

*Osservatorio sulle Politiche Strutturali*

**LE POLITICHE  
COMUNITARIE  
PER LO  
SVILUPPO RURALE**

*Il quadro degli interventi  
in Italia*

**Rapporto  
2001/2002**

*Istituto Nazionale di Economia Agraria*

Pubblicazioni dell'INEA per l'Osservatorio sulle Politiche Strutturali:

- *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in agricoltura*, febbraio 1998
- *Le politiche strutturali e di sviluppo rurale in Italia: analisi della spesa e problemi di attuazione nel quadriennio 94/97*, maggio 1998
- *Il Regolamento CE 950/97. Prime valutazioni sull'attuazione finanziaria nelle Regioni non comprese nell'obiettivo 1* (rapporto dattiloscritto), agosto 1998
- *La verifica dell'addizionalità degli interventi attivati a titolo dell'obiettivo 5a nelle regioni fuori obiettivo 1* (rapporto dattiloscritto), dicembre 1998
- *Le misure agroambientali in Italia. Analisi e valutazione del Reg. CEE 2078/92 nel quadriennio 1994-97* (due volumi), maggio 1999
- *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006 (Rapporto 2000)*, settembre 2000
- *Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali* (pubblicazione trimestrale)

Il presente Rapporto rientra nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulle Politiche Strutturali, istituito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali con Decreto n. 9138/95. Le attività di supporto tecnico-scientifico all'Osservatorio svolte dall'INEA, sono state finanziate – per l'annualità 2000/2001 – con D.M. n. 4457 del 7/08/2000.

Il seguente lavoro è frutto di un gruppo di ricercatori INEA coordinato da Emilio Gatto e Franco Mantino. Il Rapporto è a cura di Emilio Gatto, Franco Mantino e Roberto Murano. La stesura dei singoli capitoli di deve ai seguenti autori:

- Capitolo 1: Emilio Gatto
- Capitolo 2: Daniela Storti
- Capitolo 3: Emilio Gatto
- Capitolo 4: Laura Viganò
- Capitolo 5: Roberto Murano
- Capitolo 6: Alessandra Pesce (6.1, 6.2, 6.3) e Raffaella Di Napoli (6.4, 6.5)
- Capitolo 7: Anna Vagnozzi
- Capitolo 8: Roberto Murano
- Capitolo 9: Emilio Gatto
- Capitolo 10: Davide Bortolozzo (10.1, 10.3.1, 10.3.4) e Stefano Schiavon (10.2, 10.3.2, 10.3.3)
- Capitolo 11: Stefano Trione
- Capitolo 12: Luca Cesaro
- Capitolo 13: Daniela Storti
- Capitolo 14: Francesca Giarè (14.1) e Barbara Zanetti (14.2)
- Capitolo 15: Stefania Luzzi Conti
- Capitolo 16: Mara Peronti
- Capitolo 17: Alessandro Monteleone (17.1) e Roberto Murano (17.2)
- Capitolo 18: Catia Zumpano
- Capitolo 19: Daniela Storti (19.1) e Alessandro Monteleone (19.2)
- Capitolo 20: Franco Mantino

Il supporto tecnico per l'elaborazione dei dati è stato fornito da Stefano Tomassini; il coordinamento editoriale da Federica Giralico; la segreteria del gruppo di lavoro da Isabella Brandi.

## **Presentazione**

*Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale sono al centro di un dibattito, destinato ad assumere una intensità crescente nei prossimi mesi. La discussione vede coinvolti, come accade in tutte le questioni rilevanti, sia gli studiosi, e dunque l'ambito più strettamente teorico, che i policy maker, interessati all'opportunità e alla praticabilità di scelte che risultano strategiche per gli assetti futuri non solo del mondo rurale, ma della stessa Unione europea. Tale dibattito è alimentato, inoltre, dalla necessità di revisione delle politiche in vista dei profondi mutamenti che caratterizzeranno l'UE a seguito dell'allargamento ad est e, dunque, dei differenti assetti che, dati i vincoli di bilancio, si osserveranno nella distribuzione dei costi e dei benefici associati all'intervento comunitario nelle economie degli Stati membri.*

*La tematica dello sviluppo rurale nell'UE ha assunto una centralità mai riscontrata prima d'ora, sia per quanto riguarda la rilevanza, in termini di risorse finanziarie, da attribuire al "secondo pilastro" della PAC, sia per le forti implicazioni sul piano della redistribuzione dei vantaggi arrecati dalla politica agricola europea agli agricoltori e al mondo rurale, sia infine per i diversi meccanismi di utilizzazione, certamente più lenti ma più mirati, che connotano le politiche di sviluppo rurale rispetto alle politiche di mercato.*

*Strettamente correlato a questo, è il tema del ruolo delle politiche di sviluppo rurale, dell'intensità e delle modalità che l'intervento pubblico deve assumere in questo ambito, soprattutto in relazione alle diverse e contraddittorie interpretazioni della direzione da imprimere allo "sviluppo" dei territori rurali. Infatti, con sempre più insistenza si discute, per un verso, sul forte legame che tali politiche devono conservare con l'attività agricola propriamente detta – seppur in un'ottica che tenga praticamente conto degli sviluppi del settore primario negli ultimi decenni, dei nuovi bisogni e del mutato ruolo dell'agricoltore nella società attuale – e, per un altro, sull'opportunità di propugnare con più convinzione un paradigma di intervento che, non trascurando il ruolo dell'agricoltura, tenga conto delle dinamiche in atto nelle aree rurali e si orienti, con maggiore convinzione, verso il sostegno dello sviluppo locale, secondo un approccio più propriamente "territoriale".*

*Contribuire a sciogliere gli intricati nodi che aggrovigliano il dibattito sulle politiche comunitarie e, in particolare, sulla politica agricola comune, costituisce uno dei compiti che l'Istituto Nazionale di Economia Agraria si è posto e sta cercando di assolvere oramai da diversi anni. In questo senso, l'Osservatorio sulle Politiche Strutturali del MIPAF, istituito sin dal 1995, costituisce uno dei luoghi più opportuni per l'approfondimento delle tematiche a cui si è fatto cenno. Tra le finalità principali dell'Osservatorio, infatti, vi è quella di fornire strumenti di analisi e approfondimento circa le politiche strutturali comunitarie e la loro applicazione nel nostro paese. Nell'ambito dell'Osservatorio l'INEA si è adoperato, fin dalla sua istituzione, fornendo supporto tecnico e scientifico al Ministero.*

*L'INEA inoltre affianca a questa attività di ricerca quella di supporto tecnico a diversi organismi istituzionali che operano nel campo dello sviluppo rurale e delle politiche strutturali. Questo duplice aspetto dell'attività dell'Istituto ha consentito di acquisire una notevole mole di conoscenze sui molteplici aspetti che caratterizzano l'attuazione delle politiche strutturali e di sviluppo rurale.*

*L'attività di ricerca e gli studi effettuati trovano la giusta collocazione nel presente volume, il cui scopo è proprio quello di approfondire in maniera sistematica le caratteristiche della programmazione in Italia nel periodo 2000-2006. Se in precedenza la riforma delle politiche strutturali comportava la necessità di approfondire le novità introdotte dai nuovi regolamenti, attualmente appare*

*indispensabile comprendere come queste novità siano state recepite dalle Amministrazioni competenti e in che modo sia stato dato avvio agli interventi programmati.*

*L'analisi svolta si articola in tre parti. Nella prima si è focalizzata l'attenzione sulle caratteristiche generali dei programmi italiani: le strategie di intervento previste nei piani e i macro obiettivi di sviluppo individuati a livello regionale e nazionale; la distribuzione delle risorse tra le diverse misure; le tipologie di intervento più importanti nell'attuale fase; le priorità dell'azione regionale sul territorio e l'intensità degli aiuti previsti. L'esame degli strumenti consente di evidenziare le modalità di attuazione degli interventi e le scelte programmatiche che le diverse Amministrazioni regionali hanno inteso adottare, alla luce delle specifiche esigenze del proprio territorio e del rafforzamento dei principi di concentrazione, sussidiarietà e decentramento nelle decisioni e nella gestione degli interventi, sancito nella riforma del '99. Inoltre, per fornire un quadro esaustivo della politica di sviluppo rurale, sono stati analizzati gli interventi di iniziativa comunitaria e i programmi di ricerca nel settore agricolo, che affiancano e completano i principali canali di intervento.*

*Il quadro di insieme e le riflessioni condotte nella prima parte del volume vengono ulteriormente dettagliate nella seconda parte, dedicata all'approfondimento tematico degli interventi previsti. Essa è incentrata sulla verifica puntuale delle singole misure che i programmi regionali prevedono di attuare, con una specifica attenzione per: i beneficiari delle politiche, i progetti ammissibili al sostegno, i tassi di cofinanziamento, le tipologie di spesa finanziabili e i massimali di investimento previsti, le eventuali priorità nell'accesso al sostegno per determinate aree o specifiche categorie di beneficiari.*

*Nella terza parte, infine, sono stati analizzati alcuni aspetti dell'attuazione, talvolta sottovalutati, la cui importanza è emersa con forza nella passata fase di programmazione. Si tratta delle modalità secondo le quali le amministrazioni regionali si organizzano per garantire una gestione degli interventi in linea con tutti i vincoli previsti dalla normativa comunitaria e con l'esigenza di efficacia dal punto di vista dei risultati da conseguire. Sono stati trattati, pertanto, i livelli di realizzazione degli interventi nei primi due anni della fase di programmazione, i sistemi di gestione delle differenti misure, la progettazione integrata, inserita come novità di assoluto rilievo nei nuovi programmi, e i meccanismi di monitoraggio e valutazione. La fase di realizzazione degli interventi richiede una attenzione particolare per individuare gli ostacoli e i problemi che possono creare ritardi. Questo allo scopo di individuare eventuali rimedi o di mettere in risalto comportamenti virtuosi, stante la necessità di rispettare le nuove regole introdotte dalla Commissione per garantire un utilizzo puntuale delle risorse a disposizione.*

*A corredo del lavoro svolto viene allegata in appendice una raccolta delle principali normative comunitarie inerenti i Fondi strutturali e lo sviluppo rurale, con particolare attenzione alle più recenti novità regolamentari in materia.*

*In tal modo si spera di aver fornito un panorama esaustivo delle diverse tematiche relative alle caratteristiche delle politiche di sviluppo rurale, nelle diverse sfaccettature che caratterizzano la programmazione e l'attuazione in Italia, in grado di soddisfare le esigenze di approfondimento e documentazione manifestate da tutti coloro operano in questo settore.*

Prof. Francesco Adornato  
(Presidente INEA)

Roma, giugno 2002

# INDICE

## PARTE I

### IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI PER IL PERIODO 2000-2006

#### CAPITOLO 1

##### UN QUADRO SINTETICO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER LO SVILUPPO RURALE IN ITALIA

1.1	Introduzione	Pag.	3
1.2	Le risorse disponibili per le politiche di sviluppo rurale	Pag.	4
1.3	Le caratteristiche degli interventi in Italia	Pag.	7

#### CAPITOLO 2

##### IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

2.1	Le aree obiettivo delle politiche strutturali comunitarie	Pag.	9
2.2	La programmazione degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei Paesi dell'Unione Europea	Pag.	13

#### CAPITOLO 3

##### GLI INTERVENTI COFINANZIATI DAL FEOGA NEI PROGRAMMI OPERATIVI DELLE REGIONI OBIETTIVO 1

3.1	La strategia di intervento per l'agricoltura e le aree rurali	Pag.	17
3.2	Le caratteristiche della programmazione FEOGA nei POR	Pag.	20
3.3	Le priorità della programmazione	Pag.	25
3.4	Alcune considerazioni conclusive	Pag.	26

#### CAPITOLO 4

##### I PIANI DI SVILUPPO RURALE NELLE REGIONI OBIETTIVO 1

4.1	La programmazione del FEOGA-garanzia nelle Regioni obiettivo 1	Pag.	29
4.2	I Piani di sviluppo rurale delle regioni obiettivo 1: le caratteristiche delle misure previste	Pag.	32

#### CAPITOLO 5

##### I PIANI DI SVILUPPO RURALE DELLE REGIONI FUORI OBIETTIVO 1

5.1	Introduzione	Pag.	39
5.2	La strategia di sviluppo	Pag.	43
5.3	Gli stanziamenti finanziari per le principali misure	Pag.	48
5.4	Le priorità settoriali	Pag.	54
5.5	Le priorità territoriali	Pag.	55
5.6	Conclusioni	Pag.	57

#### CAPITOLO 6

##### L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER+

6.1	Gli obiettivi e le modalità di funzionamento del LEADER+	Pag.	59
6.2	La programmazione del LEADER+ in Europa	Pag.	61
6.3	L'avvio della programmazione e il negoziato in Italia	Pag.	63

<b>6.4</b>	<b>Le caratteristiche dei Programmi leader regionali</b>	Pag.	66
6.4.1	<i>La concentrazione delle risorse</i>	Pag.	67
6.4.2	<i>Le strategie di sviluppo regionali: i temi catalizzatori e le misure previste</i>	Pag.	72
<b>6.5</b>	<b>Considerazioni conclusive</b>	Pag.	74

## CAPITOLO 7

### I PROGRAMMI PER LA RICERCA IN CAMPO AGRICOLO PROMOSSI DALL'UNIONE EUROPEA

<b>7.1</b>	<b>Introduzione</b>	Pag.	77
<b>7.2</b>	<b>I Programmi quadro per la ricerca</b>	Pag.	78
<b>7.3</b>	<b>Il PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione</b>	Pag.	83

## PARTE II

### LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI PREVISTI A LIVELLO REGIONALE: APPROFONDIMENTI TEMATICI

## CAPITOLO 8

### GLI INVESTIMENTI NELLE AZIENDE AGRICOLE

<b>8.1</b>	<b>Gli obiettivi specifici dei regimi di aiuto regionali e i destinatari dell'intervento</b>	Pag.	89
<b>8.2</b>	<b>I settori interessati e le tipologie di investimento ammissibili</b>	Pag.	90
<b>8.3</b>	<b>I criteri per l'accesso al sostegno: la redditività dell'azienda</b>	Pag.	94
<b>8.4</b>	<b>I criteri per l'accesso al sostegno: i requisiti in materia di ambiente e igiene e benessere degli animali</b>	Pag.	96
<b>8.5</b>	<b>I tassi di cofinanziamento e i massimali di investimento finanziabile</b>	Pag.	99
<b>8.6</b>	<b>Le procedure tecnico-amministrative per la realizzazione degli interventi</b>	Pag.	103

## CAPITOLO 9

### GLI INCENTIVI ALLA TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI

<b>9.1</b>	<b>Gli obiettivi e le risorse finanziarie disponibili</b>	Pag.	107
<b>9.2</b>	<b>I settori e le tipologie di investimento ammessi al sostegno</b>	Pag.	109
<b>9.3</b>	<b>I requisiti per l'accesso al sostegno</b>	Pag.	112
<b>9.4</b>	<b>L'intensità della partecipazione pubblica agli investimenti</b>	Pag.	114
<b>9.5</b>	<b>Le priorità per l'accesso alle agevolazioni</b>	Pag.	114

## CAPITOLO 10

### LE MISURE AGROAMBIENTALI

<b>10.1</b>	<b>Obiettivi, indicatori e risultati attesi</b>	Pag.	119	
<b>10.2</b>	<b>La Buona pratica agricola</b>	Pag.	123	
<b>10.3</b>	<b>La programmazione degli interventi nei PSR</b>	Pag.	125	
10.3.1	<i>Gli interventi previsti</i>	Pag.	125	
10.3.2	<i>I requisiti di accesso</i>	Pag.	131	
10.3.3	<i>Le priorità</i>	Pag.	132	
10.3.4	<i>Il livello dei premi</i>	Pag.	134	
<b>ALLEGATO: AZIONI AGROAMBIENTALI PREVISTE NEI PSR</b>			Pag.	141

## CAPITOLO 11

### LE INDENNITÀ COMPENSATIVE A FAVORE DELLE ZONE SVANTAGGIATE

11.1 Le novità introdotte con il reg. (CE) 1257/99	Pag. 147
11.2 Le principali caratteristiche dell'intervento	Pag. 148
11.3 L'importo dei premi e le risorse finanziarie previste	Pag. 152

## CAPITOLO 12

### GLI INTERVENTI FORESTALI

12.1 Gli interventi forestali nella precedente programmazione	Pag. 155
12.2 Le misure forestali nell'ambito della nuova programmazione	Pag. 156
12.3 La spesa programmata per misure forestali	Pag. 160

## CAPITOLO 13

### GLI INTERVENTI PER LA DIVERSIFICAZIONE AZIENDALE ED ECONOMICA

13.1 Introduzione	Pag. 167
13.2 Le principali caratteristiche degli interventi	Pag. 168
13.2.1 Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini (misura p)	Pag. 169
13.2.2 Incentivazione di attività turistiche e artigianali (misura s)	Pag. 173
13.2.3 Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità (misura m)	Pag. 176
13.3 L'intensità del sostegno e le risorse finanziarie previste	Pag. 179

## CAPITOLO 14

### GLI INTERVENTI NEL SISTEMA DELLA FORMAZIONE E DEI SERVIZI ALLE IMPRESE

14.1 Gli interventi nel sistema della formazione	Pag. 185
14.2 I servizi alle imprese agricole	Pag. 193

## CAPITOLO 15

### GLI AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DELLO SVILUPPO RURALE

15.1 Gli aspetti generali della politica comunitaria degli aiuti di Stato	Pag. 201
15.2 Gli aiuti di Stato nel settore agricolo	Pag. 201
15.3 Gli aiuti di Stato nella programmazione delle regioni fuori obiettivo 1: i contenuti dei Piani di sviluppo rurale	Pag. 203

## PARTE III

### LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI

## CAPITOLO 16

### LO STATO DI ATTUAZIONE FINANZIARIA DEI POR - PARTE FEOGA E DEI PSR

16.1 Introduzione	Pag. 213
16.2 L'attuazione dei Programmi operativi regionali parte FEOGA	Pag. 216
16.3 L'attuazione dei Piani di sviluppo rurale	Pag. 219

## CAPITOLO 17

### ORGANIZZAZIONE E PROCEDURE ATTUATIVE DEGLI INTERVENTI DI SVILUPPO RURALE

<b>17.1 L'organizzazione delle regioni</b>	Pag. 225
17.1.1 <i>L'organizzazione della gestione dei Psr</i>	Pag. 226
17.1.2 <i>L'organizzazione all'interno dei Programmi operativi regionali dell'obiettivo 1</i>	Pag. 230
<b>17.2 Le procedure attuative delle Regioni</b>	Pag. 236

## CAPITOLO 18

### LO SVILUPPO LOCALE INTEGRATO NELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006: LE OPPORTUNITÀ PER IL SETTORE AGRICOLO E RURALE

<b>18.1 Introduzione</b>	Pag. 243
<b>18.2 L'approccio integrato nel Quadro comunitario di sostegno</b>	Pag. 243
<b>18.3 I Progetti integrati nei POR e nei CDP</b>	Pag. 245
18.3.1 <i>I Progetti integrati territoriali (PII)</i>	Pag. 246
18.3.2 <i>Il settore agricolo e rurale nei PII</i>	Pag. 250
18.3.3 <i>Lo sviluppo integrato nel settore agricolo e rurale: il caso dei PIAR e dei PIF</i>	Pag. 251
<b>18.4 Lo sviluppo locale integrato fra settori, strumenti e attori diversificati: alcune raccomandazioni finali</b>	Pag. 255

## CAPITOLO 19

### IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI DI SVILUPPO RURALE

<b>19.1 Il monitoraggio delle politiche di sviluppo rurale</b>	Pag. 257
19.1.1 <i>Il quadro normativo e gli orientamenti a livello comunitario</i>	Pag. 258
19.1.2 <i>Il monitoraggio degli interventi di sviluppo rurale: l'esperienza italiana</i>	Pag. 260
<b>19.2 La valutazione</b>	Pag. 263
19.2.1 <i>Gli Orientamenti comunitari per la valutazione dei Psr</i>	Pag. 264
19.2.2 <i>Gli Orientamenti comunitari per la valutazione dei POR obiettivo 1</i>	Pag. 267
19.2.3 <i>Le attività condotte a livello nazionale</i>	Pag. 268

## CAPITOLO 20

### LE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE IN ITALIA: BILANCIO E PROSPETTIVE FUTURE

<b>20.1 Il valore aggiunto delle politiche comunitarie</b>	Pag. 271
<b>20.2 Quale strategie: concentrazione o diffusione delle politiche?</b>	Pag. 272
<b>20.3 Il processo di semplificazione: a che punto siamo?</b>	Pag. 274
<b>20.4 Il nodo della gestione delle politiche: un collo di bottiglia?</b>	Pag. 276
<b>20.5 Le prospettive future: ampliamento e revisione a medio termine</b>	Pag. 278

### APPENDICE NORMATIVA: PRINCIPALI FONTI NORMATIVE COMUNITARIE SUI FONDI STRUTTURALI E SULLO SVILUPPO RURALE

Pag. 285

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Pag. 443



**PARTE I**

**IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI  
PER IL PERIODO 2000-2006**



## CAPITOLO 1

# UN QUADRO SINTETICO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER LO SVILUPPO RURALE IN ITALIA

### 1.1 Introduzione

Il processo di riforma delle politiche comunitarie avviato con la pubblicazione della Comunicazione *Agenda 2000. Per un'Europa più forte e più ampia*, ha interessato in modo molto significativo le politiche strutturali e di sviluppo rurale. La Commissione, traendo spunto dalle implicazioni e dai vincoli posti dall'allargamento ad Est dell'Unione, ha inteso porre con forza l'attenzione degli Stati membri su alcuni nodi centrali per lo sviluppo futuro delle politiche dell'UE e, in particolare, sull'estensione delle politiche strutturali ai paesi di nuova adesione e sull'annosa questione dell'impostazione della PAC e dei costi elevati per il bilancio comunitario ad essa associati.

