader”

Punto di partenza del PSN è il concetto di territorio rurale, che comprende quello di settore agroindustriale e forestale in senso stretto. L'analisi delle condizioni socio-economiche ambientali condotte nel PSN ha messo in evidenza, in estrema sintesi, che l'evoluzione del territorio rurale italiano fino agli anni più recenti è caratterizzata dai seguenti fenomeni di fondo:

- una perdita di competitività del settore agro-industriale e forestale nel suo complesso, pur con rilevanti differenze tra regioni e aree, particolarmente sensibile nel periodo più recente;
- la presenza di forti potenzialità legate all'agricoltura più professionale e di qualità, alla tipicità della produzione e, più in generale, ai molteplici legami di natura culturale e produttiva tra agricoltura, silvicoltura, ambiente e territorio;
- la crescente importanza della tutela e della valorizzazione delle risorse ambientali nel loro complesso (biodiversità e paesaggio, risorse idriche, suolo, clima) per lo sviluppo delle stesse agricoltura e silvicoltura e, prima ancora, per la loro stessa sopravvivenza;
- la crescita dei legami tra agricoltura e silvicoltura e altre attività economiche all'interno di tutti i territori rurali, come dato costante dell'evoluzione dei settori;
- il ruolo determinante della capacità tecnico-amministrativa e progettuale nel condizionare l'efficienza e l'efficacia dei programmi di sviluppo rurale, ai vari livelli di programmazione e gestione (nazionale, regionale e locale).

Questi fenomeni, letti congiuntamente, vanno affrontati con una strategia basata sui tre obiettivi generali del sostegno comunitario allo sviluppo:

- migliorare la competitività del settore agricolo e forestale;
- valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio;
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Ne discende un'articolazione in assi prioritari di intervento, a loro volta articolati in obiettivi prioritari di asse (v. schema seguente).

ASSI PRIORITARI	OBIETTIVI PRIORITARI DI ASSE
ASSE I - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere
	Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale
	Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche
	Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale
ASSE II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale
	Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde
	Riduzione dei gas serra
	Tutela del territorio
ASSE III - Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione
	Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali
ASSE IV- LEADER	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale
	Valorizzazione delle risorse endogene dei territori

Fonte: PSN pag. 33

Gli obiettivi prioritari contenuti in ciascuno degli Assi sono definiti in stretto collegamento con le priorità comunitarie indicate dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

Gli obiettivi prioritari di Asse, infatti, rappresentano una declinazione delle priorità comunitarie tenuto conto delle specificità e dei fabbisogni emersi nell'analisi di base per il settore agricolo, la silvicoltura e il mondo rurale in Italia. Tale impalcatura, chiaramente, è stata in seguito recepita ed ulteriormente sviluppata dai singoli PSR regionali in funzione dei rispettivi fabbisogni specifici.

A ciascun Asse/Obiettivo del PSR il regolamento CE n. 1698/2005 attribuisce una dotazione minima di risorse, al fine di evitare il ripetersi di sbilanciamenti a favore degli interventi ambientali verificatisi nelle fasi precedenti.

Dal punto di vista delle disponibilità finanziarie 2007/2013, l'Italia può contare su un ammontare di risorse comunitarie pari a circa 8,3 mld di euro<sup>7</sup>, così ripartiti tra le Regioni e Province Autonome<sup>8</sup>:

**Tabella 11 – Risorse finanziarie PSR distinte per Regioni e assi (milioni di Euro)**

	asse1	asse2	asse3	asse4	AT	Quota FEASR TOT	Totale spesa pubblica PSR
Piemonte	150,64	175,74	29,08	25,70	13,34	394,50	896,59
Valle d'Aosta	5,31	36,25	5,42	3,91	1,34	52,22	175,09
Lombardia	124,83	204,48	35,83	19,80	11,02	395,95	899,76
P.A. Bolzano	32,90	85,35	12,44	6,88	0,00	137,58	312,67
P.A. Trento	30,53	53,27	10,35	6,00	0,50	100,65	256,15
Veneto	177,34	148,62	20,15	44,27	12,07	402,46	914,68
Friuli	46,77	40,25	10,88	7,07	3,81	108,77	247,21
Liguria	50,25	24,59	6,73	21,21	3,27	106,05	276,56
Emilia Romagna	168,50	174,74	42,90	21,00	4,11	411,25	934,70
Toscana	142,15	147,68	38,77	36,92	3,69	369,21	839,11
Umbria	133,77	143,80	30,10	16,72	10,03	334,43	760,07
Marche	85,40	78,47	18,21	12,14	8,09	202,32	459,82
Lazio	135,54	92,17	32,53	17,30	10,84	288,38	655,42
Abruzzo	72,63	62,50	18,58	8,45	6,76	168,91	383,90
Molise	37,81	29,01	12,10	4,29	2,57	85,79	194,98
Sardegna	154,35	308,70	7,92	74,77	5,51	551,25	1.252,84
<b>Totale competitività</b>	<b>1.548,73</b>	<b>1.805,63</b>	<b>331,99</b>	<b>326,42</b>	<b>96,96</b>	<b>4.109,72</b>	<b>9.459,54</b>
Campania	432,94	389,65	162,35	54,12	43,29	1.082,35	1.882,30
Puglia	343,85	298,52	23,00	160,43	25,53	851,33	1.480,57
Basilicata	98,75	201,23	37,27	22,36	13,04	372,65	648,10
Calabria	255,57	255,57	62,33	37,40	12,47	623,34	1.084,07
Sicilia	391,21	638,28	84,78	72,67	24,22	1.211,16	2.106,31
<b>Totale convergenza</b>	<b>1.522,32</b>	<b>1.783,25</b>	<b>369,73</b>	<b>346,97</b>	<b>118,56</b>	<b>4.140,83</b>	<b>7.201,35</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>3.071,04</b>	<b>3.588,88</b>	<b>701,72</b>	<b>673,39</b>	<b>215,52</b>	<b>8.250,55</b>	<b>16.660,89</b>

<sup>7</sup> Decisione della Commissione n. 2006/636/CE del 12 settembre 2006.

<sup>8</sup> Accordo politico raggiunto dalla Conferenza Stato-Regioni del 31 ottobre 2006 che ha riservato lo 0,5% dell'importo FEASR complessivamente stanziato a favore della programmazione dello sviluppo rurale in Italia per la realizzazione del programma Rete Rurale Nazionale (RRN).

Se si considerano anche i fondi provenienti dal cofinanziamento nazionale, il budget complessivo di risorse pubbliche disponibili supera i 16 mld di euro.

In termini di equilibrio finanziario tra gli Assi, la sintesi dei 21 PSR presentata all'interno della strategia nazionale evidenzia la seguente distribuzione percentuale, nel rispetto delle richiamate dotazioni minime previste dalla norma comunitaria:

	Dotazione minima	Media PSN
Asse I	10%	37,70%
Asse II	25%	43,85%
Asse III	10%	15,35%
Assistenza Tecnica <sup>(9)</sup>		3,10%
<b>Totale</b>		<b>100%</b>
Asse LEADER <sup>(10)</sup>	5%	7,97%

Tale distribuzione, rispetto a quella del periodo 2000-2006<sup>(11)</sup>, prevede un moderato spostamento in favore degli Assi II e III, giustificato dalla necessità di fornire un supporto finanziario equilibrato e coerente con gli obiettivi previsti all'interno di ciascuno degli Assi.

La ripartizione finanziaria tra i diversi Assi tiene conto chiaramente degli aspetti emersi dall'analisi di contesto elaborata all'interno della strategia nazionale (PSN):

Per quanto concerne l'Asse I, il primo elemento che giustifica l'assegnazione del 37,70% di risorse a tale Asse è rappresentato dal fatto che i tre settori agricolo, agro-industriale e forestale presentano un fabbisogno diffuso di ammodernamento in tutte le aree rurali del Paese. Tale fabbisogno, pur con caratteristiche diverse nelle quattro tipologie di aree rurali, interessa in particolare la realizzazione di interventi che introducano innovazione, rafforzino la politica di qualità e accompagnino la politica ambientale. Il secondo elemento è dato dalla composizione potenziale della spesa all'interno di questo Asse. Infatti, pur prevedendo l'attivazione della maggior parte delle misure previste, la quota più rilevante degli interventi di ammodernamento delle strutture aziendali richiede la realizzazione di investimenti, il cui valore unitario è ovviamente superiore a quello relativo a misure che prevedono l'erogazione di premi e/o indennità. Tale circostanza incide naturalmente sulla dotazione complessiva di risorse assegnata all'Asse.

Il 43,85% di risorse assegnate all'Asse II conferma l'attenzione della strategia di intervento del PSN verso la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali. Tale attenzione è rafforzata dal fatto che le risorse reali a favore di questo obiettivo aumentano rispetto alla programmazione 2000-2006. Oltre al minor peso degli impegni pregressi, che si riducono al 17,1% della disponibilità totale rispetto al 23,3% della passata programmazione, il concomitante aumento del cofinanziamento nazionale a carico delle misure dell'Asse II, rende disponibili più risorse pubbliche per nuovi impegni. La scelta operata a carico dell'Asse II è motivata, inoltre, dalla convinzione che l'efficacia della politica agro-ambientale può essere migliorata se accompagnata da interventi a sostegno dell'ammodernamento strutturale del settore agricolo, in particolare mediante il sostegno agli investimenti, alla formazione e ai servizi di consulenza (Asse I) finalizzati ad aumentare le prestazioni ambientali dell'agricoltura e della silvicoltura, ma anche mediante interventi di

(9) Il 3,1% destinato all'Assistenza Tecnica comprende anche la quota riservata alla RRN.

(10) La quota riservata all'Asse IV, trattandosi di un Asse "metodologico", potrà subire variazioni in aumento senza comportare alcuna riduzione del peso degli altri Assi.

(11) Nella programmazione 2000-2006 la ripartizione percentuale tra le misure riclassificate secondo gli assi prioritari del 2007-2013 prevedeva, in termini di spesa pubblica programmata: il 47% nell'Asse I, il 41% nell'Asse II e il 12% nell'Asse III (inclusi gli interventi del programma LEADER+).

valorizzazione delle risorse naturali (Asse III). Infine, va anche considerato che le misure di questo Asse prevedono per lo più l'erogazione di premi (prevalentemente agro-ambientali) il cui valore unitario incide relativamente meno rispetto agli interventi finanziati nell'Asse I.

La quota relativamente più contenuta di risorse assegnate all'Asse III (15,35%) è motivata in primo luogo dal fatto che una strategia di sviluppo rurale sostenibile delle aree rurali non può prescindere dal sostegno agli interventi del settore agricolo e forestale e dall'incentivazione di pratiche agricole e forestali eco-compatibili, che assegnino un ruolo centrale alle risorse endogene delle aree stesse. L'efficacia degli interventi dell'Asse III dipende anche dalla strategia adottata negli altri due Assi. Tale circostanza, da un lato, rafforza le scelte effettuate con riferimento all'assegnazione di risorse agli Assi I e II, dall'altro, richiede che l'intervento dell'Asse III non prescinda dall'integrazione con gli altri Assi. Non va sottovalutato, inoltre, che la maggior parte delle misure dell'Asse III non interverrà orizzontalmente su tutto il territorio nazionale e che per lo sviluppo socio-economico di tali aree interviene anche la politica di coesione. Infine, va anche considerato che l'ambito di intervento del FEASR è dal punto di vista generale limitato a interventi di piccole dimensioni, per le caratteristiche dei potenziali beneficiari (aziende agricole con necessità di diversificare reddito agricolo e micro-imprese), per il regime *de minimis* a essi applicabile e per le caratteristiche locali dell'intervento.

Normativa di riferimento:

- Reg. CE n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Reg. CE n. 1974/2006 della Commissione, recante disposizioni applicative del regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio;
- Reg. CE n. 1974/2006 della Commissione, recante disposizioni attuative delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale;
- Reg. CE n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della PAC.

## 2.2.2 Il Quadro Strategico Nazionale

L'analisi di base condotta nel QSN 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.

A fronte di questi fattori di difficoltà, comuni a tutto il Paese, ma particolarmente gravi nel Mezzogiorno, la strategia unitaria per il 2007-2013 tracciata nell'ambito del QSN si articola nei seguenti quattro macro-obiettivi, a loro volta suddivisi in priorità tematiche di riferimento:

1. Sviluppare i circuiti della conoscenza

*Priorità di riferimento:*

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1);
- promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2).

2. Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori

*Priorità di riferimento:*

- energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3);
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).

3. Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza

*Priorità di riferimento:*

- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5);
- reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6);
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7);
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).

4. Internazionalizzare e modernizzare

*Priorità di riferimento:*

- apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9);
- governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

L'impianto strategico così delineato costituisce il riferimento costante per l'attuazione della politica regionale, per la scelta delle linee di intervento più adeguate ed efficaci, per orientare e qualificare l'azione della Pubblica Amministrazione, per valutare, durante il percorso, la qualità e la coerenza dell'azione pubblica.

Per una completa disamina delle priorità del QSN e della loro articolazione in obiettivi generali e specifici si veda lo schema seguente.

### **Priorità, Obiettivi generali e specifici del QSN**

**Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane**

**1.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio**

*1.1.1 Migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione, i risultati dell'apprendimento e agevolare la riconoscibilità delle competenze acquisite*

*1.1.2 Migliorare il governo dell'attuazione, l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e il rapporto con il territorio*

**1.2. Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale**

*1.2.1 Accrescere il tasso di partecipazione all'istruzione e formazione iniziale*

1.2.2 Innalzare i livelli medi dell'apprendimento, promuovere le eccellenze e garantire un livello minimo di competenze per tutti

1.2.3 Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo

**1.3. Aumentare la partecipazione a opportunità formative di base e avanzate lungo tutto l'arco della vita**

1.3.1 Garantire l'accessibilità a opportunità formative, certificate, per le competenze chiave e la cittadinanza attiva

1.3.2 Sostenere la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per aumentare la competitività

1.3.3 Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo

**1.4. Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività delle persone e degli attori economici del sistema**

1.4.1 Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese

1.4.2 Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori

**Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività**

**2.1. Rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese, per contribuire alla competitività e alla crescita economica; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati; innalzare il livello delle competenze e conoscenze scientifiche e tecniche nel sistema produttivo e nelle Istituzioni**

2.1.1 Qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi, in grado di assicurare fondi ai ricercatori più promettenti

2.1.2 Valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione

2.1.3 Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione

2.1.4 Valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l'attrazione di investimenti e talenti e l'assorbimento di risorse umane da parte del sistema delle imprese e favorendo una migliore e più intensa interazione fra queste ultime e le Università e i centri di ricerca e tecnologia

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

2.1.6 Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescerne la capacità di utilizzo, l'accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta

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)

**Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo**

**3.1. Promuovere le opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico**

3.1.1 Diversificazione delle fonti energetiche e aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili

3.1.2 Promozione dell'efficienza energetica e del risparmio dell'energia

**3.2. Garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali per la popolazione e le imprese**

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

3.2.2 Accrescere la capacità di offerta, qualità e efficienza del servizio di gestione dei rifiuti, rafforzando le filiere produttive a esso collegate e recuperare alle opportunità di sviluppo sostenibile i siti contaminati, anche a tutela della salute pubblica

**Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale**

**4.1. Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo**

4.1.1 Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro, con particolare attenzione alle pari opportunità e alle azioni di antidiscriminazione

4.1.2 Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.

**Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo**

**5.1. Valorizzare le risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, trasformandole in vantaggio competitivo per aumentare l'attrattività, anche turistica, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile**

5.1.1 Valorizzare la rete ecologica e tutelare la biodiversità per migliorare la qualità dell'ambiente e promuovere opportunità di sviluppo economico sostenibile

5.1.2 Valorizzare i beni e le attività culturali quale vantaggio comparato delle Regioni italiane per aumentarne l'attrattività territoriale, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti

5.1.3 Aumentare in maniera sostenibile la competitività internazionale delle destinazioni turistiche delle Regioni italiane, migliorando la qualità dell'offerta e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali e valorizzando gli specifici vantaggi competitivi locali, in primo luogo le risorse naturali e culturali

5.1.4 Rafforzare la capacità di conservazione e gestione delle risorse naturali e culturali mediante la cooperazione territoriale

**Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità**

**6.1. Accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo**

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.

6.1.2 Promuovere la mobilità urbana sostenibile e la logistica urbana

6.1.3 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

**Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione**

**7.1. Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche**

7.1.1 Aumentare la capacità delle Istituzioni locali quale condizione per l'efficacia di progetti locali e di area vasta e della governance del territorio.

7.1.2 Qualificare il partenariato socio-economico e rafforzarne il ruolo nello sviluppo locale

**7.2. Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale**

7.2.1 Migliorare l'efficacia dei servizi alle imprese.

<p>7.2.2 Sostenere la competitività dei sistemi produttivi locali favorendo anche la loro internazionalizzazione</p> <p>7.2.3 Contribuire al miglioramento dell'efficienza del mercato dei capitali</p> <p>7.2.4 Favorire l'emersione e contrastare l'irregolarità.</p> <p><b>7.3. 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</b></p> <p>7.3.1 Migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali.</p> <p>7.3.2 Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target</p> <p>7.3.3 Migliorare la qualità del lavoro e sostenere la mobilità geografica e professionale</p> <p><b>Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani</b></p> <p><b>8.1. Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali</b></p> <p>8.1.1 Sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento</p> <p>8.1.2 Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi</p> <p>8.1.3 Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza</p> <p><b>Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse</b></p> <p><b>9.1. Sviluppare la capacità di apertura del sistema economico nazionale e di attuare politiche di rapporti stabili e di radicamento sui mercati internazionali e favorire la localizzazione nel nostro Paese di capitali, investimenti, competenze e flussi di consumo provenienti dall'esterno, di qualità elevata, in grado di dare un contributo allo sviluppo nazionale</b></p> <p>9.1.1 Sviluppare le capacità di internazionalizzazione</p> <p>9.1.2 Favorire l'attrazione di investimenti, di consumi e di risorse di qualità</p> <p><b>Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci</b></p> <p><b>10.1. Elevare le capacità delle amministrazioni, accrescere i livelli di legalità, rafforzare il coinvolgimento del partenariato e contribuire all'apertura dei mercati dei servizi per una programmazione e gestione più efficace ed efficiente della politica regionale aggiuntiva.</b></p> <p>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</p> <p>10.1.2 Favorire un innalzamento dei livelli di legalità</p> <p>10.1.3 Favorire l'apertura dei mercati dei servizi, migliorare e adeguare la regolazione per conseguire condizioni più concorrenziali</p>
--

In tale contesto, il PAN contribuisce al conseguimento degli obiettivi previsti nella Priorità 7 del QSN "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione", a sua volta articolata in tre obiettivi generali:

1. Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche;
2. Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale
3. 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

La Priorità 7, al netto della riserva, assorbe 16% delle risorse QSN, una quota di risorse che, rispetto alle altre priorità risulta essere maggioritaria, la seconda per importanza. Tuttavia va segnalato come la Priorità 7 sia concentrata in modo più diretto su interventi legati alla promozione del sistema locale nel suo complesso, piuttosto che sul sostegno al finanziamento di progetti individuali di impresa. La questione è di grande rilievo per molti sistemi territoriali del Mezzogiorno.

In virtù della persistente difficoltà ad offrire servizi collettivi in ambito essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, svantaggio ancor più grave nel Mezzogiorno, il QSN ha individuato, inoltre, quattro obiettivi finali della politica italiana di sviluppo regionale, associati alle Priorità 1, 7, 4 e 3:

- elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
- aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;

- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani;

ai quali attribuisce un ruolo chiave per ampliare le opportunità degli individui e creare condizioni favorevoli per l'attrazione di investimenti privati

Per tali obiettivi di servizio sono stati selezionati undici indicatori statistici in grado di rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, garantire comprensione e condivisione pubblica, ed indicare chiaramente l'Istituzione responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio ai diversi livelli di governo coinvolti. A ciascun indicatore è stato associato un valore obiettivo vincolante (*target*), il cui raggiungimento alla fine del periodo di programmazione (anno 2013) innesca un meccanismo di incentivazione per le Regioni del Mezzogiorno, al pari del sistema di premialità nazionale prevista per la fase 2000/2006.

Normativa di riferimento:

- Reg. CE n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999;
- Reg. CE n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999;
- Reg. CE n. 1828/2006 della Commissione, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento n. 1083/2006 del Consiglio, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale;
- Reg. CE n. 1081/2005 del del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999.

### 2.2.3 Il Programma Quadro per il Settore Forestale

Le politiche forestali nazionali, con il trasferimento negli anni settanta alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foresta<sup>12</sup> hanno subito una radicale modifica. Allo Stato sono, infatti, rimaste residue competenze di carattere generale e programmatico, ridimensionando, anche, le competenze gestionali esercitate attraverso il Corpo Forestale dello Stato (CFS), venendosi quindi a creare sul territorio nazionale un quadro normativo regionale disomogeneo e diversificato, con la conseguente attuazione di differenti politiche. Principalmente le politiche forestali regionali vengono rivolte alla definizione dei criteri di gestione e utilizzazione del territorio, esaltando soprattutto le funzioni protettive e produttive dei boschi e in particolare la salvaguardia dagli incendi boschivi. Rimane comunque presente l'approccio vincolistico e di limitazioni dettato dalla legge Serpieri<sup>13</sup> del 1923, che regolava e disciplinava precedentemente il settore forestale nazionale e con cui si conciliava l'aspetto produttivistico del bosco con quello sociale, inteso però solamente come mezzo di difesa contro fenomeni di dissesto idrogeologico.

<sup>12</sup> Dpr N.11 del 15 gennaio 1972, e Dpr N.616 del 24 luglio 1977.

<sup>13</sup> Regio decreto legge n. 3267 del 1923 "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani".

Con il decentramento<sup>14</sup> attuativo della politica agricola e forestale, con le leggi Bassanini e in fine con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 lo scenario normativo nazionale cambia ancora. La materia forestale diventa definitivamente di esclusiva competenza delle Regioni, lasciando allo Stato soltanto la tutela dell'ambiente. Per quanto riguarda invece il governo del territorio (Programmazione e pianificazione), rimane ancora oggi oggetto di legislazione concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. La mancanza di un coordinamento tra la normativa ambientale e quella più specifica in materia forestale, nonché l'assenza di una definizione univoca di alcuni termini chiave (bosco, foresta, taglio colturale), hanno lasciato un vuoto che spesso ha determinato interpretazioni non univoche oggetto di numerose sentenze del TAR e della Corte di Cassazione.

Contemporaneamente anche il contesto politico e normativo Comunitario e internazionale in materia forestale cambia sensibilmente. Con l'approvazione della Risoluzione 1999/C/56/01, sulla Strategia forestale dell'Unione europea, il Consiglio ha affermato che *“l'UE può positivamente contribuire all'attuazione della gestione forestale sostenibile promuovendo il ruolo multifunzionale delle foreste e riconoscendo agli Stati membri il ruolo e la responsabilità nella formulazione delle politiche forestali”*. Viene così definita una strategia forestale comune, rappresentata principalmente dal riordino e revisione delle azioni forestali portate avanti a vario titolo dalla Comunità in accordo con gli impegni internazionali assunti in materia di foreste a Rio de Janeiro nel 1992, nonché con il processo Paneuropeo delle conferenze Ministeriali per la protezione delle foreste<sup>15</sup> (MCPFE, in particolare di Helsinki nel 1993). La strategia forestale europea viene articolata in principi guida di dettaglio e ne viene prevista la verifica dell'attuazione, contenuta nella comunicazione della Commissione europea COM(2005)84 del 10 marzo 2005, con cui si esaminano i progressi compiuti dal lancio della strategia ed analizzati i nuovi problemi ai quali il settore deve far fronte. Pur ribadendo la sostanziale validità dei principi fondamentali già individuati nella documento del 1998, ovvero la necessità di raggiungere una gestione forestale sostenibile e di valorizzare la multifunzionalità delle foreste, la Commissione propone interventi per il futuro, utilizzando un nuovo approccio integrato. Pertanto, con la comunicazione COM (2006)302, nel giugno del 2006 viene presentato il Piano d'Azione dell'UE per le Foreste (PAF), redatto dopo una lunga concertazione tra Paesi membri e servizi della Commissione europea. Il PAF rappresenta un quadro unitario d'orientamento per gli interventi forestali realizzati dagli Stati membri e dalle istituzioni Comunitarie. Il piano, che presenta quattro obiettivi prioritari è articolati in 18 azioni chiave e 53 attività, e intende valorizzare il patrimonio forestale della Comunità, mantenendo e rafforzando il ruolo multifunzionale delle foreste attraverso una gestione attiva e consapevole dei boschi. Ciò, per offrire materie prime rinnovabili e compatibili con l'ambiente e per sostenere, in particolare nelle aree rurali, lo sviluppo economico territoriale, l'occupazione, la fornitura di beni e servizi ai cittadini e la salvaguardia delle risorse ambientali.

<p><b>Accrescere la competitività forestale nel lungo periodo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Esaminare gli effetti della globalizzazione sulla redditività e sulla competitività delle foreste;</li> <li>2. Stimolare la ricerca e lo sviluppo tecnologico per migliorare la competitività del settore forestale;</li> <li>3. Scambio ed esame delle esperienze relative alla valutazione e alla commercializzazione di beni e servizi della filiera forestale diversi dal legno;</li> <li>4. Promuovere l'utilizzo della biomassa forestale per la produzione di energia;</li> <li>5. Promuovere la cooperazione tra proprietari di boschi e potenziare l'istruzione e la formazione nel campo forestale;</li> </ol>
<p><b>Proteggere e migliorare le condizioni dell'ambiente</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Favorire il rispetto da parte dell'UE degli impegni relativi all'attenuazione dei cambiamenti climatici, assunti nel quadro dell'UNFCCC e del relativo protocollo di Kyoto, e stimolare l'adattamento agli effetti di tali cambiamenti;</li> <li>7. Contribuire al conseguimento degli obiettivi comunitari riveduti in materia di diversità biologica per il 2010 e oltre</li> </ol>

14 Decreto legislativo n. 143/97

15 Conferenze ministeriali (in particolare ci si riferisce a quelle tenutesi a Strasburgo nel 1990, ad Helsinki nel 1993 e a Lisbona nel 1998) note anche come MCPFE o Processo Pan-europeo, che vede i Ministri europei, responsabili per la gestione delle foreste, ufficialmente impegnati a portare avanti una serie di attività comuni.

tale orizzonte;
8. Impegnarsi per la realizzazione di un sistema europeo di sorveglianza delle foreste;
9. Migliorare la tutela delle foreste dell'UE;
<b>Contribuire a un miglioramento della qualità della vita per i cittadini europei</b>
10. Incentivare l'educazione e l'informazione ambientale;
11. Mantenere e valorizzare la funzione di difesa delle foreste;
12. Studiare il potenziale dei boschi urbani e periurbani;
<b>Promuovere il coordinamento e la comunicazione</b>
13. Rafforzare il ruolo del Comitato permanente forestale;
14. Rafforzare il coordinamento tra le varie politiche settoriali per le questioni inerenti alle foreste;
15. Applicare ai programmi forestali nazionali un metodo aperto di coordinamento;
16. Innalzare il profilo dell'Unione nelle azioni internazionali riguardanti le foreste;
17. Stimolare l'impiego del legno e degli altri prodotti della foresta provenienti da foreste gestite secondo i principi della sostenibilità;
18. Migliorare lo scambio di informazioni e la comunicazione;

Dall'analisi delle differenti condizioni naturali, sociali, economiche e culturali presenti all'interno del territorio dell'Unione, il PAF riconosce la necessità di approcci e azioni specifiche, mirate e differenti, sottolineando inoltre l'importante ruolo dei proprietari forestali nella gestione sostenibile delle foreste. Vengono incoraggiate l'innovazione e le attività di ricerca, la formazione specifica per proprietari e addetti, proposte delle azioni che mirano ad ottimizzare l'utilizzo di risorse forestali per la produzione energetica, includendo anche elementi specifici che concorrono al raggiungimento degli obiettivi ambientali comunitari, legati alle problematiche del cambiamento climatico e della biodiversità.

Per l'attuazione del PAF (2007- 2011), è previsto che gli Stati membri utilizzino alcuni grandi strumenti di politica settoriale, che avranno vigore nel periodo finanziario 2007-2013, i quali forniranno indirizzo e sostegno al settore forestale. I due principali sono rappresentati dal Regolamento (CE) N. 1698/05 sullo sviluppo rurale e dal Regolamento (CE) N. 618/2007 LIFE+, che saranno affiancati anche da altri strumenti comunitari quali i Fondi strutturali, quelli per la ricerca e la cooperazione, oltre che dalle iniziative dei singoli Stati membri.

L'Italia, come Stato membro dell'UE, conformemente agli accordi stipulati nel processo Paneuropeo delle conferenze MCPFE e in aderenza alla Strategia forestale europea si è impegna a “formulare e/o implementare” *Programmi Forestali Nazionali o strumenti equivalenti, per poter così applicare, sviluppare e coordinare su scala nazionale i principi assunti a livello internazionale ed europeo*”. In tale contesto, assume particolare importanza il decreto legislativo N. 227/2001 “Orientamento e modernizzazione del settore forestale”, che si configura come una vera e propria legge quadro nazionale, riconoscendo la fondamentale necessità di legare la politica forestale nazionale, agli impegni sottoscritti dal nostro Paese in sede comunitaria e internazionale. Questa norma, in qualche modo colma le lacune normative esistenti, introducendo un collegamento tra la normativa propria del settore forestale e quella paesistico ambientale, riconoscendo anche l'importanza della silvicoltura nella conservazione attiva delle risorse forestali e come strumento per lo sviluppo socioeconomico delle popolazioni rurali e montane.

Nel 2005, sono state emanate, dal Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare (MATTM) e dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), le “Linee Guida di programmazione forestale<sup>16</sup>”, in cui si definiscono le linee di tutela e gli elementi strategici essenziali che la politica forestale regionale deve seguire per la conservazione, valorizzazione e sviluppo delle foreste e dei prodotti forestali.

Le Linee guida non sopperiscono alla mancanza di un reale documento nazionale di pianificazione forestale e la competenza esclusiva delle regioni in tale ambito ha contribuito a rendere i Piani Forestali Regionali (PFR), (dove realizzati) gli unici veri e propri strumenti di programmazione

<sup>16</sup> Decreto Ministeriale 16 giugno 2005 (GU n.255 del 2 novembre 2005).

territoriale del settore. Anche per la nuova fase di programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013, viene ribadita la necessità di adottare Piani forestali nazionali o strumenti equivalenti (nel caso del decentramento previsto dal nostro paese ci si riferisce a Piani regionali), ispirati agli impegni contratti in ambito internazionale, per poter dare coerenza alle misure a favore del settore forestale e un valido contributo all'attuazione della Strategia forestale comunitaria. I nuovi Piani forestali regionali, in parte già adottati o in corso di predisposizione, rappresentano oggi un fondamentale strumento strategico sia per il coordinamento della gestione e dello sviluppo che per garantire una effettiva gestione sul territorio.

Un'importante momento di analisi per il settore forestale nazionale è stato offerto dal nuovo approccio alla programmazione per lo Sviluppo rurale 2007-2013 con la definizione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN). Le strategie nazionali individuate nel PSN per il settore forestale sono state precedute da un documento tecnico, redatto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e condiviso con le Regioni, dal titolo “Foreste e cambiamento climatico<sup>17</sup>”. Pur rimanendo concentrato sulle tematiche inerenti la politica di sviluppo rurale sono stati proposti alcuni elementi guida per un approccio comune nella programmazione regionale che partono dalle conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg (2001) “una (forte) crescita economica deve andare di pari passo con un utilizzo sostenibile delle risorse naturali”. In aderenza ai principi enunciati dalla Strategia forestale dell'UE, e agli impegni internazionali<sup>18</sup> assunti dall'Italia per il settore forestale, sono state integrate, nell'architettura della strategia nazionale per lo sviluppo rurale, le seguenti Linee strategiche forestali:

- Stimolare la gestione forestale attiva attraverso la creazione, incentivazione e consolidamento di nuovi modelli organizzativi per la gestione delle proprietà forestali;
- Promuovere le produzioni forestali di alta qualità, soprattutto nella logica degli impieghi locali in filiere “corte” attraverso interventi sulla filiera produttiva che permettano la ripresa di competitività delle utilizzazioni forestali;
- Promuovere e incentivare l'utilizzo energetico delle biomasse, collegando la produzione agli interventi di miglioramento ambientale, di gestione dei cedui e alle piantagioni specifiche, rivolgendo particolare attenzione alle necessità di ammodernamento e adeguamento delle strutture logistiche e delle infrastrutture, vincolando gli interventi al mantenimento di filiere locali;
- Promuovere e valorizzare la produzione di prodotti forestali non legnosi e di servizi turistico/ricreativi offerti dal bosco come prodotti di nicchia, eventualmente con forme di integrazione a strategie di marketing territoriale.

Nella definizione degli obiettivi del PSN è stata considerata prioritaria la necessità di mantenere per il patrimonio forestale nazionale forme di gestione attiva, al fine di assicurare la stabilità del territorio e la continuità nell'erogazione di servizi ambientali e paesaggistici, oltre che garantire la funzione economica dei boschi al fine di favorire anche la permanenza della popolazione nelle aree rurali e montane. Il cofinanziamento del FEASR propone, quindi, ai beneficiari degli interventi dei PSR, l'adozione di processi innovativi per ridurre i costi di produzione, migliorare la gestione, valorizzare e ammodernare la dotazione infrastrutturale delle imprese e delle aziende forestali, per poter così contribuire al raggiungimento degli obiettivi comunitari di competitività, di salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio rurale e di miglioramento della qualità della vita e diversificazione

---

17 Per ulteriori approfondimenti si rimanda al contributo tematico alla stesura del Piano Strategico Nazionale “Foreste e cambiamento climatico - Sviluppo rurale”(www.politicheagricole.it)

18 Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) e Processo Pan-europeo delle foreste in Europa (MCPFE).

dell'economia rurale e montana. In generale gli interventi rivolti al settore forestale prevedono, oltre ad azioni di investimento nelle imprese di utilizzazione forestale, di prima trasformazione, di imboscamento e prevenzione incendi, soprattutto interventi rivolti alla tutela e salvaguardia del patrimonio forestale come fondamentale risorsa ambientale e sociale, tra queste vi sono anche nuove misure connesse alla realizzazione di investimenti non produttivi o di attività in aree protette. Inoltre, il PSN proponendo una chiara demarcazione degli interventi ha insistito molto nell'integrazione tra i diversi fondi comunitari e nazionali e al fine di sfruttare strategicamente i finanziamenti, ed evitare sovrapposizione nelle tipologie di operazioni.

La Legge finanziaria 2007, che al comma 1082 prevede la predisposizione di un Programma Quadro Strategico Nazionale per il settore forestale (i cui lavori sono stati avviati nel gennaio del 2008 dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), con un tavolo tecnico multidisciplinare), al fine di definire una chiara Strategia forestale nazionale, rispondendo così alle esigenze regionali di omogeneizzazione delle politiche per lo sviluppo del settore forestale e di coordinamento degli interventi e degli strumenti di programmazione e di finanziamento esistenti sul territorio.

Il documento proposto alle amministrazioni regionali, prima della sua approvazione in Conferenza Stato Regioni, è stato redatto partendo proprio dall'esperienza di coordinamento delle strategie nazionali di sviluppo per il settore forestale individuate nei diversi documenti di programmazione nazionale per il periodo 2007-2013.

In aderenza al PAF dell'Unione Europea e sulla base delle Linee guida nazionali il PQSF è teso a definire, rappresentare e condividere i principi di indirizzo internazionale (CBD, MCPFE, UNFCCC-Protocollo di Kyoto, ecc.), in modo complementare e coordinato alle politiche forestali già definite e attuate dalle amministrazioni regionali. Esso intende, 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-lungo termine ed essere uno strumento condiviso internamente che rappresenti all'estero uniformemente la realtà forestale nazionale.

In questo contesto, il PQSF mantiene una continuità con la politica forestale nazionale già definita nelle Linee guida del d.lgs N. 227/01 che individua come obiettivi prioritari il rafforzamento della competitività, la tutela dell'ambiente e il miglioramento delle condizioni socio-economiche locali, definendo per il settore forestale nazionale il seguente Obiettivo generale: *“garantire e incentivare una gestione forestale sostenibile, al fine di tutelare il territorio, contenere il cambiamento climatico e rinforzare la filiera foresta legno dalla base produttiva garantendo, nel lungo termine, sia la multifunzionalità del bosco che la sua difesa”*.

Alla luce dell'analisi di dettaglio del settore forestale nazionale, che ha messo in evidenza le principali criticità e i fabbisogni, l'obiettivo generale è stato ulteriormente dettagliato in quattro Obiettivi prioritari che rappresentano un'interpretazione nazionale della Strategia forestale comunitaria e vengono definiti in aderenza al PAF europeo, coerentemente ai documenti di programmazione e indirizzo internazionali, comunitari e nazionali per l'occupazione, l'ambiente, l'energia e lo sviluppo socioeconomico. I quattro Obiettivi prioritari nazionali vengono a loro volta ulteriormente dettagliati nei rispettivi Obiettivi specifici.

Le regioni, come definito dal documento Linee guida di programmazione, previsto all'art.3 del d.lgs N. 227/2001, nel pianificare la gestione e lo sviluppo del settore forestale e al fine di raggiungere una gestione ottimale degli ecosistemi forestali, dovranno quindi tenere conto del ruolo multifunzionale della foresta e rispondere agli obiettivi strategici e agli indirizzi internazionali, comunitari e agli Obiettivi prioritari nazionali che sviluppano e aggiornano le indicazioni già presenti nel documento Linee guida di programmazione. Sul territorio nazionale gli interventi attualmente previsti a favore del settore forestale, nei differenti strumenti di programmazione

vigenti (PSR, PO, PFR, ecc), dovranno concorrere all’attuazione degli Obiettivi nazionali definiti dal PQSF per la realizzazione della Strategia forestale nazionale e quindi comunitaria.

<b>Obiettivi PROPOSTA PROGRAMMA QUADRO SETTORE FORESTALE</b>	
<b>A. SVILUPPARE UNA ECONOMIA FORESTALE EFFICIENTE E INNOVATIVA;</b>	
	Migliorare la competitività nel lungo periodo del settore forestale, individuando i presupposti per l’uso sostenibile del patrimonio forestale.
A.1.	Incrementare la gestione forestale sostenibile, valorizzando anche le aree marginali e a macchiatico negativo;
A.2.	Rafforzare l’efficienza della filiera foresta-legno (dall’utilizzazione alla trasformazione)
A.3.	Stimolare la ricerca e lo sviluppo tecnologico per migliorare la competitività del settore forestale
A.4.	Incentivare la diversificazione dei beni e dei servizi della filiera forestale diversi dal legno
A.5.	Promuovere e ottimizzare la produzione e l’utilizzo sostenibile delle biomasse forestali
A.6.	Promuovere la cooperazione tra proprietari dei boschi e operatori del settore con forme di gestione innovative
A.7.	Incentivare la formazione e l’informazione in ambito forestale
A.8.	Migliorare la qualità dei prodotti forestali nazionali, legnosi e non, e incentivarne l’impiego
<b>B. TUTELARE IL TERRITORIO E L’AMBIENTE;</b>	
	Mantenere e migliorare la funzione protettiva delle formazioni forestali e difenderle dalle avversità naturali e antropiche. Tutelare la biodiversità, la diversità paesaggistica, l’assorbimento del carbonio, l’integrità e la salute degli ecosistemi forestali.
B.1.	Salvaguardare l’integrità territoriale, la superficie, la struttura e la salute del patrimonio forestale nazionale;
B.2.	Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, migliorando il contributo forestale al ciclo del carbonio e valorizzando gli adattamenti agli effetti;
B.3.	Tutelare la diversità biologica, degli ecosistemi forestali, mirando ad una rete di aree protette forestali ed alla connettività ecologica;
B.4.	Tutelare la diversità e complessità paesaggistica;
B.5.	Mantenere e valorizzare la funzione di difesa delle formazioni forestali, con particolare riguardo all’assetto idrogeologico e alla tutela delle acque;
B.6.	Ricostruzione del potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi e introduzione di azioni di monitoraggio e prevenzione;
<b>C. GARANTIRE LE PRESTAZIONI DI INTERESSE PUBBLICO E SOCIALE;</b>	
	Mantenere e valorizzare la dimensione sociale e culturale delle foreste, trasformando i boschi in uno strumento di sviluppo, coesione sociale e territoriale.
C.1.	Promuovere e divulgare l’educazione e l’informazione al rispetto degli ecosistemi forestali, promuovendo una nuova diffusa cultura forestale
C.2.	Favorire l’uso ricreativo responsabile e il turismo sostenibile delle foreste
C.3.	Mantenere e valorizzare i boschi urbani, periurbani e di pianura
C.4.	Valorizzare i servizi di interesse pubblico e sociale forniti dalla corretta gestione forestale
<b>D. FAVORIRE IL COORDINAMENTO E LA COMUNICAZIONE,</b>	
	Migliorare la cooperazione interistituzionale al fine di coordinare e calibrare gli obiettivi economici, ambientali e socioculturali ai diversi livelli organizzativi e istituzionali, informando anche il pubblico e la società civile.
D.1.	Incentivare e promuovere, tra le Istituzioni competenti in materia, il coordinamento e lo scambio di informazione e il raccordo tra i diversi sistemi informativi;
D.2.	Migliorare lo scambio di informazioni diffondendo le esperienze, le buone prassi e le innovazioni nel settore;
D.3.	Promuovere il coordinamento della ricerca in ambito forestale;
D.4.	Incentivare la partecipazione pubblica e sociale nella formulazione di politiche, strategie e programmi;
D.5.	Incentivare l’armonizzazione delle informazioni e delle statistiche del settore forestale;
D.6.	Promuovere l’armonizzazione della normativa e degli atti di programmazione in ambito forestale e ambientale per la semplificazione delle procedure;
D.7.	Promuovere la comunicazione e sensibilizzazione della società sul ruolo delle attività in foresta come strumento di conservazione

## 2.2.4 Il Piano Nazionale sulla Biodiversità di interesse agricolo

Il piano nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo, attraverso l’analisi delle più importanti problematiche connesse alla scomparsa e alla continua erosione delle risorse genetiche animali, vegetali e microbiche, si pone l’obiettivo di fornire le linee guida per la preservazione e la

valorizzazione delle risorse genetiche presenti in agricoltura, nel rispetto della normativa esistente e dei principi contenuti nei documenti programmatici nazionali e internazionali.

In considerazione della numerosità delle iniziative attivate a livello internazionale e nazionale (Stato e Regioni e Province Autonome), del fatto che l'agricoltura, la silvicoltura e la zootecnia sono attività economiche direttamente dipendenti dalle risorse rinnovabili e del ruolo fondamentale che sono chiamate a svolgere nella conservazione della diversità biologica, l'obiettivo generale del piano è quello di coordinare l'insieme delle iniziative e dei rapporti con gli Organismi nazionali ed internazionali impegnati sulla biodiversità in agricoltura. Inoltre, è necessario dare alle Regioni e Province autonome, chiamate all'attuazione del Trattato FAO dalla L. 101/2004, concrete risposte alle problematiche emerse, al fine di tentare di introdurre un sistema nazionale di tutela della biodiversità agraria capace di riportare sul territorio gran parte della biodiversità scomparsa o a rischio di estinzione, a vantaggio della tutela dell'ambiente, di un'agricoltura sostenibile e dello sviluppo rurale. Così facendo, il sistema sarà anche in grado di contribuire agli obblighi derivanti dall'attuazione dei trattati internazionali.

In quest'ottica, fondamentale sarà la definizione di un metodo comune di lavoro e di approccio alla tutela della biodiversità agraria vegetale e animale, condiviso tra tutti i soggetti operanti nel settore pubblico e privato e nel mondo della ricerca (CRA, CNR, Università, altri Istituti pubblici o privati), al fine di rendere omogenei gli interventi specifici e confrontabili i risultati.

Il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, ha attivato e dovrà continuare a prevedere una serie di iniziative per far fronte agli impegni internazionali e per garantire la salvaguardia dei patrimoni genetici presenti nel Paese, razionalizzando gli interventi attualmente in atto nel settore volti a favorire la creazione di sinergie sia in termini di azioni da attivare, che di disponibilità finanziarie.

### 3. Gli obiettivi del programma: la ricostruzione del quadro logico

#### 3.1 La coerenza esterna

Il Programma di interesse strategico nazionale “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” si inserisce nell’ambito degli obiettivi e delle priorità definite nell’ambito del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo (QSN) e si inquadra, in particolare, all’interno della priorità “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”.

Stante questo contesto generale di riferimento (si veda paragrafo 2.2), per la definizione degli obiettivi del programma il Mipaaf ha fatto riferimento agli obiettivi prioritari e alle linee di policy individuate all’interno del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN). L’opportunità di tale scelta deriva anche dal fatto che sia il QSN, sia il PSN definiscono gli ambiti di complementarità tra la politica di sviluppo rurale cofinanziata dal FEASR e la politica di coesione, in funzione delle rispettive priorità strategiche.

In alcuni di tali ambiti era opportuno, quindi, che il Mipaaf individuasse nel Programma “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” interventi complementari a quelli previsti nei programmi di sviluppo rurale (FEASR), nei programmi operativi della politica di coesione (FESR e FSE) e in quelli relativi alla politica nazionale aggiuntiva (FAS).

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.

Il programma ha assunto, 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 PAN	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;

	<p>Obiettivo operativo 3 – Ricerca per la competitività</p> <p>Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale</p>
2. Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale	Obiettivi operativo 5 – Competitività settore forestale
3. Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche	<p>Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica</p> <p>Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari</p> <p>Obiettivo operativo 8– Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali</p>
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

Al fine di verificare la coerenza esterna del PAN in particolare con il QSN, è stata predisposta una matrice di correlazione tra tutte le priorità/obiettivi generali e specifici del QSN e gli obiettivi operativi del PAN (v. schemi pagine seguenti).

Da tale matrice emerge come il PAN, seppure incardinato nella priorità 7 del QSN, contribuisce 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.

Salto pagina 1 per matrice coerenza

Salto pagina 2 per matrice coerenza

Salto pagina 3 per matrice coerenza

Di seguito si evidenziano i principali elementi di coerenza per ciascun obiettivo operativo del PAN rappresentati nella matrice, 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 pensione 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 coerente 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.

*Obiettivo 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 (si veda quanto detto nel paragrafo 2.2).

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.

A sua volta il PAN “Competitività sistemi agricoli e rurali”, come strumento di attuazione delle scelte programmatiche condotte sia su scala nazionale, che a livello regionale risponde in modo coordinato ed integrato alle scelte contenute nei programmi regionali e interregionali. 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. E' 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".

Per concludere sulla coerenza del PAN con il QSN, è opportuno ricordare che il PAN si inserisce in modo strategico con le opzioni che il QSN riconosce per le aree rurali.

Infatti, il QSN evidenzia come “sia necessario rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive, migliorandone la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e internazionale, favorendo anche l’innovazione dei processi produttivi... Per rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle singole filiere produttive, è prioritario intervenire per favorire il miglioramento del capitale umano e del mercato del lavoro; la creazione di *network* di ricerca nelle aree rurali; l’internazionalizzazione delle PMI, anche attraverso la costituzione di partenariati mirati nelle aree strategiche per questo settore; la promozione dell’efficienza energetica, delle eco-innovazioni e dello sviluppo delle tecnologie rinnovabili e alternative.”

Gli aspetti sopra richiamati rappresentano la guida di lettura del PAN nel suo complesso.

### 3.2 La coerenza interna

Una volta analizzata la coerenza esterna del programma, l’analisi valutativa si concentra sulla coerenza interna, mediante la ricostruzione dei fabbisogni, così come individuati nel secondo capitolo, degli obiettivi e delle misure.

Sulla base dei punti forza e di debolezza evidenziati nel Programma e confermati in questo rapporto di valutazione nell’analisi del contesto socio-economico, il PAN stabilisce delle connessioni dirette tra gli obiettivi operativi e le misure, come mostra lo schema seguente.

Obiettivi di riferimento	Misure	% peso finanziario al netto di riserve
Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell’innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali	Misura 1 – Sostegno all’innovazione e alla competitività delle filiere e dei distretti agroindustriali	60%
Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell’innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali Obiettivo operativo 3 – Ricerca per la competitività	Misura 2 – Sostegno alla ricerca, all’innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale	6%
Obiettivo operativo 5 – Competitività settore forestale Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica	Misura 3 – Sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale mediante l’attivazione di procedure negoziali con le amministrazioni centrali e regionali interessate e coinvolte nella politica regionale unitaria	8%
Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto; Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale. Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari; Obiettivo operativo 8 – Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali;	Misura 4 – Azione di sistema sviluppo della progettualità	6%
Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale;	Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale	17%
Obiettivo operativo 10 – Azioni per la qualificazione e il miglioramento dell’attuazione del programma	Misura 6 – Assistenza tecnica	3%
Totale		100%

Dalla lettura del peso finanziario assegnato alle singole misure (depurato da risorse non assegnate alle singole misure come la riserva di programmazione al netto dell’accantonamento FAS per CPT), si evidenzia immediatamente come al rafforzamento diretto della competitività delle filiere produttive sia dedicato direttamente il 60% delle risorse, a cui si aggiunge un ulteriore 6% destinato

alla ricerca per l'innovazione. Il secondo obiettivo perseguito in termini finanziari è il sostegno al ricambio generazionale che assorbe il 17% delle risorse. Il rimanente 17% è destinato da un lato a ad azioni orizzontali per il supporto alla progettualità e al rafforzamento delle capacità istituzionali, e, dall'altro, agli investimenti per la logistica e il settore forestale.