Sulla base della proposta della Commissione sono state approvate nel corso del '99 sia le nuove norme che stabiliscono il funzionamento dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 e, in particolare, il regolamento generale (reg. (CE) 1260/99), sia quelle che determinano le modalità del sostegno del FEOGA allo sviluppo rurale (reg. (CE) 1257/99). I nuovi regolamenti riprendono, in senso generale, gli obiettivi individuati in Agenda 2000, pur con un evidente scarto tra le proposte iniziali della Commissione e l'accordo di riforma raggiunto dagli Stati membri<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda i Fondi strutturali, l'accordo di riforma raggiunto a Berlino nel '99 prevede di stabilizzare le risorse finanziarie a favore della coesione per il periodo 2000-2006 ad un livello pari a quello del periodo precedente (0,46% del PIL dell'UE a 15), accentuare la concentrazione degli aiuti e semplificare l'attuazione degli interventi, rafforzando il decentramento della loro gestione.

Rispetto alle politiche di sviluppo rurale, invece, il regolamento (CE) 1257/99 non prevede rilevanti novità sul fronte della strumentazione; tuttavia, esso introduce importanti modifiche sul piano normativo, con rilevanti implicazioni, come si mostrerà più avanti nel Rapporto, sulle modalità di programmazione e attuazione degli interventi<sup>2</sup>. La più importante modifica è costituita dal fatto che esso riconduce ad unità tutti i differenti strumenti propri delle politiche strutturali a favore del settore agricolo e delle aree rurali, raccogliendoli in un unico quadro normativo.

Come è stato osservato (INEA, 1999a), tale operazione persegue due finalità distinte e ambedue di estremo rilievo, quantomeno sul piano delle intenzioni. Da un lato, infatti, essa ha costituito un'utile razionalizzazione e semplificazione di tipo normativo: i numerosi regolamenti, che in precedenza costituivano la base giuridica per l'attuazione delle politiche, sono stati tutti abrogati e inseriti, con alcune modifiche, nel nuovo regolamento. Non solo, i differenti interventi, che prevedevano ambiti di programmazione separati, con un diverso grado di complessità sia sul piano della impostazione che della gestione (si pensi, ad esempio, alla programmazione relativa all'obiettivo 5a<sup>3</sup> oppure alle misure agroambientali e forestali), sono stati ricondotti ad un solo documento: il Piano di sviluppo rurale. Esso viene elaborato al livello territoriale e amministrativo più adeguato alle esigenze di ciascuno Stato membro (in Italia in tutte le regioni e province autonome) e può garantire un soste-

---

1 Si veda a tal proposito INEA (1999a).

2 Si veda il cap. 2, in cui sono trattati i meccanismi di programmazione dei Fondi strutturali e dello sviluppo rurale. Una dettagliata analisi di tutte le novità introdotte dai nuovi regolamenti relativi ai Fondi strutturali e allo sviluppo rurale è stata effettuata nel precedente Rapporto 2000, a cui si rimandano i lettori interessati (cfr. INEA, 2000).

3 L'obiettivo 5a era finalizzato all'ammodernamento strutturale del settore agricolo e di quello della trasformazione e commercializzazione.

gno a tutte le aree dell'Unione europea, fermo restando il fatto che, nelle zone in cui intervengono i Fondi strutturali (aree obiettivo), gli interventi per l'ammodernamento strutturale e la diversificazione economica nei territori rurali sono integrati nei programmi finanziati dai Fondi (i Programmi operativi regionali dell'obiettivo 1 e i Documenti unici di programmazione dell'obiettivo 2<sup>4</sup>).

Dall'altro lato, si è inteso attribuire maggiore centralità allo sviluppo rurale nell'ambito della PAC, nell'ipotesi di un ridimensionamento delle politiche di mercato. È questa una questione che sta suscitando un dibattito di grande attualità all'interno del mondo agricolo ed extra-agricolo, sia per quanto riguarda la rilevanza, in termini di dotazioni finanziarie, da attribuire alle politiche strutturali, sia per le sue forti implicazioni sul piano della redistribuzione dei vantaggi arrecati dalla PAC agli agricoltori, in generale, sia dal punto di vista dell'individuazione dei beneficiari degli interventi, che potrebbero essere costituiti (e in misura non trascurabile) anche da operatori non direttamente legati al settore agricolo.

Le politiche a favore delle aree rurali si pongono finalità molto ampie e dispongono di un insieme eterogeneo di strumenti, in grado di consentire agli Stati membri l'individuazione e la scelta degli interventi ritenuti più efficaci. Gli obiettivi sono di natura più prettamente settoriale, relativi al conseguimento di una maggiore competitività delle aziende, a una più elevata qualità e sicurezza dei prodotti, alla creazione di nuovi sbocchi di mercato – e a questi corrispondono i tradizionali strumenti costituiti dal sostegno agli investimenti nelle aziende agricole e nelle imprese di trasformazione e commercializzazione, all'ammodernamento nella conduzione aziendale, alla ricomposizione fondiaria – o si orientano verso il soddisfacimento di bisogni espressi con più forza negli ultimi anni, quali la salvaguardia dell'ambiente e la salubrità dei prodotti, la diffusa adozione di tecniche eco-compatibili e la tutela del territorio; ovvero perseguono finalità di sviluppo più complessivo, travalicando la logica strettamente settoriale e mirando alla diversificazione economica del territorio, mediante l'incentivazione di attività non direttamente legate alla tradizionale offerta di prodotti agricoli.

In Italia, gli obiettivi delle politiche di sviluppo rurale (inclusi, ovviamente, gli interventi strettamente settoriali) sono sostanzialmente coerenti con le macro finalità fissate a livello comunitario e risultano molto simili tra le diverse aree del Paese e tra i differenti programmi regionali. Con una formulazione estremamente sintetica, e sulla base delle strategie di intervento esplicitate nei differenti programmi, si può affermare che, in relazione agli obiettivi settoriali, le politiche mirano all'ottenimento di un sistema agroalimentare maggiormente competitivo sui mercati interni e internazionali e capace di garantire ai consumatori prodotti sani e di qualità. Per quanto riguarda, invece, il territorio e la popolazione rurale, le politiche puntano alla valorizzazione delle risorse disponibili, siano esse economiche, umane, ambientali o storico-culturali.

## **1.2 Le risorse disponibili per le politiche di sviluppo rurale**

Le risorse per il conseguimento degli obiettivi prefissati a livello comunitario e nei diversi programmi, come si vedrà più nel dettaglio nei capitoli seguenti, sono rese disponibili sia dal FEOGA-garanzia, per la parte relativa ai Piani di sviluppo rurale, che dal FEOGA-orientamento, per quanto riguarda le azioni attivate dai Fondi strutturali. Per quanto riguarda la prima fonte di finanziamento, nell'UE a 15 per il periodo 2000-2006, allo sviluppo rurale sono destinati circa 30 miliardi di euro,

---

<sup>4</sup> Come noto, l'inserimento degli interventi di sviluppo rurale nei DOCUP dell'obiettivo 2 non costituisce un obbligo regolamentare, bensì una scelta demandata agli Stati membri, che possono decidere di integrare la programmazione del FEOGA o in quella relativa ai Fondi strutturali o nel PSR. In Italia, tutte le amministrazioni interessate (le regioni del Centro-Nord e l'Abruzzo) hanno optato per quest'ultima soluzione.

con uno stanziamento medio annuo di 4,3 miliardi<sup>5</sup>. La quota assegnata all'Italia è di circa 600 milioni di euro annui, che costituisce pressappoco il 14% del totale comunitario.

Alle *Azioni strutturali*, invece, sono stati assegnati 213 miliardi di euro (a prezzi '99). Di questi, 195 miliardi sono riservati alle azioni dei Fondi strutturali e circa il 70% (136 milioni di euro) alle aree obiettivo 1. Nella ripartizione a livello europeo, all'Italia è stato assegnato circa il 17% (pari, in valore assoluto a 22 miliardi di euro, di cui poco meno di 3 miliardi, sono stati destinati dal nostro Paese agli interventi cofinanziati dal FEOGA)<sup>6</sup>.

Alle Iniziative comunitarie vanno circa 10,4 miliardi di euro (sempre a valere sullo stanziamento dei Fondi strutturali), di cui circa il 20% è stato riservato al LEADER, che in Italia ha a disposizione 280 milioni di euro<sup>7</sup>.

Sebbene tale ammontare rappresenti una quota contenuta rispetto alle risorse complessive che alimentano la spesa agricola, in valore assoluto si tratta di un ammontare non trascurabile. Come si può osservare nella tabella 1.1, in complesso le risorse pubbliche di provenienza comunitaria e nazionale per il nostro paese ammontano a oltre 14 miliardi di euro, con un tasso medio di cofinanziamento del FEOGA di circa il 54%, pari, in valore assoluto a 7,8 miliardi di euro. Agli interventi in obiettivo 1 (considerando anche il Molise, che usufruisce del sostegno transitorio) sono destinati 7,3 miliardi di euro, la maggior parte dei quali (poco più di 5 miliardi) dovrà essere utilizzata attraverso i Programmi operativi regionali. Infatti, in questi ultimi la quota di cofinanziamento comunitaria ammonta a poco meno di 3 miliardi di euro (in media, il 60% della quota di partecipazione pubblica agli investimenti previsti) mentre i finanziamenti per i Piani di sviluppo rurale sono uguali a 2 miliardi di euro, con un cofinanziamento FEOGA che si attesta sul 75%. All'iniziativa LEADER è destinata la parte residuale delle risorse: 210 milioni di euro, pari a meno del 3% dei fondi complessivi delle aree obiettivo 1. Le risorse disponibili per le politiche di sviluppo rurale nelle regioni del Centro-Nord sono di 7 miliardi di euro circa e sono destinate essenzialmente al finanziamento dei PSR, essendo riservati al LEADER solo poco più di 260 milioni di euro.

Tra le regioni obiettivo 1, la parte più cospicua del sostegno è assegnata alla Sicilia e alla Sardegna che, considerando sia i finanziamenti derivanti dal FEOGA orientamento (POR e LEADER) che quelli del FEOGA garanzia, assorbono una quota di risorse pari, in termini percentuali, rispettivamente, al 27% e al 17% (in valore assoluto 1,9 e 1,2 miliardi di euro, rispettivamente). Campania, Calabria e Puglia hanno a disposizione una quota di risorse, in complesso, pressoché identica per gli interventi a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale (oltre un miliardo di euro) (tabella 1.1).

Tra le regioni del Centro-Nord, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana, insieme, assorbono poco meno dell'80% delle risorse disponibili, con una quota, rispetto al totale, che oscilla tra il 13% del Piemonte e il 10% della Toscana.

---

5 La dotazione finanziaria a favore dello sviluppo rurale nella Rubrica 1 del bilancio comunitaria (*Agricoltura*) è pari a circa il 10% del budget stanziato per il sostegno dei mercati che, sino al 2006, ammonta a poco meno di 300 miliardi di euro.

6 Riguardo alla distribuzione delle risorse tra i differenti Fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA e SFOP), non abbiamo ancora dati disponibili circa le assegnazioni riguardanti il FEOGA per tutti gli Stati membri dell'UE e non siamo in grado di fornire indicazioni circa l'ammontare degli interventi previsti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale in aree europee ricadenti in obiettivo 1.

7 Per maggiori dettagli sull'ammontare delle risorse destinate allo sviluppo rurale e la loro ripartizione tra Stati membri e tra le Regioni italiane, si rimanda al precedente Rapporto 2000 (INEA, 2000) e ai capitoli seguenti, in particolare, i capp. 2, 3, 4, 5 e 16.

**Tab. 1.1 - Risorse comunitarie e nazionali stanziare a favore dei programmi italiani per il periodo 2000-2006 (milioni di euro)**

Regioni obiettivo 1	POR parte FEOGA					
	Quota FEOGA	Quota nazionale	Totale	% Quota FEOGA	% Quota nazionale	% Totale
Molise	37,9	50,4	88,3	1,3	2,5	1,8
Campania	650,2	255,8	906,1	21,8	12,6	18,1
Puglia	523,1	188,9	712,0	17,5	9,3	14,2
Basilicata	171,1	131,3	302,4	5,7	6,5	6,0
Calabria	410,3	410,3	820,5	13,8	20,2	16,4
Sicilia	784,0	591,4	1.375,4	26,3	29,1	27,4
Sardegna	406,1	406,1	812,2	13,6	20,0	16,2
<b>Totale POR</b>	<b>2.982,6</b>	<b>2.034,1</b>	<b>5.016,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>PSR</b>						
Molise	33,4	11,8	45,2	2,1	2,2	2,1
Campania	151,2	50,5	201,7	9,4	9,4	9,4
Puglia	291,9	97,4	389,4	18,2	18,1	18,2
Basilicata	183,2	61,1	244,3	11,4	11,4	11,4
Calabria	223,8	75,4	299,2	13,9	14,0	14,0
Sicilia	420,1	140,7	560,8	26,2	26,2	26,2
Sardegna	302,8	101,0	403,7	18,8	18,8	18,8
<b>Totale PSR</b>	<b>1.606,4</b>	<b>537,8</b>	<b>2.144,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>LADER+</b>						
Molise	8,2	2,7	11,0	5,4	4,7	5,2
Campania	23,6	7,9	31,5	15,5	13,4	14,9
Puglia	25,8	8,6	34,4	16,9	14,6	16,3
Basilicata	17,0	5,7	22,7	11,2	9,7	10,8
Calabria	21,2	7,1	28,3	14,0	12,0	13,4
Sicilia	29,3	9,8	39,1	19,3	16,6	18,5
Sardegna	26,9	17,0	43,9	17,7	29,0	20,8
<b>Totale LEADER+</b>	<b>152,1</b>	<b>58,8</b>	<b>210,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale obiettivo 1</b>	<b>4.741,1</b>	<b>2.630,7</b>	<b>7.371,8</b>	-	-	-
<b>Regioni fuori obiettivo 1</b>						
<b>PSR</b>						
Piemonte	363,2	505,2	868,5	12,5	13,4	13,0
Valle d'Aosta	43,8	75,4	119,1	1,5	2,0	1,8
Lombardia	337,1	468,4	805,4	11,6	12,4	12,1
P.A. Bolzano	118,7	147,2	265,9	4,1	3,9	4,0
P.A. Trento	90,3	119,9	210,2	3,1	3,2	3,1
Veneto	297,4	369,3	666,6	10,2	9,8	10,0
Friuli Venezia Giulia	99,7	113,2	213,0	3,4	3,0	3,2
Liguria	87,1	123,6	210,7	3,0	3,3	3,2
Emilia Romagna	386,7	465,5	852,2	13,3	12,4	12,8
Toscana	328,9	401,5	730,4	11,3	10,7	10,9
Umbria	179,6	223,0	402,6	6,2	5,9	6,0
Marche	185,4	265,4	450,8	6,4	7,0	6,8
Lazio	255,4	330,0	585,4	8,8	8,8	8,8
Abruzzo	132,7	159,9	292,6	4,6	4,2	4,4
<b>Totale PSR</b>	<b>2.905,9</b>	<b>3.767,5</b>	<b>6.673,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(segue)

	<b>Quota FEOGA</b>	<b>Quota nazionale</b>	<b>Totale</b>	<b>% Quota FEOGA</b>	<b>% Quota nazionale</b>	<b>% Totale</b>
<b>LEADER +</b>						
Piemonte	11,3	11,3	22,6	8,9	8,3	8,6
Valle d'Aosta	2,1	2,1	4,3	1,7	1,6	1,6
Lombardia	7,2	7,2	14,4	5,7	5,3	5,5
P.A. Bolzano	7,8	7,7	15,5	6,1	5,7	5,9
P.A. Trento	3,7	3,7	7,4	2,9	2,7	2,8
Veneto	13,7	13,7	27,5	10,9	10,1	10,4
Friuli Venezia Giulia	5,7	5,7	11,3	4,5	4,1	4,3
Liguria	5,3	6,6	11,9	4,2	4,8	4,5
Emilia Romagna	9,8	14,1	23,8	7,7	10,3	9,1
Toscana	13,3	17,7	31,0	10,5	12,9	11,8
Umbria	7,6	7,6	15,1	6,0	5,5	5,8
Marche	7,9	7,9	15,7	6,2	5,8	6,0
Lazio	13,6	13,6	27,1	10,7	9,9	10,3
Abruzzo	17,7	17,7	35,3	14,0	12,9	13,4
<b>Totale LEADER+</b>	<b>126,6</b>	<b>136,5</b>	<b>263,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale fuori obiettivo 1</b>	<b>3.032,4</b>	<b>3.904,0</b>	<b>6.936,5</b>	-	-	-
<b>Totale Italia</b>	<b>7.773,5</b>	<b>6.534,7</b>	<b>14.308,3</b>	-	-	-

Fonte: piani finanziari dei POR, PSR e PLR.

### 1.3 Le caratteristiche degli interventi in Italia

Un'adeguata disponibilità di risorse, come ovvio, è la condizione necessaria per il conseguimento degli obiettivi prefissati nei programmi, tuttavia essa non è sufficiente, da sola, ad assicurare il successo delle politiche. La loro efficacia, infatti, come ha dimostrato l'esperienza della passata fase di programmazione, è funzione di numerose variabili: tra queste, l'andamento congiunturale dei sistemi economici, le caratteristiche specifiche e il grado di integrazione tra gli interventi previsti in fase di programmazione, i settori interessati, la capacità di risposta degli agenti locali, la competenza nella gestione a livello centrale e locale, l'allocazione delle risorse stesse tra i diversi strumenti.

Tali variabili forniscono le informazioni rilevanti per cercare di prevedere, in modo più concreto, i risultati che potranno scaturire dall'applicazione degli interventi previsti sino al 2006. Obiettivo del Rapporto è proprio quello di esaminare i programmi italiani della fase 2000-2006, per quanto riguarda sia le strategie di intervento individuate nelle differenti regioni, sia le differenti tipologie di azioni ammesse a finanziamento, sia, infine, i meccanismi di gestione burocratico-amministrativa predisposti dalle amministrazioni, sulla base delle nuove regole di funzionamento introdotte dalla riforma.

L'analisi, condotta sulla base di un'attenta lettura di tutti i documenti di programmazione del nostro Paese<sup>8</sup>, presenta una panoramica generale delle caratteristiche della programmazione, allo scopo anche di fornire una visione d'insieme dei diversi interventi che sovente, considerato il sistema di competenze nella gestione delle politiche, viene trascurata. L'indagine mostra come i piani italiani si caratterizzino per un'estrema varietà di interventi e settori produttivi ammessi al finanzia-

8 Si sottolinea come l'analisi è basata sostanzialmente sui programmi approvati dalla Commissione e, per gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, sui Complementi di programmazione ai POR sottoposti al vaglio dei Comitati di sorveglianza. Molte regioni, soprattutto nel Centro-Nord hanno apportato, o stanno accingendosi a proporre, modifiche ai propri Piani, soprattutto per quanto riguarda l'allocazione delle risorse tra alcune misure. In alcuni casi non si è tenuto conto di tali modifiche, perché le informazioni ad esse relative non erano disponibili al momento della stesura del Rapporto.

mento, che emerge in modo netto quando si osservano le singole misure previste nei differenti programmi. In questi ultimi, infatti, si ritrova una miriade di azioni ammissibili al sostegno, a cui corrispondono differenti beneficiari, diversi tassi di finanziamento, differenti modalità di gestione. Esistono, tuttavia, anche profonde affinità sul piano, più generale, delle scelte di politica effettuate, in fase di programmazione, da ciascuna regione. Come si avrà modo di mostrare approfonditamente nel corso del Rapporto, in Italia si evidenzia un'impostazione delle politiche cofinanziate dal FEOGA che – con le dovute eccezioni e con qualche novità sostanziale (si veda, ad esempio, l'utilizzo della progettazione integrata nelle regioni dell'obiettivo 1) – potremmo definire abbastanza “tradizionale”, con una preferenza nettissima per gli interventi di tipo settoriale o strettamente connessi all'attività agricola e che, di conseguenza, vedono come beneficiari gli agricoltori in senso stretto. La componente “territoriale” degli interventi, maggiormente in linea con i paradigmi teorici e l'impostazione delle politiche di sviluppo più organico del territorio, è quella che meno riscontra il favore delle amministrazioni italiane. È una scelta del tutto legittima e che segue, per molti versi, una logica stringente<sup>9</sup>. Essa, tuttavia, costringe ad una seria riflessione, soprattutto in vista dei profondi mutamenti attesi nei prossimi anni nell'UE, perché, in una qualche misura, contraddice le dichiarazioni di intenti e gli obiettivi previsti sia a livello comunitario che nazionale e alcune delle tendenze più generali in atto da alcuni anni nelle aree rurali. Ci si riferisce alla notissima questione della progressiva perdita di peso dell'attività agricola nelle aree rurali e dell'esigenza di stimolare attività alternative in queste zone, propugnata in tutte le sedi e agli scopi più diversi, ma le cui modalità di realizzazione pratica determinano ancora profondo disaccordo sia sul piano teorico che politico.

---

9 Si vedano, a tal proposito, le considerazioni conclusive del cap. 3.



## CAPITOLO 2

# IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

### 2.1 Le aree obiettivo delle politiche strutturali comunitarie

Con la riforma delle politiche agricole comunitarie, avviata da Agenda 2000 e conclusasi nel corso del 1999, sono state poste le basi per trasformare le politiche di sviluppo rurale in quello che la Commissione definisce “il secondo pilastro della PAC”, attraverso il progressivo riequilibrio tra spesa strutturale e spesa agricola e l'unificazione in un unico regolamento delle misure di sviluppo rurale. Completano il quadro la riforma dei Fondi strutturali, con la revisione degli obiettivi prioritari delle politiche strutturali e di coesione e delle procedure di intervento in favore dello sviluppo rurale in aree obiettivo, e l'iniziativa LEADER+, che proseguirà l'esperienza del LEADER I e II.

Il disegno complessivo che è venuto definendosi con l'avvio della nuova fase di programmazione conferma l'importanza crescente delle politiche di sviluppo rurale nell'ambito delle politiche agricole e strutturali comunitarie ma evidenzia, nonostante gli sforzi di semplificazione, un sistema di programmazione e finanziamento ancora alquanto complesso.

A partire dal 1986, anno in cui l'Atto Unico, modificando il Trattato di Roma, ha introdotto tra le finalità dell'Unione europea (UE) il rafforzamento della sua coesione economica e sociale, le politiche strutturali perseguono obiettivi di riequilibrio territoriale tra le diverse regioni dell'Unione. A questo scopo, l'azione dei Fondi strutturali si indirizza su obiettivi e strategie di sviluppo differenziate per tipologie di aree (obiettivi prioritari regionali) sulla base di una preventiva classificazione delle zone destinarie di specifici interventi di politica territoriale (aree obiettivo) e su obiettivi applicabili orizzontalmente a livello comunitario (obiettivi orizzontali).

L'ultima riforma dei Fondi strutturali, perseguendo la semplificazione degli strumenti di intervento e la concentrazione ulteriore delle risorse, ha condotto ad una revisione degli obiettivi prioritari e delle aree di intervento destinarie delle politiche strutturali, comprese le zone rurali, e alla riduzione della quota di popolazione ammessa a beneficiare dell'intervento dei Fondi (dal 51% della passata programmazione al 38% attuale).

Per la nuova fase è stato individuato un solo obiettivo orizzontale: l'obiettivo 3, che riunisce in un quadro unitario l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane, afferenti ai precedenti obiettivi 3 e 4. Si tratta di un obiettivo che si applica trasversalmente nelle regioni non interessate dall'obiettivo 1.

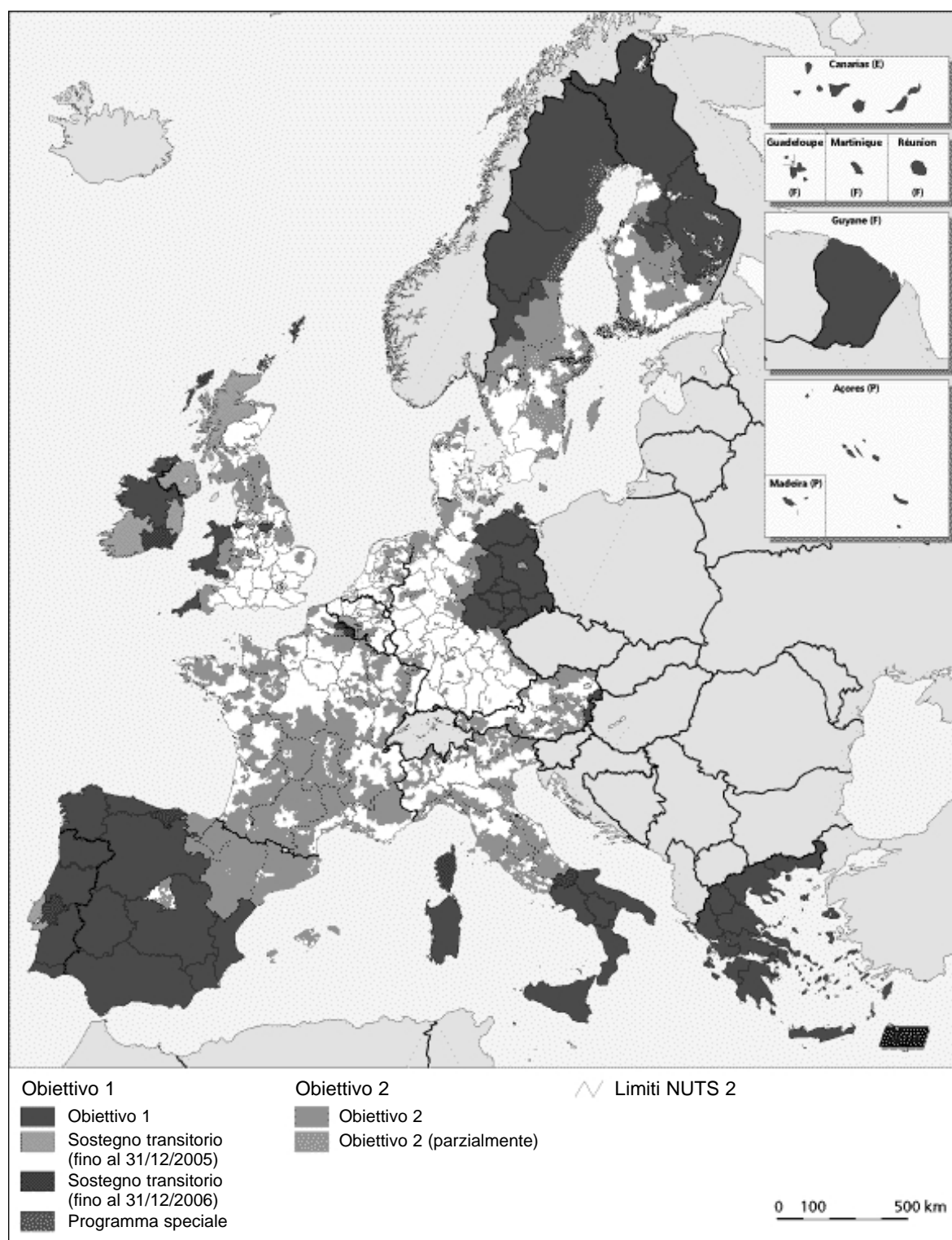
Gli obiettivi regionali per il periodo 2000-2006, sono attualmente due, a fronte dei quattro previsti per la passata programmazione: l'obiettivo 1 e 2. La quota di popolazione per Stato membro e la dislocazione territoriale delle nuove aree obiettivo nell'Unione sono presentate nella tabella 2.1 e nella figura 2.1.

Nell'obiettivo 1 rientrano, come in passato, le regioni in ritardo di sviluppo (con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE) e le ex regioni obiettivo 6, ossia alcune aree nord europee scarsamente popolate, appartenenti a Finlandia e Svezia<sup>1</sup>. La quota di popolazione comunitaria interessata da tale obiettivo per la nuova fase è il 20%. Si tratta di circa 83 milioni di abitanti, di cui l'81% è concentrato in soli quattro Stati membri (Spagna, Italia, Germania e Grecia).

---

<sup>1</sup> Per un elenco dettagliato sia delle regioni rientranti nell'obiettivo 1 che di quelle in regime transitorio, nei diversi paesi membri dell'Unione vedi INEA (2000).

**Figura 2.1 - Carta delle zone obiettivo 1 dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006**



Fonte: MEGRIN per i confini amministrativi (situazione 1997). Dati regionali e nazionali.

In Italia sono 6 le regioni ad essere ancora interessate dall'obiettivo 1 nell'attuale periodo di programmazione: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Complessivamente queste regioni, in termini di popolazione, rappresentano il 33,6% del totale nazionale e pesano sul

totale comunitario per il 23%. Tra le regioni del Mezzogiorno italiano, inoltre, il Molise beneficerà del sostegno transitorio, mentre l'Abruzzo, già dal 1997, è assimilabile alle regioni fuori obiettivo 1 in termini di eligibilità agli interventi comunitari.

Nel complesso le regioni dell'Unione che usufruiscono di un regime di sostegno transitorio a titolo dell'obiettivo 1 sono dieci. Tra le aree uscenti ricadono l'Irlanda del Nord e le Highlands nel Regno Unito, Berlino est in Germania e l'Irlanda sud orientale.

**Tab. 2.1 - Popolazione per obiettivo prioritario e per Stato membro**

	Obiettivo 1			Obiettivo 2	
	Regioni (n.)	Popolazione (1.000 abitanti)	In % su popolazione totale	Popolazione (1.000 abitanti)	In % su popolazione totale
Belgio	-	-	-	1.269	1,9
Danimarca	-	-	-	538	0,8
Germania	5	14.153	17,0	10.296	15,1
Grecia	13	10.476	12,6	-	-
Spagna	10	23.219	27,9	8.809	12,9
Francia	4	1.644	2,0	18.768	27,5
Irlanda	1	965	1,2	-	-
Italia	6	19.302	23,2	7.402	10,9
Lussemburgo	-	-	-	118	0,2
Paesi Bassi	0	0	0,0	2.333	3,4
Austria	1	275	0,3	1.995	2,9
Portogallo	6	6.616	7,9	-	-
Finlandia	3	1.076	1,3	1.582	2,3
Svezia	3	452	0,5	1.223	1,8
Regno Unito	4	5.079	6,1	13.836	20,3
<b>Totale</b>	<b>56</b>	<b>83.258</b>	<b>100,0</b>	<b>68.170</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Commissione europea.

Nel nuovo obiettivo 2, accanto ad aree con problemi di riconversione economica analoghi a quelli già presi in considerazione dai precedenti obiettivi 2 e 5b (aree industriali in difficoltà e aree rurali in declino), ricadono anche le zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi. Per l'individuazione delle zone ammissibili ai finanziamenti si è fatto riferimento ai criteri di eligibilità, stabiliti dal regolamento (CE) 1260/99 per ciascuna delle diverse tipologie di aree considerate<sup>2</sup>.

Nel complesso, la popolazione delle zone cui si applica l'obiettivo 2 nella nuova fase rappresenta il 18% della popolazione totale dell'UE, ma si concentra per quasi il 50% in Francia e Regno Unito (tabella 2.1). La quota di popolazione afferente alle zone urbane e alle zone costiere ammonta rispettivamente all'1,9% e allo 0,3%. Per quel che riguarda le aree rurali, la popolazione delle zone ammissibili è il 5,2% del totale comunitario, mentre quella delle zone di riconversione nell'industria e nei servizi è pari all'8,5%. È importante sottolineare che per il periodo di programmazione 1994-1999 la popolazione interessata dall'obiettivo 5b ammontava all'8,8% mentre quella ricadente nell'obiettivo 2 era pari al 16,4% della popolazione comunitaria.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sui criteri utilizzati per la selezione delle aree vedi INEA (2000).

La riduzione della quota di popolazione afferente all'Italia è pari alla media europea, ammontando ad un terzo di quella complessivamente eligibile agli obiettivi 2 e 5b nella passata fase di programmazione. Le aree rurali mediamente rappresentano, in termini di popolazione residente, il 43% delle zone obiettivo 2 italiane, quelle in fase di mutazione socio-economica nei settori dell'industria e dei servizi sono circa il 20%, le zone urbane il 4% e le zone dipendenti dalla pesca lo 0,1%. Il rimanente 33% fa capo ad aree in "crisi strutturale", ossia a quelle zone che il regolamento sui Fondi strutturali considera ammissibili agli interventi in quanto soggette al rischio di gravi problemi strutturali o di elevati tassi di disoccupazione a causa di ristrutturazioni, in corso o previste, in un'attività determinante nei settori agricolo, industriale o dei servizi (reg. (CE) 1260/99, art. 4, par. 9.c) (tabella 2.2).

La distribuzione della popolazione tra le diverse tipologie di aree di intervento previste è abbastanza distante da quella comunitaria, fatta eccezione per le zone rurali, il cui peso sul totale della popolazione nazionale (5,6%) appare in linea rispetto all'incidenza complessiva sulla popolazione totale dell'Unione (5,2%). Lo scostamento maggiore, rispetto ai valori medi comunitari, lo si registra per le aree industriali, che rappresentano solo il 2,9% della popolazione nazionale, contro l'8,5% della media comunitaria.

Inoltre, la distribuzione tra tipologie di aree varia in maniera consistente tra regioni. In termini di popolazione, la maggiore incidenza delle aree rurali è registrata in Veneto (85%), Emilia (83%) e Lazio (67%). All'estremo opposto vi sono la provincia autonoma di Trento (13%), l'Umbria (16%) e le Marche (22%). In rapporto al totale nazionale delle aree rurali obiettivo 2 una quota consistente (43%) di popolazione fa capo a sole due regioni: Lazio (23%) e Veneto (20%).

In linea generale le zone individuate (fig. 2.1) sono coerenti rispetto alla geografia della "ruralità" nel nostro paese, comprendendo le aree montane e pedemontane del Nord-Ovest e del Nord-Est, gran parte della Liguria e delle zone del centro al confine con le regioni obiettivo 1.

**Tab. 2.2 - Popolazione dell'obiettivo 2 per aree di intervento e Regione**

Regioni	Zone rurali	Zone industriali	Zone urbane	Zone in crisi strutturale	Zone pesca	Totale ob. 2	Variazione % con fase 94-99
	Percentuale sul totale obiettivo 2					popolazione	
Piemonte	24,8	72,0	-	3,2	-	1.343.402	-42
Valle d'Aosta	-	-	-	100,0	-	40.373	-57
Lombardia	43,3	-	-	56,7	-	640.291	24
Trento	12,9	-	-	87,1	-	126.612	-53
Veneto	84,7	-	8,6	6,8	-	741.915	-53
Friuli V.G.	30,1	-	20,8	47,3	1,8	278.683	-39
Liguria	40,6	-	26,1	33,3	-	500.432	-51
Emilia R.	83,1	-	-	16,9	-	387.619	-7
Toscana	36,4	20,8	3,2	39,6	-	832.274	-53
Umbria	15,9	-	-	84,1	-	440.053	-36
Marche	21,9	-	-	76,7	1,4	351.086	-43
Lazio	67,3	27,7	2,0	3,1	-	1.102.990	-21
Abruzzo	23,8	-	-	76,2	-	616.052	-
<b>Totale</b>	<b>43,3</b>	<b>19,5</b>	<b>4,1</b>	<b>33,0</b>	<b>0,1</b>	<b>7.401.782</b>	<b>-34</b>
<b>% su totale Italia</b>	<b>5,6</b>	<b>2,9</b>	<b>0,5</b>	<b>4,2</b>	<b>0,0</b>	<b>12,8</b>	<b>-34</b>

Fonte: Commissione europea.

Tuttavia, non sempre i risultati della zonizzazione, nel loro insieme, possono essere ritenuti soddisfacenti e tali da garantire un'adeguata concentrazione degli aiuti. Infatti, anche se la popula-

zione eligibile, rispetto al periodo precedente, passa da 11,1 a 7,4 milioni di abitanti, bisogna considerare che su 71 province solo 6 non hanno aree ammissibili agli interventi finanziati a titolo di questo obiettivo. Questo risultato è stato ottenuto anche attraverso il massiccio ricorso all'inserimento nelle aree ammissibili di frammenti di Comuni (afferiscono ai comuni interessati solo in parte dall'obiettivo 2 circa 1,7 milioni di abitanti, il 23% della popolazione complessiva). Tale scelta ha delle ovvie conseguenze in termini di concentrazione delle risorse e impatto degli interventi.

## **2.2 La programmazione degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei Paesi dell'Unione europea**

Le esigenze di semplificazione che hanno ispirato la più generale riforma delle politiche strutturali comunitarie (reg. (CE) 1260/99) hanno informato anche la revisione della strumentazione di intervento in favore dello sviluppo rurale, conducendo alla riunificazione in un unico quadro giuridico (il nuovo regolamento per lo sviluppo rurale reg. (CE) n. 1257/99) di tutte le misure di intervento a favore dell'agricoltura e delle aree rurali, che in passato facevano capo ad una pluralità di documenti legislativi. La riforma, tuttavia, non introduce novità sostanziali per quel che riguarda gli strumenti di politica per l'agricoltura e le aree rurali che ricalcano quelli preesistenti. Cambiamenti di rilievo sono riscontrabili, invece, sul fronte degli ambiti territoriali di applicazione degli interventi, dei meccanismi di finanziamento e delle modalità di programmazione e gestione degli stessi.

Una delle più importanti innovazioni va individuata nel fatto che, nell'ambito del sistema di programmazione complessivamente disegnato dalla riforma delle politiche agricole e strutturali, lo sviluppo rurale assume un carattere di orizzontalità, che testimonia la rilevanza che la Commissione ha inteso attribuirgli quale "secondo pilastro della PAC". Per quel che riguarda l'ambito di applicazione, infatti, la riforma prevede che le misure di sviluppo rurale, comprese quelle di diversificazione economica, in passato riservate esclusivamente alle aree obiettivo 1 e 5b, si applichino anche a tutte le altre aree dell'Unione e siano comprese nell'ambito di programmi organici di sviluppo, ancorché differenziati a seconda che si tratti o meno di regioni eligibili all'intervento dei Fondi strutturali, a titolo degli obiettivi prioritari. In questo modo, più decisamente che in passato, si affida agli Stati membri, e alla loro capacità di assicurare un'adeguata differenziazione degli aiuti per tipo di area, l'effettiva gestione territoriale delle politiche di sviluppo rurale.

Le novità introdotte dalla riforma in materia di meccanismi di programmazione e di modalità di finanziamento prevedono, in buona sostanza, un duplice sistema di programmazione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale a seconda che si tratti di "aree obiettivo" o di "aree fuori obiettivo".

Nelle aree non eligibili all'intervento dei Fondi strutturali a titolo degli obiettivi prioritari (aree fuori obiettivo), il reg. (CE) 1257/99 prevede che "le misure di sostegno per lo sviluppo rurale da applicare in una determinata zona siano comprese, ove possibile, in un unico piano" (articolo 41, paragrafo 2), il Piano di sviluppo rurale (PSR), elaborato dagli Stati membri o dalle Regioni al livello geografico ritenuto più opportuno.

Nelle regioni dell'obiettivo 1 i PSR comprendono esclusivamente le misure relative al preensionamento (misura *d*), all'imboschimento delle superfici agricole (misura *h*), agli interventi agro-ambientali (misura *f*) (ex misure di accompagnamento) e alle indennità compensative per le zone svantaggiate e quelle soggette a vincoli ambientali (misura *e*). Le altre misure vanno ad integrarsi nei Programmi operativi regionali (POR) previsti dal regolamento generale sui Fondi strutturali (reg. (CE) 1260/99). Nelle aree dell'obiettivo 2, tutte le misure di sviluppo rurale, ad eccezione delle ex misure di accompagnamento e delle indennità compensative, possono a scelta dello Stato membro essere inserite nei programmi regionali redatti in base al regolamento generale (i cosiddetti DOCUP, ovvero

i Documenti unici di programmazione) oppure essere integrate nella programmazione per lo sviluppo rurale.

L'Iniziativa comunitaria LEADER+ viene realizzata sulla base di appositi programmi presentati alla Commissione dagli Stati membri. Tali programmi fanno riferimento non solo alla strumentazione di intervento contemplata dal regolamento sullo sviluppo rurale ma anche a quella prevista dalle disposizioni specifiche degli altri Fondi (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo). A differenza della passata programmazione, inoltre, i piani approvati nell'ambito delle Iniziative comunitarie, compresa quella per lo sviluppo rurale, non sono limitati alle sole aree obiettivo, ma interessano potenzialmente l'intero territorio comunitario (vedi capitolo 6).

Nella nuova fase, gli interventi strutturali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono finanziati, a seconda dell'ambito di programmazione, da due distinte fonti: il FEOGA-garanzia e il FEOGA-orientamento. La prima, che partecipa all'attuazione dei PSR e degli interventi eventualmente realizzati nell'ambito dei DOCUP obiettivo 2, è alimentata da un apposito stanziamento, di circa 30 miliardi di euro per il periodo 2000-2006, nella rubrica "agricoltura" del bilancio comunitario, alla voce "sviluppo rurale e misure di accompagnamento"; la seconda, che cofinanzia i POR e l'Iniziativa comunitaria LEADER+, è riconducibile alla rubrica "azioni strutturali" del bilancio comunitario che alla voce "Fondi strutturali" prevede 195 miliardi di euro<sup>3</sup>.

Dal sistema di programmazione appena illustrato discende un quadro attuativo delle diverse misure e/o nelle diverse aree, alquanto intricato. Il grado di complessità della programmazione, nei singoli Stati membri, è stato, inoltre, influenzato dalla specificità delle scelte effettuate nei diversi contesti.

In Italia, le peculiarità in termini di assetto istituzionale hanno sicuramente influito sull'approccio seguito nella programmazione. In particolare, il trasferimento delle competenze in materia di agricoltura alle regioni ha significato anche uno spostamento a questo livello della programmazione degli interventi, conducendo alla scelta di un sistema di programmazione regionale per l'insieme delle politiche di sviluppo rurale di derivazione comunitaria.

Nel nostro Paese, nelle regioni dell'obiettivo 1 e in transizione gli interventi per lo sviluppo rurale finanziati dal FEOGA-orientamento sono integrati nella programmazione dei Fondi strutturali, che prevede un quadro comunitario di sostegno (QCS), cornice programmatica in cui si inseriscono sette POR, e altrettanti Complementi di programmazione (CDP). Le misure per cui è prevista la partecipazione finanziaria del FEOGA-garanzia sono attuate, invece, attraverso sette appositi PSR regionali.

Nel Centro-Nord, infine, tutte le regioni hanno optato per una programmazione degli interventi di sviluppo rurale unica per l'intero territorio regionale e integrata nei quattordici PSR redatti dalle singole regioni.

Se si considera l'insieme dei programmi con cui si realizza la gestione delle misure di sviluppo rurale, i documenti di programmazione regionali in Italia sono ben ventotto, trentacinque se si considerano anche i CDP redatti dalle regioni obiettivo 1. Ciò potrebbe essere un segnale positivo in termini di partecipazione locale alla definizione degli interventi, tuttavia un numero così elevato di programmi moltiplica le difficoltà di gestione e, comportando generalmente un'articolazione delle competenze su diversi livelli, esaspera i problemi di integrazione tra gli interventi<sup>4</sup>. In assenza di appropriati meccanismi di coordinamento, esiste il rischio che la programmazione si traduca in una serie di azioni tra di loro incoerenti e in una segmentazione delle politiche tale da limitarne l'effica-

---

<sup>3</sup> Per ulteriori dettagli sulla ripartizione degli stanziamenti comunitari per Stato membro e per Fondo, si veda INEA (2000).

<sup>4</sup> A livello regionale, generalmente la gestione dei PSR e dei programmi LEADER fa capo agli Assessorati all'Agricoltura, mentre quella dei POR ricade sotto la responsabilità degli Assessorati alla Programmazione.

cia. A questo si aggiungano le difficoltà e i costi legati all'implementazione di un sistema di monitoraggio nazionale, che assicuri la trasparenza e consenta la ricostruzione di un quadro unitario sullo stato di attuazione dei programmi (vedi capitolo 19).

Diversamente da quanto accade in Italia, negli altri paesi europei la responsabilità di programmazione e gestione dello sviluppo rurale, anche se in misura estremamente variabile, rimane attribuita, almeno in parte, al governo nazionale, con la sola eccezione del Regno Unito, dove la programmazione è articolata in dieci programmi regionali – quattro PSR (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord) e sei programmi riguardanti le aree interessate dall'obiettivo 1 e dal sostegno transitorio. L'Italia rimane il paese in cui l'attuazione dello sviluppo rurale ha dato vita al più elevato numero di programmi (tab. 2.3).