Le scelte condotte risultano essere coerenti sia con i fabbisogni individuati sia con gli obiettivi previsti. In particolare, per quanto attiene ai fabbisogni si riportano i principali risultati emersi dall'analisi di contesto, che trovano connessione diretta con gli obiettivi previsti dal PAN:

Risultati analisi di contesto	Obiettivi del PAN
debolezza strutturale del settore primario non al riparo di effetti congiunturali (come condizioni climatiche ed emergenze sanitarie); esistenza di forti differenziazioni regionali: maggiore incidenza della fase produttiva rispetto alle fasi di trasformazione nel Mezzogiorno;	Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale;
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;	Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto;
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;	Obiettivo operativo 3 – Ricerca per la competitività
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;	Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali
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;	Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto;
progressivo abbandono della gestione attiva forestale, seppure in grado di assicurare sia reddito sia conservazione del paesaggio,	Obiettivo operativo 5 – Competitività settore forestale
consistenti fenomeni di senilizzazione degli addetti e scarso ricambio generazionale, che si ripercuotono negativamente sulla gestione d'azienda;	Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale;
avvio di dinamiche di diversificazione del reddito con l'integrazione tra agricole e turistiche,	Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale; Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale
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,	Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto; Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica
fenomeni di abbandono dell'attività primaria, si riflettono su un crescente degrado ecologico, idrogeologico e strutturale delle aree montane e marginali,	Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale; Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari;
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.	Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale; Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale Obiettivo operativo 8 – Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali;

## 4. L'analisi delle misure proposte nel PAN

Sulla base degli obiettivi del FAS, così come delineati nei capitoli precedenti, il Programma Attuativo Nazionale definisce 6 misure, come mostra lo schema seguente:

Obiettivi di riferimento	Misure	Importo (milioni di Euro)	%
Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali	Misura 1 – Sostegno all'innovazione e alla competitività delle filiere e dei distretti agroindustriali	476,00	54,4%
Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali	Misura 2 – Sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale	44,01	5,03%
Obiettivo operativo 5 – Competitività settore forestale Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica	Misura 3 – Sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale mediante l'attivazione di procedure negoziali con le amministrazioni centrali e regionali interessate e coinvolte nella politica regionale unitaria	65,01	7,43%
Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto; Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale. Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari; Obiettivo operativo 8– Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali;	Misura 4 – Azione di sistema sviluppo della progettualità	44,01	5,03%
Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale;	Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale	130,99	15%
Obiettivo operativo 10 – Azioni per la qualificazione e il miglioramento dell'attuazione del programma	Misura 6 – Assistenza tecnica	27,48	
Riserva di programmazione al netto dell'accantonamento FAS per CPT		86,80	9,92%
<b>Totale misure</b>		<b>874,30</b>	<b>99,92%</b>
Risorse per Conti Pubblici Territoriali (0,8% Programmi Attuativi FAS)		0,70	0,8%
<b>TOTALE</b>		<b>875,00</b>	<b>100%</b>

Fermo restando che i contenuti delle singole misure risultano essere in linea con gli obiettivi operativi proposti, e questi ultimi coerenti con gli altri strumenti di programmazione in essere (si veda capitolo 3), il presente capitolo della valutazione ex-ante è finalizzato a verificare i contenuti specifici delle singole misure, al fine di proporre aree di miglioramento e massimizzare, di conseguenza, i risultati. In particolare, si ritiene da un lato di utilizzare gli insegnamenti dal passato su temi che hanno visto il MiPAAF impegnato nel perseguimento degli obiettivi di policy previsti nel PAN, sia con compiti di Autorità responsabile dell'attuazione, sia con il ruolo di indirizzo e

coordinamento, e, dall'altro, di evidenziare l'aggiuntività delle misure proposte rispetto al più vasto campo di applicazione della politica di sviluppo rurale.

Dalla combinazione dei due livelli di analisi, scaturiscono suggerimenti e raccomandazioni finalizzati alla migliore implementazione delle misure.

## 4.1 Gli insegnamenti dal passato

Questo paragrafo analizza i tre principali strumenti di politica nazionale finalizzati al rafforzamento della competitività del sistema agro-industriale italiano, che si ritrovano in modo evidente all'interno del PAN:

Strumento	Misura di riferimento nel PAN
Contratti di Filiera	Misura 1, Misura 3 – parte logistica (3a); Misura 4
Il sistema di ricerca per l'agricoltura	Misura 2
Politica nazionale per le risorse idriche	Misura 3 – parte irrigazione (3c)
Misure in favore del ricambio generazionale (politica comunitaria e nazionale)	Misura 5

### 4.1.1 I contratti di filiera

Con il contratto di filiera<sup>19</sup> nasce il primo strumento di programmazione negoziata gestito dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF), strumento 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.

Il contratto si configura come un accordo tra un soggetto produttivo e l'Amministrazione pubblica che, garantendo il finanziamento, una volta approvata l'iniziativa, ne sorveglia l'attuazione rispetto agli obiettivi proposti. Gli effetti attesi sono settoriali e finalizzati:

1. alla crescita e all'innovazione delle principali filiere agroalimentari italiane,

---

<sup>19</sup> I contratti di filiera e di distretto, 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.

2. ad aumentare la competitività dei prodotti garantendo una massa critica della produzione, adeguata a competere sui mercati internazionali in termini di qualità, innovazione di prodotto e naturalmente di prezzo.

L'intervento ammissibile oltre a prevedere finanziamento per investimenti nelle aziende di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ammette aiuti innovativi ed originali destinati a rafforzare la competitività e l'immagine del prodotto come:

- la diffusione dei sistemi di qualità: la creazione di sistemi di controllo della qualità, promozione dei prodotti agricoli comprese operazioni di assistenza tecnica;
- la pubblicità dei prodotti di qualità, tipici e biologici;
- la ricerca finalizzata al miglioramento qualitativo delle produzioni.

Le condizioni di ammissibilità sono la multiregionalità, l'importo degli investimenti e il rapporto tra investimenti e produzione agricola coinvolta, come di seguito specificato.

I contratti di filiera devono avere carattere multiregionale, ossia devono svilupparsi in un ambito territoriale riguardante almeno tre regioni o due regioni per quei comparti la cui produzione nazionale ai prezzi di base è localizzata per almeno il 30% in tali regioni (dati ISTAT ultimo triennio disponibile). Nel caso di investimenti su tre o più regioni, gli investimenti massimi per una regione non possono superare il 50% del totale. Nel caso di contratto di filiera ricadente su due regioni, gli investimenti in una delle due regioni non possono superare il 70% del totale.

Gli "investimenti di filiera" non devono essere inferiori al 30% del totale degli investimenti previsti dal contratto. Gli "investimenti di filiera" sono quelli che hanno una ricaduta sulla totalità dei beneficiari o che vengono effettuati in forma comune da più beneficiari di regioni diverse.

L'investimento complessivo del contratto di filiera deve essere di importo superiore a 7 milioni di euro. Il rapporto tra il valore degli investimenti previsti e il valore della produzione agricola coinvolta nel contratto di filiera (valutata ai prezzi di base) deve essere almeno di 1 a 3 ovvero 1 a 2 nel caso di produzioni tipiche regolamentate ai sensi della normativa comunitaria (DOP, IGP, IGT, DOC, etc.).

Dal punto di vista procedurale, la formalizzazione del contratto prevede due distinti momenti. Il primo è legato alla presentazione della proposta progettuale che può essere effettuata da:

- cooperative, consorzi, piccole e medie imprese, organizzazioni di produttori riconosciute;
- soggetti a carattere interprofessionale;
- società costituite tra soggetti che esercitano attività agricola, imprese commerciali, industriali, di distribuzione, purché almeno il 51% del capitale sociale sia controllato, stabilmente, da imprenditori, cooperative o organizzazioni di produttori agricoli;
- associazioni temporanee di impresa costituite dai soggetti di cui sopra.

Il secondo, avviene a seguito dell'approvazione della proposta progettuale e della verifica dei requisiti normativi previsti, e prevede la presentazione dei progetti esecutivi dei singoli soggetti che partecipano alla filiera e che possono essere:

- piccole e medie imprese singole o associate che svolgono attività di produzione, di lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, forestali e zootecnici;
- organizzazioni di produttori agricoli;
- società costituite tra soggetti che esercitano attività agricola, imprese commerciali, industriali, di distribuzione, purché almeno il 51% del capitale sociale sia controllato, stabilmente, da imprenditori, cooperative o organizzazioni di produttori agricoli;
- consorzi di tutela.

Le agevolazioni a seconda dei soggetti, delle operazioni finanziate e dei territori in cui vengono concesse variano da un minimo del 40% al 100% della spesa prevista. La quota di contributo pubblico è concessa per metà in conto capitale, elevato al 100% dell'importo nel caso si tratti di operazioni che prevedono un aiuto a copertura totale, per l'altra metà sotto forma di finanziamento agevolato.

L'iter che ha accompagnato l'attuazione dei contratti di filiera è stato particolarmente lungo. Infatti, il processo di valutazione prevede che le domande di ammissione acquisite dal MiPAAF e dalle Regioni direttamente coinvolte nel progetto siano quindi sottoposte ad un esame articolato nelle seguenti tre fasi:

- a) fase preliminare di esame della ricevibilità della domanda, da parte del MiPAAF, diretta ad accertare la sussistenza dei requisiti formali in termini di regolarità e completezza della domanda e degli allegati;
- b) fase di valutazione della coerenza e conformità del piano progettuale con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, il regime di aiuti N 381/2003, i documenti di programmazione regionali (POR e PSR), di verifica della rilevanza nazionale dell'intervento e dell'impatto del piano progettuale sull'economia delle aree interessate; tale valutazione è effettuata dalla Commissione di servizi composta da rappresentanti del MiPAAF e delle Regioni interessate dagli interventi;
- c) fase di valutazione di merito e tecnico-economica del piano progettuale e dei progetti dei beneficiari, svolta da una Commissione composta da esperti in materie giuridiche, agronomiche ed economiche.

Nel corso delle diverse fasi di valutazione le Commissioni incaricate possono richiedere al soggetto proponente precisazioni utili ai fini dell'espletamento dell'istruttoria. Eventuali modifiche sostanziali apportate al piano progettuale nel corso dell'istruttoria possono determinare l'attribuzione alle domande di un ordine cronologico diverso da quello iniziale.

Al termine dell'istruttoria, il MiPAAF propone il contratto di filiera al CIPE per l'approvazione. In caso di approvazione, il MiPAAF procede alla stipula del contratto con il proponente e i beneficiari degli interventi.

Tale procedura 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.

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.

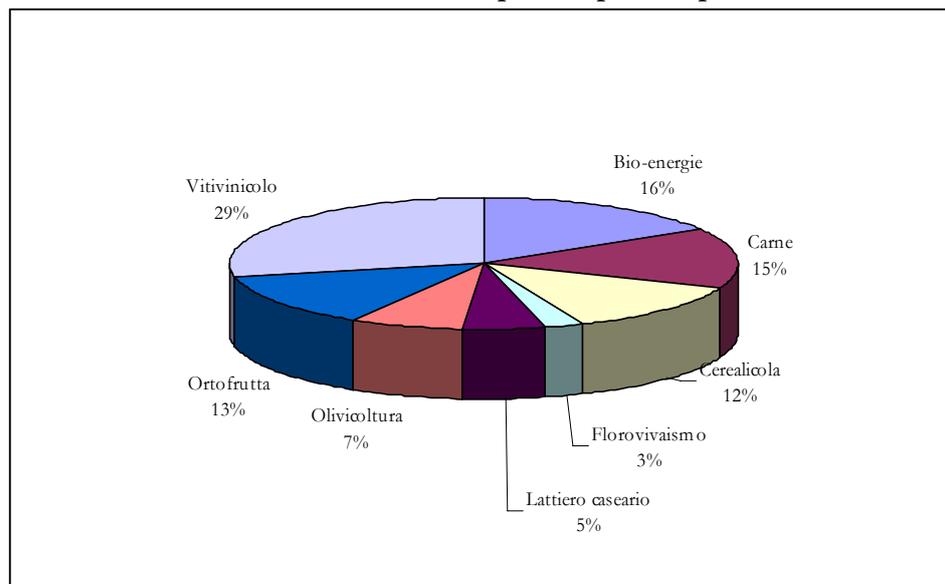
**Tabella 1 - Contratti di filiera approvati, settori, aziende e tipologie di finanziamento**

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
<b>Totale primo bando</b>		<b>356</b>	<b>256</b>	<b>212.045</b>	<b>120.273</b>
UNAPROL	Olivicoltura	14	14	16.156	12.924
Co.Agr. Energy	Bio-energie	13	13	36.101	28.881
Frumento di qualità	Cerealicola	19	19	18.594	13.748
<b>Totale secondo bando</b>		<b>46</b>	<b>46</b>	<b>70.851</b>	<b>55.553</b>
<b>Totale generale</b>		<b>402</b>	<b>302</b>	<b>282.896</b>	<b>175.826</b>

Fonte: Nostre elaborazioni da MiPAAF - progetti esecutivi - schede di sintesi e delibere CIPE

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.

**Grafico 1 – Distribuzione dei contributi previsti per comparto**

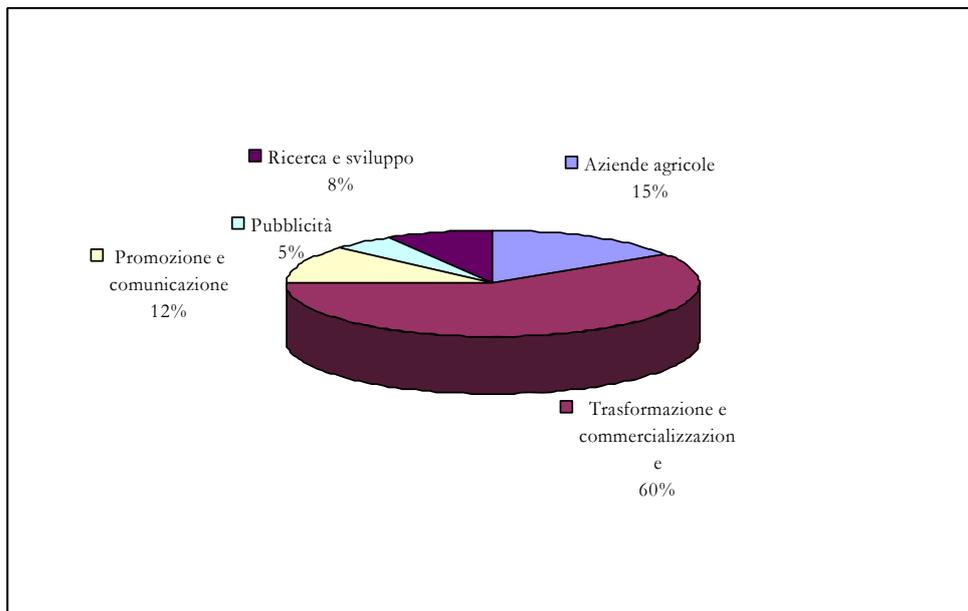


Fonte: nostre elaborazioni da MiPAAF - progetti esecutivi - schede di sintesi

In media i contratti di filiera vedono il coinvolgimento di 20 imprese, con un contributo di quasi 12 milioni di Euro, e, di conseguenza un contributo medio per impresa di 585 milioni di Euro. Tuttavia, molto varia risulta la dimensione finanziaria e fisica dei progetti. Particolarmente ampi sono quelli del settore vitivinicolo, dove è alta la presenza di imprese di produzione che hanno scelto la strada dell'integrazione per aumentare la propria competitività e valorizzare un prodotto che subisce una forte concorrenza sul mercato nazionale e globale. Più piccoli, almeno in termini di partecipazione di singole imprese, risultano i progetti per gli altri settori anche perché spesso coinvolgono soggetti già associati.

In media il 60% degli investimenti è destinato a sostenere la trasformazione e commercializzazione delle produzioni, il 15% delle risorse è dedicato all'adeguamento strutturale delle aziende agricole. Le attività promozionali assorbono il 17% (sommando le categorie di spesa promozione e pubblicità), mentre alla ricerca è dedicato l'8% degli investimenti (Grafico 2).

**Grafico 2 – Destinazione degli investimenti in relazione alle categorie di spesa**



Fonte: nostre elaborazioni da MiPAAF - progetti esecutivi - schede di sintesi

I valori medi, tuttavia, appiattiscono alcune sostanziali differenze che si riscontrano nei comparti. Infatti, l'obiettivo dei progetti risulta essere diversificato in relazione alle condizioni strutturali della filiera cui fa riferimento (tabella 2):

- i contratti nel comparto della carne privilegiano gli investimenti per l'ammodernamento delle imprese agricole, ossia investimenti tesi all'innovazione strutturale delle imprese zootecniche le cui condizioni di partenza presentano livelli di adeguamento alle norme e di innovazione tecnologica ancora bassi;
- nella filiera lattiero-casearia e quello cerealicola, i progetti puntano soprattutto all'innovazione dell'impresa alimentare legata al comparto. Rispondendo soprattutto alle esigenze di innovazione tecnologica di questo segmento produttivo e all'innovazione di processo e di prodotto;
- i contratti nel settore vitivinicolo prevedono soprattutto interventi per la trasformazione e commercializzazione anche perché gli interventi nelle aziende di produzione agricola sono

limitati da norme che vietano Aiuti di stato in tal senso se non debitamente giustificati. Inoltre è il comparto che assorbe la gran parte delle risorse del filone “qualità”, questo a sottolineare la strategia oltre che la vocazione della vitivinicoltura italiana per prodotti pregiati e di alto valore commerciale.;

- il florovivaismo, pur distribuendo in maniera equilibrata i finanziamenti tra le varie voci di spesa, concentra l'intervento sui sistemi di controllo e di qualità del processo produttivo.
- i progetti del settore ortofrutticolo sembrano essere i più innovativi, dove si concentra la gran parte degli investimenti in ricerca e sviluppo e pubblicità. Segno questo di un settore forte e in continua evoluzione che cerca innovazione di processo e di prodotto cercando di cogliere le esigenze del consumatore, ma anche investendo nei processi commerciali dal packaging alla pubblicità.

**Tabella 2 - Destinazione degli investimenti per categoria di spesa e comparto**

Settore	Aziende agricole	Trasformazione e commercializzazione	Promozione e comunicazione	Pubblicità	Ricerca e sviluppo	Totale
Bio-energie	18%	76%	4%	0%	2%	100%
Carne	42%	32%	6%	16%	4%	100%
Cerealicola	0%	68%	17%	1%	14%	100%
Florovivaismo	18%	22%	38%	0%	21%	100%
Lattiero caseario	1%	77%	12%	0%	10%	100%
Olivicoltura	9%	79%	9%	2%	0%	100%
Ortofrutta	12%	44%	15%	5%	25%	100%
Vitivinicolo	9%	68%	14%	4%	5%	100%
Totale	15%	59%	12%	5%	8%	100%

Fonte: Nostre elaborazioni da MiPAAF - progetti esecutivi - schede di sintesi

Ulteriori considerazioni possono essere fatte guardando alla distribuzione territoriale degli investimenti (tabella 3). In primo luogo va detto che non tutte le Regioni hanno partecipato ai contratti, in particolare non hanno presentato progetti aziende in Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Liguria.

Tabella 3 – Aziende coinvolte e investimenti previsti per regione

Regione	N. aziende	Totale investimenti	% aziende su totale regioni	% investimenti su totale regioni
Piemonte	12	18.227	4,3	8,5
Lombardia	3	6.205	1,1	2,9
Veneto	26	24.943	9,3	11,6
Friuli Venezia Giulia	1	410	0,4	0,2
Emilia Romagna	6	22.554	2,1	10,5
Toscana	84	51.690	29,9	24,0
Umbria	13	9.128	4,6	4,2
Marche	7	6.303	2,5	2,9
Lazio	3	2.627	1,1	1,2
<i>Totale Centro Nord</i>	<i>155</i>	<i>142.088</i>	<i>55,2</i>	<i>65,9</i>
Abruzzo	10	12.533	3,6	5,8
Molise	31	3.420	11,0	1,6
Campania	6	5.157	2,1	2,4
Puglia	64	35.122	22,8	16,3
Basilicata	4	2.232	1,4	1,0
Calabria	3	1.187	1,1	0,6
Sicilia	6	5.868	2,1	2,7
Sardegna	2	7.936	0,7	3,7
<i>Totale Sud</i>	<i>126</i>	<i>73.454</i>	<i>44,8</i>	<i>34,1</i>
<b>Totale Regioni</b>	<b>281</b>	<b>215.542</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Investimenti di carattere interregionale</b>	<b>21</b>	<b>67.354</b>		
<b>Totale complessivo</b>	<b>302</b>	<b>282.896</b>		

Fonte: Nostre elaborazioni da MiPAAF - progetti esecutivi - schede di sintesi

Secondariamente, vi sono diverse imprese il cui campo di azione investe necessariamente più di una regione<sup>20</sup>.

La distribuzione territoriale evidenzia una forte concentrazione degli investimenti in due regioni: la Toscana e la Puglia, che da sole assorbono il 40% degli investimenti e il 52% delle imprese coinvolte. Mentre per la Puglia tale aspetto è da ricondurre principalmente ai contratti che si riferiscono al comparto vitivinicolo, che vedono un ampio coinvolgimento del sistema produttivo regionale, la Toscana, invece, partecipa a ben 8 contratti di filiera, a testimonianza della capacità delle strutture produttive regionali a inserirsi in modo partenariale in più settori.

Per quanto attiene allo stato di attuazione, i contratti di filiera 1° bando sono tutti in fase di realizzazione e il MiPAAF ha ricevuto da ISA<sup>21</sup>, responsabile della gestione, quattro richieste di liquidazione dell'anticipo.

20 Nella presentazione delle domande anche in questi casi veniva pre-assegnata una quota regionale, tuttavia, per la finalità del paragrafo si è preferito rappresentare separatamente queste realtà proprio per mostrare la natura interregionale degli investimenti.

21 Con DM 5 giugno 2006 il MiPAAF ha affidato a ISA SpA funzioni per la gestione dell'attuazione dei contratti di filiera. In particolare ISA svolge le seguenti attività: assistenza al Ministero nella predisposizione e stipula dei contratti di filiera e nell'istruttoria dei progetti esecutivi; verifica degli investimenti per l'erogazione delle agevolazioni; erogazione delle

I contratti di filiera 2° bando sono stati approvati dal CIPE a dicembre 2007 e sono stati pubblicati su Gazzetta Ufficiale e si in attesa di sottoscrivere i contratti.

Nel corso delle fasi di istruttoria e valutazione dei contratti di filiera presentati sul 1° bando le procedure hanno subito dei rallentamenti dovuti a diverse cause sia di tipo organizzativo sia connesse in alcuni casi alla scarsa qualità della progettazione. Con il 2° bando, che si è concluso in meno di cinque mesi, il MiPAAF è riuscito ad accelerare notevolmente le fasi delle procedure di propria competenza. Infatti, è stata integrata la fase di verifica con quella di valutazione, richiedendo una sola volta le integrazioni necessarie.

Anche se al momento non è possibile dare giudizi sull'efficacia complessiva del dispositivo, è comunque possibile trarre alcune considerazioni sulla consistenza del sistema di progettazione proposto dai contratti di filiera e sulla risposta dei singoli comparti produttivi.

Già si è accennato al 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.

## **4.1.2 Il sistema di ricerca e innovazione in agricoltura**

### *L'evoluzione e il contesto*

Il sistema ricerca per l'agricoltura ha attraversato un periodo di grande evoluzione in concomitanza con la fase di riforma del sistema nazionale avviatasi alla fine degli anni '90 con la legge Bassanini (n. 59/97 - art 11 e 18) e il Dlg n.204/98.