**Tab. 2.3 - Lo sviluppo rurale nella programmazione delle politiche comunitarie per Stato membro (2000-2006)**

	PSR (FEOGA-G)	Programmi obiettivo 1 (FEOGA-O)	N. programmi FEOGA-G	N. programmi FEOGA-O	Totale	Contributo FEOGA-G	Contributo FEOGA-O	Totale
<i>(meuro, prezzi 1999)</i>								
Belgio	1 PSR nazionale 2 PSR Regionali	1 DOCUP regionale	3	1	4	350	42	392
Danimarca	1 PSR nazionale	---	1	-	1	322	-	322
Germania	1 piano quadro nazionale* 10 PSR regionali 6 PSR regionali (misure d,e,f,h)	1 QCS 6 PO regionali	16	6	22	4.900	3.442	8.342
Grecia	1 PSR nazionale (misure d,e,f,h)	1 QCS 14 PO regionali	1	14	15	917	2.242	3.159
Spagna	1 PSR nazionale (fuori obiettivo 1) 7 PSR regionali 1 PSR nazionale (misure d,e,f,h)	1 QCS 12 PO regionali	9	12	21	3.213	3.532	6.745
Francia**	1 PSR nazionale	6 DOCUP regionali	21	6	27	5.320	676	5.996
Irlanda	1 PSR nazionale (misure d,e,f,h)	1 QCS 3 PO regionali	1	3	4	2.205	169	2.374
Italia	14 PSR regionali 7 PSR regionali (misure d,e,f,h)	1 QCS 7 PO regionali	21	7	28	4.165	2.983	7.148
Lussemburgo	1 PSR nazionale	-	1	-	1	84	-	84
Paesi Bassi	1 PSR nazionale	1 DOCUP regionale	1	1	2	385	10	395
Austria	1 PSR nazionale	1 DOCUP regionale	1	1	2	2.961	41	3.002
Portogallo	1 PSR nazionale (misure d,e,f,h) 2 PSR regionali (misure d,e,f,h)	1 QCS 8 PO regionali	3	8	11	1.400	2.117	3.517
Finlandia	1 PSR nazionale (misure d,e,f,h) 2 PSR regionali	2 DOCUP regionali	3	2	5	2.030	197	2.227
Svezia	1 PSR nazionale	2 DOCUP regionali	1	2	3	1.043	112	1.155
Regno Unito	4 PSR regionali	5 DOCUP regionali 1 QCS 1 PO regionale	4	6	10	1.078	356	1.434
Irlanda Regno Unito***	---	1 Po PEACE II	-	1	1	-	45	45
<b>Totale****</b>			<b>87</b>	<b>70</b>	<b>157</b>	<b>30.373</b>	<b>15.964</b>	<b>46.337</b>

\* Si tratta di un "piano quadro" che non comporta responsabilità di spesa a livello nazionale.

\*\* Per la Francia, il numero totale dei programmi cofinanziati dal FEOGA-G tiene conto anche dei 20 DOCUP obiettivo 2, in cui risultano inserite le misure di sviluppo rurale.

\*\*\* Programma di cooperazione interregionale PEACE, tra Irlanda e Irlanda del Nord.

\*\*\*\* Il numero totale di programmi si riferisce ai soli programmi che comportano una responsabilità di spesa. Il dato relativo al contributo FEOGA-O, al netto della riserva di efficienza, include gli stanziamenti per le aree in sostegno transitorio.

Fonte: Commissione europea.

Analogamente a quanto visto per Italia, in tutti gli Stati membri, nelle regioni obiettivo 1, è previsto un duplice sistema di programmazione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale: il PSR riguarda esclusivamente le cosiddette misure di accompagnamento, cofinanziate dal FEOGA-garanzia, mentre tutti gli altri interventi sono inclusi nella programmazione dei Fondi strutturali.

In tutti i paesi interessati dall'obiettivo 2, si è optato per una programmazione, degli interventi rivolti alle aree individuate in relazione a tale priorità, integrata nei PSR nazionali e/o regionali, tranne che in Francia, dove nelle aree obiettivo 2 le misure di sviluppo rurale, ad eccezione delle ex misure di accompagnamento e delle indennità compensative, risultano inserite in venti DOCUP regionali, redatti in base al regolamento generale.

Per i PSR, la responsabilità di programmazione e gestione degli interventi è, nella maggior parte dei casi, nazionale (Danimarca, Grecia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Svezia, e Portogallo, con l'eccezione dei territori d'oltremare – Acores e Madeira – per cui sono previsti due programmi regionali) in alcuni Stati è mista, ossia distribuita tra Stato e Regioni (Belgio, Spagna e Finlandia), e solo nel Regno Unito è regionale. In Germania, infine, la programmazione si articola in un "piano quadro" nazionale, che, tuttavia, non comporta responsabilità di spesa ma prevede esclusivamente disposizioni di ordine generale per l'applicazione delle misure, e una programmazione regionale definita a livello di Land.

La maggior parte degli stanziamenti per lo sviluppo rurale (66%) fa capo ai PSR e transita attraverso la sezione garanzia del FEOGA. Il peso delle risorse FEOGA-orientamento risulta, ovviamente, più rilevante nei paesi in cui è consistente la quota di popolazione interessata dall'obiettivo 1 (Grecia, Portogallo, Spagna, Italia, Germania). Fa eccezione l'Irlanda, che, pur essendo interessata nella sua totalità da programmi strutturali a titolo dell'obiettivo 1 e/o del sostegno transitorio, concentra la maggior parte delle risorse per lo sviluppo rurale (93%) sulle ex misure di accompagnamento e sulle indennità compensative contenute nel PSR. Tale circostanza lascia presupporre che i principi cui si ispira l'intervento pubblico nelle aree rurali in questo paese rispondano ad un modello alquanto differenziato rispetto a quello seguito dagli altri Stati membri.

In termini di risorse finanziarie, i paesi che assorbono la fetta maggiore delle risorse totalmente destinate allo sviluppo rurale (61%) sono la Germania (18%), la Spagna (15%), l'Italia (15%) e la Francia (13%).

Complessivamente, considerando il cofinanziamento FEOGA-garanzia e quello FEOGA-orientamento a favore dei programmi dell'obiettivo 1, la programmazione degli interventi per lo sviluppo rurale assorbe 46 miliardi di euro, una quota rilevante se rapportata alle risorse destinate nel bilancio comunitario alle politiche agricole (16%) e ai Fondi strutturali (24%) per il periodo 2000-2006.



## CAPITOLO 3

# GLI INTERVENTI COFINANZIATI DAL FEOGA NEI PROGRAMMI OPERATIVI DELLE REGIONI OBIETTIVO 1

### 3.1 La strategia di intervento per l'agricoltura e le aree rurali

Le politiche a favore del sistema agroalimentare e dei territori rurali nelle zone obiettivo 1, come stabilito dallo stesso Trattato dell'UE, sono finanziate dai Fondi strutturali (dalla sezione orientamento del FEOGA, in particolare) e integrate con le politiche regionali, sia dal punto di vista della programmazione che dell'attuazione<sup>1</sup>.

Come è stato evidenziato in precedenza (cfr. capitolo 2), nei programmi a finalità strutturale, gli interventi che riguardano l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono costituiti dalle misure per il miglioramento delle strutture delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione e commercializzazione, per l'insediamento dei giovani agricoltori e la formazione e da tutto l'insieme eterogeneo di misure finalizzate allo sviluppo territoriale, favorendo la dotazione di infrastrutture rurali e la diffusione dei servizi alle imprese, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle risorse del territorio, nonché le decisioni imprenditoriali che mirano alla diversificazione economica<sup>2</sup>.

Le ex misure di accompagnamento e le indennità compensative per le zone svantaggiate sono inserite, invece, nel Piano di sviluppo rurale cofinanziato dal FEOGA-garanzia, di cui si tratterà in dettaglio nel capitolo 4, che nelle aree obiettivo 1<sup>3</sup> assume i connotati di un documento di programmazione settoriale, a forte caratterizzazione ambientale.

La programmazione dell'obiettivo 1 per il periodo 2000-2006 in Italia si fonda su una strategia di intervento molto articolata, a carattere intersettoriale e con una forte connotazione territoriale (concepita, cioè, per un'applicazione a livello prevalentemente regionale), che è espressa nel documento di programmazione principale per l'attuazione delle politiche strutturali, costituito dal Quadro comunitario di sostegno (QCS).

Il QCS, sulla base del Piano di sviluppo del mezzogiorno, presentato dall'Italia alla Commissione, individua la strategia e le priorità di intervento, gli obiettivi dell'azione di sviluppo – sia quelli più generali, di carattere macroeconomico, che quelli micro (pervenendo, ove possibile, ad una loro quantificazione) – l'indicazione delle risorse finanziarie disponibili (sia di provenienza comunitaria che nazionale) e la loro allocazione tra le differenti aree di intervento, nonché l'indicazione dei programmi che si prevede di attuare.

Il QCS, infatti, si articola in sei assi prioritari di intervento (risorse naturali e ambientali; risorse culturali e storiche; risorse umane; sistemi locali di sviluppo; città; reti e nodi di servizio) e prevede sette programmi operativi regionali (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise), sei programmi operativi nazionali (Ricerca scientifica, Scuola, Sicurezza per lo sviluppo, Sviluppo imprenditoriale locale, Trasporti e Pesca) e un programma orizzontale di Assistenza tecnica<sup>4</sup>.

---

1 L'azione congiunta dei Fondi strutturali per il perseguimento dell'obiettivo della coesione economica e sociale all'interno dell'UE è sancita dall'art. 159 del Trattato.

2 Tali interventi sono quelli compresi nell'art. 33 del reg. (CE) 1257/99. Per un esame più approfondito delle caratteristiche normative degli interventi ammessi al sostegno del FEOGA, si veda INEA (2000) e, in particolare, i capitoli 1 e 2, da dove vengono ripresi alcuni aspetti richiamati nella parte iniziale del presente capitolo.

3 Le regioni italiane ricadenti in obiettivo 1 sono sei: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Il Molise, a partire dal 2000, non rientra più tra le aree obiettivo 1, anche se usufruisce del "sostegno transitorio" per l'intero periodo 2000-2006.

4 Il QCS italiano è stato approvato nell'aprile del 2000, mentre l'approvazione dei programmi risale all'agosto del 2000. Per maggiori dettagli sul processo negoziale che ha condotto all'approvazione dei documenti di programmazione italiani si veda INEA (2000).

Attraverso i Programmi – a cui vengono interamente distribuite le risorse finanziarie – viene data attuazione alla strategia di intervento prevista per le aree obiettivo 1. Essi, pertanto, sono elaborati in stretta coerenza con gli obiettivi e la ripartizione delle risorse individuati nel Qcs e prevedono misure a carattere pluriennale, al cui finanziamento partecipano i diversi Fondi.

L'obiettivo globale del Qcs è quello di conseguire un tasso di crescita del Pil delle regioni obiettivo 1 significativamente superiore a quello medio dell'UE a partire dal 2004, e una drastica attenuazione dei fenomeni di disagio sociale (Qcs 2000-2006, par. 2.2). La strategia prevede di intervenire in modo “permanente” sul sistema socio-economico meridionale, con una forte enfasi attribuita all'investimento pubblico e al riequilibrio, rispetto alla fase di programmazione precedente, tra politiche di miglioramento del contesto e politiche di incentivazione del settore privato. Ciò al fine di innescare atteggiamenti imprenditoriali “virtuosi” e “rompere con gli andamenti tendenziali del passato”. Viene attribuita, inoltre, notevole importanza all'attuazione di interventi fortemente “mirati” (con una esplicita contrapposizione alla logica del finanziamento “a pioggia”) e integrati territorialmente e vengono individuate alcune variabili, definite per l'appunto di “rottura”, sulle quali dovrebbe esplicitarsi l'impatto delle politiche, determinando per questa via una significativa crescita nel medio periodo<sup>5</sup>.

Per il comparto agroalimentare e le aree rurali la strategia di intervento prende le mosse dalla constatazione dell'esistenza di contesti territoriali estremamente diversificati, sia dal punto di vista, strettamente settoriale, delle strutture di produzione, che sotto il profilo generale del livello di sviluppo socio-economico. Ne discende un'impostazione che tiene conto, da un lato, dell'esigenza delle “realità agricole maggiormente dinamiche”, che presentano una spiccata necessità di migliorare la *performance* complessiva dei sistemi agroalimentari (cfr. il capitolo 3.8 del Qcs), dall'altro, dei fabbisogni di quei territori, all'interno delle regioni meridionali, che presentano maggiori “difficoltà nel processo di sviluppo”.

Gli obiettivi specifici individuati sono quelli di migliorare la “competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera” (obiettivo specifico n. 42 del Qcs) e “sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, ambientali e storico-culturali” (obiettivo specifico n. 43). In altri termini, viene posto l'accento sulla necessità di un recupero di efficienza settoriale, in senso molto ampio e tale da investire le principali filiere del Mezzogiorno, e di uno sviluppo, il più possibile organico e integrato, dei territori “rurali”, inteso nel senso della crescita delle opportunità di reddito e occupazione attraverso attività alternative a quella strettamente agricola.

Da tali obiettivi discendono specifiche “linee di intervento” che, nell'ambito delle misure codificate dal regolamento sul sostegno del FEOGA allo sviluppo rurale (reg. (CE) 1257/99), riguardano il sistema agroalimentare e lo sviluppo territoriale. Nell'ottica settoriale, vengono previste azioni per il miglioramento della competitività aziendale, la valorizzazione e il potenziamento delle produzioni di qualità, il miglioramento dei processi produttivi agricoli e agroindustriali, le azioni formative e a favore del ricambio generazionale, il miglioramento delle performance ambientali e della dotazione infrastrutturale. Nella prospettiva “territoriale”, invece, sono previsti interventi per la valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e umane, il sostegno delle attività di diversificazione (artigianato, agriturismo, ecc.), la valorizzazione delle produzioni di qualità, il miglioramento dei servizi essenziali e l'incremento della dotazione infrastrutturale (Qcs obiettivo 1 2000-2006, par. 3.8.2).

---

5 Le variabili di rottura sono costituite da: capacità di esportare, grado di indipendenza economica, capacità di attrazione dei consumi turistici, capacità di attrazione di investimenti esteri, partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, capacità di offrire lavoro regolare, capacità di sviluppo dei servizi sociali, capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività, capacità innovativa, capacità di sviluppo dei servizi alle imprese, capacità di finanziamento, condizioni di legalità e coesione sociale. A tutte queste variabili sono associati i relativi indicatori per la misurazione degli impatti.

Per l'Italia, le risorse messe a disposizione dall'UE attraverso i Fondi strutturali superano i 23 miliardi di euro (più del 15% dei fondi destinati all'insieme delle aree obiettivo 1 in Europa). Tale ammontare include anche la quota di riserva – da destinare, nel medio periodo, ai programmi più efficienti – prevista dal regolamento generale sui Fondi strutturali in misura pari al 4% delle risorse, a cui il nostro paese ha aggiunto un ulteriore 6%. Al netto della riserva, le risorse finanziarie comunitarie interessate dalla programmazione a partire dal 2000 ammontano a 21,6 miliardi di euro, a cui si va a sommare il cofinanziamento nazionale, pari a circa 18 miliardi di euro.

**Tab. 3.1 - Qcs Italia obiettivo 1. Risorse finanziarie pubbliche e loro ripartizione tra Assi prioritari di intervento (milioni di euro)\***

	FESR	FSE	FEOGA	SFOP	Totale contributo comunitario	Contributo nazionale	Totale spesa pubblica	Risorse private	Totale
I - Risorse Naturali	3.062,6	79,0	703,1	-	3.844,7	3.667,0	7.511,7	2.246,0	9.757,7
II - Risorse Culturali	1.059,1	105,4	30,0	-	1.194,5	1.210,3	2.404,8	355,6	2.760,3
III - Risorse Umane	1.157,3	3.352,4	-	-	4.509,7	2.409,7	6.919,5	667,8	7.587,3
IV - Sistemi Locali	4.107,6	247,9	2.249,6	282,3	6.887,4	6.217,4	13.104,8	5.478,4	18.583,2
V - Città	800,8	83,6	-	-	884,4	881,9	1.766,3	279,2	2.045,5
VI - Reti e nodi di servizio	3.838,4	215,9	-	-	4.054,3	3.734,9	7.789,1	1.886,9	9.676,1
Assistenza Tecnica	250,8	8,3	-	4,0	263,2	152,8	416,0	-	416,0
<b>Totale</b>	<b>14.276,5</b>	<b>4.092,7</b>	<b>2.982,6</b>	<b>286,3</b>	<b>21.638,2</b>	<b>18.274,0</b>	<b>39.912,2</b>	<b>10.913,9</b>	<b>50.826,1</b>
di cui: <i>sostegno transitorio</i>	114,9	27,5	37,9	0,5	180,7	240,7	421,4	183,9	605,3

\* Al netto della riserva di efficienza.

Fonte: Qcs Italia - obiettivo 1.

Le risorse FEOGA sono state fissate ad un livello pari a circa il 14% del totale, interamente attribuite ai programmi regionali. Nella nuova fase di programmazione, il Ministero delle politiche agricole e forestali non ha la gestione diretta di alcun programma nazionale (come era avvenuto, invece, nella fase 94/99), ma svolge il ruolo cruciale di orientamento e coordinamento dell'attuazione.

Il peso finanziario degli interventi FEOGA nei POR, rispetto alle risorse complessive dei Fondi strutturali, è pari, in media, al 20%, con oscillazioni che variano dal 23% della Basilicata al 17% della Campania.

In termini assoluti, la dotazione più elevata di risorse è stata assegnata alla Sicilia (circa 790 Meuro di quota FEOGA), seguita dalla Campania (circa 650 Meuro). Alla Basilicata, invece, è stata assegnata la quota più contenuta, circa 171 milioni di euro (tab. 3.2)

Il finanziamento nazionale è pari, per la sola parte FEOGA, a circa 2 miliardi di euro. Le risorse provenienti dal settore privato, invece, sono stimate in circa 3 miliardi di euro, per un volume complessivo di investimenti che dovrebbe superare i 7 miliardi di euro.

L'impostazione del Qcs è stata definita a partire da un serrato confronto tra l'amministrazione centrale e quelle regionali. Queste ultime nei rispettivi Programmi operativi regionali (POR) hanno recepito le finalità e l'organizzazione del Qcs, ciascuna tenendo conto delle proprie priorità di intervento. In realtà, e per il fatto che i POR devono necessariamente ricalcare il sistema di obiettivi stabiliti a livello di Stato membro, se si analizza la strategia indicata nei programmi, non si evidenziano rilevanti differenze tra le Regioni.

Tutti i piani, infatti, perseguono i due obiettivi specifici individuati nel Quadro comunitario di sostegno, attribuendo pari rilevanza sia alle azioni volte all'incremento dell'efficienza del com-

parto agroalimentare, sia allo sviluppo dei territori rurali. Il primo obiettivo viene perseguito mediante incentivi per il miglioramento delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, favorendo l'introduzione e la diffusione dell'innovazione di processo e di prodotto, la più razionale organizzazione dei processi di concentrazione dell'offerta e di razionalizzazione dell'apparato distributivo e commerciale, il miglioramento della qualità delle produzioni e il miglioramento della performance ambientale. Il secondo punta a valorizzare le risorse materiali, immateriali e naturali presenti sul territorio, mediante incentivi alle attività produttive, la tutela delle risorse ambientali, il contenimento dei fenomeni di esodo della popolazione, la diversificazione economica e il miglioramento, in termini generali, della qualità della vita nelle aree rurali.

**Tab. 3.2 - Risorse pubbliche previste nei Programmi operativi regionali per Asse (parte FEOGA)**

	Molise			Campania			Puglia			Basilicata		
	UE	Stato	Totale	UE	Stato	Totale	UE	Stato	Totale	UE	Stato	Totale
I - Risorse Naturali	14,4	19,2	33,5	240,0	80,0	320,0	166,4	55,5	230,1	30,0	28,7	58,7
II - Risorse Culturali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	10,0	42,0	0,0	0,0	0,0
IV - Sistemi Locali	23,5	31,3	83,4	410,2	175,8	934,8	326,7	123,4	797,4	141,1	102,5	399,5
<b>Totale FEOGA</b>	<b>37,9</b>	<b>50,4</b>	<b>117,0</b>	<b>650,2</b>	<b>255,8</b>	<b>1.254,8</b>	<b>523,1</b>	<b>188,9</b>	<b>1.069,5</b>	<b>171,1</b>	<b>131,3</b>	<b>458,2</b>
<b>Totale Fondi Strutturali</b>	<b>180,7</b>	<b>242,7</b>	<b>618,6</b>	<b>3.824,9</b>	<b>3.050,8</b>	<b>9.247,5</b>	<b>2.639,5</b>	<b>2.052,6</b>	<b>6.695,4</b>	<b>742,8</b>	<b>515,8</b>	<b>1.614,4</b>
% FEOGA	20,9	20,8	18,9	17,0	8,4	13,6	19,8	9,2	16,0	23,0	25,4	28,4

	Calabria			Sicilia			Sardegna			Totale POR		
	UE	Stato	Totale	UE	Stato	Totale	UE	Stato	Totale	UE	Stato	Totale
I - Risorse Naturali	84,7	84,7	175,1	143,0	107,9	250,9	24,6	24,6	80,5	703,1	400,5	1.148,9
II - Risorse Culturali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	10,0	42,0
IV - Sistemi Locali	325,6	325,6	1.098,3	641,0	483,6	2.202,9	381,5	381,5	1.177,3	2.249,6	1.623,6	6.693,5
<b>Totale FEOGA</b>	<b>410,3</b>	<b>410,3</b>	<b>1.273,4</b>	<b>784,0</b>	<b>591,4</b>	<b>2.453,7</b>	<b>406,1</b>	<b>406,1</b>	<b>1.257,8</b>	<b>2.982,6</b>	<b>2.034,1</b>	<b>7.884,4</b>
<b>Totale Fondi Strutturali</b>	<b>1.994,2</b>	<b>1.763,5</b>	<b>5.302,9</b>	<b>3.857,9</b>	<b>3.727,9</b>	<b>10.279,2</b>	<b>1.946,2</b>	<b>1.946,2</b>	<b>4.643,1</b>	<b>15.186,3</b>	<b>13.299,4</b>	<b>38.401,1</b>
% FEOGA	20,6	23,3	24,0	20,3	15,9	23,9	20,9	20,9	27,1	19,6	15,3	20,5

Fonte: elaborazioni INEA su dati QCS Italia - obiettivo 1.

Tuttavia, per analizzare più nel concreto le modalità con le quali le Regioni danno attuazione alle proprie strategie di sviluppo, di seguito viene discussa la ripartizione dei fondi disponibili tra le specifiche misure. Inoltre, aggregando queste ultime sulla base degli obiettivi comuni da esse perseguiti, vengono successivamente analizzate le diverse tipologie di investimento programmate nei POR. A nostro avviso, infatti, la rilevanza, in termini finanziari, dei diversi strumenti – pur con le necessarie cautele, dovute alla circostanza che si tratta di programmi integrati, in cui più misure concorrono a conseguire gli obiettivi prefissati – è in grado di fornire un'idea più chiara dell'effettiva “gerarchizzazione” delle priorità di intervento individuate a livello regionale.

### 3.2 Le caratteristiche della programmazione FEOGA nei POR

La maggior parte degli interventi a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale – le misure di ammodernamento e diversificazione, in particolare – sono inseriti nell'asse 4, *sviluppo locale*, dove viene concentrato oltre il 75% delle risorse FEOGA. I restanti interventi sono integrati nell'asse *risorse naturali*, nel quale risulta allocata la quota residua delle disponibilità complessive, destinata

prevalentemente alla valorizzazione delle risorse idriche, alla gestione del territorio (del patrimonio forestale, in particolare) e alla tutela ambientale.<sup>6</sup>

Le misure di gran lunga più importanti, dal punto di vista della dotazione finanziaria (e, dunque, anche ai fini dell'attuazione della strategia di sviluppo), sono quelle che incentivano gli investimenti nelle imprese agricole e in quelle di trasformazione e commercializzazione, a cui è destinato oltre il 40% della spesa pubblica dei POR (parte FEOGA). Alla prima misura, in particolare, viene riservato più di un quarto delle risorse del POR destinate alle aree rurali, per un ammontare di spesa (nazionale e comunitaria) che, in valore assoluto, supera 1,3 miliardi di euro per il periodo 2000-2006, a fronte di un totale di finanziamenti pari a circa 5 miliardi di euro.

Inoltre, poiché tale misura è rivolta al sostegno di investimenti produttivi<sup>7</sup>, essa, da sola, attiva circa il 50% della spesa attesa per investimenti del settore privato, per un valore complessivo degli interventi stimato in oltre 2,7 miliardi di euro (tab. 3.3).

**Tab. 3.3 - POR obiettivo 1. Ripartizione delle risorse disponibili tra le misure a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale (milioni di euro)**

	UE	Spesa pubbl. totale	Privati	Costo totale	% su quota UE	% su spesa pubbl.	% su quota privati	% su costo totale
a) Investimenti nelle aziende agricole	758,3	1.341,9	1.397,7	2.739,6	25,4	26,8	48,7	34,8
g) Trasformazione e commercializzazione	455,9	723,0	689,4	1.412,4	15,3	14,4	24,0	17,9
q) Gestione delle risorse idriche in agricoltura	321,2	506,3	37,1	543,4	10,8	10,1	1,3	6,9
r) Infrastrutture rurali	266,7	490,4	39,3	529,7	8,9	9,8	1,4	6,7
t) Tutela dell'ambiente	237,1	352,0	2,4	354,4	8,0	7,0	0,1	4,5
b) Insediamento dei giovani agricoltori	216,2	341,3	0,0	341,3	7,3	6,8	0,0	4,3
i) Altre misure forestali	201,9	339,6	55,7	395,3	6,8	6,8	1,9	5,0
<b>Totale prime 7 misure</b>	<b>2.457,3</b>	<b>4.094,4</b>	<b>2.221,6</b>	<b>6.316,0</b>	<b>82,4</b>	<b>81,6</b>	<b>77,5</b>	<b>80,1</b>
k) Ricomposizione fondiaria	101,8	216,5	313,0	529,6	3,4	4,3	10,9	6,7
p) Diversificazione delle attività del settore agricolo	114,2	213,4	206,2	419,6	3,8	4,3	7,2	5,3
o) Rinnovo e miglioramento dei villaggi	72,7	104,5	8,4	112,9	2,4	2,1	0,3	1,4
n) Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	51,0	83,7	3,9	87,6	1,7	1,7	0,1	1,1
c) Formazione	47,2	68,3	0,2	68,5	1,6	1,4	0,0	0,9
m) Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	41,7	65,3	43,5	108,8	1,4	1,3	1,5	1,4
l) Avviamento di servizi di sostituzione	31,1	63,4	38,9	102,3	1,0	1,3	1,4	1,3
u) Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato	32,7	56,5	5,5	62,0	1,1	1,1	0,2	0,8
s) Incentivazione delle attività turistiche e artigianali	21,2	29,8	26,4	56,1	0,7	0,6	0,9	0,7
v) Ingegneria finanziaria	10,4	19,1	0,0	19,1	0,3	0,4	0,0	0,2
<b>Totale*</b>	<b>2.981,2</b>	<b>5.014,8</b>	<b>2.867,7</b>	<b>7.882,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Il totale non comprende le misure in corso della Regione Puglia.

Fonte: Piani finanziari Complementi di programmazione regioni obiettivo 1.

Risultano ammissibili alle agevolazioni gli investimenti effettuati a sostegno di prodotti con sufficienti sbocchi di mercato, da parte di imprese economicamente vitali, i cui conduttori abbiano

6 Soltanto la Regione Puglia ha previsto una misura FEOGA nell'Asse risorse culturali, per un importo di 30 milioni di euro, pari a poco meno dell'1% delle risorse FEOGA del programma.

7 Di norma, il tasso di agevolazione pubblica è pari al massimo al 40% dell'investimento complessivo e al 50% nelle zone svantaggiate. Tali percentuali sono elevate di cinque punti nel caso di investimenti effettuati da giovani agricoltori.

sufficienti capacità professionali e rispettino gli standard previsti dalle norme sanitarie, ambientali e in materia di igiene e benessere degli animali<sup>8</sup>.

La spesa programmata per il sostegno alla trasformazione e commercializzazione, invece, ammonta a oltre 700 milioni di euro (circa 450 milioni di euro cofinanziati dall'UE e 270 dallo Stato membro). La partecipazione finanziaria dei privati è prevista ad un livello pressoché pari a quello pubblico, giacché il tasso massimo di sostegno per questa tipologia di interventi è pari al 50% del costo totale. Anche in questo caso, possono godere delle agevolazioni prodotti con sufficienti sbocchi di mercato e imprese che dimostrino di avere adeguata redditività e rispettino le norme minime in materia ambientale e igienico-sanitaria<sup>9</sup>.

Seguono, in ordine di importanza, gli interventi per la gestione delle risorse idriche (che assorbono oltre 500 milioni di euro, per la quasi totalità di provenienza pubblica) e quelli per le infrastrutture nelle aree rurali (la misura *r* nella definizione comunitaria), per la quale è prevista una spesa di circa 500 milioni di euro nel periodo 2000-2006.

Le misure sopra citate, da sole, assorbono oltre il 60% della spesa pubblica programmata e circa il 90% dell'investimento privato. Se insieme a queste si considerano gli interventi forestali e quelli a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori (a cui è destinato complessivamente circa il 13% delle risorse pubbliche), si osserva che soltanto sette misure assorbono oltre l'80% della dotazione finanziaria dei POR.

Nei POR, dunque, il livello di concentrazione delle risorse su ben definite priorità è piuttosto elevato e tale considerazione viene confermata anche da un'analisi più aggregata degli interventi, effettuata sulla base degli obiettivi da essi perseguiti.

In particolare, le misure previste nei POR sono state raggruppate in cinque macro tipologie di intervento: l'ammmodernamento delle strutture di produzione, le infrastrutture, la salvaguardia dell'ambiente, la diversificazione economica e i servizi. Vengono individuate, in tal modo, "linee prioritarie di intervento", a cui far riferimento per un'individuazione più concreta della strategia di sviluppo regionale.

In coerenza con l'analisi della rilevanza delle singole misure, si osserva che l'*ammmodernamento* settoriale risulta la priorità più importante praticamente in tutti i programmi. Per essa è previsto, in media, oltre il 50% della spesa, che si suddivide, oltre che tra le due misure di incentivo agli investimenti sopra citate, tra il premio a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori e la ricomposizione fondiaria. Quest'ultima misura, tuttavia, assume una certa rilevanza soltanto nei POR della Sicilia e della Sardegna, perché le restanti regioni dell'obiettivo 1 hanno previsto o di non attivare l'intervento (è il caso della Basilicata, del Molise e della Puglia), ovvero di prevedere degli studi preliminari per decidere successivamente della sua eventuale realizzazione.

Le *infrastrutture* rappresentano il secondo ambito prioritario di intervento e ad esse va poco meno di un quarto delle risorse pubbliche disponibili. In tale tipologia, oltre alla specifica misura destinata alle infrastrutture rurali (che prevede essenzialmente interventi per la viabilità rurale, l'elettrificazione e le infrastrutture idriche), sono state incluse le misure relative alla gestione delle risorse idriche, al rinnovamento dei villaggi, alla ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da eventuali calamità. Una fetta consistente delle disponibilità finanziarie è stata destinata agli inter-

---

8 Nel capitolo 8 del Rapporto è sviluppata un'analisi delle caratteristiche della misura relativa al sostegno agli investimenti nelle aziende agricole, a cui si rimanda per approfondimenti.

9 Per il settore della trasformazione, in osservanza a quanto stabilito nel Trattato dell'UE, sono ammissibili alle agevolazioni quei prodotti che, pur subendo il processo di trasformazione, continuano a rimanere prodotti agricoli. Ad esempio, "l'estrazione di succo dalla frutta o la macellazione di animali da carne" (Commissione europea, 2000b). Per un'analisi delle caratteristiche degli interventi nel comparto della trasformazione e commercializzazione si rimanda al successivo capitolo 9 e per ulteriori approfondimenti si veda Gatto, Mantino e Martielli (2002).

venti per le risorse idriche che, come si è detto in precedenza, risultano inseriti nella maggior parte dei casi nell'asse I. Tali interventi prevedono il rafforzamento delle reti irrigue interaziendali e delle reti di distribuzione, la costruzione di impianti di depurazione, bacini di accumulo, opere di sistemazioni idrauliche e di captazione, acquedotti rurali.

Gli interventi a favore dell'*ambiente* comprendono due grandi tipologie di intervento: quelle riconducibili alle altre misure forestali – la misura *i* del reg. (CE) 445/02 – e quelle inserite tra gli interventi a favore della tutela dell'ambiente e della salvaguardia del territorio rurale (la misura *t*). Per essi sono previsti investimenti (quasi interamente di natura pubblica) pari, in media al 15% della dotazione finanziaria della “parte FEOGA” dei POR, con punte che nelle singole regioni superano il 25% (in Basilicata, ad esempio, mentre in Campania e Molise oltrepassano il 20%).

Ai restanti interventi sono state riservate risorse piuttosto scarse. In particolare, alla *formazione* specificatamente destinata agli operatori agricoli va poco più dell'1% della dotazione complessiva delle risorse FEOGA, anche se è necessario sottolineare che gli interventi di formazione all'interno del POR sono finanziati in misura massiccia con il contributo del FSE. Ai *servizi* è destinato circa il 3% dell'intero budget pubblico degli interventi cofinanziati dal Fondo agricolo, che viene ripartito tra l'avviamento dei servizi di sostituzione e gestione, relativi alle imprese agricole (circa l'1% dei fondi pubblici), i servizi alla popolazione (per i quali sono previste scarsissime risorse) e le misure di ingegneria finanziaria, volte a facilitare l'accesso al credito per gli investimenti previsti nel piano.

Alla *diversificazione* è stato destinato poco meno del 6%, suddiviso tra gli incentivi alle attività turistiche e artigianali, la commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità e la misura specifica a favore della “diversificazione delle attività agricole” (misura *p* del reg. (CE) 445/02). All'interno di tale categoria di interventi, quest'ultima misura è la sola a cui sia stata assegnata una dotazione di risorse degna di qualche rilievo (circa il 4% della dotazione pubblica complessiva<sup>10</sup>).

Se si osservano più in dettaglio i singoli programmi, tuttavia, emergono differenze, anche marcate, rispetto alla situazione di insieme appena evidenziata.

Fermo restando la scarsa importanza attribuita in tutti i programmi agli investimenti per i servizi e la diversificazione, alcune regioni hanno puntato in misura molto decisa sull'ammodernamento settoriale, conferendo alla parte FEOGA del POR il carattere sostanziale di un “mini asse” rigorosamente settoriale. In generale, come attestato dal peso generalmente elevato degli aiuti agli investimenti, tutte le amministrazioni hanno dato forte rilevanza agli interventi di ammodernamento. In particolare, la Sardegna e la Sicilia – entrambe responsabili dell'attuazione di programmi molto rilevanti, dal punto finanziario – hanno attribuito alle misure di ammodernamento una quota di risorse (per la parte riguardante gli interventi FEOGA) superiore al 60%.

È interessante anche osservare come queste due regioni puntino con maggior decisione all'obiettivo dell'ammodernamento nella conduzione aziendale, assegnando circa il 10% delle risorse pubbliche destinate agli interventi “rurali” del POR al premio per l'insediamento dei giovani agricoltori. La Calabria, invece, ha attribuito l'importanza più marcata, in termini relativi, agli investimenti nelle aziende (poco meno del 40% delle risorse FEOGA sono state assegnate a tale intervento), in coerenza con i fabbisogni di intervento individuati per il proprio settore agricolo, che necessita di forti investimenti a livello aziendale. Inoltre, questa regione è pure quella in cui è stato assegnato il maggior peso relativo alle misure di diversificazione e, tra queste, in misura nettamente preponderante, a quelle che stimolano la diversificazione economica nell'azienda agricola.

---

10 Per un'analisi delle caratteristiche della programmazione di tutte le misure sopra citate, si vedano gli approfondimenti tematici specifici contenuti nella II parte del Rapporto.

Abbiamo poi due Regioni, la Campania e il Molise<sup>11</sup>, che, rispetto alle altre amministrazioni, presentano una programmazione finanziaria maggiormente sbilanciata a favore degli investimenti a carattere ambientale. La Campania, in particolare, prevede di destinare una quota di risorse assai rilevante (ben superiore al 20% delle risorse pubbliche riservate agli interventi “agricoli”) alle misure a favore della salvaguardia ambientale e del territorio. Tale strategia, oltre alla finalità spiccatamente ambientale, rimanda anche all’esplicita intenzione di valorizzare il territorio, quale risorsa chiave per il rilancio economico (soprattutto in senso turistico e culturale, più in generale) delle aree interne, di quelle montane e collinari, in particolare.

**Tab. 3.4 - POR obiettivo 1. Ripartizione delle risorse FEOGA tra categorie omogenee di investimento (milioni di euro)**

	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
valori assoluti								
Ammodernamento	29,5	326,9	354,3	134,0	424,7	854,5	498,7	2.622,7
Ambiente	19,4	210,3	100,1	76,5	101,4	175,9	8,0	691,6
Infrastrutture	36,9	263,4	240,7	39,4	170,4	175,0	231,8	1.157,6
Diversificazione	2,5	44,8	12,8	20,5	80,2	100,0	47,7	308,4
Servizi	0,0	49,7	2,1	28,0	42,4	30,0	13,9	166,2
Formazione	0,0	11,0	0,0	4,0	1,3	40,0	12,0	68,3
Altri interventi	-	-	1,9	-	-	-	-	1,9
<b>Totale FEOGA</b>	<b>88,3</b>	<b>906,1</b>	<b>712,0</b>	<b>302,4</b>	<b>820,5</b>	<b>1.375,4</b>	<b>812,2</b>	<b>5.016,8</b>
percentuali								
Ammodernamento	33,4	36,1	49,8	44,3	51,8	62,1	61,4	52,3
Ambiente	22,0	23,2	14,1	25,3	12,4	12,8	1,0	13,8
Infrastrutture	41,8	29,1	33,8	13,0	20,8	12,7	28,5	23,1
Diversificazione	2,8	4,9	1,8	6,8	9,8	7,3	5,9	6,1
Servizi	0,0	5,5	0,3	9,3	5,2	2,2	1,7	3,3
Formazione	0,0	1,2	0,0	1,3	0,2	2,9	1,5	1,4
Altri interventi	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale FEOGA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati Complementi di programmazione regioni obiettivo 1.

Inoltre, queste due Regioni, insieme alla Puglia e alla Sardegna, attribuiscono notevole importanza agli interventi infrastrutturali, soprattutto a quelli, di natura più propriamente settoriale, relativi alle risorse idriche (Campania e Puglia), ma anche a quelli che riguardano l’infrastrutturazione delle aree rurali (Sardegna). La Basilicata, invece, risulta essere la Regione che, ancora in termini relativi, prevede un maggior investimento nel settore dei servizi e, in particolar modo, in quelli alla popolazione, a cui ha assegnato il 6% delle risorse FEOGA complessive, una quota non irrisoria, se si considera il peso pressochè nullo di tali interventi nei restanti programmi.

<sup>11</sup> Il POR del Molise ha una dotazione finanziaria nettamente più contenuta rispetto a quello delle altre Regioni, perché, come noto, tale Regione è uscita nel 2000 dall’obiettivo 1 e gode del sostegno transitorio. Il FEOGA orientamento, pertanto, finanzia gli interventi sul territorio regionale soltanto sino al 2005.



### 3.3 Le priorità della programmazione

Dall'analisi dei POR (e soprattutto dei Complementi di programmazione, che indicano nel dettaglio le modalità di attuazione della strategia<sup>12</sup>), si può osservare che, in genere, non è esplicitamente prevista alcuna caratterizzazione dell'intervento a livello territoriale. Le amministrazioni regionali, cioè, hanno optato per una programmazione di tipo orizzontale, senza circoscrivere ad aree predefinite del territorio regionale l'applicazione di taluni interventi. Il compito di adattare le politiche alle esigenze "locali" e tradurre in pratica l'approccio dal basso, nei POR è demandato piuttosto alla realizzazione di progetti che seguono l'approccio integrato teorizzato nel QCS. L'integrazione, infatti, è uno dei principi cardine della nuova fase di programmazione, per la cui realizzazione vengono introdotti i cosiddetti Progetti integrati territoriali. Tale specifica "modalità di attuazione" dei programmi è trattata in dettaglio più avanti nel Rapporto. Basti qui sottolineare che nei POR è previsto, con le più svariate modalità, un vasto numero di progetti di natura integrata, a cui gli interventi FEOGA partecipano con intensità variabile, sia dal punto di vista della natura degli interventi che della dotazione finanziaria. Inoltre, in molti casi, le Regioni hanno anche contemplato la possibilità di utilizzare la progettazione integrata (con risorse esclusivamente FEOGA) per azioni di filiera nel comparto agroalimentare, o per il supporto a iniziative di sviluppo locale nelle aree rurali.

Dal punto di vista della programmazione settoriale – che abbiamo indicato come estremamente rilevante in tutti i programmi – si può osservare, invece, che l'indicazione dei comparti a cui viene destinato il sostegno è riportata in tutti i programmi. Del resto, essa costituisce un obbligo regolamentare per il fatto che, ai fini dell'approvazione dei programmi da parte della Commissione europea, è stato necessario dimostrare l'esistenza di adeguati sbocchi di mercato per tutti i prodotti sovvenzionati e la piena compatibilità dei regimi di aiuto con la norme che regolamentano le Organizzazioni comuni di mercato previste dalla PAC.

In generale, tutti i programmi ammettono al sostegno un numero elevato di settori produttivi e, come ovvio, tutti quelli più importanti per l'agricoltura meridionale (i settori lattiero-caseario, ortofrutticolo, olivicolo, vitivinicolo e delle carni), senza alcuna priorità o ripartizione predeterminata di fondi tra i diversi comparti.

È interessante osservare che in molti casi vengono previsti finanziamenti anche per settori poco tradizionali o di nicchia per l'agricoltura meridionale, quali la produzione del miele o delle piante aromatiche ed officinali, della liquirizia, degli allevamenti minori o dei prodotti *no food*.

Sono previste anche priorità per l'accesso al sostegno da parte di specifiche categorie di beneficiari. Il caso più frequente (soprattutto per gli aiuti agli investimenti, la formazione e la diversificazione) è quello relativo alle domande di finanziamento presentate da giovani<sup>13</sup>. Inoltre, nell'ambito di alcune misure, godono spesso di una valutazione preferenziale progetti elaborati da donne o da agricoltori residenti in aree svantaggiate. Infine, in tutti i programmi viene favorito l'accesso alle agevolazioni delle iniziative presentate nell'ambito della progettazione integrata (talvolta prevedendo, come in Calabria, un tasso di contribuzione più elevato), di taluni investimenti effettuati in forma associata (ad esempio, per finalità di valorizzazione dei prodotti locali, come avviene in Sardegna) o di quelle istanze di finanziamento che favoriscono le sinergie tra misure o tra programmi differenti.

---

12 I Complementi di programmazione, introdotti dal regolamento (CE) 1260/99, rappresentano i documenti in cui vengono specificate le modalità di attuazione della strategia prevista dal programma e tutti gli elementi di dettaglio relativi all'attuazione delle singole misure. Per un'analisi delle modalità di programmazione dei Fondi strutturali si veda il capitolo 2 del presente Rapporto.

13 A tal proposito si rimanda agli approfondimenti tematici della seconda parte del Rapporto.

### 3.4 Alcune considerazioni conclusive

Per completare l'analisi sin qui svolta, appare utile soffermare l'attenzione su alcuni aspetti della programmazione e dell'attuazione degli interventi FEOGA, che saranno sviluppati in maggior dettaglio nei capitoli successivi del Rapporto.

Innanzitutto, a seguito all'approvazione dei nuovi regolamenti sui Fondi strutturali e sul sostegno del FEOGA allo sviluppo rurale, la programmazione dell'obiettivo 1, non ha subito modifiche di rilievo per quanto concerne le caratteristiche e il funzionamento degli strumenti di intervento previsti (INEA, 2000). Le novità hanno riguardato principalmente le modalità di programmazione e gestione degli interventi, stabilite nel nuovo impianto normativo comunitario, e l'organizzazione dell'attuazione delle politiche decisa dal nostro Paese (in primo luogo dal Ministero dell'economia e finanze, Autorità di gestione dell'intero QCS e dalle Regioni).

In particolare, l'attribuzione di maggiore responsabilità e autonomia nella programmazione, la ripartizione di precise e distinte funzioni tra soggetti responsabili della gestione, dell'esecuzione dei pagamenti, dei controlli, del monitoraggio e della valutazione, hanno costretto le amministrazioni ad adeguamenti non di poco conto nell'assetto organizzativo interno.