Le parole chiave del cambiamento sono state: nuovi indirizzi di politica, programmazione, valutazione. Infatti, con l'obiettivo di strutturare un maggior collegamento fra il mondo della ricerca e le esigenze della collettività, il Ministero dell'Università e della Ricerca e i Ministeri aventi competenze specialistiche hanno avviato la predisposizione di complessi documenti di programmazione (PNR 2001-2003, PNR 2005 – 2007) nei quali sono indicate le priorità di ricerca sostenute dall'intervento pubblico, le modalità di attuazione, gli strumenti finanziari. Vengono istituiti fondi dedicati quali il Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB) e il Fondo Integrativo Speciale Ricerca (FISR) più specificamente rivolti alla istituzioni pubbliche di ricerca e il Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) dedicato alla promozione della ricerca da parte del settore privato e delle imprese. Si incentiva l'utilizzo di procedure concorsuali per la concessione dei

---

agevolazioni con i relativi atti presupposti e conseguenti; gestione amministrativa e finanziaria delle agevolazioni; assistenza all'esecuzione dei contratti di filiera; predisposizione delle relazioni annuali sullo stato di avanzamento delle attività oggetto del contratto di filiera; accertamento finale di spesa; informazione e comunicazione.

finanziamenti e vengono poste le basi per la realizzazione di una vera e propria attività di valutazione della ricerca (istituzione del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca 2001 e emanazione del primo esercizio di valutazione triennale 2002 -2004).

Il sistema agricolo, per il tramite delle proprie istituzioni, ha partecipato a quanto sommariamente richiamato 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 che si realizzano tramite i Programmi Quadro, il più importante strumento finanziario e programmatico dell'UE sin dal 1984.

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, aprendo di fatto ad esse un campo che solo alcune e con interventi limitati avevano esplorato. In ambito agricolo le regioni avevano avviato una serie di iniziative già da qualche tempo e, nell'ottobre 2001, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato 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.

#### **Indirizzi e obiettivi della ricerca in agricoltura in relazione alle istruzioni promotrici**

Un recente studio INEA che si è posto l'obiettivo di verificare se e come i tre livelli istituzionali che finanziano la ricerca differenzino la propria azione e se sia possibile individuare un ambito peculiare di intervento oppure sia riscontrabile un effetto di concentrazione, ha evidenziato che esistono numerose differenze tra i tre livelli in termini di indirizzi, obiettivi ed effetti derivanti.

Le **regioni** mostrano un interesse molto marcato verso la promozione di una ricerca applicata strettamente interrelata alle politiche regionali di sviluppo dell'agricoltura e alle specifiche esigenze di territori e imprese. Si tratta di una ricerca molto finalizzata alla pratica agricola in senso stretto e a quegli aspetti di essa che rivestono scarso interesse da parte di soggetti privati, tanto è che riguardano più le colture che l'allevamento, più la riduzione dei costi di produzione delle imprese agricole rispetto ai processi di produzione dell'industria agroalimentare. Per il raggiungimento delle proprie finalità le Regioni investono molto in termini di governance, di procedimenti amministrativi, di creazione di reti, di costituzione di gruppi di ricerca strutturati: l'obiettivo è "il controllo del risultato" non soltanto nell'accezione amministrativo-contabile, ma rispetto ai contenuti e all'applicabilità delle innovazioni prodotte dalle ricerche.

Le **istituzioni nazionali** hanno concentrato gli sforzi dell'ultimo decennio verso la riforma generale del sistema italiano della ricerca, che è intervenuta sugli aspetti cruciali del sistema stesso, con particolare riferimento alla gestione delle politiche, all'ammodernamento dei processi di programmazione, allo stimolo del sistema privato della ricerca, all'attivazione di

un sistema nazionale di valutazione. Si è lavorato quindi soprattutto sulla definizione delle regole e sui controlli della produttività della ricerca.

La ricerca promossa dall'*Unione europea* ha anch'essa una mission riconoscibile e peculiare. Il suo ruolo nell'indirizzare la domanda di innovazione in agricoltura e il trasferimento delle innovazioni è andato via via crescendo, attraverso il sostegno soprattutto della ricerca applicata. Va detto, tuttavia, che, rispetto ai sistemi regionali, l'istituzione comunitaria mostra un'attenzione particolare per progetti complessi ed ambiziosi, con un alto livello di interdisciplinarietà e in cui venga promossa una reale eccellenza scientifica dei risultati. Inoltre, l'UE ha privilegiato i temi di ricerca applicata che rispondessero alle richieste della società civile, più che gli altri soggetti istituzionali, andandosi a collocare in un'ambito della politica pubblica che è quello della riduzione e del governo delle esternalità negative.

Un altro tema che negli ultimi anni è stato molto dibattuto quando si sono affrontate le problematiche del sistema ricerca è quello della utilizzazione dei risultati di questa attività e del complessivo effetto innovativo che la ricerca nazionale ed europea era capace di imprimere ai sistemi produttivi e ai sistemi istituzionali. In particolare nel settore agricolo, argomento ricorrente è la distanza fra il contesto dell'impresa agricola e il contesto che produce innovazioni (i sistemi pubblici e privati della ricerca) e la necessità di mettere in relazione o collegamento questi ambiti per far sì che il "trasferimento dell'innovazione" avvenga con rapidità ed efficienza. In questa ottica vanno, quindi, interpretati i numerosi interventi finanziati dalle istituzioni pubbliche italiane per la messa in campo di risorse umane e strumentali (i divulgatori, gli animatori, i servizi per la difesa integrata alle colture, i parchi tecnologici ecc.) per svolgere un ruolo di interfaccia fra ricerca e imprese. Questi interventi hanno comportato e comportano ancora un importante investimento finanziario.

Più di una verifica sperimentale dell'efficacia delle iniziative promosse ha evidenziato, tuttavia, in contesti anche molto diversi (Europa, PVS, Stati Uniti), che porre l'accento soltanto sull'innovazione, supponendo una sua intrinseca positività, fa sottostimare l'importanza del contesto aziendale. In quest'ambito, l'innovazione è efficace solo se risponde a specifiche esigenze tecnico-economiche e se valorizza le competenze e le capacità che l'impresa ha saputo tesaurizzare nel tempo (U. Nitsch, A. van den Ban, 2000). Il rischio, anch'esso verificato sperimentalmente, è quello di rendere vani sia gli interventi di produzione che quelli di trasferimento dell'innovazione con costi per la collettività anche molto alti.

In concomitanza, quindi, con l'affermarsi degli approcci dal basso allo sviluppo, si sono diffuse, già dalla metà degli anni Novanta, iniziative di promozione della ricerca che hanno enfatizzato il ruolo delle imprese mediante: a) la preventiva e specifica analisi della domanda di innovazione; b) la partecipazione delle imprese stesse (diretta o mediata da organismi di rappresentanza) alle attività di ricerca; c) la realizzazione di iniziative di diffusione delle informazioni nella fase dell'immediata conclusione delle ricerche.

E' tema del dibattito recente il noto "paradosso europeo" secondo il quale l'Europa, pur essendo prima nella produzione di pubblicazioni scientifiche rispetto agli USA e al Giappone, è all'ultimo posto per numero di brevetti depositati. La vera debolezza europea risiederebbe, quindi, nell'insufficiente capacità di trasformare la conoscenza tecnologica e scientifica in effettive opportunità imprenditoriali (APRE).

Per alcuni autori (Dosi, Sylos Labini, 2005), invece, le evidenze del "paradosso europeo" sono molto deboli in quanto:

- la valutazione di eccellenza scientifica europea si basa su una lettura superficiale dei dati relativi alle pubblicazioni scientifiche;

- il punto di forza degli Stati Uniti non sono le più strette relazioni fra università e industria, ma l'esistenza di istituzioni (universitarie e non) che generano ricerca fondamentale ad alto livello da cui, più di altre forme di ricerca, deriverebbero le innovazioni tecnologiche alla base della cosiddetta economia della conoscenza.

Gli stessi autori evidenziano inoltre che, per trasformare in opportunità per l'impresa le innovazioni, non è così importante promuovere il collegamento fra ricerca e imprese quanto promuovere intorno ad esse un contesto che faciliti e renda allettante l'investimento innovativo.

#### *Alcune esperienze di promozione della ricerca e dell'innovazione in agricoltura*

Il PAN Competitività dei sistemi agricoli e rurali 2007-2013 si propone di attivare una Misura denominata "Sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale" individuando i seguenti criteri generali di attuazione:

- sinergia mediante procedure negoziali con i soggetti istituzionali promotori di politica della ricerca;
- individuazione di temi prioritari per il settore agricolo, agroalimentare e forestale;
- centralità all'approccio di filiera e al modello di sviluppo multifunzionale;
- attenzione specifica a: sviluppo dell'innovazione; razionalizzazione costi; crescita di competitività, sostenibilità e occupazione; politiche energetiche; qualità; radicamento territoriale.

L'investimento complessivo previsto è pari a 44 milioni di euro con i quali si prevede di attivare 20 progetti di ricerca (costo medio 2.200.000 €).

Pertanto, l'impostazione generale sembra puntare a progetti complessi sia negli obiettivi che nei partenariati i cui contenuti derivino da una preventiva analisi della domanda da gestire in accordo con i diversi soggetti istituzionali e sociali coinvolti.

La Misura è di attuazione diretta da parte dell'organismo responsabile della gestione cioè del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali - Direzione generale sviluppo rurale, infrastrutture e servizi.

In Italia, durante il periodo precedentemente descritto, è possibile segnalare due esperienze con caratteristiche diverse che possono essere un valido riferimento sia per i contenuti che per l'impostazione:

1. 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;
2. 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;
- i progetti dovevano essere redatti secondo uno schema definito, la cui impostazione rispondeva all'esigenza di comprendere la strategia generale dell'intervento (obiettivi, metodologia, strumenti, ecc. con l'indicazione delle esigenze a cui si dava risposta e degli impatti previsti) e monitorare e valutare l'impatto della Misura nel territorio dell'Obiettivo 1 (*progettualità*).

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 agraria, forestale, acquacoltura e pesca” che ha colto l'occasione per mettere a frutto la propria esperienza ed il proprio lavoro, volto essenzialmente alla creazione di sinergie operative tra le Regioni, definendo tematiche e metodologie comuni e promuovendo 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.

Nello schema che segue sono riportati i dati descrittivi più rilevanti delle due iniziative

Iniziative	Periodo di attuazione	Progetti di ricerca (n.)	Costo complessivo (€)	Istituti di ricerca	Regioni
Misura 2 “Innovazioni tecnologiche e trasferimento dei risultati della ricerca”	1997 - 2001	79	52.819.600 <sup>22</sup>	214	8 (regioni Obiettivo 1)
Programma Interregionale “Innovazione e ricerca”	2003 - 2008	11	9.187.400 <sup>23</sup>	n.d.	21 (regioni e province autonome)

<sup>22</sup> Importo rendicontato

<sup>23</sup> Importo stanziato

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).

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). Di seguito vengono riportati alcuni schemi descrittivi dei contenuti delle ricerche finanziate.

<b>Comparti agricoli</b>	<b>Misura 2 (n. progetti)</b>	<b>Programma Interregionale (n. progetti)</b>
Cerealicoltura	6	1
Zootecnia	17	2
Ortofrutticoltura	20	2
Olivicoltura/elaiotecnica	5	1
Viticoltura	4	1
Silvicoltura	3	-
Floricoltura	-	1
Vari	24	3
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>11</b>

<b>Tematiche trasversali</b>	<b>Misura 2</b>	<b>Programma Interregionale</b>
Ricerche sui sistemi agricoli	16	4
Ricerche per l'innovazione in agricoltura	63	7
di cui		
- qualità prodotti	36	3
- tutela ambiente	11	1
- riduzione costi	7	

Volendo sinteticamente rilevare i risultati delle esperienze sommariamente illustrate è possibile evidenziare i seguenti punti di forza e di debolezza.

<b>Misura 2 “Innovazioni tecnologiche e trasferimento dei risultati della ricerca”</b>	
<b>1. Individuazione dei temi</b>	
<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
L'incontro fra domanda e offerta è avvenuto in fase di ideazione dei progetti quando istituti di ricerca e regioni hanno dovuto redigere la documentazione prevista dal bando	Le Regioni si sono adeguate alle scelte degli istituti di ricerca ai quali riconoscevano maggiori competenze.
<b>2. Procedure di selezione dei progetti</b>	
L'utilizzo dell'avviso pubblico ha mobilitato tante strutture di ricerca	Le caratteristiche del partenariato indicate nel bando sono state troppo rigide e hanno impedito il costituirsi di reali gruppi di competenze
La disponibilità in sede di avviso pubblico di una modulistica guidata, dei criteri di selezione dei progetti e delle bozze dei contratti di assegnazione ha dato maggiore trasparenza all'iniziativa.	
La realizzazione di numerose iniziative informative (seminari, sportello, avvisi stampa) ha consentito una partecipazione diffusa	
<b>3. Partenariati</b>	
L'incontro fra ricerca e divulgazione è stato occasione di crescita per entrambi e ha gettato le basi per collaborazioni future	L'obbligo a coinvolgere, quali strutture di divulgazione, soltanto soggetti pubblici afferenti all'Assessorato all'agricoltura non ha consentito la mobilitazione di tante strutture competenti
La presenza di una struttura capofila si è rivelato essenziale sia per gli aspetti scientifici sia per quelli organizzativo-gestionali	I partenariati troppo complessi riducono le possibilità di sviluppare sinergie e vere interdisciplinarietà; si rischia di lavorare ciascuno per proprio conto
<b>4. Gestione</b>	
La presenza di una governance strutturata da parte del committente ha consentito di rispettare le finalità della misura	I meccanismi di spesa e di finanziamento sono stati troppo rigidi e poco adeguati alle logiche dell'attività di ricerca.
	Le strutture di ricerca hanno palesato numerose difficoltà di organizzazione e amministrative
<b>5. Monitoraggio e valutazione</b>	
Il sistema di monitoraggio e valutazione è stato programmato all'avvio ed ha seguito la misura in ogni sua fase	L'eccessiva complessità della modulistica di monitoraggio ha reso più pesante la gestione del progetto
La modulistica di monitoraggio, compilata dai referenti dei progetti, e quella di valutazione, compilata dai Comitati scientifici, ha utilizzato struttura e classificazioni consone alle attività di ricerca	

Programma interregionale “Innovazione e ricerca”	
1. Individuazione dei temi	
Punti di forza	Punti di debolezza
Le Regioni hanno avuto un ruolo determinante nella scelta dei temi in quanto hanno maturato un’esperienza pluriennale rispetto all’analisi della domanda di ricerca che viene svolta in molte regioni con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.	L’eccessiva puntualità nella definizione delle priorità tematiche riduce la partecipazione all’iniziativa e condiziona la creatività e gli apporti innovativi del ricercatore
2. Procedure di selezione dei progetti	
L’utilizzo del bando dà maggiore garanzia circa la qualità delle proposte	
Le regioni hanno condiviso metodi e strumenti di lavoro.	
Le griglie di valutazione dei progetti tengono conto sia del livello scientifico della proposta, ma anche dell’applicabilità, della multidisciplinarietà e del livello di coinvolgimento di soggetti privati.	
3. Partenariati	
I progetti prevedono il coinvolgimento di soggetti competenti nel trasferimento dell’innovazione	I partenariati troppo complessi riducono le possibilità di sviluppare sinergie e vere interdisciplinarietà; si rischia di lavorare ciascuno per proprio conto
4. Gestione	
La presenza di una governance strutturata da parte del committente ha consentito di rispettare le finalità del programma	Le strutture di ricerca hanno palesato numerose difficoltà di organizzazione e amministrative
5. Monitoraggio e valutazione	
E’ previsto una valutazione ex ante ed una valutazione a conclusione del progetto.	Non è previsto alcun sistema di monitoraggio delle attività.

#### 4.1.3 Gli aspetti legati alla gestione delle risorse idriche

##### *Politica nazionale per le risorse idriche*

L’analisi dei fondi nazionali e regionali destinati al settore irriguo negli ultimi decenni, ha evidenziato che, in passato, la programmazione nel campo degli investimenti irrigui ha seguito, in prevalenza, logiche settoriali e ha portato alla realizzazione di interventi talvolta non pienamente rispondenti alla vocazione e alle problematiche territoriali ed ambientali, contribuendo a promuovere un uso non sempre efficiente delle risorse finanziarie destinate al settore. Nel corso degli ultimi venti anni, invece, è andato sempre più affermandosi una tendenza, emersa a livello internazionale, comunitario e nazionale, all’adozione di una politica di gestione delle risorse idriche di tipo sostenibile.

Per quanto riguarda la politica nazionale per gli investimenti irrigui, a livello centrale gli interventi programmati per il settore sono volti, prevalentemente, a risolvere i problemi di natura strutturale e a compensare gli operatori del settore per i mancati redditi a seguito del verificarsi di calamità naturali. In tale ambito, il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) di concerto con le altre Amministrazioni centrali, regionali e locali che, a vario titolo, sono competenti in materia avvia il processo programmatico, secondo i principi previsti dalla “programmazione integrata”. Questo approccio, infatti, prevede che per un’allocazione efficiente delle risorse finanziarie che riesca a dare una risposta alle reali esigenze del settore la valutazione degli interventi da attivare vada fatta in un’ottica territoriale e intersettoriale, avviando una azione di concertazione e di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nel Ciclo Integrato dell’Acqua.

A partire dagli anni '80 le diverse leggi di spesa che si sono susseguite hanno reso disponibili ingenti risorse finanziarie per gli interventi in campo irriguo. Negli ultimi anni, poi, è stato avviato un processo concertato di ammodernamento strutturale che ha portato alla individuazione di piani programmatici. Nello specifico, sono stati approntati, in ordine cronologico:

- il Programma Nazionale per l’approvvigionamento idrico in agricoltura e lo sviluppo dell’irrigazione del 2002 (Programma Irrigazione del 2002);
- diversi Accordi di Programma Quadro Stato-Regione per le Risorse idriche (APQ o accordi);
- il Piano Irriguo Nazionale del 2004 (Piano Irriguo).

In particolare, a partire dagli anni '80 le leggi che hanno previsto finanziamenti per gli investimenti irrigui a livello nazionale, sono state: la 752 del 1986, la 910 del 1986, la 67 del 1988, la 201 del 1991, la 237 del 1993, la 644 del 1994 e la 135 del 1997. Queste hanno stanziato fondi pari a circa 921 milioni di euro, dei quali il 48% per il Nord, il 38% per i Centro e il 14% per il Sud e le Isole. Inoltre, per le Regioni meridionali ed il Lazio sono stati stanziati dal Commissario ad Acta Ex Agensud ulteriori fondi attraverso il decreto legislativo 96 del 1993 e le leggi 341 del 1995, 135 del 1997 e 208 del 1998, per un importo complessivo pari a circa 479 milioni di euro.

Il Programma Nazionale per l’approvvigionamento idrico in agricoltura e lo sviluppo dell’irrigazione ha trovato una prima applicazione per l’Italia centro settentrionale nell’anno 2002 attraverso 2 provvedimenti: il primo (legge 388 del 2000, art. 141 c. 3) ha previsto investimenti complessivi per 103,197 milioni di euro circa, tutti destinati alle Regioni Centro settentrionali; il secondo (legge 178 del 2002) ha stanziato investimenti complessivi per 154,591 milioni di euro circa, di cui il 53% destinato alle aree del Centro Nord e il 47% alle regioni meridionali. Successivamente, la legge 289 del 2002 (art. 80 c. 45) ha stanziato ulteriori risorse, pari a circa 65 milioni di euro, di cui il 38% destinato alle aree del Centro Nord e il 62% alle regioni meridionali

Parallelamente al Programma Irrigazione, vanno citati gli Accordi di Programma Quadro per le Risorse Idriche, che rappresentano strumenti che si inquadrano tra le Intese istituzionali di programma tra il Governo e le Regioni. Le amministrazioni coinvolte individuano gli interventi strutturali da attivare e partecipano all’accordo con proprie risorse finanziarie. Pur rappresentando un importante esempio di programmazione integrata gli APQ, relativamente al settore irriguo, hanno mostrato dei forti limiti. Primo fra tutti, che ne ha fortemente limitata l’efficacia è rappresentato dal fatto che il settore irriguo risulta presente solo marginalmente in tali Accordi. Inoltre, gli interventi previsti in questi strumenti programmatici non presentano alcuna fonte di finanziamento e va, pertanto, individuata un’adeguata copertura finanziaria.

Infine, il Piano Idrico Nazionale, è nato con l’obiettivo di operare uno stretto coordinamento nella realizzazione di tutte le opere del settore idrico; questo rappresenta il primo strumento di programmazione di carattere intersettoriale e di rilevanza nazionale. Nell’ambito del Piano idrico

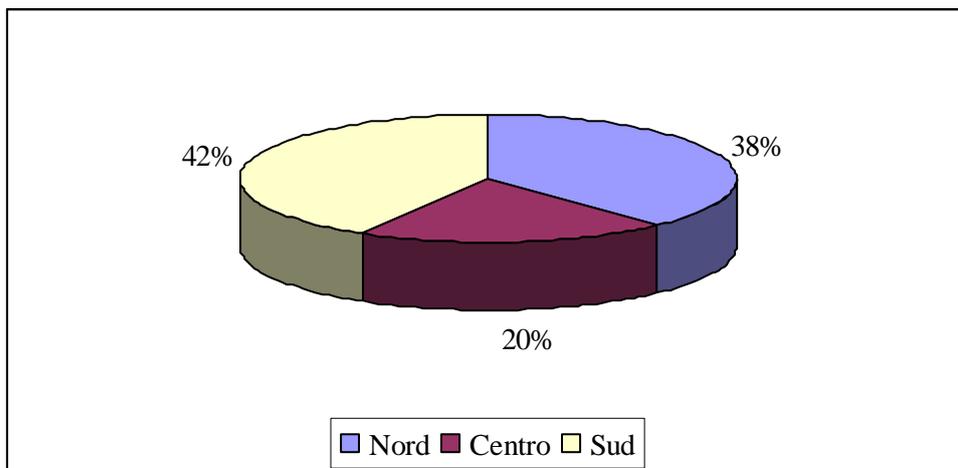
nazionale, in base a quanto richiesto dalla Legge finanziaria, il MiPAAF ha definito, di concerto con le Regioni, il Piano irriguo nazionale. Le finalità e gli obiettivi del Piano hanno mantenuto una linea di coerenza con il citato Programma Irrigazione del 2002. A riprova delle esigenze di miglioramento e di razionalizzazione del sistema irriguo, in attuazione del Piano, le Regioni hanno segnalato numerosi interventi, che sono andati a costituire il fabbisogno strutturale nazionale, il cui soddisfacimento, nel lungo termine, potrebbe portare alla risoluzione delle problematiche irrigue a livello nazionale. Tali interventi presentano un importo complessivo di 7,3 miliardi di euro. Al fine di dare rapida attuazione al Piano, è stata data priorità al finanziamento di progetti immediatamente eseguibili che le Regioni hanno ritenuti prioritari per il proprio territorio (importo complessivo di 1,7 miliardi di euro). In ragione dei progetti presentati e delle priorità strutturali nel Piano sono, poi, stati programmati interventi per 1,1 miliardi di euro assegnati per il 70% alle regioni del Centro Nord e per il restante 30% alle regioni meridionali e insulari (770 milioni per le aree del Centro Nord e 330 milioni per quelle meridionali e insulari).

Attualmente il MiPAAF ha avviato una fase di verifica della vecchia programmazione per verificare se le opere previste del Piano, ed attualmente non ancora finanziate, sono ancora considerate idonee ad affrontare le problematiche attuali che risultano fortemente condizionate dai processi legati ai cambiamenti climatici.

Di seguito si riporta una tabella riassuntiva dei principali finanziamenti per il settore irriguo stanziati a partire dagli anni '80.

Infine, a tali importi vanno sommati quelli destinati dal MiPAAF per le calamità naturali, attraverso il Fondo di solidarietà nazionale (FSN). Obiettivo di questo fondo è quello di promuovere azioni di prevenzione 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, entro i limiti delle risorse disponibili sul Fondo stesso. Questo rappresenta un importante strumento di intervento con l'obiettivo di compensare gli operatori del settore per i mancati redditi connessi al verificarsi di eventi climatici estremi. Solo nel 2007 sono stati assegnati fondi per circa 732 milioni di euro, il 38% dei quali alle Regioni settentrionali, il 20% alle Regioni centrali e il 42% alle Regione meridionali ed insulari. Circa il 90% di questi fondi è andato a copertura dei danni per siccità e il restante 10% per danni connessi al maltempo. Nello specifico le Regioni che hanno sofferto un calo di produzione a causa degli eventi climatici avversi sono l'Emilia Romagna, l'Abruzzo e la Calabria, tutte e tre regioni a causa di siccità e/o elevate temperature.