Una forte spinta alla riorganizzazione, inoltre, è stata data dall'impostazione della gestione degli interventi decisa a livello nazionale, in primo luogo attraverso il rafforzamento dei meccanismi di premialità previsti dalle norme comunitarie. In particolare, uno dei criteri più importanti per l'assegnazione della riserva di premialità nazionale del 6% è quello dell'"avanzamento istituzionale", inteso come capacità da parte delle amministrazioni di mettere in atto il processo di riforma della pubblica amministrazione e attivare rapidamente strutture e procedure di tipo gestionale-amministrativo in grado di aumentare l'efficacia dei programmi.

Tuttavia, tale processo nelle regioni procede con differente intensità e, in alcuni casi, il suo carattere di novità potrebbe avere delle implicazioni non del tutto positive sull'attuazione degli interventi.

A ciò va aggiunto lo stringente vincolo attuativo, costituito dal meccanismo di disimpegno automatico che, come noto, impone di utilizzare entro due annualità le somme impegnate nel bilancio comunitario a favore del POR, pena una loro perdita secca. Il rischio di vedersi decurtate le risorse e le difficoltà di attivazione degli interventi ( motivate, per l'appunto, dalle novità nella programmazione e nella gestione) ha spinto le Regioni a ridimensionare, almeno in questa prima fase di attuazione, l'approccio integrato alla programmazione (la vera novità forte della fase 2000-2006), considerando ammissibili al finanziamento un numero (talvolta rilevante) di progetti "individuali" già esistenti, non sempre coerenti con gli obiettivi di sviluppo di filiera o di area, prefissati in fase di programmazione.

Infine, viene confermato il ruolo del FEOGA come Fondo destinato al finanziamento di interventi fortemente caratterizzati a livello settoriale, a dispetto dell'acceso dibattito che a livello europeo e nazionale è stato sviluppato sulla necessità di conferire un ruolo di maggior rilievo alle politiche, più complessive, di sviluppo delle aree rurali. Tuttavia, nelle regioni meridionali, dove il peso dell'agricoltura e, ancor di più, del comparto agroalimentare, in termini di contributo al prodotto regionale e all'occupazione, è ancora molto importante e dove sono forti le necessità di adeguamento strutturale e di recupero di efficienza, l'intervento settoriale conserva ancora una logica stringente.

Inoltre, se si confronta la rilevanza, in termini finanziari, delle tipologie di investimento previste nella fase attuale di programmazione con l'importanza delle stesse nel periodo 1994-99<sup>14</sup>, si

---

14 Il confronto con la fase 94/99 è condotto rispetto alle caratteristiche assunte dai programmi nella fase finale del periodo, a seguito, cioè, dei numerosi aggiustamenti subiti dai Piani nel corso della programmazione. Inoltre, si pone in evidenza che, sulla base dei dati in nostro possesso, basati sul costo totale degli interventi programmati nella precedente programmazione, non è possibile scomporre la quota di partecipazione privata agli investimenti, che pertanto, è stata inclusa anche per il periodo 2000/2006.

notano alcuni rilevanti cambiamenti nell'impostazione delle politiche. In particolare, l'importanza delle misure settoriali di ammodernamento previste per il periodo 2000-2006 risulta ridimensionato (52% contro il 67% della precedente fase)<sup>15</sup>. Tale riduzione dell'intervento settoriale avviene a vantaggio degli interventi di "contesto", in linea con la filosofia di intervento prevista nel Qcs. Infatti, sempre in termini relativi, risultano di molto accresciuti gli interventi di tipo infrastrutturale e gli interventi a carattere ambientale (di natura prevalentemente pubblica).

**Tab. 3.5 - POR obiettivo 1. Confronto tra le tipologie di investimento della fase 1994-99 e quelle della fase 2000-2006 (percentuale sul costo totale)**

	1994-99	2000-2006
Ammodernamento	66,8	52,3
Infrastrutture	9,4	23,1
Ambiente	5,2	13,8
Diversificazione	5,6	6,1
Servizi e formazione	5,6	4,4
Misure in corso	7,4	0,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati Programmi operativi regioni obiettivo 1.

Dunque, lo sforzo richiesto alle Regioni sul piano della programmazione e sotto il profilo gestionale-organizzativo è stato di indubbio rilievo e le amministrazioni hanno mostrato l'intento di adeguarsi con immediatezza alle novità introdotte per il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali. Tuttavia, la conferma dell'adeguatezza o meno delle scelte operate a livello regionale e della capacità di gestione di un insieme di politiche così complesso dal punto di vista attuativo si potrà avere solo nella capacità di conseguire gli obiettivi prefissati attraverso la concreta attuazione. L'avvio degli interventi FEOGA è stato piuttosto stentato, essenzialmente a causa delle difficoltà di avvio dei programmi sotto il profilo organizzativo-gestionale. Nei capitoli successivi del Rapporto si cercherà di fornire ulteriori e più dettagliati elementi di analisi riguardanti i differenti aspetti dell'attuazione (cap. 16) e dei meccanismi di gestione degli interventi destinati alle aree rurali (capp. 17, 18 e 19) ed emergeranno con più concretezza gli elementi positivi e gli aspetti problematici con cui dovranno confrontarsi le Regioni in questo nuovo ciclo di programmazione.

15 Tale divario si accresce ulteriormente se si considera che nelle *Misure in corso* del precedente periodo erano inseriti, per la maggior parte, interventi settoriali ereditati dalla fase di programmazione 89/93.



## CAPITOLO 4

# I PIANI DI SVILUPPO RURALE NELLE REGIONI OBIETTIVO 1

### 4.1 La programmazione del FEOGA-garanzia nelle Regioni obiettivo 1

I Piani di sviluppo rurale (PSR) delle Regioni obiettivo 1 riguardano la programmazione delle ex misure di accompagnamento – agroambiente, forestazione e prepensionamento – e delle indennità compensative a favore delle aziende localizzate in zone svantaggiate o soggette a vincoli ambientali. Tali interventi devono essere coerenti con le misure e le azioni a favore del settore agricolo e di sviluppo rurale previste nell’ambito dei POR e finanziate dal FEOGA-orientamento. I PSR, quindi, si pongono come strumenti che si integrano ai POR, contribuendo al perseguimento degli obiettivi per lo sviluppo dell’agricoltura e delle aree rurali individuati nell’ambito di ciascuno di questi, soprattutto con riguardo all’aspetto della sostenibilità dal punto di vista ambientale.

Come evidenziato nel prospetto 4.1, i PSR sono stati approvati successivamente ai POR, con notevole ritardo rispetto a quanto stabilito dalla Commissione, che aveva fissato la data di presentazione al 31 dicembre 1999 e la loro approvazione entro sei mesi dalla stessa. Mentre i POR, infatti, sono stati approvati tutti nell’agosto del 2000, le decisioni di approvazione dei PSR da parte della Commissione sono state prese nel primo semestre del 2001, ad eccezione di quella relativa al PSR Basilicata, avvenuta il 18 gennaio 2002.

**Prospetto 4.1 - Regioni obiettivo 1. Decisioni di approvazione di POR e PSR da parte della Commissione europea**

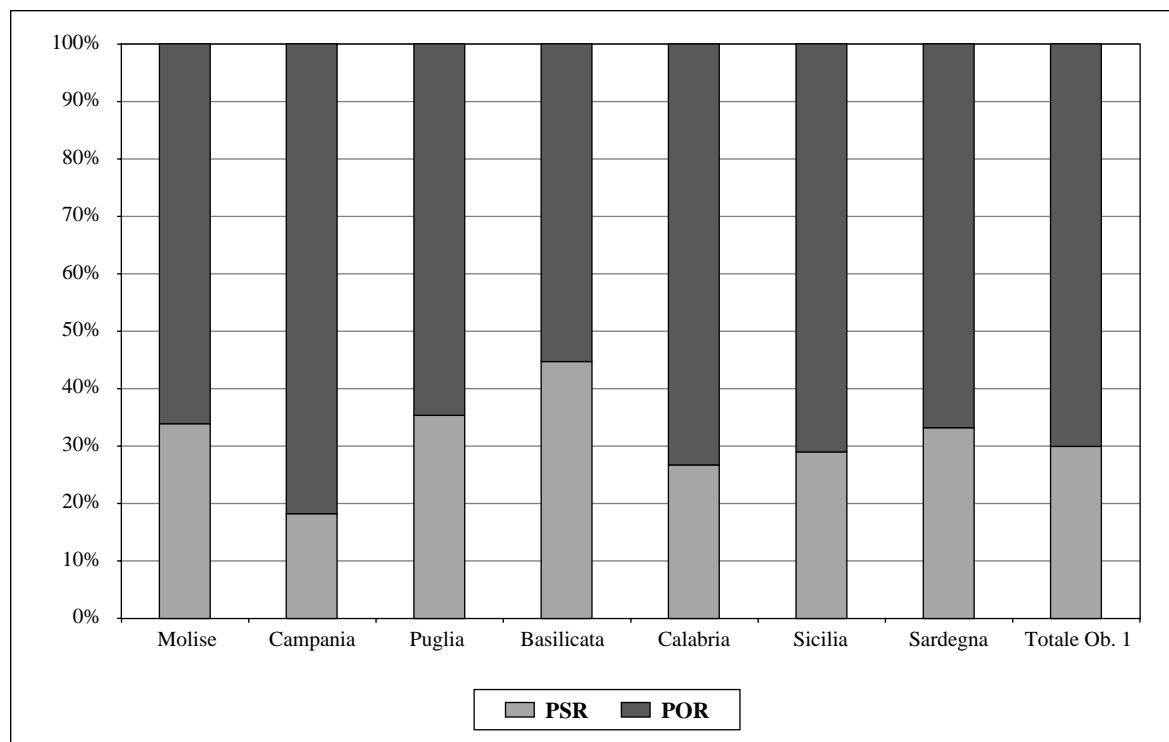
Regione	POR	PSR
Molise	C(2000)2371 dell’8 agosto 2000	C(2001)718 del 16 marzo 2001
Campania	C(2000)2347 dell’8 agosto 2000	C(2001)1166 del 3 maggio 2001
Puglia	C(2000)2349 dell’8 agosto 2000	C(2001)479 del 2 marzo 2001
Basilicata	C(2000)2372 del 22 agosto 2000	C(2002)4977 del 18 gennaio 2002
Calabria	C(2000)2345 dell’8 agosto 2000	C(2001)1600 del 15 giugno 2001
Sicilia	C(2000)2346 dell’8 agosto 2000	C(2001)135 del 23 gennaio 2001
Sardegna	C(2000)2359 dell’8 agosto 2000	C(2001)4630 del 21 dicembre 2001

Fonte: Commissione europea.

Dal punto di vista finanziario, considerando la spesa pubblica complessiva (quote FEOGA, nazionale e regionale) diretta a sostenere l’agricoltura e lo sviluppo rurale prevista nell’ambito di POR e PSR, si nota (fig. 4.1) che, in media, per le regioni obiettivo 1, le risorse destinate a questi ultimi ne costituiscono circa il 30%. Tuttavia, nel caso della Campania, le risorse destinate al finanziamento del PSR rappresentano solo il 18% di quelle complessive, mentre la Basilicata evidenzia una percentuale del 47%. Si tratta, in ogni caso, di percentuali piuttosto elevate, visto che i PSR danno attuazione a sole quattro delle 22 misure previste dal regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale.

Oltre alla necessità di garantire un forte impegno in tema di salvaguardia e conservazione dell’ambiente e del paesaggio e, quindi, di sostenibilità dell’attività agricola, la consistente quota di risorse destinate a tali programmi dipende anche dal fatto che questi comprendono il sostegno dei regimi di aiuto adottati nel periodo 1994-’99, in attuazione dei regg. (CEE) 2078/92, 2079/92 e 2080/92 e del reg. (CE) 950/97 (limitatamente alle indennità compensative), ma non ancora conclu-

**Figura 4.1 - Regioni obiettivo 1. Composizione percentuale delle risorse pubbliche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale assegnate a POR e PSR per regione e obiettivo 1 (2000-2006)**



Fonte: elaborazioni su dati POR e PSR.

si<sup>1</sup>. Tali misure non prevedono la partecipazione delle Regioni e dei privati al finanziamento degli interventi, per cui le risorse stanziare nell'ambito dei PSR, complessivamente uguali a 2.144,3 Meuro, sono di natura completamente pubblica, dove il FEOGA vi partecipa per il 75%. L'unica voce di spesa a cui lo Stato e le Regioni contribuiscono per il 50% è quella relativa alla valutazione, *in itinere*, *ex post* e, in alcuni casi, anche *ex ante*, che, tuttavia, è poco significativo, costituendo un ammontare che varia tra lo 0,02% e lo 0,6% delle risorse complessivamente stanziare nei singoli PSR (tab. 4.1). Per tali motivi, nel grafico successivo e nella tabella 4.1 viene riportata solo la quota pubblica complessiva, non distinguendo tra cofinanziamento comunitario (FEOGA-garanzia) e nazionale.

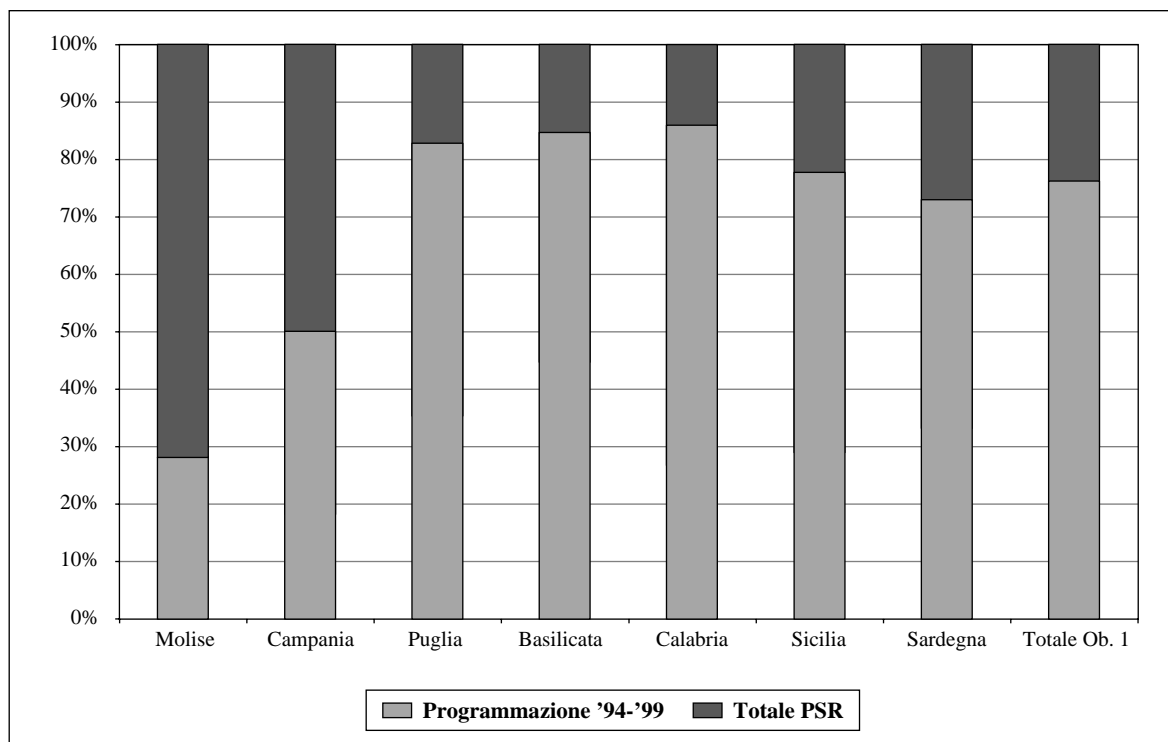
Il contributo finanziario dei PSR che mediamente potrebbe essere assegnato a ciascuna azienda con SAU (ipotizzando che gli aiuti si distribuiscano omogeneamente tra le diverse aziende<sup>2</sup>) e considerando le regioni obiettivo 1 nel loro complesso, si attesta sui 1.543 euro per azienda. Tuttavia, l'ammontare di risorse varia a seconda delle regioni considerate. Sicilia e Calabria, infatti, si trovano poco al di sotto della media, con circa 1.530 euro a testa, mentre la Campania evidenzia il contributo per azienda più ridotto, pari a circa 808 euro, e la Sardegna quello più elevato, uguale a 3.627 euro, seguita dalla Basilicata, con 2.998 euro. Risulta evidente, quindi, come il potenziale impatto di tali misure vari da regione a regione.

Riguardo alle pendenze derivanti dalla passata programmazione, invece, si tratta dei pagamenti, riportati in tabella sotto la voce 'misure di accompagnamento precedenti' – così come defini-

1 È il caso di ricordare che anche in passato gli impegni da parte degli agricoltori hanno avuto una durata, al minimo, quinquennale, per cui alcuni si protraggono al 2000 e oltre.

2 I dati utilizzati sono quelli provvisori dell'ultimo Censimento dell'Agricoltura. Sono state considerate solo le aziende con SAU in quanto, per ciascuna misura, l'adesione al relativo regime di aiuto è vincolata al possesso di terreni agricoli. Tuttavia, risultati più affidabili dovrebbero basarsi anche sull'utilizzazione della SAU regionale, ancora non disponibile.

**Figura 4.2 - Regioni obiettivo 1. Peso percentuale della programmazione 1994-'99 sul totale delle risorse finanziarie assegnate ai PSR per Regione e obiettivo 1**



Fonte: elaborazioni su dati PSR, Regioni obiettivo 1.

te nei PSR – di competenza del 1999 ma liquidati nel 2000<sup>3</sup>, e degli impegni pluriennali assunti dagli agricoltori nell'ambito dei diversi regimi di aiuto che si sono protratti oltre il 1999.

Per la maggior parte delle regioni, i 'trascinamenti' relativi alla passata programmazione costituiscono la quasi totalità delle risorse impegnate nell'ambito del PSR (fig. 4.3). Si passa, infatti, dall'86% relativo alla Calabria al 73% della Sardegna. Le uniche a presentare una percentuale di impegni più o meno contenuta sono la Campania, con il 50%, e il Molise, con il 28%.

Le differenze tra le varie regioni sono dovute al diverso peso degli interventi programmati in attuazione dei Regolamenti 2080/92 e soprattutto 2078/92, relativamente agli impegni che si sono protratti oltre il 1999. Se, infatti, si presta attenzione alla composizione percentuale delle risorse destinate al finanziamento delle misure agroambientali con riferimento alla passata e alla nuova programmazione, si rileva che, per Campania e Molise, i residui del passato pesano, rispettivamente, per circa il 51% e il 25%, mentre per le altre regioni si passa dal 75% della Sicilia all'88% della Puglia<sup>4</sup>. Tale situazione acquista un peso ancora maggiore se si considera che, nelle regioni obiettivo 1, le misure agroambientali, tra vecchia e nuova programmazione, rappresentano il 58% circa delle risorse destinate ai PSR, con un minimo, relativo al Molise, pari al 30,4% e un massimo del 79,6%, raggiunto dalla Puglia. L'importanza dei vecchi impegni agroambientali sul totale delle risorse complessivamente disponibili per finanziare i PSR dipende dall'accoglimento di tutte le domande di adesione a tale regime da parte delle Regioni nel biennio '98-'99 – ovvero alla fine del

3 Si ricordi anche che, per il FEOGA-garanzia, l'annualità termina il 15 ottobre, per cui i pagamenti non effettuati entro quella data vengono liquidati nell'annualità successiva che può corrispondere, tuttavia, all'anno solare in corso.

4 A tali quote, inoltre, si dovrebbero aggiungere le risorse di competenza del '99 e liquidate nel 2000, incluse sotto la voce 'Misure di accompagnamento precedenti' insieme a quelle relative alle altre due misure di accompagnamento, che non è stato possibile evidenziare distintamente perché non sempre riportate in modo disaggregato nei singoli PSR.

periodo di applicazione dei programmi agroambientali regionali ma non ancora coperto dai nuovi PSR – che, in virtù del successo riscosso da queste misure e dell'importanza degli obiettivi da esse perseguiti, la Commissione ha comunque autorizzato. L'ampia quota di risorse destinate al finanziamento degli impegni pregressi, non lasciando un ampio spazio all'applicazione delle nuove misure, limita i possibili effetti positivi sull'ambiente, derivanti dall'adozione di tecniche produttive che vadano oltre le normali buone pratiche agricole (BPA) e dall'applicazione di tali pratiche anche alla superficie delle aziende beneficiarie non interessata da dette misure e a quella delle aziende localizzate in zone svantaggiate.

Sebbene il regime di imboscamento delle superfici agricole, invece, pesi in modo più contenuto sul totale delle risorse attribuite ai singoli PSR, andando da una quota del 3,3%, relativa alla Puglia, a una del 27% circa, riguardante Calabria e Campania, con una media, a livello di regioni obiettivo 1, del 18,6%, il peso della vecchia programmazione è ancora più ampio: si passa, infatti, da un minimo del 36% relativo al Molise a un massimo del 100% rilevato per la Calabria, che risulta la unica regione a non aver dato continuità alla misura di forestazione in questa nuova fase di programmazione. Ciò dipende dal fatto che gli impegni assunti nell'ambito di tale regime si protraggono per cinque anni, per quanto riguarda il contributo alle spese di manutenzione, e per venti anni, con riferimento al reintegro del mancato reddito degli agricoltori che convertono le superfici agricole in boschi. Si comprende, quindi, come la politica forestale, una volta impostata, consenta solo una sua modifica o revisione parziale attraverso le diverse fasi di programmazione.

Irrisorio, invece, appare il peso percentuale relativo al regime di prepensionamento che, nel solo caso del Molise, si spinge fino a un valore massimo del 4,4% delle risorse finanziarie destinate al PSR. Considerando tutte le regioni obiettivo 1, escluse Calabria e Sardegna che non vi hanno dato applicazione, infatti, a tale misura non viene destinato neanche l'1% delle risorse, ma risulta abbastanza equilibrato il contributo della vecchia e della nuova programmazione alla formazione di tale percentuale, con quote rispettivamente uguali al 47% e al 53% circa.

Il Molise si distingue anche per il consistente peso delle indennità compensative, che si attesta sul 27,5% del totale delle risorse assegnate al PSR. Seguono la Sardegna, con il 18%, e la Campania, con il 12,6%, mentre la Sicilia si colloca all'estremo opposto, con lo 0,9% delle risorse complessive. Nel complesso, a livello di regioni obiettivo 1, le risorse a favore delle aziende situate nelle zone svantaggiate rappresentano il 7% di quelle globali.

## **4.2 I Piani di sviluppo rurale delle regioni obiettivo 1: le caratteristiche delle misure previste**

I PSR delle regioni obiettivo 1 evidenziano un diverso livello di dettaglio riguardo ai principali elementi che caratterizzano le differenti misure, quali i beneficiari, le priorità, i requisiti dei beneficiari, le aziende e/o superfici oggetto di intervento e l'eventuale modulazione del premio o dell'aiuto.

In generale, si sottolinea come per le ex misure di accompagnamento e, in particolare, per quelle agroambientali e di imboscamento, nessuna delle Regioni obiettivo 1 preveda una zonizzazione del territorio al fine di concentrare la loro applicazione nelle zone più sensibili dal punto di vista ambientale. Tuttavia, come già anticipato, la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili ha spesso indotto le amministrazioni regionali a fissare delle priorità nell'accesso ai finanziamenti anche di natura territoriale, privilegiando, quindi, le aziende site in zone particolari.

La prima misura presa in considerazione è quella relativa al prepensionamento di imprenditori agricoli e/o lavoratori agricoli dipendenti, che, per le Regioni obiettivo 1 considerate nel loro complesso potrebbe interessare, secondo i dati ISTAT sulle forze di lavoro aggiornati al 1998, il 68% circa



**Tab. 4.1 - Dotazione finanziaria dei Psr delle Regioni obiettivo 1 per misura e relativa percentuale sul totale (Spesa pubblica; Meuro; %)**

	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale Psr
<i>Meuro</i>								
Misure agroambientali	13,72	94,64	309,77	138,16	161,5	349,08	172,95	1.239,81
<i>Misure agroambientali 2000-2006</i>	10,35	46,88	48,05	19,91	21,63	87,66	21,21	255,68
<i>Ex Reg. 2078/92</i>	3,37	47,76	261,72	118,25	139,87	261,42	151,74	984,13
Prepensionamento	2	0,56	4,13	2,6	0,68	5,46	3,05	18,48
<i>Prepensionamento 2000-2006</i>	2	0,54	1,1	2,05	-	4,15	-	9,84
<i>Ex Reg. 2079/92</i>	0	0,02	3,03	0,55	0,68	1,31	3,05	8,64
Imboscimento delle superfici agricole	11,65	53,94	12,92	61,45	79,7	124,48	54,71	398,85
<i>Imboscimento delle superfici agricole 2000-2006</i>	7,45	26,96	7,27	5,76	-	25,6	13,09	86,13
<i>Ex Reg. 2080/92</i>	4,2	26,98	5,65	55,69	79,7	98,88	41,62	312,72
Misure di accompagnamento precedenti	5,11	20,18	51,88	32,56	33,88	74,65	99,17	317,44
Zone svantaggiate	12,46	25,43	10,32	9,33	18,87	5,13	73,75	155,29
Misure transitorie (Reg. 950/97)	-	6,69	-	-	2,95	-	-	9,64
Valutazione	0,25	0,23	0,35	0,24	1,6	2	0,1	4,78
<b>Totale Psr</b>	<b>45,19</b>	<b>201,65</b>	<b>389,37</b>	<b>244,34</b>	<b>299,18</b>	<b>560,8</b>	<b>403,73</b>	<b>2.144,27</b>
<i>%</i>								
Misure agroambientali	30,4	46,9	79,6	56,5	54,0	62,2	42,8	57,8
<i>Misure agroambientali 2000-2006</i>	75,4	49,5	15,5	14,4	13,4	25,1	12,3	20,6
<i>Ex Reg. 2078/92</i>	24,6	50,5	84,5	85,6	86,6	74,9	87,7	79,4
Prepensionamento	4,4	0,3	1,1	1,1	0,2	1,0	0,8	0,9
<i>Prepensionamento 2000-2006</i>	100,0	96,4	26,6	78,8	-	76,0	-	53,2
<i>Ex Reg. 2079/92</i>	0,0	3,6	73,4	21,2	100,0	24,0	100,0	46,8
Imboscimento delle superfici agricole	25,8	26,7	3,3	25,1	26,6	22,2	13,6	18,6
<i>Imboscimento delle superfici agricole 2000-2006</i>	63,9	50,0	56,3	9,4	-	20,6	23,9	21,6
<i>Ex Reg. 2080/92</i>	36,1	50,0	43,7	90,6	100,0	79,4	76,1	78,4
Misure di accompagnamento precedenti	11,3	10,0	13,3	13,3	11,3	13,3	24,6	14,8
Zone svantaggiate	27,6	12,6	2,7	3,8	6,3	0,9	18,3	7,2
Misure transitorie (Reg. 950/97)	-	3,3	-	-	1,0	-	-	0,4
Valutazione	0,6	0,1	0,1	0,1	0,5	0,4	0,0	0,2
<b>Totale Psr</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

del totale delle aziende, con quote che passano dal 61% della Sardegna al 72% della Sicilia. Nonostante l'ampia quota di potenziali beneficiari, in passato, il reg. (CEE) 2079/92 ha avuto uno scarso successo, dovuto soprattutto a:

- l'esiguità del premio;
- la possibilità di cumulare il premio a un eventuale regime pensionistico del cedente o del lavoratore agricolo solo nel caso in cui l'importo della pensione fosse stato inferiore a quello dell'indennità annuale (vincolo, tuttavia, mantenuto anche in questa fase di programmazione);
- l'esercizio, a vario titolo, dell'attività agricola da parte del rilevatario prima dell'adesione a tale regime (superficie "preposseduta") – funzionale all'ampliamento delle dimensioni aziendali richiesto nel regolamento e a evitare che la fuoriuscita di forza lavoro fosse controbilanciata dall'entrata di nuova manodopera, ancora in eccesso nel settore agricolo<sup>5</sup> – che ne ha impedito l'applicazione anche nel caso di primo insediamento di giovani agricoltori;
- il possesso della qualifica, da parte di cedente e rilevatario, di Imprenditore agricolo a titolo principale (IATP), anche per la difficoltà di documentare tale requisito con riferimento ai dieci anni precedenti la cessazione dell'attività agricola.

Nell'attuale fase di programmazione, quindi, alcune regioni hanno cercato di semplificare le condizioni di applicazione di tale misura in ordine agli elementi che in passato l'hanno resa difficoltosa, mentre in altri PSR queste risultano ancora piuttosto articolate.

Innanzitutto, si deve rilevare che, tra le regioni obiettivo 1, la Calabria e la Sardegna non prevedono l'attuazione della misura di prepensionamento. Soprattutto nel caso della prima, ciò è spiegabile in base all'ampio volume di risorse da destinare al pagamento degli impegni precedenti, l'86% delle risorse dirette al finanziamento del PSR, che non ha consentito di distribuire le risorse afferenti alla programmazione dei nuovi interventi tra tutte le quattro misure possibili, al fine di non minarne l'efficacia.

Riguardo alle condizioni di ammissibilità per il cedente, Campania, Puglia e Sicilia fissano una dimensione minima in ordine alla superficie che deve essere ceduta, modulata, nelle ultime due regioni, in funzione della tipologia di coltura a cui tale superficie è investita. Mentre per la Puglia questo costituisce l'unico requisito per il cedente, Campania e Sicilia richiedono una redditività aziendale minima, uguale, rispettivamente, a quella necessaria per impiegare una ULU in azienda e al Reddito lordo standard (RLS) per le colture realizzate. Tale requisito, se, da una parte, previene la possibilità che vengano cedute aziende la cui redditività non raggiunge il livello di sussistenza, dall'altra, ostacola la cessione anche di quelle aziende la cui redditività potrebbe essere aumentata, oltre che mediante la continuazione dell'attività agricola, con la realizzazione di attività a questa connesse (agriturismo, artigianato, servizi per la fruizione ricreativa del territorio, ecc.). La Campania, inoltre, mantiene, come in passato, il requisito di IATP, mentre la Sicilia e la Basilicata richiedono che il cedente e il lavoratore agricolo (solo la Basilicata) abbiano versato i contributi a fini previdenziali e assicurativi per almeno venti anni, così che questi possano comunque godere, alla fine di tale regime, di un trattamento pensionistico.

Nel caso del rilevatario, la Puglia non pone alcuna condizione di ammissibilità, mentre le altre Regioni richiedono un aumento della redditività aziendale, calcolato rispetto a parametri (RLS o Reddito netto) e localizzazioni delle superfici cedute diversi. I requisiti per valutare le conoscenze e competenze professionali sono stati stabiliti solo da Campania e Sicilia. Per quest'ultima, infine, il rilevatario deve subentrare al cedente in qualità di capo azienda e tenere la contabilità per almeno cinque anni.

---

5 INEA (1997).

Differenze si rilevano anche riguardo all'entità e, in alcuni casi, ai criteri in base ai quali i premi o l'indennità annua sono stabiliti<sup>6</sup>.

Priorità nella selezione delle domande, infine, sono previste solo da Basilicata e Sicilia. Entrambe privilegiano le domande dove i rilevatori sono costituiti da giovani agricoltori, a cui si aggiungono le donne, nel caso della prima, e i rilevatori agricoli che si insediano come capi azienda e gli organismi di ricomposizione fondiaria nel caso della seconda.

Le modalità di attuazione delle indennità compensative sono state definite nei PSR delle Regioni obiettivo 1 solo con riguardo alle zone svantaggiate, in quanto quelle soggette a vincoli ambientali, ovvero i Siti di interesse comunitario (SIC) e le Zone di protezione speciale (ZPS) previsti dalle dir. 92/43/CEE e 79/409/CEE, non sono state ancora definitivamente approvate a livello comunitario. Le modalità di attuazione della misura anche riguardo a SIC e ZPS, pertanto, dovrebbero essere stabilite una volta che ne sarà approvato l'elenco da parte dell'UE.

Tra tutti i PSR delle Regioni obiettivo 1, solo quello del Molise semplifica estremamente le disposizioni di attuazione della misura 'zone svantaggiate', limitandosi a richiedere un'estensione minima della superficie aziendale, mentre, negli altri casi, tali disposizioni risultano molto più articolate e complesse.

In particolare, vincoli alle tipologie di beneficiari ammessi sono previsti da Puglia, Sardegna e Sicilia, richiedendo la qualifica di IATP (Puglia) e l'iscrizione nella sezione imprese agricole delle Camere di commercio (Puglia e Sardegna).

Priorità nella concessione di indennità compensative, infine, sono previste in tutti i PSR, ad eccezione di quelli di Molise e Sardegna, nei quali si designano in via prioritaria i giovani agricoltori (Basilicata, Calabria e Campania, Puglia), le donne (Basilicata, Calabria e Campania) e gli agricoltori che hanno la residenza nei comuni ricadenti in zone svantaggiate e quelli che abbiano richiesto, attraverso altri strumenti finanziari, contributi per interventi ecocompatibili e di tutela ambientale (Calabria). Altre regioni, inoltre, si distinguono per la fissazione di priorità 'territoriali', ovvero a favore delle aziende localizzate in aree protette (Basilicata e Campania), sia nazionali che regionali, di quelle che ricadono in zone montane per almeno il 50% (Campania), in zone dove ricorrono svantaggi specifici, ai sensi della dir. 75/268/CEE (Sicilia) e di quelle a indirizzo zootecnico site nei comuni montani (Sicilia). Si sottolinea, quindi, come le tipologie di priorità fissate evidenzino una certa sensibilità e l'intento da parte di alcune Regioni di rafforzare l'azione di preservazione dell'ambiente.

Per disposizione regolamentare, le Regioni dovevano anche fissare la superficie minima ammissibile per l'ottenimento di indennità compensative. In generale, il limite minimo è stato fissato a due ettari, con l'eccezione della Sicilia che lo ha stabilito a 1,5 ettari e a 0,5 ettari con riferimento alle isole minori e alle zone dove ricorrono svantaggi specifici. La Calabria ha fissato anche un limite superiore, pari a 100 ettari, al di là del quale le indennità compensative non possono essere concesse.

Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna hanno modulato il requisito della dimensione minima in funzione dell'ordinamento produttivo e della localizzazione aziendale (zona montana o svantaggiata). Puglia e Sicilia, inoltre, ammettono al regime di aiuto solo alcune tipologie di colture. Nel caso di aziende con allevamenti, vengono fissati dei limiti, sebbene con modalità diverse, riguardo al carico di bestiame da Basilicata ( 1,4 U BA per ettaro di SAU a foraggiere), Campania ( 0,65 U BA per

---

<sup>6</sup> Campania e Sicilia fissano a 10 anni la durata del regime di prepensionamento per il cedente, contro i 15 consentiti nel regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale. Ciò consente di concentrare le risorse in un numero di anni inferiore, rendendo più appetibile l'adesione a tale regime. La Basilicata, invece, varia l'importo del premio in funzione del livello di RLS aziendale, attribuendo indennità annue più elevate ai cedenti delle aziende più redditive. Puglia, Sardegna e Sicilia modulano il premio in funzione del numero di ettari ceduti, fissando un tetto massimo di superficie nel calcolo dello stesso. La Sicilia, infine, stabilisce anche il premio annuale da concedere nel caso di pensione, costituito da una quota fissa e da una variabile in funzione del numero di ettari di superficie ceduta. Chiamamente, l'ammontare complessivo percepito dal cedente non può superare il limite massimo stabilito nel reg. (CE) 1257/99.

ettaro di SAU) e Sicilia ( 0,5 U BA per ettaro di SAU foraggiere e a pascoli). Nel caso della Sardegna, il requisito del carico di bestiame rientra tra gli impegni<sup>7</sup> che devono essere assunti dai beneficiari delle indennità compensative, oltre al rispetto delle normali BPA stabilito nel regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale.

Nella determinazione del premio è stato utilizzato un numero più o meno grande di parametri rispetto ai quali lo stesso viene modulato. Si va, quindi, dal caso più semplice dei PSR Basilicata, Campania e Molise, nei quali le indennità compensative sono calcolate in funzione della SAU a foraggiere, scaglionando il premio per fasce di superficie in modo regressivo<sup>8</sup>, a quello della Puglia, in cui si tiene conto sia della localizzazione dell'azienda che dell'ordinamento colturale.

Tra le misure regolate nei PSR delle Regioni obiettivo 1, quelle agroambientali, obbligatorie per disposizione regolamentare, risultano sicuramente le più complesse, in quanto si articolano in un numero di tipologie di azioni in alcuni casi anche piuttosto elevato, come per Sardegna e Sicilia. Il denominatore comune è rappresentato dall'agricoltura biologica, sostenuta da tutte le regioni (cfr. capitolo 10). In particolare, per la Calabria, questa è l'unica tipologia di azione prevista. La predisposizione di diverse azioni determina talvolta la fissazione di tipologie differenti di beneficiari e di priorità e, chiaramente, eterogenee condizioni di ammissibilità e modalità di calcolo dei premi.

Riguardo ai beneficiari, è la Puglia a fissare le condizioni più restrittive, in quanto richiede non solo l'iscrizione dell'agricoltore alla CCIAA e la visibilità fiscale e previdenziale, ma anche la qualifica di IATP. Beneficiari con caratteristiche specifiche, invece, sono individuati per particolari tipologie di azione. Ad esempio, nel caso dell'agricoltura biologica, la Sardegna richiede la presentazione della notifica di attività di produzione con metodo biologico prima della presentazione della domanda di adesione, mentre per la Sicilia gli imprenditori agricoli devono qualificarsi come licenziatari inseriti nell'elenco regionale degli operatori che vendono o conferiscono prodotto certificato. L'azione 'allevamento di specie locali in estinzione' è previsto da Puglia, Sardegna e Sicilia, ma solo la Puglia stabilisce che gli imprenditori agricoli, singoli o associati, debbano essere iscritti al Registro anagrafico delle Associazioni provinciali degli allevatori (APA).

Nessuna delle Regioni obiettivo 1 prevede una zonizzazione delle misure agroambientali, ma tutte, con l'eccezione di Molise e Puglia, fissano delle priorità a valenza territoriale. Possono ricevere aiuti in via prioritaria gli imprenditori con aziende localizzate in zone vulnerabili ai sensi della direttiva 'nitrati' (dir. 91/676/CEE; Calabria e Campania), aree protette (Calabria e Campania, Sicilia e Sardegna), SIC e ZPS (Calabria e Campania), zone svantaggiate (Sardegna, limitatamente alla misura di zootecnia biologica), zone ad agricoltura intensiva (Calabria). Se, da una parte, infatti, il grado di tutela ambientale deve essere più elevato nelle aree protette, caratterizzate da un patrimonio naturalistico di grande valore da preservare e, in alcuni casi, ripristinare, è anche vero che l'adozione di pratiche agricole eco-compatibili si rende altrettanto necessaria là dove le tecniche di produzione sono fortemente intensive, arrecando danni ingenti all'ambiente (erosione, salinizzazione dei terreni, inquinamento di suolo, acqua e aria, ecc.). Tuttavia, come evidenziato, solo la Calabria attribuisce priorità a tali aree.

Tra le priorità relative a caratteristiche dei beneficiari o delle attività da questi intraprese, si individuano i giovani imprenditori agricoli (Basilicata, Molise, Puglia e Sardegna), le donne (Basilicata, Campania e Sicilia), gli agricoltori che non hanno beneficiato del regime di aiuti previsto dal reg. (CEE) 2078/92 (Molise), destinano una superficie non inferiore a 100 ettari a coltivazioni biolo-

---

7 Oltre che al rispetto del limite massimo relativo al carico di bestiame, gli impegni si identificano con l'avvicendamento colturale, la potatura con asportazione o bruciatura dei residui, l'utilizzo dei metodi di lotta guidata, la predisposizione di piani di gestione dei reflui, l'iscrizione all'elenco dei produttori biologici e l'assunzione di impegni agroambientali ai sensi delle sottomisure F1 e F2 (cura dei terreni agricoli e di quelli forestali abbandonati e zootecnia biologica e/o agricoltura biologica - per l'alimentazione del bestiame).

8 Nel caso della Basilicata, le indennità vengono aumentate del 10% qualora l'azienda ricada in aree protette.

giche (Calabria) o il prodotto ottenuto a strutture/forme associate di trasformazione e/o commercializzazione di prodotti biologici (Puglia e Sardegna - misura di zootecnia biologica), hanno commercializzato prodotti certificati biologici di origine zootecnica nelle annualità precedenti la presentazione della domanda (Sardegna) o collegano tale azione alle misure del POR riguardanti i progetti integrati per la filiera. Con queste ultime priorità, quindi, si vuole favorire una maggiore integrazione del settore agricolo con quelli a valle e assicurare, al contempo, sia la valorizzazione dei prodotti ottenuti che la difesa dei consumatori tramite lo strumento della certificazione.

Le Regioni hanno fissato condizioni di ammissibilità diverse a seconda delle azioni considerate. In generale, per le azioni di lotta integrata e agricoltura biologica si dispone una superficie minima ammissibile, differenziata per gruppi omogenei di colture (Campania, Puglia e Sardegna) e per localizzazione delle aree interessate dall'intervento (Sicilia: parchi, riserve, areale ionico-messinese, isole minori, da un lato, e resto dell'isola, dall'altro). Una superficie minima è richiesta anche per altre tipologie di azioni, come 'recupero del paesaggio rurale' (Basilicata), 'cura dei terreni forestali abbandonati' (Sardegna) e per tutte quelle previste dalla Sicilia, ad eccezione di 'allevamento di specie animali locali in pericolo di estinzione'.

Anche il premio diretto a incentivare l'attuazione delle misure agroambientali si differenzia a seconda delle azioni considerate. I parametri di riferimento in base ai quali tali premi vengono modulati possono essere costituiti da gruppi omogenei di colture, fase in cui si trova il regime adottato (introduzione o mantenimento delle tecniche di lotta integrata o agricoltura biologica), tipologia di area, carico di bestiame e tipologia di intervento. Riguardo alla zootecnia biologica, la Sardegna prevede un incremento del premio nella misura del 15% a favore degli imprenditori che conferiscono almeno il 50% dei propri prodotti certificati presso industrie di trasformazione o altri preparatori che immettono sul mercato prodotti certificati biologici o di imprenditori che trasformano in azienda i prodotti biologici e immettono sul mercato almeno il 50% della produzione ottenuta.

L'ultima misura presente nei PSR delle Regioni obiettivo 1 è 'imboschimento delle superfici agricole', di cui la Calabria risulta l'unica regione a non prevedere l'attuazione di nuovi interventi. Tra tutte le misure presenti in tali programmi, la forestazione è quella le cui condizioni di applicazione risultano meno eterogenee, benché sussistano alcune differenze. Si deve innanzitutto specificare che solo il PSR Sicilia distingue esplicitamente tra due tipologie di azioni, una concernente l'arboricoltura da legno e l'altra l'imboschimento a carattere permanente su terreni agricoli ai fini della conservazione del suolo (bosco).

Per quanto riguarda i beneficiari, la sostanziale omogeneità dipende dal fatto che questi sono stati individuati già nel regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, per cui le Regioni potevano stabilire solo condizioni più restrittive. Basilicata, Molise e Sicilia fissano alcune condizioni riguardo alla tipologia di imboschimento da realizzare per poter accedere ai contributi alle spese di impianto, e/o al premio per coprire i costi di manutenzione o compensare le perdite. Tuttavia, solo la Sardegna stabilisce un requisito per gli imprenditori agricoli, singoli o associati, che devono ricavare almeno il 25% del reddito totale da attività agricole e che dedicano un tempo non superiore al 75% di quello totale ad attività esterne.