**Fig. 1 – Risorse previste dal Fondo di solidarietà nazionale (2007)**



Tab. 1 - Fondi programmati per gli investimenti irrigui a partire dagli anni '80

Aree	Importi programmati (importi in milioni di euro)							Totale
	Fondi anni '80 e '90		Programma Irrigazione 2002			Piano Irriguo		
	Mipaaf (*)	Agensud (**)	L. 388/00	L. 178/02	L. 289/02	Del. 74/05	Del. 75/06	
Regioni settentrionali	438,71	0	90,35	37,60	19,78	584,53	501,38	<b>1.672,34</b>
Regioni centrali	347,65	45,21	12,85	45,09	5,17	185,48	102,86	<b>744,31</b>
Regioni meridionali e insulari	134,31	433,71	0,00	71,90	39,63	334,76	0,00	<b>1.014,30</b>
<b>Totale</b>	<b>920,67</b>	<b>478,92</b>	<b>103,20</b>	<b>154,59</b>	<b>64,57</b>	<b>1.104,76</b>	<b>604,24</b>	<b>3.430,95</b>

(\*) 1.752/86, l. 910/86, l. 67/88, l. 201/91, l. 237/93, l. 644/94, l. 135/97

(\*\*) d. leg. 96/93, l. 341/95, l.135/97, l. 208/98

#### Principali problematiche del settore irriguo nazionale

Il settore irriguo nazionale descritto, date anche le specificità territoriali richiamate, è caratterizzato da una serie di problematiche, alcune di natura generale, altre strettamente collegate alle specifiche realtà territoriali nazionali.

Dato il contesto esposto i principali elementi di criticità possono essere così sintetizzati:

- complessità dei ruoli istituzionali delle varie Amministrazioni ed Enti competenti e frammentazione della gestione
- rapporto tra disponibilità idrica e fabbisogni irrigui;
- pianificazione dell'uso della risorsa a fini irrigui
- stato delle infrastrutture irrigue;
- basso livello qualitativo della risorsa.

A livello generale per il settore, come riportato, sono competenti un numero molto elevato di enti ed amministrazioni che partecipano alla pianificazione, programmazione e gestione della risorsa idrica. Basti pensare che per la parte irrigua, l'assetto delle competenze che deriva dalla normativa in vigore vede coinvolti, a vario titolo, il Ministero dell'ambiente e del territorio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (con l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, Ex Agensud), il Ministero per lo sviluppo economico, le Regioni e Province Autonome, le Autorità di bacino (nazionali, interregionali e regionali), i Consorzi di bonifica e gli Enti irrigui, le Province, i Consorzi di miglioramento fondiario e il Dipartimento della protezione civile relativamente alla gestione delle emergenze.

Emerge, quindi, un quadro complesso e articolato in materia di competenza per il settore idrico, caratterizzato da un elevato livello di frammentazione e, talvolta, di sovrapposizione di poteri e funzioni sia a livello centrale che periferico. Tale situazione generale si ripercuote anche nella fase di pianificazione dell'uso e di gestione della risorsa idrica, con un elevato grado di frammentazione a livello locale, che rende difficile operare una gestione ottimale ed integrata della risorsa e che fa

individuare nella complessità dei ruoli istituzionali delle varie Amministrazioni ed enti competenti in materia uno dei principali punti critici del settore.

Un'ulteriore problematica individuata a livello nazionale riguarda la diffusa carenza di informazioni sulla disponibilità di acqua (a monte) e sull'uso che viene fatto per i diversi settori (a valle).

La non perfetta conoscenza della disponibilità idrica per i diversi usi (offerta di acqua) su scala di bacino idrografico è da collegare a carenze nel livello di pianificazione della risorsa. Secondo le disposizioni di legge, infatti, a monte di ogni decisione riguardante le risorse idriche andrebbe fatta una pianificazione della risorsa al fine di individuare la destinazione per i diversi usi (quello civile è prioritario e poi c'è quello agricolo) e i relativi quantitativi da concedere. A livello nazionale, i Piani di bacino non hanno quantificato tale parametro e la revisione delle concessioni d'uso della risorsa per i diversi settori interessati non è ancora stata fatta. In questo contesto si inserisce, inoltre, il rallentamento di tali procedure a causa del mancato completamento del recepimento della direttiva quadro per le acque 2000/60 che prevedeva l'individuazione dei distretti idrografici, la predisposizione dei piani di bacino idrografico (condivisi con tutti i soggetti competenti e la popolazione) e la revisione delle concessioni e del sistema tariffario.

La carenza di informazioni relativamente alla destinazione di uso dell'acqua e quindi alle le tipologie di colture irrigue presenti in un dato periodo sul territorio è un fattore che contribuisce ad una gestione poco efficiente della risorsa. Questo dato, infatti, risulta fondamentale ai della individuazione dei reali fabbisogni irrigui del territorio nazionale. Il calcolo dei fabbisogni irrigui, tuttavia, rappresenta un parametro da valutare per individuare l'entità della domanda di acqua da parte dei diversi settori, a causa dell'impossibilità di calcolare i reali consumi idrici per la mancanza di misuratori di portata lungo le reti e talvolta in corrispondenza dei punti di attingimento. L'assenza di dati dettagliati sulle caratteristiche idropedologiche dei suoli ad uso agricolo rappresentano, infine, le altre carenze conoscitive.

Mancando, quindi, una completezza di informazioni dal punto di vista dell'offerta e della domanda di acqua, non è possibile operare una efficace programmazione dell'uso della risorsa e delle previsioni, analizzando l'andamento meteorologico, le disponibilità idriche che si vengono a determinare e il consumo per i diversi usi.

In alcuni contesti queste informazioni sono presenti ma manca un quadro completo di riferimento nazionale e un più stretto collegamento al territorio.

Con specifico riferimento alla parte infrastrutturale, come accennato, nonostante gli ingenti impegni finanziari assunti dalle amministrazioni centrali e regionali, permangono una serie di problematiche che contribuiscono a ridurre l'efficienza del sistema irriguo nazionale.

Il primo problema va individuato nell'obsolescenza strutturale e tecnologica che caratterizza una parte della rete idrica nazionale. In alcune aree d'Italia sono ancora diffuse condotte di adduzione e distribuzione realizzate con canali a pelo libero, talvolta in cattivo stato di conservazione. Come noto, questa tipologia di reti comporta una serie di problemi, rispetto alle reti costituite da condotte in pressione, rappresentati dalla maggiori perdite soprattutto per evaporazione, possibilità di derivazioni abusive, maggiori spese per la manutenzione ordinaria, difficoltà di inserire misuratori di portata e difficoltà di adozione di metodi irrigui tecnologicamente avanzati che sfruttino la pressione dell'acqua.

Nei gli ultimi anni, anche a seguito degli orientamenti definiti a livello comunitario, nonostante la programmazione degli interventi in campo irriguo si sia concentrata sul completamento di opere già finanziate, con l'obiettivo di renderle pienamente funzionali, restano ancora degli schemi non completati e, quindi, non ancora in esercizio che vanno messi a regime.

Un ulteriore dato da tenere in considerazione, soprattutto al Sud, è legato al tipo di distribuzione altimetrica delle acque irrigue, in base alla quale, data la particolare situazione orografica, più della metà della superficie consortile è irrigata per sollevamento. Ciò comporta che lungo il percorso dalla fonte al comprensorio irriguo, l'acqua è sollevata a mezzo di impianto prima di essere distribuita all'utenza, con conseguenti incrementi nei costi dovuti al consumo di energia elettrica e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle pompe degli impianti di sollevamento.

Con riferimento al sistema irriguo nazionale va creato un ancora più stretto collegamento tra programmazione degli interventi e specifiche problematiche territoriali.

Si riscontrano, inoltre, taluni problemi gestionali degli Enti gestori della risorsa, che non sono in grado di soddisfare sempre le richieste degli utenti, portandoli a ricorrere a prelievi autonomi di risorsa sotterranea per ridurre il disagio alle colture. Ciò comporta aggravii nei costi di produzione e una impossibilità di quantificare l'uso della risorsa, oltre che un aumento dei fenomeni di depauperamento delle falde e di salinizzazione.

In considerazione della incertezza circa i futuri andamenti climatici, si rende necessaria una più oculata gestione delle risorse idriche che faciliti la riduzione dell'uso privato dell'acqua a favore di una più efficiente gestione collettiva. E ciò chiama in causa la funzionalità dei Consorzi di Bonifica ed i sistemi di tariffazione dell'acqua, talvolta poco rispondenti alle esigenze di risparmio idrico oramai riconosciute a livello nazionale e comunitario.

Non va, inoltre, sottovalutato l'avanzamento dei fenomeni di desertificazione, intesa come perdita progressiva e irreversibile di fertilità dei suoli dovuta a fattori tanto naturali (cambiamenti climatici, siccità) quanto antropici (inquinamento dei suoli e uso poco razionale della risorsa idrica, eccessive lavorazioni dei terreni, abbandono incontrollato, disboscamenti e decespugliamenti anche in aree sottoposte a vincoli idrogeologici). Rispetto a tale fenomeno, le pratiche agricole eco-compatibili e un razionale uso della risorsa idrica assicurerebbero la copertura vegetale e il mantenimento ecosistemico di aree altrimenti destinate al degrado in seguito all'abbandono dei terreni.

Infine, con riferimento agli aspetti qualitativi della risorsa, la tutela qualitativa delle acque perseguita attraverso la riduzione delle pressioni che l'agricoltura e la zootecnia esercitano sui corpi idrici, sostanzialmente in termini di rilascio di nutrienti (spandimento di effluenti zootecnici) e di sostanze pericolose (utilizzo di fertilizzanti e prodotti fitosanitari) che affluiscono nei corpi idrici, rappresenta un obiettivo irrinunciabile della politica nazionale e comunitaria.

#### **4.1.4 Le misure in favore del ricambio generazionale in agricoltura**

Come si è visto nel paragrafo sull'analisi di contesto, il nostro Paese si caratterizza per forti processi di senilizzazione delle strutture produttive agricole. Infatti, dai dati dell'ultimo Censimento ISTAT dell'Agricoltura (anno 2000), risulta che il 38% delle aziende agricole è condotto da ultra 65enni, i conduttori con meno di 25 anni sono solo lo 0,6% degli agricoltori totali, mentre quelli con meno di quarant'anni rappresentano il 10% della popolazione agricola.

La scarsa predisposizione dei giovani italiani verso il settore agricolo trova numerose motivazioni:

- di natura economica, i redditi derivanti dal settore primario sono in media più bassi rispetto a quelli degli altri settori, nonostante costi e rischi di gestione siano gli stessi;
- di natura sociale, la qualità della vita degli agricoltori è fortemente condizionata dall'attività aziendale e dal luogo in cui vivono, spesso carente nell'offerta di servizi;

- ma anche di carattere prettamente settoriale, con una lista lunghissima che va dal costo della terra, alle acquisizioni di diritti di produzione; dai costi di successione a quelli di insediamento e via dicendo.

I fattori di scoraggiamento sono tanti e spesso si differenziano a seconda del territorio, infatti se nelle aree montane e più marginali essi sono determinati dal basso reddito delle aziende o dai bassi servizi, nelle aree collinari, soprattutto dell'Italia centrale, dipendono dalla concorrenzialità in termini di fattori produttivi e di reddito degli altri settori economici.

La scarsa presenza di giovani è un elemento negativo per il settore agricolo prima di tutto per gli effetti che ne derivano in termini di generale abbandono delle attività, ma anche per la perdita di dinamicità (nel senso più lato del termine) imprenditoriale. L'abbandono, pur incidendo solo in minima parte sul valore aggiunto del settore, visto il grado di specializzazione e di produttività ormai raggiunto dall'agricoltura moderna, è comunemente ritenuto causa di degrado delle aree rurali e dell'ambiente naturale. Inoltre, per le aree in cui la localizzazione demografica presenta alti tassi di appoderamento, il problema ha una forte valenza socio – economica: in molte aree l'abbandono dell'attività agricola genera fenomeni di spopolamento e al diminuire della presenza economica primaria corrisponde il decremento della popolazione e la dismissione dei servizi di pubblica utilità, modificando le tradizionali condizioni di vita delle popolazioni.

Per fronteggiare questo fenomeno a livello comunitario e nazionale sono state sperimentate diverse soluzioni.

#### *Gli incentivi comunitari in favore dei giovani agricoltori*

Lo strumento principale utilizzato dalla politica comunitaria è l'incentivo di “primo insediamento”<sup>24</sup>. Con la fase 2000-2006, il premio di primo insediamento (premio pari a massimo € 25.000, portati a € 30.000 con la Riforma dello sviluppo rurale del 2003) ha avuto un indubbio successo, almeno in Italia, nel promuovere l'ingresso dei giovani. Nell'attuale periodo di programmazione i beneficiari della misura sono stati circa 33.000, con percentuali molto alte di adesioni proprio nelle Regioni che più risentono della bassa presenza giovanile.

Accanto al “premio di primo insediamento” la politica comunitaria ha predisposto altre tipologie indirette di incoraggiamento all'insediamento:

- a) il prepensionamento di agricoltori anziani che, per godere del contributo, devono cedere l'attività ad agricoltori più giovani;
- 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 .

Tutti questi strumenti sono stati utilizzati per e dai giovani agricoltori. Infatti circa il 70% delle risorse previste per la misura di formazione sono state destinate ad attività a favore dei giovani agricoltori beneficiari del primo insediamento.

---

24 Non si vuole in questa sede procedere a una valutazione di dettaglio dello strumento finanziario, valutazione condotta con accuratezza nei singoli Piani di Sviluppo Rurale. Lo scopo del paragrafo è richiamare brevemente i principali risultati della programmazione 2000-06, le innovazioni della programmazione 2007-13, e gli strumenti di politica nazionale, in modo tale da evidenziare gli eventuali fabbisogni che possono essere soddisfatti con il PAN.

Ancora più interessanti sono stati i risultati della misura di “investimenti nelle aziende agricole” di cui poco meno della metà dei beneficiari ha meno di 40 anni.

L'efficienza degli strumenti finora proposti, come dicevamo, è indubbia a differenza dell'efficacia degli stessi. Molte volte il premio di primo insediamento si è rivelato un mero passaggio formale della titolarità aziendale, mentre il controllo degli assetti produttivi e gestionali dell'azienda è di fatto rimasto in mano al vecchio titolare. Stessa cosa per le altre misure indirettamente finalizzate al ricambio generazionale nel settore primario. Tali strumenti, per quanto finalizzati ad accompagnare il giovane nell'iniziativa imprenditoriale, non abbracciano appieno le effettive esigenze e spesso non rispondono ai bisogni del neo-imprenditore.

Per rispondere a tutte queste esigenze la Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013 ha “ripensato” le misure fino ad ora utilizzate.

Il Premio di primo insediamento, pur conservando la caratteristica di premio una tantum, tenderà ad assicurare la creazione di una vera attività imprenditoriale garantendo al giovane risorse adeguate in cambio di un progetto imprenditoriale vincolante. Mentre l'intero impianto politico tende a contribuire, contestualmente, al ricambio generazionale e alla promozione dell'occupazione giovanile nelle aree rurali. Infatti, il regolamento. 1698/05 presenta una serie di strumenti tesi da un lato a favorire l'ingresso dei giovani in agricoltura, dall'altro a favorire le attività rivolte ai giovani delle aree rurali. Direttamente rivolta ai giovani troviamo la misura 112 - Primo insediamento dei giovani agricoltori, uno strumento ormai classico della politica di sviluppo rurale.

Rispetto al passato la misura Insediamento giovani agricoltori presenta due grosse novità:

- un premio più alto, che può arrivare fino a 55.000 euro,
- l'obbligo di presentare un piano di investimenti aziendali per lo sviluppo dell'azienda, in cui indicare tra l'altro il ricorso ad altre misure del programma che si traduce in una priorità di accesso sulle stesse da parte del giovane.

Inoltre il giovane beneficiario non ha più l'obbligo di presentare, quali prerequisiti di accesso, giustificativi della redditività aziendale e del rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente e igiene e benessere degli animali.

In termini di risorse finanziarie, alla misura di primo insediamento, al momento, risultano destinati oltre 856 milioni di euro di risorse comunitarie a cui si aggiungono 71 meuro provenienti da Aiuti di Stato regionali (tabella 1).

**Tabella 1 – Misura di primo insediamento, risorse previste e confronto con la programmazione 2000-2006**

Regione	Risorse PSR	Aiuti di stato	Totale risorse	Risorse 2000-2006	Var. Risorse comunitarie	Var. Totale
<i>Convergenza</i>	300,4	0,0	<b>300,4</b>	319,7	-6,0%	-6,0%
<i>Competitività</i>	555,5	71,0	<b>626,6</b>	519,3	7,0%	20,7%
<b>Italia</b>	<b>856,0</b>	<b>71,0</b>	<b>927,0</b>	<b>839,0</b>	<b>2,0%</b>	<b>10,5%</b>

Almeno per le Regioni competitività, possiamo notare una riduzione dello stanziamento delle risorse comunitarie, che però viene ampiamente compensato grazie all'utilizzo di fondi regionali. A livello di singola Regione, tranne pochissime Regioni (Friuli Venezia Giulia, Toscana, Molise,

Campania e Sicilia) tutte le altre hanno aumentato la dotazione finanziaria della misura. Ciò appare quanto mai significativo, infatti, in una programmazione fortemente limitata da risorse già impegnate (per i trascinamenti della vecchia programmazione) e comunque più basse rispetto al 2000-2006, le Regioni hanno comunque dato grande importanza al premio a favore del primo insediamento, ritenendolo uno strumento particolarmente adatto al raggiungimento degli obiettivi dei PSR.

A confermare questo interesse è il peso della misura di primo insediamento di circa il 12% sulle risorse dell'asse 1 e di oltre il 5% sul totale risorse disponibili.

Rispetto alla vecchia programmazione il premio risulta quasi doppio, questo per favorire le condizioni di investimento e rinnovamento aziendale anche rispetto al soddisfacimento degli impegni che il beneficiario, di fatto, prende con la presentazione del Piano aziendale. Ed è proprio quella del Piano la novità più grossa che presenta la misura. Pur conservando la natura di premio, il beneficio previsto tende ad innescare processi di sviluppo e ammodernamento aziendale che oltre a basarsi sul premio possono fare affidamento anche su altre misure previste dal PSR, e concedendo, di fatto, il diritto a beneficiare di tali misure.

Su questa linea si muove anche il Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013, che tra gli obiettivi specifici ha proprio quello di favorire il ricambio generazionale in agricoltura, proponendo come strumento d'intervento il "pacchetto giovani", finalizzato a favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani nel settore primario. Il pacchetto si propone di fornire una serie di incentivi specifici per gli agricoltori sotto i 40 anni che desiderano insediarsi in azienda: il premio di insediamento, un sostegno al piano di investimenti aziendale, il supporto di servizi di assistenza e consulenza aziendale, l'incentivo al prepensionamento, oltre alle altre misure aziendali ritenute più opportune in funzione delle caratteristiche dell'azienda e delle tecniche produttive adottate (ad esempio premi agro-ambientali). Tra queste possono rientrare anche alcune misure previste all'interno dell'Asse III del Reg. 1698/05 finalizzate alla diversificazione.

La proposta di un pacchetto in favore dei giovani ha trovato accoglienza in tutti i PSR. L'idea di fondo è che con il "pacchetto" si permette al giovane agricoltore l'individuazione di una strategia di azione complessiva per lo sviluppo della propria impresa, definita nel business plan, attraverso il ricorso a differenti tipologie di interventi finanziati dai PSR. Il business plan deve essere, pertanto, considerato il fulcro del pacchetto e la sua valutazione dovrà riguardare l'insieme delle iniziative che il giovane agricoltore intende attuare per concretizzare il suo progetto imprenditoriale. Ciò consentirà la "contestuale" ammissione agli aiuti previsti dalle diverse Misure, alle quali il giovane intende accedere. In questo modo, il giovane aderisce a un bando unico, che comprende più tipologie di misure, attivando gli investimenti maggiormente adatti alla strategia di sviluppo aziendale.

#### *La politica nazionale*

In ambito nazionale, il tema dell'imprenditoria giovanile in agricoltura è fortemente sentito. Attualmente sono due gli strumenti operativi:

- a) il Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (legge del 27 dicembre 2006 n. 296 – finanziaria 2007 art. 1, c. 1068);
- b) le agevolazioni per il subentro in agricoltura.

Il Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile (FSIGA) ha una dotazione finanziaria complessiva di 50 meuro per il periodo 2007-2011 (10 milioni di euro all'anno).

Le finalità del Fondo, sinteticamente riportate in premessa allo stesso decreto attuativo della legge finanziaria, riflettono le priorità d'intervento già individuate dal Piano d'azione per lo sviluppo

dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, proposto dall'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA) nel novembre 2006, e approvato in Conferenza Stato Regioni, quali:

- promuovere lo spirito e la cultura d'impresa;
- premiare la nuova impresa giovane;
- incentivare la ricerca e lo sviluppo;
- diffondere i servizi di sostituzione per le imprese giovani.

Il Fondo, pertanto, intende attivare alcune misure di accompagnamento per il giovane imprenditore, lungo un percorso di crescita professionale e di sviluppo dell'impresa, che fanno da complemento alle misure d'intervento comunitarie e alle altre agevolazioni nazionali vigenti, in una logica di sostenibilità e di riqualificazione del sistema agricolo.

#### **L' Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura - OIGA**

L'Oiga è un organismo tecnico-politico composto da esperti designati dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e dalle Regioni, da rappresentanti degli ordini e dei collegi professionali di tecnici agricoli, alimentari e forestali e delle organizzazioni agricole giovanili rappresentative a livello nazionale. Istituito nel 1998 con la Legge 441, l'Osservatorio si pone come punto di riferimento politico, come tavolo di confronto per gli attori e le realtà del settore e soprattutto come il primo interlocutore a sostegno dei giovani che vogliono intraprendere la strada dell'agricoltura.

Il decreto di attuazione del Fondo, predisposto dal MiPAAF e approvato il 27 giugno 2007 dalla Conferenza Stato-Regioni, prevede la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per l'annualità 2007 in 4 misure d'intervento.

Alla misura 1 "Promozione dello spirito e della cultura d'impresa" è assegnata una dotazione di 1,6 milioni di euro, pari al 16% di quella complessivamente stanziata per l'annualità 2007. In tale ambito, sono previste due forme d'intervento. Con la prima saranno erogati ai giovani imprenditori contributi per sostenere le spese di iscrizione e frequenza di master universitari. L'azione sarà attivata tramite procedure di selezione di evidenza pubblica, attraverso cui i candidati potranno presentare domanda di contributo. La seconda azione, che prevede l'attivazione di tre master di alta formazione sulla gestione d'impresa, invece, avrà una regia nazionale. Le modalità e i contenuti didattici di tali master saranno definiti tramite specifici accordi con Centri di formazione o Università. I destinatari dell'azione saranno individuati, anche in questo caso, tramite procedure di selezione di evidenza pubblica.

La misura 2 "Premiare la nuova impresa giovane" dispone di un budget di 0,4 milioni di euro per l'annualità 2007; con questa s'intende far emergere e diffondere le best start up nel settore agricolo e agroalimentare e promuovere sia l'apertura dei giovani imprenditori italiani ai modelli d'impresa esteri, sia il trasferimento dei modelli di successo. A tal fine, la misura prevede due azioni: l'erogazione di un premio a favore delle quindici migliori esperienze imprenditoriali, selezionate nell'ambito di apposito concorso annuale, e la copertura delle spese relative allo svolgimento di un periodo di soggiorno all'estero per l'approfondimento e lo studio di realtà agricole significative a livello internazionale.

La misura 3 "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle giovani imprese" riguarda l'attuazione di interventi tesi ad avvicinare il mondo della ricerca e dello sviluppo in agricoltura con il sistema imprenditoriale e ha una dotazione pari a 4 milioni di euro. Con tale misura si finanzieranno azioni di ricerca e innovazione direttamente realizzate e gestite nell'ambito aziendale e la copertura delle

spese sostenute dall'impresa per l'acquisizione e la sperimentazione dei risultati di ricerche effettuate all'esterno.

Alla misura 4 “Incentivare la diffusione di servizi di sostituzione per le giovani imprese”, infine, sono stati attribuiti 4 milioni di euro per l'annualità 2007. L'obiettivo è quello di finanziare azioni pilota, che potranno anche essere segnalate dalle Regioni, finalizzate al miglioramento della qualità della vita dei giovani imprenditori agricoli, supportandoli nelle attività di gestione dell'azienda. La misura prevede, pertanto, la copertura delle spese di acquisizione di servizi di sostituzione, di consulenza e di assistenza aziendale sostenute dall'imprenditore.

L'avvio del Fondo è stato piuttosto lento. Il decreto relativo alla ripartizione delle risorse finanziarie stanziare per l'annualità 2007 e alla definizione delle misure d'intervento, infatti, è stato approvato solo a giugno, anche con alcune questioni aperte (come le modalità di attuazione delle singole misure, l'erogazione delle risorse finanziarie e al raccordo tra OIGA e Regioni), che, di fatto, hanno impedito l'avvio degli interventi fino a settembre 2007. Nel novembre 2007, sono stati emanati i bandi di attuazione delle misure per la concessione degli aiuti previsti per l'annualità 2007, modificati poi nel febbraio 2008, a seguito delle osservazioni avanzate dalla Commissione europea in merito alle modalità di erogazione delle risorse, alle caratteristiche della proposta progettuale e ai costi ammissibili.

Il Fondo si inserisce in un ampio scenario normativo che, ha prodotto, nel corso degli anni, una certa numerosità di strumenti diretti a favorire, da un lato, l'ingresso dei giovani nel settore primario e, dall'altro, il prepensionamento, così da agevolare il ricambio generazionale all'interno del sistema agricolo italiano. Sulla base degli obiettivi sembrano emergere le seguenti opportunità, legate fondamentalmente al carattere di complementarità con il quale il Fondo si propone rispetto agli strumenti di agevolazione già esistenti:

- l'ampliamento delle tipologie dei beneficiari;
- l'ampliamento delle tipologie delle attività finanziabili, come, ad esempio, la ricerca realizzata internamente all'azienda o la sperimentazione dei risultati di studi e ricerche acquisiti dall'esterno;
- il superamento del vincolo della territorialità della spesa presente nell'ambito delle misure dei POR/PSR, per cui, ad esempio, è possibile frequentare corsi per accrescere il proprio livello di formazione/ istruzione anche al di fuori del territorio regionale a cui il programma si riferisce;
- la possibilità di accedere al finanziamento per la copertura delle spese di frequenza di un master universitario, al fine di soddisfare il requisito della professionalità, necessario per poter ottenere il contributo per il primo insediamento.

Inoltre, l'assenza, diversamente dalla normativa comunitaria, di una serie di criteri e vincoli soggettivi e oggettivi alla presentazione della domanda di contributo sembra lasciare, almeno nelle premesse, l'opportunità di impostare un sistema di controllo semplificato sull'utilizzazione del Fondo. Si potrebbe pensare, infatti, di legarlo direttamente alla verifica della documentazione probatoria attestante l'effettivo sostenimento delle spese ammissibili chieste a rimborso dai giovani imprenditori agricoli, piuttosto che a vincoli all'accesso delle misure. Si rimane pertanto in attesa di verificare il riscontro che sul territorio hanno avuto i bandi. In ogni caso, considerata la numerosità degli strumenti di agevolazione e sostegno ormai utilizzabili, è auspicabile anche per le prossime annualità una riflessione sull'opportunità di realizzare un'azione di animazione territoriale, attuabile tramite le associazioni di categoria o anche le società di consulenza, per portare a conoscenza dei giovani agricoltori le misure d'intervento disponibili, mostrandone le diverse potenzialità.

Le agevolazioni per il subentro in agricoltura, invece, sono concesse a giovani imprenditori agricoli (età compresa tra i 18 e i 39 anni), anche organizzati in forma societaria, che intendono subentrare a un parente entro il terzo grado nella conduzione dell'azienda e che presentino un progetto per lo sviluppo o il consolidamento di iniziative nei settori della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. I progetti devono perseguire almeno uno dei seguenti obiettivi:

- a) riduzione dei costi di produzione;
- b) miglioramento e riconversione della produzione;
- c) miglioramento della qualità;
- d) tutela e miglioramento dell'ambiente naturale o delle condizioni igieniche o del benessere degli animali.

Accanto ad agevolazioni legate al miglioramento strutturale dell'azienda, sono concessi anche aiuti per l'assistenza tecnica. Questi consistono in contributi a fondo perduto per la copertura dei costi di istruzione e formazione, prestazione di servizi di gestione aziendale e di servizi ausiliari, organizzazione e partecipazione a concorsi, mostre e fiere.

Il regolamento attuativo degli incentivi è entrato in vigore il 18 febbraio 2008, e, pertanto, lo strumento è ancora in fase di avvio.

#### *Prime riflessioni*

Gli strumenti finanziari per agevolare l'insediamento dei giovani in agricoltura presentati in precedenza sembrano andare incontro al fabbisogno quantomai evidente di procedere al rinnovamento generazionale delle forze vive in agricoltura.

Il loro ulteriore rafforzamento tramite la misura 5 prevista nel FAS, pertanto, sembra essere coerente e in linea con le posizioni precedenti. Tuttavia, nella sua più completa articolazione occorrerebbe anche puntare non solo al miglioramento delle condizioni strutturali d'azienda o di formazione, ma anche sul miglioramento delle condizioni di *welfare* nelle aree rurali. Infatti, il passaggio da forme di welfare statale a sistemi di welfare municipali determinano nuovi rischi per le aree rurali. Su questo argomento si ritornerà con più precisione nel capitolo seguente, e, in particolare nelle raccomandazioni per la misura 5.

## **4.2 Raccomandazioni per l'attuazione delle misure**

Come riportato nel PAN e nel PSN le misure proposte devono essere complementari e aggiuntive rispetto alla politica comunitaria. Le indicazioni di complementarità tra gli investimenti previsti nei PSR e quelli del PAN vengono recepiti nel PAN stesso.

Infatti, il PAN da pagina 35 a pagina 39 richiama quanto espressamente riportato nel PSN circa la complementarità del FAS rispetto alle politiche comunitarie di sviluppo rurale finanziate dal FEASR, nell'ottica dell'aggiuntività delle scelte di *policy* nazionali.

La stessa descrizione delle singole misure risulta essere ampia e volutamente "di massima" affinché, attraverso le modalità attuative si possano trovare gli specifici ambiti di aggiuntività e complementarità.

Per questo motivo, si è ritenuto opportuno utilizzare i risultati degli insegnamenti del passato per meglio orientare e definire le misure da finanziare con il FAS.

In questo capitolo, pertanto, vengono fornite alcune raccomandazioni, misura per misura, finalizzate a meglio indirizzare l'azione degli investimenti.

Inoltre si ritiene utile segnalare le potenzialità del programma in termini di rafforzamento della compatibilità ambientale dei processi produttivi.

A questo scopo si suggerisce di integrare nelle procedure attuative delle singole misure strumenti di premialità che abbiano per oggetto l'innalzamento delle condizioni ambientali.

In particolare, si ritiene che il programma possa positivamente agire sui seguenti aspetti:

<i><b>Temi ambientali</b></i>	<i><b>Macroobiettivi</b></i>
<b>Natura e Biodiversità</b>	Conservare gli ecosistemi locali
<b>Salute umana e qualità della vita</b>	Tutelare la popolazione dai rischi sanitari originati da situazioni di degrado ambientale
	Prevenire e ridurre l'inquinamento industriale e il rischio d'incidenti rilevanti
<b>Suolo</b>	Proteggere il territorio dai rischi alla dinamica del territorio idrogeologici idraulici e sismici
	Ridurre inquinamento di suolo e sottosuolo
	Garantire una corretta gestione della fascia costiera
<b>Tutela delle acque</b>	Conservare, ripristinare e migliorare la qualità della risorsa idrica
	Perseguire una gestione sostenibile della risorsa idrica
<b>Cambiamenti climatici</b>	Riduzione delle emissioni di gas climalteranti
<b>Paesaggio e Patrimonio culturale</b>	Garantire uno sviluppo territoriale integrato
	Tutelare i beni e il patrimonio culturale
<b>Gestione dei Rifiuti</b>	Riduzione del prelievo di risorse senza pregiudicare gli attuali livelli di qualità della vita
	Riduzione della produzione dei rifiuti e della loro pericolosità, recupero di materia
<b>Energia</b>	Promozione di politiche energetiche sostenibili;
	Promuovere il risparmio e l'efficienza energetica..

Ciascun tema ambiente e macro-obiettivo potrà essere declinato in sede esecutiva con adeguati indicatori di risultato.

## **Misura 1 – Sostegno all'innovazione e alla competitività delle filiere e dei distretti agroindustriali**

La misura, che da sola assorbe il 55% delle risorse del PAN, rappresenta un rafforzamento dello strumento "Contratti di filiera" esaminato nel primo paragrafo.

Sulla base delle considerazioni effettuate, per quanto riguarda gli investimenti aziendali nel settore agro-industriale, nell'ambito della programmazione delle risorse FAS, si dovrebbe favorire il finanziamento di interventi che rientrino nell'ambito di progetti integrati a carattere settoriale o territoriale, con i seguenti connotati:

- a carattere sovragionale e nazionale per lo sviluppo di progetti di filiera e di settore. Si è visto infatti, come la multiregionalità rappresenti un punto di forza nella messa a punto di

una massa critica di risorse finanziarie e fisiche nel perseguimento degli obiettivi di competitività;

- a carattere nazionale per promuovere le condizioni di efficienza nelle imprese (stabilità contributiva e fiscale) e di innovazione dei modelli di impresa (es. nuove forme societarie in agricoltura);
- nelle imprese agro-industriali, non finanziabili con il cofinanziamento comunitario dei PSR regionali (imprese sopra i 750 addetti e sopra 200 milioni di euro di fatturato);
- all'internazionalizzazione delle imprese agroalimentari in termini di capacità di commercializzazione, scambio di know how, ecc..

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, si consiglia prima dell'avvio della misura (che tra l'altro prevede finanziamenti quattro volte superiori alla precedente esperienza) di esaminare con attenzione quali elementi procedurali vadano accelerati.

Inoltre, sempre sulla base dell'esperienza pregressa appare rilevante mantenere una composizione di partenariato 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 (si pensi alle connessioni da sviluppare con la Misura 2)

Da un punto di vista più strettamente gestionale, si possono fornire alcuni suggerimenti per rendere lo strumento maggiormente flessibile.

In primo luogo potrebbe essere reso meno vincolante in termini di "quote di partecipazione" il requisito di multiregionalità. Infatti, viene richiesto che i finanziamenti non superino determinate soglie per regione (50% nel caso di tre regioni o 70% nel caso di due – si veda quanto detto in precedenza). Tale vincolo comporta il fatto che qualora non vengano ammessi finanziamenti in una regione e si superi, di conseguenza, la quota massima di competenza nelle altre regioni aderenti, il piano finanziario deve essere complessivamente rivisto per rispettare il parametro di legge.

Secondariamente il vincolo posto in termini di PLV minima 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.

Da non sottovalutare, inoltre, il fatto che nel caso di investimenti aziendali o della trasformazione il contributo viene concesso per metà tramite mutuo. Ciò comporta l'emissione di una garanzia fidejussoria bancaria, che presenta alti costi di transazione, o l'emissione di una garanzia reale (ipoteca). Tali garanzie determinano a loro volta per le imprese ulteriori esposizioni finanziarie, in un mondo come quello agricolo, in cui il credito continua a rappresentare un forte vincolo alla crescita.

Infine, potrebbe essere di estremo rilievo includere nel contratto di filiera imprese che realizzano investimenti in maniera autonoma (tramite autofinanziamento o con l'accesso ad altre fonti finanziarie, come nel caso dei contributi concessi con i PSR) coerenti con il progetto di filiera, su cui possono ricadere i vantaggi degli investimenti collettivi. In questo modo si verrebbe anche a

realizzare una stretta ed operativa complementarità e integrazione con gli altri strumenti di sostegno in essere.

## **Misura 2 – Sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale**

Dall'analisi dei punti di forza e di debolezza delle esperienze pregresse discendono alcuni elementi di riflessione.

La Misura 2 proposta nel PAN risponde senz'altro all'esigenza di migliorare la competitività del sistema agricolo, agroalimentare e forestale italiano in quanto è proprio il livello di innovatività dei sistemi produttivi e di quelli organizzativi a mantenere fuori dai mercati molte imprese agricole e buona parte del sistema agroalimentare.

Inoltre, negli ultimi anni i finanziamenti al sistema ricerca sono diminuiti e quindi molte istituzioni pubbliche e strutture private non riescono a sviluppare e a portare a termine filoni di studio e di indagine anche di grande interesse con un danno complessivo del sistema Paese.

Le iniziative descritte nel paragrafo 4.1.2 hanno avuto esiti molto positivi sia per le innovazioni prodotte che per le metodologie di lavoro che hanno diffuso (selezione, partenariato, collegamento ai problemi). La nuova iniziativa dovrebbe collocarsi sul medesimo percorso avendo l'ambizione di fornire un ulteriore contributo innovativo al sistema della ricerca per l'agricoltura.

Il primo aspetto da affrontare dovrà riguardare *l'ambito nel quale collocare l'intervento* e cioè se promuovere ricerche per la soluzioni di problematiche di livello sovregionale che possano interessare aree e sistemi produttivi simili oppure se incentivare la ricerca per i nuovi scenari, che si sforzi di "immaginare" l'agricoltura del futuro e di preparare per essa risposte alle nuove esigenze. Nel primo caso le esperienze già maturate sarebbero un ottimo indirizzo di lavoro, nel secondo caso occorrerebbe impostare modalità organizzative e gestionali diverse.

Nella considerazione che il livello istituzionale delle regioni già copre la prima finalità, l'interrogativo a cui rispondere è se si vuole avviare un intervento per rinforzare e fare massa critica su di essa oppure se sia più opportuno incentivare l'eccellenza delle idee e dei nuovi percorsi di ricerca per riempire uno spazio che in agricoltura non ha promotori.

Per quanto attiene alle scelte attuative della Misura esse in parte discendono dalla scelta di campo. Utilizzando la griglia di analisi del precedente paragrafo si propongono le soluzioni che seguono.

### Individuazione dei temi

La scelta dei temi dovrà comunque essere realizzata a seguito di una procedura di concertazione. Tuttavia i soggetti con cui confrontarsi saranno diversi a seconda delle finalità generali a cui la misura dovrà rispondere: le regioni e i soggetti che rappresentano le imprese e il mondo operativo nel caso di ricerca problem solving, le regioni e le istituzioni di ricerca con particolare riferimento alle "nuove generazioni" di ricercatori nel caso di ricerca di frontiera. La soluzione adottata dalla Misura 2 del POM 1994-1999, di indicare cioè una serie di criteri metodologici e requisiti tematici trasversali, può essere utile quando i temi interessanti sono molti ed estesi. Tuttavia, occorre considerare che quel approccio ha come conseguenza la movimentazione di platee molto vaste. Va in questa sede ricordato il positivo ruolo svolto dalla *Rete dei referenti regionali per la ricerca agraria, forestale, in acquicoltura e pesca*.

Inoltre, occorre ricercare complementarità con quanto previsto nel PAN - FAS "Ricerca e Competitività" 2007-2013 Regioni Mezzogiorno e Centro-Nord

### Procedure di selezione dei progetti

La selezione dei progetti dovrebbe derivare da una procedura concorsuale che metta a confronto le proposte, in ogni caso. Le motivazioni di questa opportunità derivano da obblighi di legge, ma sono essenziali per avviare percorsi di studio di qualità e i cui risultati abbiano una ricaduta sullo sviluppo del settore.

### Partenariati

La ricerca di frontiera è sicuramente una ricerca interdisciplinare intendo con questo termine riferirsi al lavoro comune di discipline diverse e non alla giustapposizione di diverse discipline che lavorano separatamente e poi mettono insieme i risultati finali. La presenza o meno del mondo operativo è oggi tema di dibattito degli esperti in quanto sembrerebbe non garantire il trasferimento rapido ed efficace delle innovazioni. Probabilmente anche questa scelta dovrebbe derivare dall'ambito in cui la misura viene collocata e dagli obiettivi operativi che dovessero emergere dalla concertazione (formazione dei consulenti, confronto dei ricercatori con il mondo operativo ecc.).

### Gestione

Nelle recenti analisi sulla promozione della ricerca da parte dalle istituzioni pubbliche è emerso che gli effetti che ne derivano sui sistemi di imprese sono sostanzialmente diversi a seconda di come il committente svolge il suo ruolo ed in particolare se:

- ha chiari obiettivi di sviluppo;
- vigila che la ricerca sia coerente con l'analisi dei bisogni e gli obiettivi di sviluppo;
- promuove iniziative per la promozione o il rafforzamento delle reti fra i soggetti coinvolti;
- valorizza il capitale umano che a vario titolo è coinvolto nel processo di innovazione;
- fa in modo che la politica della ricerca sia coerente con quella delle strutture e dei mercati.

Pertanto, è utile progettare l'attività di gestione in maniera puntuale definendo ruoli e compiti del committente e dei beneficiari sin dall'inizio chiarendo obblighi e responsabilità.

### Monitoraggio e valutazione

La strutturazione di un buon sistema di monitoraggio è utile al committente per svolgere il proprio ruolo di verifica e al beneficiario per tenere sotto controllo i risultati. Una valutazione da parte di esperti qualificati sia in fase di selezione che di conclusione delle attività concorre a dare all'iniziativa qualificazione e prestigio.

Si propone pertanto di utilizzare software gestionali di progetto finalizzati sia all'efficiente gestione sia alla tracciabilità dei risultati. Inoltre, visto lo scostamento tra ricerca-innovazione-appropriabilità sarebbe quanto mai opportuno partire dalla valorizzazione dell'esistente (con una seria analisi dei risultati della precedente fase) per procedere mediante uno stretto coinvolgimento degli utenti finali, siano essi imprese o amministrazioni pubbliche.

Infine, occorrerebbe trovare delle connessioni con quanto previsto nella misura 1, affinché si possano trovare sinergie e complementarità, e con quanto sviluppato nell'ambito del PAN FAS "Ricerca e Competitività"

### **Misura 3 – Sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale**

La misura 3, di fatto, risulta essere articolata in tre azioni:

- a) logistica;
- b) settore forestale;
- c) monitoraggio delle acque.

Rispetto alla prima azione, essa appare sufficientemente orientata alle esigenze del sistema logistico del settore agro-alimentare e, pertanto, gli investimenti potranno essere diretti a:

- la realizzazione e/o razionalizzazione di piattaforme e poli logistici riferiti alle aziende agricole e agroindustriali, di dimensioni definite a livello regionale/interregionale, in aree a forte vocazione redistributiva e di concentrazione dell'offerta, oltre che a vocazione produttiva
- politiche di riassetto del territorio volte a favorire l'integrazione dei poli logistici agroalimentari con i principali nodi intermodali
- interventi volti alla riduzione delle "rotture di carico", che rendano più efficiente il sistema commerciale e riducano l'impatto sul prezzo finale di vendita dei prodotti;
- la razionalizzazione della catena del freddo, con interventi innovativi a livello di stoccaggio, lavorazione, trasporto delle merci;
- la promozione di servizi integrati e innovativi per la logistica, anche attraverso la creazione di società partecipate dalla parte agricola, in grado di trattare volumi significativi di prodotto;
- la formazione di nuove professionalità lungo la supply chain;
- gli investimenti infrastrutturali nel campo delle ICT;
- il sostegno e la promozione della "filiera corta", (anche mediante lo studio delle migliori prassi, la messa a punto delle procedure organizzative, attività promozionali).

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.

Per la seconda azione, sulla base di quanto previsto nei PSR per le misure forestali, appaiono prioritarie le seguenti linee di intervento:

- la pianificazione aziendale e sovraziendale sulla base dei criteri di gestione forestale sostenibile;
- l'incentivazione di forme associative di gestione, promuovendo forme innovative per la promozione e diversificazione dei prodotti legnosi e non legnosi e dei servizi forniti dal bosco;

- il finanziamento di progetti di filiera per l'approvvigionamento di materiali legnosi a valenza interregionale e nazionale;
- il finanziamento di interventi nelle imprese forestali non ammissibili al PSR (superiori alle microimprese)
- 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);
- la promozione di azioni di sistema finalizzate all'adeguamento e armonizzazione delle informazioni statistiche sulle caratteristiche socio-economiche delle foreste

Infine, per quanto attiene alla terza azione vanno rilevate le criticità presentate nel paragrafo 4.1.3, relativo alla corretta gestione delle risorse idriche.

In particolare, in merito alle carenze evidenziate nel sistema bisognerebbe attivare un sistema di relazioni con i soggetti coinvolti nella programmazione e nella gestione della risorsa idrica e di scambio di informazioni (ANBI, Consorzi di Bonifica e Enti irrigui, Ministeri competenti, Regioni, SIN, CRA-CMA, Protezione Civile), con l'obiettivo di garantire un maggiore coordinamento delle azioni proposte e di creare i presupposti per uno stretto collegamento con le altre misure di politica previste nell'ambito di finanziamenti nazionali e comunitari.

In considerazione della messa a punto da parte del MiPAAF, di concerto con le Regioni e Province Autonome, del Sistema Informativo per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura, sarebbe opportuno integrare il Sistema con tematismi specifici di rilevanza nazionale e di analizzare le informazioni in esso contenute con la finalità di operare un costante monitoraggio della stagione irrigua a livello nazionale e di individuare e prevenire eventuali criticità per il settore, partendo dall'analisi dei fabbisogni idrici colturali delle diverse aree agricole del paese. In tal modo sarà possibile definire dei sistemi di ottimale gestione dell'acqua e di strategie di risparmio idrico, a supporto delle attività degli Enti gestori della risorsa idrica per l'irrigazione.

Infine, per garantire un più stretto collegamento tra la programmazione e gli investimenti irrigui e le specificità territoriali, sarebbe opportuno operare un monitoraggio fisico e finanziario degli investimenti pubblici a fini irrigui, analizzandone l'impatto, a livello territoriale, sulle risorse idriche e sull'agricoltura, con la finalità di supporto alle decisioni delle istituzioni nazionali e regionali che hanno compiti di programmazione e valutazione degli investimenti. Va inoltre segnalata la necessità di monitorare la concentrazione di nitrati da uso agricolo, al fine di individuare soluzioni per rafforzare la sostenibilità ambientale della pratica agricola.

In queste attività appena descritte è necessario il coinvolgimento dei consorzi di bonifica e delle Regioni e Province Autonome.

#### **Misura 4 – Azione di sistema sviluppo della progettualità**

Ferma restando la necessità di avere un sostegno alla progettualità in relazione ai campi innovativi di azione del FAS, affinché le proposte presentate non incontrino difficoltà nella loro implementazione, esistono delle esigenze specifiche che la misura 3 può essere finalizzata a fronteggiare.

Infatti, alla luce dell'andamento del negoziato sui PSR si evidenzia come, nella maggior parte dei casi, le misure finalizzate all'erogazione di un'indennità compensativa alle aziende localizzate nelle aree Natura 2000 non siano state approvate dalla Commissione, per la mancanza dei Piani di gestione. PSN e QSN prevedevano la possibilità di finanziare tali piani con la politica nazionale aggiuntiva (FAS). E' opportuno prevedere, quindi, un'apposita linea di interventi nell'ambito della misura 3 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.

## Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale

La misura 5 si pone come obiettivo il ricambio generazionale attraverso il sostegno di progetti di sviluppo aziendale a favore dei giovani imprenditori agricoli. Inoltre la misura prevede l'attivazione di diversi servizi sempre a sostegno delle strutture produttive.

In primo luogo, considerata la numerosità degli strumenti di agevolazione e sostegno ormai utilizzabili, 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, dall'analisi condotta in precedenza, in relazione alla pluralità di strumenti in favore dei giovani agricoltori, la misura potrebbe essere proficuamente indirizzata anche alla messa a punto di servizi in favore delle 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 e favoriscono lo spostamento verso centri più dotati. Questo fenomeno causa un circolo vizioso che si acuisce nel tempo perché l'esodo incide sulla sostenibilità economica di un'adeguata struttura di servizi alla persona.

Per di più, nella riforma dei sistemi di *welfare*, sempre più di competenza municipale che non statale, le aree rurali sono le prime ad essere tagliate fuori dal restringersi dell'intervento pubblico e delle risorse finanziarie dedicate.

Per questo motivo, occorre pensare a sistemi innovativi di servizio alla persona nelle aree rurali. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso due strumenti principali, che sono l'innovazione organizzativa e la promozione della collaborazione tra i diversi soggetti presenti sul territorio (enti pubblici di vario livello, soggetti economici privati, associazioni di cittadini).

Per innovazione organizzativa si intende soprattutto l'adozione di modelli più flessibili di erogazione dei servizi. Per fare qualche esempio si possono citare la sostituzione di alcuni servizi tradizionalmente erogati tramite struttura con servizi itineranti e periodici, l'introduzione di servizi su prenotazione, il potenziamento dei servizi offerti on-line, la realizzazione di centri polifunzionali in cui concentrare livelli minimi di domanda, la garanzia della prossimità solo per i servizi di uso quotidiano, ecc. In tutti i casi citati l'obiettivo è quello di ridurre i costi legati ai tempi di non utilizzazione dei servizi.

Con la promozione della collaborazione e della partecipazione, invece, si mira soprattutto a realizzare economie di scopo, derivanti dalla destinazione ad un medesimo obiettivo di risorse provenienti da fonti diverse, ad ampliare i bacini di utenza per ottenere economie di scala (come nel caso dell'individuazione di bacini sovracomunali) e ad accrescere la conoscenza dei bisogni locali

per costruire in maniera più mirata il sistema dei servizi (in proposito è cruciale il coinvolgimento delle associazioni locali).

Diversi esempi maturati nella programmazione 2000-06 vengono in aiuto per sostenere con una visione territoriale e integrata l'azione della misura 5. Si tratta di iniziative che prevedono l'organizzazione e la gestione di: servizi per l'infanzia in favore delle donne (come ludoteche, case-nido - *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 viene affrontato non solo dal lato produttivo, ma con una visione integrata di risposte a fabbisogni concreti.

## 5. Una valutazione complessiva di impatto del PAN

Il presente paragrafo approfondisce l'impatto del PAN in termini economici ed occupazionali, mediante una stima dei principali aggregati economici.

La valutazione degli effetti di carattere ambientale, invece, viene sviluppata nel Rapporto Ambientale, in corso di stesura a seguito della procedura di VAS. In questa sede si riportano esclusivamente i risultati delle prime analisi oggetto di consultazione:

“...spesso l'impatto potenziale delle Misure è, a priori, indeterminato. In particolare per la Misura 1, volta ad incrementare la produzione agroindustriale e agroalimentare, pur in un quadro di innovazione e competitività, gli impatti negativi sono correlabili alla maggiore quantità di materie prime ed alla loro trasformazione, che, come tutti i processi produttivi, portano a flussi di energia e di materia, potenzialmente impattanti. Tuttavia si ritiene che gli impatti potrebbero essere, neutri o positivi se la tipologia di progetti finanziati fosse innovativa sotto il profilo energetico, del ciclo ambientale della produzione, del profilo ambientale dei prodotti finali. La Misura 2, relativamente agli obiettivi enunciati nel PAN, dovrebbe favorire le azioni innovative con particolare riferimento a quelle con impatti positivi sull'ambiente ed il territorio rurale. Anche in questo caso tuttavia il “segno” dell'impatto varia in relazione alla tipologia di progetti finanziati. Proprio per l'enfasi che il PAN pone sulle questioni ambientali e territoriali nell'ambito di questa Misura, gli indicatori di valutazione potrebbero essere assunti anche come indicatori di realizzazione. Infine la Misura 3 va valutata separatamente in relazione alle tre sottoazioni. In particolare la 3a) assume un profilo valutativo simile alla Misura 1, con impatti la cui qualità varierà in relazione ai progetti finanziati. Le Misure 3b) e 3c) dovrebbero avere per loro stessa natura un profilo ambientale positivo; anche in questo caso gli indicatori di valutazione proposti dalla VAS potrebbero poi essere assunti quali indicatori di realizzazione.” (Documento di Scoping, Luglio 2008 pag. 20)

### 5.1 Premessa

Una definizione sufficientemente esaustiva del concetto di impatto è stata sviluppata dal DAC nel 2002 (OECD, 2002) e recentemente ripresa ed adottata dal NONIE<sup>25</sup> (NONIE, 2008). In questa definizione, per impatto si intendono “*gli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo*”.

Questa definizione non si limita, quindi, a misurare se e quanto gli interventi abbiano realizzato gli obiettivi dichiarati, ma considera un insieme di impatti molto ampio, di natura economica, sociale, ambientale.

Se, da un lato, una tale ampiezza di contenuti può essere sicuramente considerata utile ai fini della formulazione di un più generale giudizio *ex-post* sulla efficacia di un progetto di sviluppo, dall'altro, la definizione si adatta con più difficoltà al caso di individuazione degli impatti in fase di valutazione *ex-ante*, soprattutto nell'ipotesi in cui si segua un approccio basato sulla quantificazione degli obiettivi (Owen, 1999).

Nel caso in oggetto, anche in considerazione di quanto proposto in sede comunitaria (Commissione Europea, 2005, 2006), si è propeso per l'adozione di una definizione più restrittiva che consideri

---

25 Acronimo per: Network of Networks of Impact Evaluation, composto da DAC Evaluation Network, The Evaluation Cooperation Group (ECG), International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE), UN Evaluation Group.

indicatori di impatto di tipo eminentemente economico e in grado di misurare effetti a lungo termine *prevedibili e prodotti direttamente* dall'intervento in valutazione.

Coerentemente con la definizione adottata, le categorie di indicatori di impatto prescelte per l'intero programma e quantificate per singola misura, sono state:

- valore aggiunto lordo (in valore assoluto o in variazione rispetto alla situazione attuale);
- occupati (nuovi o mantenuti).

Tra i vari approcci possibili alla valutazione è stato scelto quello basato sul confronto tra i risultati di ricerche, analisi statistiche e casi empirici (Smith, 1989; Rossi, Freeman e Lipsey, 1999; Berk e Rossi, 1999; Chen, 2005), in quanto ritenuto più idoneo al conseguimento di indicatori quantificati di tipo macroeconomico.

Come detto, le categorie rimangono invariate per l'intero programma, ma la stima quantitativa degli obiettivi conseguibili per le variabili adottate come indicatori di impatto, è stata effettuata per ciascuna misura, utilizzando approcci metodologici differenziati.

La scelta degli indicatori, definizione dei metodi di stima e la determinazione del valore obiettivo per ciascun indicatore, sono state sviluppate tenendo conto della necessità che tali valori siano sottoposti a verifica nelle fasi successive di attuazione del programma.

Per questo motivo gli indicatori scelti e le stime effettuate sono basate su statistiche che hanno come caratteristiche quelle di essere:

- a) provenienti da fonti ufficiali;
- b) facilmente reperibili;
- c) aggiornate sistematicamente;
- d) disponibili in serie storiche;
- e) disponibili per articolazioni territoriali almeno regionali.

Ovviamente è stato necessario tenere in debito conto il comportamento del tutto peculiare del settore agricolo e rurale sia per quanto riguarda gli andamenti delle principali variabili macrosettoriali nel tempo e nello spazio, sia per quanto concerne la complessità intrinseca del settore, considerato, anche da parte delle politiche comunitarie, come una complessa combinazione di fattori produttivi e fattori di salvaguardia degli ambienti naturali e sociali, come luogo di produzione di beni e ricchezza e come luogo di realizzazione di condizioni di benessere.

## **5.2 Indicatori**

Una corretta definizione degli indicatori di impatto che tenga conto anche delle considerazioni sulle loro caratteristiche espresse in precedenza, può essere formulata soltanto a seguito di una seppur veloce analisi degli andamenti delle principali variabili macro-settoriali.

Come si evidenzia nel prospetto 1 che segue, nel periodo 1970-2006, il tasso medio annuo di variazione della produzione agricola è circa la metà dell'analogo tasso calcolato per il valore

aggiunto<sup>26</sup>. Se a questo si aggiunge una flessione dell'occupazione che in media annua è stata del 3,6%, si ottiene un tasso di crescita medio annuo della produttività, espressa in valori costanti, pari al 4,8%.

<i>Tassi medi annui di variazione 1970-2006</i>	
<b>Valore Aggiunto</b>	0,01060
<b>Produzione</b>	0,00547
<b>Occupati</b>	-0,03642
<b>Valore Aggiunto / Occupato</b>	0,04843

Gli investimenti netti hanno registrato una flessione in special modo nel corso della seconda metà degli anni ottanta ed i primi anni novanta. Dal 1993 gli investimenti netti riprendono a crescere, ma il loro volume al 2007 era pari a soltanto un quinto dell'ammontare investito nel 1980.

E' presumibile che gran parte della ripresa degli investimenti netti sia da accreditarsi alle politiche strutturali elaborate nel corso del settennio 2000-2006 ed in corso di continuazione per il periodo attuale (2007-2013).

Per quanto riguarda l'occupazione, il dato storico, rappresentato nel grafico 1, mostra la sensibile e continua flessione fatta registrare a livello nazionale. Il trend decrescente si azzerava a partire dal 2003, manifestando addirittura una seppur lieve e non stabile inversione di tendenza.

Nel complesso, è ammissibile supporre che le spese pubbliche, sia nazionali che comunitarie, possano produrre, come effetto occupazionale, una sostanziale permanenza dell'attuale livello di occupazione, ai livelli registrati per gli ultimi cinque anni. E' altresì presumibile che, a fronte di una stabilità numerica, si registri un miglioramento qualitativo del capitale umano determinato dalla realizzazione delle politiche di incentivazione verso i giovani agricoltori, che possono contribuire a generare effetti positivi in termini di produttività del lavoro (Valore Aggiunto per occupato).

Nell'assunzione di un obiettivo occupazionale di "non decrescita", o di mantenimento, degli attuali valori di occupazione, le possibili variazioni della produttività del lavoro generate dagli interventi pubblici, saranno più semplicemente leggibili in termini di variazioni del solo Valore Aggiunto.

*Grafico 1 Andamento Occupati Totali – Agricoltura, silvicoltura e pesca – Anni 1970-2007 – Valori in migliaia di unità*

26 Il calcolo dei tassi è stato effettuato sui valori contabili forniti dall'ISTAT nei Conti Economici Nazionali, calcolati a prezzi concatenati, con anno base 2000.



Il tasso annuale di variazione del Valore aggiunto Agricolo dal 1970 al 2007 solo in sei casi, sui 37 considerati nell'analisi, ha superato il valore del 5% e in 15 periodi su 37 presenta valori negativi<sup>27</sup>.

### 5.3 Metodi di stima degli impatti

Per quanto di ridotte dimensioni, con uno stanziamento di 875 milioni di Euro per il periodo 2007-2013, il PAN presenta, nelle cinque misure in cui è articolato<sup>28</sup>, un ventaglio piuttosto ampio di destinazioni di spesa e, quindi, di obiettivi di politica economica agricola e rurale.

Trattandosi di interventi strutturali e pluriennali di politica economica e sociale nel settore agricolo-rurale, all'interno del più ampio quadro programmatico costituito, per il settore, dai PSR e per il territorio nazionale dal QSN, è nella logica della programmazione unitaria che le destinazioni di spesa del PAN siano riconducibili, in larga misura, a quelle previste in ambito PSR e solo in alcuni casi, come ad esempio per la misura 2, le destinazioni appaiano fortemente differenziate.

La stretta e coerente connessione con gli indirizzi strategici manifestati nei PSR, è facilmente verificabile per le misure 1 e 5. La misura 2, come detto, mostra una peculiarità propria. Le misure 3 e 4 si pongono in una condizione intermedia. In termini di concentrazione della spesa, si verifica quanto rappresentato nella tabella 1:

Tabella 1: Concentrazione finanziaria delle misure del PAN

Misure	Importi	Quote	Conc.ne
--------	---------	-------	---------

<sup>27</sup> Ciò denota inoltre l'ampia variabilità della distribuzione negli anni, con la presenza di componenti cicliche presumibilmente collegabili a fattori congiunturali non solo di tipo economico.

<sup>28</sup> Vengono escluse da questa analisi: la misura 6 "Assistenza tecnica", la riserva di programmazione e le risorse accantonate per i Conti pubblici territoriali.

MISURA 1 - Sostegno all'innovazione e alla competitività delle filiere, dei distretti agro-industriali e agro-alimentari	476	0,544	<b>0,693703</b>
MISURA 5 - Sostegno al ricambio generazionale	130,99	0,149703	
MISURA 2 - Sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale	44,01	0,050297	<b>0,050297</b>
MISURA 3 - Azione di sistema per il sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale mediante l'attivazione di procedure negoziali con le amministrazioni centrali e regionali interessate e coinvolte nella politica regionale unitaria	65,01	0,074297	<b>0,124594</b>
MISURA 4 - Azioni di sistema sviluppo della progettualità	44,01	0,050297	
MISURA 6 - Assistenza tecnica	27,48	0,031406	
Riserva di programmazione al netto dell'accantonamento FAS 0,8‰ per CPT	86,8	0,0992	
<b>TOTALE Misure</b>	874,3	0,9992	
Risorse per Conti pubblici territoriali (0,8‰ Programmi attuativi FAS)	0,7	0,0008	
<b>TOTALE</b>	875	1	

In sintesi, le misure 1 e 5, la cui strategia appare più aderente a quella formulata in ambito PSR, coprono il 69% circa del PAN, la misura 2 il 5% e le rimanenti misure 3 e 4 il 12,5%.

Alla luce delle considerazioni fatte e tenendo in considerazione la distribuzione percentuale delle risorse finanziarie, si è optato per l'adozione di due approcci differenziati:

1. una meta-analisi basata sulle valutazioni di impatto effettuate in ambito PSR dalle 21 Amministrazioni, "corretta" alla luce delle analisi svolte sui principali indicatori di contabilità nazionale, così come evidenziati nel paragrafo precedente;
2. la costruzione di un modello econometrico *ad hoc* sulla base dei dati di spesa pubblica desumibili dalle statistiche sui Conti pubblici territoriali.

Il primo approccio verrà seguito per la stima degli effetti determinati dalle misure 1 e 5.

Il secondo approccio è destinato a stimare gli effetti derivanti dall'attivazione della misura 2.

Gli effetti connessi alle misure 3 e 4 verranno stimati sulla base degli impatti medi di programma, quindi utilizzando quanto emerso nell'insieme dei due approcci scelti.

### 5.3.1 Impatti della misura 1

Come detto, la valutazione degli impatti che presumibilmente si otterranno a seguito degli investimenti previsti con la misura 1 è basata sulle ipotesi di impatto previste nei PSR 2007-2013, con particolare riferimento alla misura 1.2.1.

Il procedimento di stima adottato è il seguente:

1. quantificazione del moltiplicatore della spesa pubblica (rapporto tra investimenti totali e spesa pubblica totale) per stimare il volume complessivo di investimenti generato dall'intervento pubblico ( $\mu$ );
2. quantificazione, anche alla luce delle analisi condotte in precedenza sui valori di contabilità nazionale, del rapporto tra incrementi di valore aggiunto ed investimenti totali ( $\alpha$ );
3. applicazione dei due parametri,  $\mu$  e  $\alpha$ , ai valori di spesa previsti con la misura 1 del PAN e conseguente stima dell'effetto complessivo in termini di valore aggiunto incrementale presumibilmente prodotto dall'intervento;
4. calcolo del tasso di crescita atteso del valore aggiunto complessivo, al netto delle condizioni di contesto ( $\eta$ );
5. calcolo dell'obiettivo macroeconomico in termini di variazione del valore aggiunto e degli occupati.

Il procedimento di calcolo può essere rappresentato in forma sintetica come segue:

$$\eta = \frac{I_{M1} \cdot \mu \cdot \alpha}{VA_{IT}} \text{ e ovviamente } \Delta VA = I_{M1} \cdot \mu \cdot \alpha$$

Dove il  $VA_{IT}$  adottato corrisponde al valore di contabilità nazionale ISTAT per il valore aggiunto dell'agricoltura, silvicoltura e pesca a prezzi correnti all'anno 2007.

Il moltiplicatore degli investimenti pubblici ( $\mu$ ), altrimenti definibile come effetto leva dell'intervento pubblico sull'investimento privato, è stimato, sulla base di quanto desumibile dalla misura 1.2.1. dei PSR, nel valore di 2,2 (tabella 2). Questo significa un finanziamento pubblico inferiore al 50% dell'investimento complessivo. Il valore è ottenuto dalla media pesata di tutti i valori regionali, così come dichiarato dalle singole amministrazioni all'interno dei PSR. Se però si eliminano dal calcolo i valori più alti (Lombardia, Trento, Friuli, Umbria e Lazio), allora il valore del moltiplicatore si approssima a 2,0.

Si è pertanto deciso di adottare un intervallo di valori di  $\mu$  pari a: 2,0 – 2,2.

Sempre sulla base delle valutazioni adottate nei PSR 2007-2013, riportati nella tabella 2, il rapporto tra incremento del valore aggiunto e investimento totale, in media per i sei casi regionali per cui è disponibile, risulta pari a 0,102.

Un semplice calcolo, basato sulla valutazione degli effetti in termini di  $\Delta VA/VA$ , conduce ad una stima di valore aggiunto medio aziendale, per le aziende che ricevono il finanziamento, più bassa dell'8% del valore medio nazionale<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> In effetti, se si considera che tutte le stime degli effetti sono effettuate rispetto alle aziende che riceveranno presumibilmente i finanziamenti dei PSR, il calcolo è piuttosto semplice. Infatti:

$$\frac{\Delta VA}{I} / \frac{\Delta VA}{VA} = \frac{VA}{I}$$

che, se moltiplicato per I, fornisce una stima del valore aggiunto totale delle aziende oggetto di finanziamento. Utilizzando poi la stima del numero di imprese che ci si attende che presentino domanda per il finanziamento, si ottiene un valore medio di  $VA/Azienda$  per le aziende "PSR". Tale valore può essere confrontato con il valore medio nazionale ottenibile dai dati di contabilità nazionale.

In sintesi, per un  $\Delta VA/I$  pari a 0,10 e un  $\Delta VA/VA$  pari a 0,093, il valore di  $VA/Az$  medio PSR risulta pari a 16.869 euro, contro i 18.322 medi aziendali da contabilità nazionale. Se il valore di  $\Delta VA/I$  passa a 0,12, come

Anche in questo caso si è preferito adottare un procedimento di stima basato su un intervallo di valori. Pertanto, assumendo che il valore aggiunto medio delle aziende finanziate possa oscillare in un intervallo del  $\pm 8\%$  del valore medio nazionale, è stata adottata, come ipotesi minima, il valore di 0,10, precedentemente stimato, e come ipotesi massima, il valore di 0,12 che porta il valore aggiunto medio aziendale delle aziende finanziate al  $+8\%$  del valore medio nazionale.

In sintesi,  $\alpha$  oscilla in un intervallo pari a: 0,10 – 0,12

In questo modo si è ottenuta una stima minima degli effetti generata dall'associazione:

$$\mu = 2,0$$

$$\alpha = 0,10$$

ed una stima massima degli effetti determinata dall'associazione:

$$\mu = 2,2$$

$$\alpha = 0,12$$

Tabella 2: Valutazione degli impatti nei PSR 2007-2013

	Totale Pubblico	Volume totale degli investimenti	Rapporto contributo investimento	Aumento del valore aggiunto atteso		
	euro	euro		euro	$\Delta VA / Inv.$	$\Delta VA / VA$
<b>Piemonte</b>	98.518.181	180.000.000	1,83			
<b>Valle d'Aosta</b>						
<b>Lombardia</b>	142.988.428	408.766.306	2,86			0,10
<b>Bolzano</b>	10.575.000	23.500.000	2,22			0,0071
<b>Trento</b>	28.653.494	100.000.000	3,49			0,02
<b>Veneto</b>	140.303.239	350.758.097	2,50	47.701.754	0,136	0,178
<b>Friuli</b>	48.898.409	152.000.000	3,11			
<b>Liguria</b>	90.797.120	181.000.000	1,99	12.000.000	0,066	
<b>Emilia Romagna</b>	160.909.091	402.273.091	2,50	31.546.795	0,078	
<b>Toscana</b>	104.758.750	255.896.875	2,44			0,083
<b>Umbria</b>	66.833.659	230.000.000	3,44			
<b>Marche</b>	98.150.000	213.370.000	2,17			
<b>Lazio</b>	99.190.988	254.335.867	2,56			
<b>Abruzzo</b>	54.473.798	121.053.000	2,22			
<b>Molise</b>	26.226.902	52.000.000	1,98	1.250.000	0,024	
<b>Campania</b>	258.260.713	516.000.000	2,00			0,0356
<b>Puglia</b>	215.000.000	430.000.000	2,00	45.370.000	0,106	
<b>Basilicata</b>	44.555.977	89.111.956	2,00			0,0390
<b>Calabria</b>	178.769.235	329.538.470	1,84	41.048.000	0,125	
<b>Sicilia</b>	382.000.000	764.000.000	2,00			0,052
<b>Sardegna</b>	110.581.428	210.377.975	1,90			

ipotizzato nel lavoro e sempre tenendo fermo il rapporto  $\Delta VA/VA$  a 0,093, il dato medio aziendale diventa pari a 19.750 euro. Appunto 0,92 e 1,08 del valore medio da contabilità nazionale.

Il calcolo appena proposto, oltre ad essere utile ai fini della valutazione degli impatti, costituisce una implicita conferma della validità dei parametri desunti dalle valutazioni dei PSR.

<b>ITALIA</b>	2.360.444.412	5.263.981.637	<b>2,23</b>	178.916.549	<b>0,102</b>	0,093
---------------	---------------	---------------	-------------	-------------	--------------	-------

Il risultato finale, nelle due ipotesi, è riportato nella tabella 3:

Tabella 3: Stima degli effetti sul valore aggiunto per gli investimenti previsti nella misura 1

		Ip. Minima	Ip. Massima
a	Moltiplicatore investimenti pubblici ( $\mu$ )	2	2,2
b	Rapporto $\Delta$ VA / Investimenti ( $\alpha$ )	0,1	0,12
c	Investimenti pubblici - Misura 1 ( $I_{MI}$ )	476	476
d	Investimenti totali ( $I_{MI} \times \mu$ )	952	1047,2
<b>e</b>	<b>Valore aggiunto incrementale (<math>I_{MI} \times \mu \times \alpha</math>)</b>	<b>95,2</b>	<b>125,664</b>
f	VA agricolo nazionale (ISTAT, 2007, milioni Euro)	30.765	30.765
<b>g</b>	<b>Effetto % sul VA nazionale (<math>\eta</math>)</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,41%</b>

Il valore aggiunto incrementale potrebbe essere valutato, quindi, in un intervallo tra i **95** ed i **126** milioni di euro, alla fine dei sette anni di programmazione previsti, con un incremento percentuale sul valore aggiunto nazionale attuale, stimabile tra lo **0,31%** e lo **0,41%**.

Come detto in precedenza, gli incrementi occupazionali sono stimati nulli. In altre parole, la spesa pubblica attivata con il PAN, contribuisce a mantenere l'attuale stato occupazionale, impedendo ulteriori diminuzioni dell'occupazione nel settore.

### 5.3.2 Impatti della misura 2

La misura 2, essendo tutta orientata al finanziamento della ricerca nel settore, non si presta ad un approccio meta-analitico come quello seguito per la misura 1, soprattutto perché nelle destinazioni di spesa dei PSR non è possibile isolare la voce "ricerca". È stato necessario pertanto seguire un approccio alternativo, basato sulla stima di un modello econometrico che consentisse di quantificare il contributo della ricerca alla formazione del valore aggiunto. Il modello è riportato, con i principali risultati ottenuti, nell'appendice di questo capitolo, ed è sostanzialmente basato sui dati ottenibili dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali, fornita dal Ministero per lo Sviluppo Economico a livello regionale, di destinazione di spesa e in serie storica. Il modello è stato stimato con il metodo OLS su un panel di 21 osservazioni per l'intervallo 1996-2006. dato che tutte le variabili sono logaritmiche, i parametri ottenuti rappresentano delle elasticità. Di conseguenza il parametro relativo alla spesa in R&S, rappresenta l'elasticità del PIL per occupato rispetto alla spesa, rapportata al PIL, per questa destinazione.

Il altri termini:

$$\varepsilon = \frac{\Delta(PIL/Occ)}{PIL/Occ} * \frac{RS/PIL}{\Delta(RS/PIL)}$$

Ne consegue che:

$$\Delta(PIL/Occ) = \varepsilon * \left[ \Delta(RS/PIL) / RS/PIL \right] * PIL/Occ$$

Se si tiene in considerazione che l'effetto della spesa in R&S sarà, per intero, sul Valore Aggiunto del settore agricolo e che, per questo settore, si assume una invarianza di occupazione nel periodo considerato, si potranno ottenere le seguenti stime dell'impatto atteso dalla misura 2<sup>30</sup>:

Tabella 4: Stima degli effetti sul valore aggiunto per gli investimenti previsti nella misura 2

Valore aggiunto agricolo (milioni di euro)	30.765
Elasticità ipotesi bassa	0,00300
Elasticità ipotesi alta	0,00474
Variazione quota RS/PIL	0,026985
<b>Effetto minimo su VA agricolo (milioni di euro)</b>	<b>2,5</b>
<b>Effetto massimo su VA agricolo (milioni di euro)</b>	<b>4,0</b>
Rapporto $\Delta$ VA / Investimenti – Ipotesi bassa	0,06
Rapporto $\Delta$ VA / Investimenti – Ipotesi alta	0,09

### 5.3.3 Impatti della misura 5

La misura si prefigge gli stessi obiettivi dell'analoga misura 1.1.2 dei Programmi di Sviluppo Rurale "Insediamento di giovani agricoltori".

Per tale motivo anche la stima dell'impatto economico prodotto dalla misura 5, è stata effettuata prendendo come riferimento le stime previsionali dell'incremento di valore aggiunto lordo per le aziende finanziate dalla misura 1.1.2, effettuate nell'ambito dei PSR regionali.

Nei PSR infatti, come indicatore di risultato della misura 1.1.2 viene utilizzato l'"Accrescimento del valore aggiunto lordo nelle aziende finanziate".

Tale indicatore è stato quantificato in 19 dei 21 documenti programmatici delle regioni e province autonome, undici dei quali riportano il dato in valore assoluto (in Euro), mentre otto solamente come incremento percentuale.

Per poter calibrare le stime effettuate nei PSR sulla dimensione finanziaria del FAS, sono state utilizzate solamente le previsioni dei PSR che hanno prodotto stime in valore assoluto, mentre non sono state considerate quelle espresse esclusivamente in valore percentuale.

Nella tabella seguente i valori di incremento del valore aggiunto agricolo stimati nei PSR regionali sono stati rapportati ai flussi totali di spesa pubblica previsti dai rispettivi piani finanziari, ottenendo la percentuale di incremento di valore aggiunto rispetto alla dotazione di spesa:

Tabella 5: Stime dell'incremento del valore aggiunto generato dalla misura 1.1.2 effettuate nei PSR regionali

PSR – Misura 1.1.2	Totale Spesa Pubblica	Accrescimento del valore aggiunto lordo nelle aziende	Incremento in % dotazione
-----------------------	-----------------------------	--	---------------------------------

30 E' evidente che l'approccio seguito costituisce una semplificazione del processo di stima, soprattutto nell'applicazione delle stime, effettuate per l'intera economia nazionale, al solo valore aggiunto agricolo.

		finanziate	
	€	€	%
<b>Calabria</b>	41.000.000	6.054.519	14,77%
<b>Emilia Romagna</b>	84.090.909	3.277.371	3,90%
<b>Friuli</b>	10.630.089	2.500.000	23,52%
<b>Lazio</b>	73.931.171	7.983.763	10,80%
<b>Liguria</b>	14.514.286	1.150.000	7,92%
<b>Molise</b>	6.000.000	860.000	14,33%
<b>Piemonte</b>	61.795.455	3.000.000	4,85%
<b>Puglia</b>	75.000.000	29.240.000	38,99%
<b>Sardegna</b>	70.000.000	2.398.001	3,43%
<b>Valle d'Aosta</b>	4.814.707	300.000	6,23%
<b>Veneto</b>	65.909.091	2.826.269	4,29%
<b>Totale</b>	466.685.708	53.535.404	11,47%

In media l'incremento del valore aggiunto delle aziende finanziate risulta pari all'11,47% della dotazione finanziaria, valore che risulta perfettamente coerente con il risultato ottenuto nella meta-analisi svolta per la misura 1, dove il rapporto tra incremento atteso di valore aggiunto e investimento è stato valutato in un intervallo compreso tra lo 0,10 e lo 0,12.

Le singole stime effettuate dalle regioni risultano tuttavia piuttosto variabili e tale variabilità sembra dipendere esclusivamente da differenti metodologie di stima adottate e non da altre variabili contestuali, quali appartenenza ad aree geografiche differenti, diversi tassi di cofinanziamenti, dimensione attesa degli investimenti aziendali conseguenti all'insediamento, come riscontrabile anche dai dati riportati nella seguente tabella:

Tabella 6: Indicatori finanziari e di prodotto della misura 1.1.2 riportati nei PSR regionali

PSR – Misura 1.1.2	Numero di giovani agricoltori beneficiari	Volume totale degli investimenti	Investimento medio	Tasso di cofinanziamenti medio	Premio medio
	n	€	€	%	€
<b>Calabria</b>	1.171	41.000.000	35.013	100%	35.013
<b>Emilia Romagna</b>	2.102	126.136.364	60.008	67%	40.005
<b>Friuli</b>	450	12.000.000	26.667	89%	23.622
<b>Lazio</b>	2.396	73.931.171	30.856	100%	30.856
<b>Liguria</b>	550	40.000.000	72.727	36%	26.390
<b>Molise</b>	300	6.000.000	20.000	100%	20.000
<b>Piemonte</b>	1.800	60.000.000	33.333	103%	34.331
<b>Puglia</b>	2.586	75.000.000	29.002	100%	29.002
<b>Sardegna</b>	2.000	70.000.000	35.000	100%	35.000
<b>Valle d'Aosta</b>	203	5.100.000	25.123	94%	23.718
<b>Veneto</b>	2.339	65.909.091	28.178	100%	28.178
<b>Totale</b>	14.726	534.076.626	36.268	87%	31.691

Escludendo le previsioni più estreme, ad esempio quelle superiori al 20% e inferiori al 5%, rimarrebbero cinque regioni su cui effettuare il calcolo del dato medio e si otterrebbe un incremento medio del valore aggiunto pari al 10,37% della dotazione finanziaria, quindi non molto differente da quello calcolato con tutte le regioni disponibili.

Tabella 7: Stima dell'incremento medio del valore aggiunto generato dalla misura 1.1.2 depurata dagli outlayers

PSR - Misura 1.1.2	Totale Spesa Pubblica	Accrescimento del valore aggiunto lordo nelle aziende finanziate	Incremento in % dotazione
	€	€	%
<b>Calabria</b>	41.000.000	6.054.519	14,77%
<b>Lazio</b>	73.931.171	7.983.763	10,80%
<b>Liguria</b>	14.514.286	1.150.000	7,92%
<b>Molise</b>	6.000.000	860.000	14,33%
<b>Valle d'Aosta</b>	4.814.707	300.000	6,23%
<b>Totale</b>	99.260.164	10.293.763	10,37%

Sulla base delle elaborazioni espone si ritiene cautelativamente più opportuno considerare una percentuale di impatto della misura sul reddito valutabile in un intervallo compreso tra lo 0,10 e lo 0,12.

Le stime degli impatti della misura sono, dunque, le seguenti:

Tabella 8: Stima degli effetti sul valore aggiunto per gli investimenti previsti nella misura 5

FAS - Misura 5 - Dotazione finanziaria (M€)	131,0
Accrescimento del valore aggiunto lordo nelle aziende finanziate in % della dotazione	0,10 – 0,12
<b>Impatti previsti per la misura 5 (M€)</b>	<b>13,1-15,7</b>

### 5.3.4 Impatti delle misure 3 e 4

Come è stato evidenziato all'inizio del paragrafo 5.3, le misure 3 e 4 rappresentano, insieme, soltanto il 12,5% dell'intero programma.

Si tratta di misure che hanno al loro interno molteplici possibili destinazioni di spesa e, pertanto, risulta particolarmente difficile stabilire una procedura di stima *ad hoc* degli effetti che tali interventi potrebbero determinare sul valore aggiunto.

Per questo motivo, la valutazione degli impatti per entrambe le misure è stata basata sul calcolo dei valori medi di impatti derivanti dalle tre precedenti misure sia in ipotesi minima che massima (tabella 9).

Come per la misura 5, anche in questo caso l'effetto leva della spesa pubblica ( $\mu$ ) è considerato pari ad 1, quindi nullo in termini moltiplicativi.

Tabella 9: Stima degli effetti sul valore aggiunto per gli investimenti previsti nelle misure 3 e 4

Misura 1	0,1	0,12
Misura 2	0,06	0,09
Misura 5	0,1	0,12
Valori medi di D VA / Investimenti	0,09	0,11
Investimenti misura 3	65,01	

Investimenti misura 4	44,01	
<b>Impatti previsti per la misura 3</b>	<b>5,63</b>	<b>7,15</b>
<b>Impatti previsti per la misura 4</b>	<b>3,81</b>	<b>4,84</b>

### 5.3.4 L'impatto complessivo

La stima degli effetti totali sarà il risultato della somma dei valori ottenuti nelle singole misure<sup>31</sup>.

Il calcolo, presentato in tabella 10, è stato effettuato per le ipotesi minima e massima e la misurazione degli effetti relativi è stata riferita alla sola spesa pubblica (senza, quindi, considerare gli effetti leva sugli investimenti privati).

Tabella 10: Stima degli effetti sul valore aggiunto per gli investimenti previsti nel complesso del programma

	Ip.minima	Ip. massima	Spesa pubblica (mil. euro)
Impatti previsti misura 1	95,2	125,664	476
Impatti previsti misura 2	2,5	4,0	44,01
Impatti previsti misura 3	5,63	7,15	65,01
Impatti previsti misura 4	3,81	4,84	44,01
Impatti previsti misura 5	13,1	15,7	130,99
<b>Effetto netto complessivo</b>	<b>120,25</b>	<b>157,36</b>	<b>760,02</b>
<b>Rapporto D VA / Investimento pubblico</b>	<b>0,16</b>	<b>0,21</b>	

Nel complesso, l'effetto complessivo è stimabile in un intervallo compreso tra i **120** ed i **157** milioni di euro.

<sup>31</sup> Si ricorda che nella presente analisi non è compresa la misura 6 "Assistenza tecnica".

## APPENDICE

Il modello teorico utilizzato nella verifica empirica ipotizza che il reddito regionale risulti determinabile in termini di capitale disponibile e spesa pubblica erogata nel territorio:

$$Y_i = f(K_i, G_i) \quad [1]$$

dove:

$Y_i$  rappresenta il PIL per occupato della regione i-esima

$K_i$  rappresenta il capitale disponibile da parte della regione i-esima

$G_i$  rappresenta la spesa pubblica erogata dai diversi livelli di governo e per i diversi settori nel territorio della regione i-esima

Assumendo che la funzione possa essere di tipo lineare ed utilizzando le statistiche disponibili, la [1] può essere stimata come segue:

$$Y_{i,t} = \alpha + \sum_j^k \beta_j X_{j,i,t} + \sum_h^n \gamma_h G_{h,i,t} + \delta_{i,t} RS_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad [2]$$

dove:

$Y_{i,t}$  PIL per occupato

$X_{i,t}$  variabili di contesto in grado di fornire una misurazione indiretta del livello di capitale sociale disponibile nel territorio regionale

$G_{h,i,t}$  spesa pubblica in conto capitale per livello di governo ( $h$ ) rapportata al PIL

$RS_{i,t}$  spesa pubblica in conto capitale destinata alla ricerca rapportata al PIL

Tutte le variabili sono state considerate nella loro trasformazione logaritmica.

Le stime appaiono consistenti, con  $R^2$  molto alti, sia per il complesso delle osservazioni, sia per le correlazioni tra i gruppi. Nel panel 1, che è poi quello di riferimento essendo stato stimato sull'intera serie storica dal 1996 al 2006, tutti i parametri risultano significativi almeno al 5%, con l'eccezione del parametro relativo alla variabile "Furti e rapine per 1.000 abitanti".

Trattandosi di una stima doppio logaritmica, i parametri rappresentano le elasticità di ciascun regresso re rispetto alla variabile regredita. In altri termini, essendo il parametro relativo alla variabile "R&S" pari a 0,004736, questo significa che ad un aumento dell'1% del rapporto tra R&S/PIL, il valore della produttività (PIL/Occ) si presume aumenti dello 0,004736.

La validità complessiva del modello è ulteriormente confermata dal grafico A.1, dove sulle ascisse sono riportati i valori effettivi della variabile dipendente e, sulle ordinate, i valori stimati. La distribuzione degli errori di stima è fornita nel grafico A.2 in cui si evidenzia la sua distribuzione normale.

Tabella A.1: risultati della stima del PIL/occ

Variabile dipendente: PIL per occupato	panel1	panel2	panel3	panel4	panel5	panel6
	1996-2006	1996-2000	2000-2006	1996-1998	1999-2001	2002-2006
Spesa AA.CC.	-.020513*** (-3.57)	-0.01701 (-1.48)	-.023631*** (-3.45)	-0.014228 (-1.08)	0.007437 (.58)	-0.013485 (-1.52)
Spesa AA.LL.	.020038*** (3.64)	0.005982 (.49)	0.00109 (.16)	-0.010595 (-.59)	0.002096 (.15)	0.013762 (1.63)
Spesa imprese pubbliche nazionali	-.012698*** (-5.14)	-.013688** (-2.09)	-0.002264 (-.77)	-.019957** (-2.22)	-0.007678 (-1.02)	0.002558 (.67)
Spesa imprese pubbliche locali	.005952** (2.1)	.01154* (1.93)	-0.001832 (-.52)	-0.028459 (-1.6)	0.001588 (.24)	0.003383 (.76)
Furti e rapine per 1.000 ab.	-0.015876 (-1.58)	-0.025009 (-.92)	-0.015359 (-1.42)	0.055982 (1.24)	-0.028757 (-1.55)	-0.020309 (-1.46)
Dipl. secondaria superiore - % pop	.15868*** (9.42)	.26344*** (6.78)	-0.03218 (-1.17)	.18782*** (2.87)	.16558** (2.4)	0.033185 (.89)
<b>Spesa per R&amp;S</b>	<b>.004736**</b> (2.59)	<b>0.008432</b> (1.52)	<b>.003366**</b> (2.11)	<b>0.001526</b> (.15)	<b>.010654***</b> (3.71)	<b>0.002449</b> (1.2)
Costanti	3.8775*** (76.39)	3.8912*** (38.62)	3.7316*** (58.99)	3.8277*** (22.72)	3.8964*** (35.82)	3.8515*** (42.9)
Numero osservazioni	219	99	139	60	59	100
R <sup>2</sup> complessivo	0.9841	0.9858	0.9898	0.9811	0.9943	0.9908
R <sup>2</sup> nei gruppi	0.57133	0.6953	0.15307	0.58311	0.53367	0.23274
F	36.557	23.471	2.8917	6.5941	5.2316	3.1634

Legenda: \* p<.1; \*\* p<.05; \*\*\* p<.01  
Valori di t in parentesi

Grafico A.1: distribuzione tra dati osservati e dati stimati

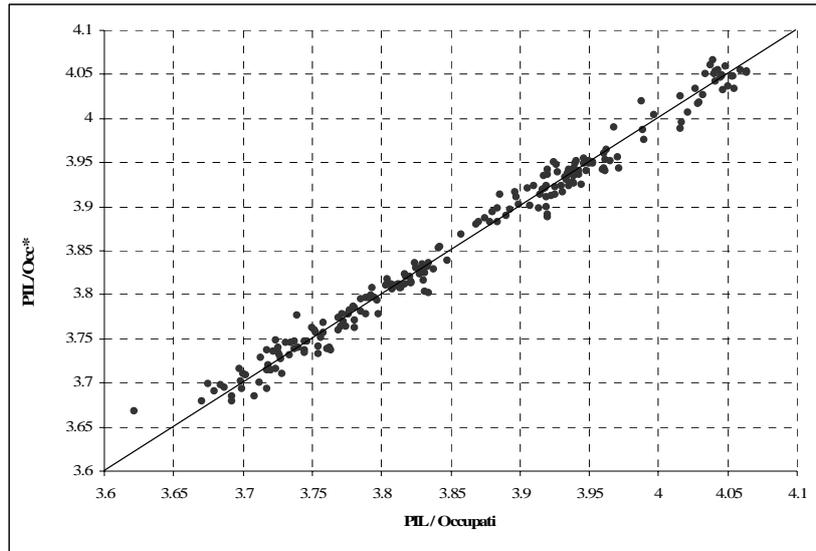
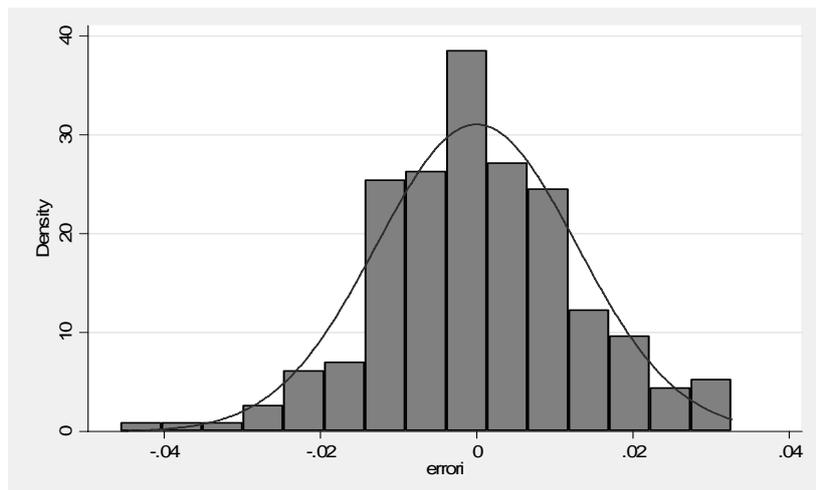


Grafico A.2: distribuzione degli errori di stima del modello



## 6. Monitoraggio e valutazione

### 6.1 Il sistema di monitoraggio e valutazione

Il programma “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” si inserisce nel quadro della politica di coesione unitaria e, quindi, utilizza come riferimento quanto impostato per quest’ultima.

Per quanto riguarda il sistema di monitoraggio, in fase di attuazione del programma, l’Autorità di gestione si dovrà far carico di raccogliere le informazioni a livello di progetto, secondo lo schema previsto nel protocollo di colloquio relativo al “Monitoraggio Unitario Progetti 2007/2013” (cfr. versione 3.0 di febbraio 2008). Le informazioni riguarderanno gli aspetti relativi all’avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti finanziati.

Le informazioni raccolte, per poter essere trasmesse al Ministero dell’Economia e delle Finanze – RGS – IGRUE, dovranno rispettare le caratteristiche e le regole dei servizi che il sistema informativo che lo stesso Ministero metterà a disposizione e che consentiranno, ai sistemi locali di proprietà delle Amministrazioni titolari di programmi rientranti nel Quadro Strategico Nazionale di gestire il colloquio con il sistema centrale di monitoraggio e, più specificatamente, con la componente denominata “Ambiente di ricezione e controllo”.

L’Autorità di gestione del programma dovrà, quindi, prevedere l’implementazione di un proprio sistema di raccolta dati.

Per quanto riguarda la valutazione, il programma dovrebbe seguire gli indirizzi del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale, nonché gli eventuali indirizzi specifici che potranno venire dall’analogo sistema per lo sviluppo rurale.

Nella fase di avvio del programma, seguendo gli indirizzi del documento “Orientamenti per l’organizzazione della valutazione della politica regionale: il piano di valutazione”, l’Autorità di gestione dovrà prevedere le seguenti attività:

- costituzione di uno steering group del Piano delle valutazioni
- individuazione di un responsabile del Piano delle valutazioni
- elaborazione del Piano delle valutazioni.

In funzione delle caratteristiche peculiari del Programma “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” nel quadro delle attività programmatiche del Mipaaf, si suggerisce di prevedere lo sviluppo delle suddette attività anche con riferimento al Programma Rete Rurale Nazionale cofinanziato dal FEASR.

Per quanto riguarda i temi della valutazione, per quanto necessaria una costante sorveglianza dell’andamento del programma, si suggerisce che le attività di valutazione si concentrino su temi specifici che possano contribuire alla comprensione: a) degli effetti degli interventi finanziati, b) della capacità di agire congiuntamente e in maniera complementare con altri programmi della politica di coesione e della politica di sviluppo rurale, c) dello sviluppo delle aree e dei settori interessati programma.

## **6.2 Gli indicatori da utilizzare per misurare le risorse, i prodotti, i risultati e gli impatti**

Fermo restando il fatto che in tema di monitoraggio dei progetti il Programma dovrà garantire le informazioni previste dal protocollo di colloquio relativo al Monitoraggio Unitario Progetti 2007/2013” (cfr. paragrafo 6.1), dal confronto con il Mipaaf si è ritenuto opportuno proporre un sistema di indicatori che fosse nello stesso tempo il più possibile coerente con il sistema di indicatori proposto dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale.

Il sistema è articolato in quattro tipologie di indicatori:

- indicatori finanziari (non previsti nelle tabelle), volti alla misurazione dell'avanzamento finanziario delle misure ed espressi in impegni effettuati e pagamenti effettuati dall'Autorità di gestione
- indicatori di realizzazione o di prodotto, volti alla misurazione dell'avanzamento fisico delle misure e rappresentano la capacità di raggiungere gli obiettivi della misura
- indicatori di risultato, volti alla misurazione degli effetti diretti sui beneficiari delle misure. Gli indicatori seppur individuati a livello di misura saranno quantificati sulla base del loro valore complessivo raggiunto attraverso il contributo di più misure
- indicatori di impatto, volti alla misurazione degli effetti sul sistema nel suo complesso. Anche in questo caso, gli indicatori seppur individuati a livello di misura saranno quantificati sulla base del loro valore complessivo raggiunto attraverso il contributo di più misure

Misura 1 – Sostegno all’innovazione e alla competitività delle filiere, dei distretti agroindustriali e agroalimentari

Tipologia indicatore	Indicatore	Unità di Misura
Realizzazione o prodotto	Imprese beneficiarie (per settore agricoltura/agroindustria)	Numero
	Progetti finanziati (per comparto)	Numero Valore investimento (Meuro)
Risultato	Valore della produzione commercializzata nelle filiere beneficiarie degli interventi	Milioni di euro
	Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende/imprese destinatarie	Variazione %
	Valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità	Variazione %
	Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecnologie	Numero
Impatto	Valore aggiunto netto espresso in PPS	Variazione %
	Posti di lavoro netti creati (equivalenti a tempo pieno)	Numero
	Valore Aggiunto Lordo per addetto	Variazione %

Misura 2 – Sostegno alla ricerca, all’innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale

Tipologia indicatore	Indicatore	Unità di Misura
Realizzazione	Ricerche finanziate	numero
Risultato	Aziende che hanno introdotto i risultati delle ricerche finanziate	Numero
	Innovazioni adottate	Numero
	Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende/imprese destinatarie	Variazione %
	Valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità	Variazione %
	Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecnologie	Numero
Impatto	Valore aggiunto netto espresso in PPS	Variazione %
	Posti di lavoro netti creati (equivalenti a tempo pieno)	Numero
	Valore Aggiunto Lordo per addetto	Variazione %

Misura 3 – Azione di sistema per il sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale mediante l’attivazione di procedure negoziali con le amministrazioni centrali e regionali interessate e coinvolte nella politica regionale unitaria:

Tipologia indicatore	Indicatore	Unità di Misura
Realizzazione	Iniziative finanziate (per tipologia – logistica; foreste; settore idrico)	numero
Risultato	Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende/imprese destinatarie	Variazione %
	Valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità	Variazione %
	Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecnologie	Numero
Impatto	Valore aggiunto netto espresso in PPS	Variazione %
	Posti di lavoro netti creati (equivalenti a tempo pieno)	Numero
	Valore Aggiunto Lordo per addetto	Variazione %

Misura 4 – Azione di sistema sostegno alla progettualità

Tipologia indicatore	Indicatore	Unità di Misura
Realizzazione	Progetti finanziati (per tipologia)	Numero
Risultato	Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende/imprese destinatarie	Variazione %
	Valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità	Variazione %
	Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecnologie	Numero
	Piani di gestione approvati nelle aree “sensibili”	Numero
Impatto	Valore aggiunto netto espresso in PPS	Variazione %
	Posti di lavoro netti creati (equivalenti a tempo pieno)	Numero
	Valore Aggiunto Lordo per addetto	Variazione %

Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale

Tipologia indicatore	Indicatore	Unità di Misura
Realizzazione	Aziende beneficiarie	Numero
	Progetti per l'erogazione di servizi finanziati (per tipologia)	Numero
	Progetti finanziati	Numero Valore investimento (Meuro)
Risultato	Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende/imprese destinatarie	Variazione %
	Valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità	Variazione %
	Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecnologie	Numero
	Aziende beneficiarie dei servizi finanziati	Numero
Impatto	Valore aggiunto netto espresso in PPS	Variazione %
	Posti di lavoro netti creati (equivalenti a tempo pieno)	Numero
	Valore Aggiunto Lordo per addetto	Variazione %

Misura 6 – Assistenza tecnica

Tipologia indicatore	Indicatore	Unità di Misura
Realizzazione	Supporto a gestione programma	N° consulenti Giornate uomo
	Iniziative per comunicazione	N°
	Valutazione del programma	N° Rapporti
	Incontri CDS	N°
Risultato	Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende/imprese destinatarie	Variazione %
	Valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità	Variazione %
	Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecnologie	Numero
Impatto	Valore aggiunto netto espresso in PPS	Variazione %
	Posti di lavoro netti creati (equivalenti a tempo pieno)	Numero
	Valore Aggiunto Lordo per addetto	Variazione %