Sicuramente più interessante è l'analisi delle priorità individuate per selezionare le domande di adesione al regime di forestazione, qualora le risorse disponibili non siano sufficienti per coprire tutte le richieste di contributo. In generale, si tratta di priorità di natura territoriale: solo Basilicata e Campania, infatti, accordano i finanziamenti in via prioritaria in base alle caratteristiche degli imprenditori agricoli, ovvero giovani agricoltori e donne, e non della localizzazione aziendale. Tra le aree prioritarie individuate vi sono quelle protette (Basilicata, Puglia e Sicilia). Interessanti sono i casi di Campania, che inserisce tra le priorità anche i progetti aventi un carattere interaziendale, e Puglia, qualora le superfici interessate siano costituite da specifiche tipologie di terreni. In particola-

re, la superficie interessata dal progetto risponde ai requisiti se per almeno il 50% è costituita da terreni buoni con fertilità e sufficiente franco di coltivazione, adatti a seminativi o culture specializzate e da terreni irrigui. Potenziata dal reg. (CEE) 2080/92 in accompagnamento alla riforma della PAC del 1992, la misura di imboscamento dei terreni agricoli, infatti, è volta principalmente a ridurre la pressione esercitata sull'ambiente dall'agricoltura e alla conservazione del paesaggio rurale, ma è anche funzionale al contenimento delle eccedenze di alcuni prodotti. Chiaramente, quest'ultimo obiettivo può essere perseguito se le superfici imboschite sono molto produttive, così che la rinuncia alla loro coltivazione ne consente il conseguimento con maggiore efficacia.

Per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità dei terreni agricoli al regime di imboscamento, solo la Basilicata non ha fissato dei requisiti minimi. Le altre stabiliscono tutti dei limiti alla dimensione sia della superficie interessata dall'intervento che degli eventuali corpi in cui questa può articolarsi, che non devono essere inferiori a 0,5 ettari. Alcune regioni, inoltre, differenziano l'estensione della superficie minima per tipologia di impianto (Campania, Puglia e Sardegna) e di indirizzo (Campania), distinguendo tra bosco multifunzionale e non. Nel caso della Sicilia, invece, i requisiti dimensionali devono essere soddisfatti solo relativamente all'azione di imboscamento con finalità di conservazione.

Dal punto di vista del sostegno, si prevedono tre tipologie di finanziamenti, ovvero i contributi alle spese di impianto, il premio per i costi di manutenzione e quello per compensare le perdite di reddito. In tutti i PSR, il primo varia in funzione della tipologia di impianto e/o di essenza utilizzata, mentre, riguardo ai costi di manutenzione, il tipo di impianto è esplicitamente considerato da Molise, Puglia e Sardegna. Sebbene non previsti tutti contemporaneamente, i parametri complessivamente individuati dalle Regioni per calcolare le perdite derivanti dai mancati redditi e, quindi, le compensazioni sono costituiti da: classe di coltura omogenea per redditività, fascia altimetrica, tipologia di beneficiario, funzione dell'impianto (produttivo, protettivo, naturaliforme o a specie micorizzate) e intensità della produzione agricola.

## CAPITOLO 5

# I PIANI DI SVILUPPO RURALE DELLE REGIONI FUORI OBIETTIVO 1

### 5.1 Introduzione

I regolamenti di riforma delle politiche di sviluppo rurale per la fase 2000-2006 hanno previsto una importante novità per quanto riguarda la programmazione degli interventi, vale a dire l'introduzione di un nuovo documento di programmazione, il Piano di sviluppo rurale (PSR)<sup>1</sup>, strumento che contiene l'analisi della situazione, degli obiettivi e delle priorità collegate al conseguimento di tali obiettivi, nonché le strategie di azione previste, i loro obiettivi specifici e le risorse finanziarie assegnate.

Il reg. (CE) 1257/99 attribuisce agli Stati membri la facoltà di stabilire il livello geografico ritenuto più opportuno per attuare la programmazione, invitando a comprendere le misure di sostegno allo sviluppo rurale in un piano unico dove possibile. Il reg. (CE) 1257/99 fissa il contenuto generale dei Piani mentre il reg. (CE) 445/2002<sup>2</sup> stabilisce le modalità operative e di attuazione.

#### Prospetto 5.1 - Elenco misure previste dal reg. (CE) 445/2002<sup>3</sup>

---

- a) investimenti nelle aziende agricole
  - b) insediamento dei giovani agricoltori
  - c) formazione
  - d) prepensionamento
  - e) zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali
  - f) misure agroambientali
  - g) miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli
  - h) imboscamento delle superfici agricole
  - i) altre misure forestali
  - j) miglioramento fondiario
  - k) ricomposizione fondiaria
  - l) avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
  - m) commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
  - n) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
  - o) rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale
  - p) diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito
  - q) gestione delle risorse idriche in agricoltura
  - r) sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura
  - s) incentivazione di attività turistiche e artigianali
  - t) tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali
  - u) ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione
  - v) ingegneria finanziaria
- 

Fonte: regolamento (CE) 445/2002.

---

1 Reg. (CE) 1257/99, articoli 41-44.

2 Il reg. (CE) 445/2002 del 26 febbraio 2002 sostituisce ed abroga il reg. (CE) 1750/99.

3 Allegato II reg. (CE) 445/2002.

Il reg. (CE) 445/2002 prevede che le autorità designate dagli Stati membri per la redazione dei Piani presentino una descrizione quantificata della situazione socio economica dell'area interessata ed una descrizione della strategia proposta, degli obiettivi e delle priorità di sviluppo selezionati nonché delle connessioni con altre eventuali misure adottate al di fuori del PSR.

Gli interventi che è possibile attuare sono stati codificati in 22 misure (prospetto 5.1); quelli che le autorità competenti decidono di inserire nel Piano devono essere descritti dando particolare rilevanza al regime di aiuto previsto (beneficiari, percentuale di contributo comunitario, intensità o importo dell'aiuto, spese e tipologie di investimento ammissibili).

Le Regioni italiane che non rientrano nell'obiettivo 1 hanno inserito nel PSR tutti gli interventi a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Quindi anche gli interventi per le aree rurali dell'obiettivo 2, che potevano essere inseriti nei DOCUP<sup>4</sup>, hanno trovato collocazione nel Piano; questo anche grazie al fatto che la fonte di finanziamento comunitaria, con il nuovo reg. (CE) 1257/99, è per tutti gli interventi in questione la sezione garanzia del FEOPA.

Le risorse FEOPA per poter conseguire gli obiettivi dei PSR sono state ripartite tra le diverse Regioni dal CIPE, con delibera del dicembre 1999; lo stanziamento riservato alle Regioni del Centro-Nord è pari a 2.906 milioni di euro che sono stati ripartiti in funzione anche della quantità di impegni che le Regioni avevano assunto nella programmazione precedente e che gravano sulla programmazione dei prossimi anni. Agli stanziamenti del FEOPA vanno sommate le risorse previste a livello nazionale e regionale per un totale della spesa pubblica programmata nell'intero periodo 2000-2006 pari a 6.673 milioni di euro (tab. 5.1).

**Tab. 5.1 - Ripartizione per Regioni della spesa pubblica e della spesa FEOPA**

Regione	Spesa pubblica	Spesa FEOPA	% Spesa pubblica	% Spesa FEOPA
Piemonte	868,45	363,24	13,01	12,50
Valle d'Aosta	119,14	43,75	1,79	1,51
Lombardia	805,44	337,07	12,07	11,60
P.A. Bolzano	265,88	118,67	3,98	4,08
P.A. Trento	210,20	90,25	3,15	3,11
Veneto	666,64	297,35	9,99	10,23
Friuli V.G.	212,98	99,74	3,19	3,43
Liguria	210,66	87,08	3,16	3,00
Emilia R.	852,21	386,70	12,77	13,31
Toscana	730,41	328,93	10,95	11,32
Umbria	402,61	179,61	6,03	6,18
Marche	450,83	185,43	6,76	6,38
Lazio	585,36	255,38	8,77	8,79
Abruzzo	292,58	132,66	4,38	4,57
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.673,39</b>	<b>2.905,87</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione INEA su dati PSR.

La fase di programmazione è terminata il 29 settembre 2000 con l'approvazione da parte della Commissione europea degli ultimi Piani di sviluppo rurale<sup>5</sup>. Il protrarsi della fase di programmazione ha comportato un ritardo nell'avvio degli interventi nei primi due anni di programmazione

4 Reg. (CE) 1257/99, articolo 40.

5 I PSR di Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Veneto approvati con Decisioni C(2000) 2902, 2903 e 2904.



(2000 e 2001). Tuttavia questo non ha avuto implicazioni sull'utilizzo delle risorse disponibili grazie alla forte spesa inerente i pagamenti, derivanti dalla passata programmazione, delle misure di accompagnamento<sup>6</sup>.

**Tab. 5.2 - Pagamenti FEOGA annualità 2000 (euro)**

Descrizione	Spesa FEOGA	Spesa nazionale	Spesa regionale	Totale spesa pubblica
a - Investimenti nelle aziende agricole	4.031.802	6.901.574	2.403.311	13.336.687
b - Insediamento giovani agricoltori	36.249.409	25.374.582	10.874.819	72.498.809
c - Formazione				-
d - Prepensionamento				-
e - Zone svantaggiate (indennità compensativa)	10.335.960	10.335.960	-	20.671.920
f - Misure agroambientali	1.489.748	1.489.748	-	2.979.497
g - Miglioramento trasformazione e commercializz.				-
h - Imboschimento superfici agricole				-
i - Altre misure forestali				-
j - Miglioramento fondiario				-
k - Ricomposizione fondiaria				-
l - Avviamento servizi sostituz./assistenza alla gestione agricola				-
m - Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	542.573	379.801	162.772	1.085.145
n - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale				-
o - Rinnovamento e migl. villaggi e tutela patrimonio rurale				-
p - Diversificazione attività settore agricolo ed affini				-
q - Gestione risorse idriche in agricoltura				-
r - Sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali				-
s - Incentivazione attività turistiche ed artigianali				-
t - Tutela ambiente-agricoltura, silvicoltura, benessere animali				-
u - Ricostruzione potenziale agricolo per disastri naturali				-
v - Ingegneria finanziaria				-
Valutazione				-
Misure in corso	54.614	114.689	49.152	218.455
Reg. (CE) 2079/92 Prepensionamento vecchio regime	1.468.761	1.439.939	-	2.908.700
Reg. (CE) 2078/92 Mis. Agroambientali vecchio regime	251.697.630	251.647.938	-	503.345.568
Reg. (CE) 2080/92 Mis. Forestali vecchio regime	50.636.709	48.268.174	-	98.904.883
<b>Spesa totale 2000</b>	<b>356.507.205</b>	<b>345.952.405</b>	<b>13.490.054</b>	<b>715.949.665</b>

Fonte: elaborazione INEA su dati AGEA.

Infatti nell'anno 2000 la spesa pubblica è stata di circa 716 milioni di euro dei quali ben il 70% sono imputati al pagamento delle misure agroambientali ereditate dalla programmazione precedente; se aggiungiamo anche i pagamenti relativi ai vecchi regolamenti (CEE) 2079/92 e 2080/92 la percentuale sale a circa l'85% della spesa totale. Per quello che riguarda le misure della nuova programmazione, nel 2000 ne sono state attivate solo cinque; tra queste la quota maggiore di contributi erogati è andata all'insediamento dei giovani (10%), misura che evidentemente ha richiesto tempi minori di attuazione in quanto basata su procedure già consolidate durante il precedente periodo ma soprattutto poiché alcune Regioni hanno consentito il finanziamento delle domande

<sup>6</sup> Cfr. capitolo 16.

presentate nel corso del precedente periodo di programmazione purché ammissibili ai sensi del proprio PSR (tab. 5.2)<sup>7</sup>.

**Tab. 5.3 - Pagamenti FEOGA annualità 2001 (euro)**

Descrizione	Spesa FEOGA	Spesa nazionale	Spesa regionale	Totale spesa pubblica
a - Investimenti nelle aziende agricole	36.256.667	51.146.019	21.920.068	109.322.754
b - Insediamento giovani agricoltori	41.982.976	30.678.694	12.977.577	85.639.247
c - Formazione	3.495.490	2.446.843	1.048.647	6.990.980
d - Prepensionamento	261.439	261.439	-	522.879
e - Zone svantaggiate (indennità compensativa)	33.736.149	33.736.149	7.465.082	74.937.380
f - Misure agroambientali	56.902.217	56.906.508	-	113.808.726
g - Miglioramento trasformazione e commercializz.	17.105.784	19.011.370	8.151.164	44.268.318
h - Imboschimento superfici agricole	905.647	905.398	-	1.811.044
i - Altre misure forestali	6.288.363	6.215.479	2.662.865	15.166.707
j - Miglioramento fondiario	472.103	485.663	208.103	1.165.868
k - Ricomposizione fondiaria				-
l - Avviamento servizi sostituz./assistenza alla gestione agricola	3.028.437	3.217.680	1.379.077	7.625.193
m - Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	410.059	371.549	159.245	940.853
n - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	1.778.470	2.379.717	1.020.094	5.178.282
o - Rinnovo e migl. villaggi e tutela patrimonio rurale	288.030	302.432	129.614	720.076
p - Diversificazione attività settore agricolo ed affini	3.047.195	3.547.230	1.520.239	8.114.664
q - Gestione risorse idriche in agricoltura	3.952.891	3.780.417	1.620.555	9.353.863
r - Sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali	3.405.980	2.590.165	1.110.034	7.106.179
s - Incentivazione attività turistiche ed artigianali	423.580	577.612	247.537	1.248.729
t - Tutela ambiente-agricoltura, silvicoltura, benessere animali	1.469.225	2.001.196	857.958	4.328.379
u - Ricostruzione potenziale agricolo per disastri naturali	128.810	235.657	100.996	465.462
v - Ingegneria finanziaria	375.000	612.500	262.500	1.250.000
Valutazione	86.221	63.972	27.405	177.598
Misure in corso	1.965.285	3.269.877	1.401.376	6.636.539
Reg. (CEE) 2079/92 Prepensionamento vecchio regime	641.155	642.213	-	1.283.369
Reg. (CEE) 2078/92 Mis. Agroambientali vecchio regime	132.907.384	133.193.326	-	266.100.709
Reg. (CEE) 2080/92 Mis. Forestali vecchio regime	38.058.311	37.018.113	-	75.076.424
<b>Spesa totale 2001</b>	<b>389.372.867</b>	<b>395.597.218</b>	<b>64.270.136</b>	<b>849.240.221</b>

Fonte: elaborazione INEA su dati AGEA.

Come si può osservare (tab. 5.3), nell'anno 2001 sono stati erogati contributi su tutte le misure previste, ad eccezione della misura *k* "ricomposizione fondiaria", anche se alcune – prepensionamento, commercializzazione dei prodotti di qualità, rinnovamento e miglioramento villaggi, ricostruzione potenziale agricolo – con una quantità di risorse erogate minima<sup>8</sup>. Una quota rilevante della spesa pubblica continua ad essere destinata ai pagamenti derivanti dal vecchio regime, la somma

<sup>7</sup> In taluni casi, questo ha portato al finanziamento di imprenditori che avevano superato, al momento del pagamento, il limite dei quarant'anni d'età stabilito.

<sup>8</sup> Ciò è dovuto anche al fatto di essere state già attivate solo in un numero di Regioni molto esiguo: Toscana e Veneto per quello che riguarda la misura *d*; Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto per la misura *m*; Liguria per la misura *o*; Liguria, Lombardia e Toscana per la *u*.

delle misure in corso<sup>9</sup> e dei pagamenti relativi ai regolamenti (CEE) 2078/92, 2079/92 e 2080/92 rappresenta infatti il 41% del totale. Tra le misure previste dal reg. (CE) 1257/99 quelle che hanno attivato la spesa maggiore sono sempre le misure “tradizionali”: le misure agroambientali (13%), gli investimenti nelle aziende agricole (13%), l’insediamento dei giovani agricoltori (10%), le indennità compensative per le zone svantaggiate (9%) e la misura per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (5%).

## 5.2 La strategia di sviluppo

L’esame della strategia di sviluppo adottata dalle 14 Regioni del Centro-Nord mostra una sostanziale similitudine nella struttura degli obiettivi e nell’articolazione degli interventi.

Le Regioni hanno individuato gli obiettivi globali del Piano; da questi vengono fatti discendere gli obiettivi specifici e gli obiettivi operativi. Per quanto riguarda gli obiettivi globali del PSR, la definizione generalmente adottata dalle amministrazioni regionali può essere sintetizzata nel voler garantire un adeguato sviluppo nelle aree rurali e valorizzare le risorse umane e naturali del territorio. In alcuni Piani viene enunciata esplicitamente come obiettivo globale la necessità di “garantire la permanenza della popolazione rurale”<sup>10</sup>.

Per il raggiungimento degli obiettivi le misure del Piano vengono organizzate in Assi prioritari d’intervento<sup>11</sup>. Ogni Asse ha un obiettivo globale che viene fatto coincidere con gli obiettivi specifici del Piano. Tutte le Regioni hanno individuato tre Assi d’intervento che, seppure nella diversità delle forme lessicali utilizzate, presentano una sostanziale coincidenza, anche sulla scorta di un documento di orientamento per la programmazione elaborato dal MIPAF:

- un Asse settoriale con il quale si punta all’ammodernamento, al miglioramento della competitività e dell’efficienza del sistema produttivo agricolo e agroindustriale, e che denomineremo Asse “Competitività” (Asse C);
- un Asse “Ambiente”, che racchiude gli interventi volti a salvaguardare, valorizzare, migliorare e tutelare le risorse ambientali, naturali e paesaggistiche (Asse A);
- un Asse che possiamo definire “Sostegno del territorio rurale”, che si pone come obiettivi il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali attraverso la diversificazione economica e il miglioramento di servizi ed infrastrutture (Asse S).

Per quello che riguarda l’Asse “Competitività”, tra gli obiettivi individuati ciascuna amministrazione pone una maggiore o minore enfasi su:

- il potenziamento della competitività e della struttura produttiva agricola, anche attraverso la diversificazione (Lazio, Lombardia, Emilia, Abruzzo, Umbria) dell’azienda agricola;
- il miglioramento della competitività delle imprese di trasformazione e commercializzazione (Lazio, Lombardia, Veneto);
- l’introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative (Lazio, Veneto, Bolzano)
- il sostegno alle produzioni di qualità (Toscana, Friuli, Marche, Umbria, Veneto, Bolzano).

9 Il finanziamento della voce “misure in corso” è concesso in forza dell’articolo 4 del reg. 2603/99; può pertanto comprendere il pagamento di spese derivanti dalla passata programmazione a valere sui regg. 1696/71, 404/93, 2200/96, 4256/88, 1610/89, 867/90, 950/97, 951/97 e 952/97 del Consiglio.

10 PSR della Provincia di Bolzano, ma il medesimo obiettivo globale si ritrova nei PSR del Friuli, Umbria e Veneto.

11 Nel PSR della Regione Abruzzo vengono individuate tre “priorità di intervento” del tutto assimilabili agli assi previsti nei Piani delle altre Regioni.

In alcuni Piani viene poi posto come obiettivo all'interno di questo Asse, la riqualificazione delle risorse umane, con particolare attenzione ai giovani (Umbria, Lazio, Lombardia) ed alle donne (Lazio). Inoltre la regione Abruzzo vi inserisce anche il sostegno e la diffusione dell'agricoltura biologica.

Nell'Asse "Ambiente" gli obiettivi possono essere molteplici e le diverse Regioni hanno operato scelte diverse in funzione degli aspetti territoriali ed ambientali ai quali si voleva dare risalto. Tra le priorità previste, oltre alla generale promozione di metodi di coltivazione maggiormente eco-compatibili (Lazio, Toscana, Lombardia, Friuli, Emilia Romagna, Veneto, Bolzano, Piemonte, Valle d'Aosta, Trento), mediante l'introduzione di metodi di coltivazione biologica ed integrata ma anche attraverso processi di estensivizzazione dei processi produttivi (Abruzzo, Lombardia, Friuli, Bolzano, Trento), le Regioni hanno preso in considerazione:

- la cura dello spazio e del territorio rurale e la manutenzione del territorio (Lazio, Abruzzo, Toscana, Liguria, Friuli, Emilia Romagna, Umbria, Veneto, Piemonte, Valle d'Aosta);
- l'imboschimento delle superfici agricole (Lazio, Abruzzo, Lombardia, Friuli, Emilia Romagna);
- la salvaguardia delle superfici boscate e il loro miglioramento (Friuli, Emilia Romagna, Trento);
- la salvaguardia di determinate razze animali (Lombardia, Trento) e la tutela della biodiversità (Emilia Romagna, Umbria, Piemonte, Trento).

Alcune Regioni (Bolzano, Trento, Toscana) hanno inserito in questo Asse l'obiettivo di compensare gli agricoltori che operano in zone svantaggiate o sottoposte a vincoli ambientali allo scopo di evitare l'abbandono di vaste superfici agricole.

Nell'Asse "Sostegno del territorio rurale" le Regioni hanno inserito diversi obiettivi:

- lo sviluppo di servizi e infrastrutture per le popolazioni rurali (Abruzzo, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Veneto, Piemonte, Valle d'Aosta, Trento);
- il sostegno ai redditi degli agricoltori nelle aree svantaggiate o sottoposte a vincoli ambientali (Abruzzo);
- la diversificazione delle attività allo scopo di creare fonti alternative e/o complementari di reddito (Lazio, Toscana, Friuli, Emilia, Umbria, Veneto, Bolzano, Piemonte, Trento);
- la valorizzazione dei prodotti di qualità e dei prodotti tipici (Lazio, Liguria, Friuli, Emilia, Bolzano, Piemonte, Valle d'Aosta);
- la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e architettonico delle aree rurali (Lazio, Lombardia, Friuli, Emilia, Bolzano, Valle d'Aosta);
- il miglioramento del livello di conoscenza e professionalità degli agricoltori (Liguria, Veneto);
- il miglioramento della disponibilità e della velocità di circolazione delle informazioni (Veneto).

Alcune Regioni inseriscono tra gli obiettivi di questo Asse anche la tutela delle risorse ambientali (Lombardia, Bolzano, Trento), l'introduzione di metodi di coltivazione a basso impatto ambientale (Liguria) o il mantenimento e lo sviluppo delle funzioni economiche, sociali ed ecologiche delle foreste nelle zone rurali (Veneto, Bolzano).

Per il raggiungimento degli obiettivi enunciati le Regioni potevano utilizzare tutte le misure previste dai regg. (CE) 1257/99 e 445/2002 o parte di esse; delle 22 misure previste dai regolamenti solamente la misura "agroambientale"<sup>12</sup> doveva essere obbligatoriamente attivata (articolo 43 comma 2 del reg. (CE) 1257/99).

---

12 Classificata come misura *f* dal reg. (CE) 445/2002.

Le Regioni hanno scelto di attuare, come evidenziato dalla tabella 5.4, un numero di misure molto elevato, con Liguria, Marche, Piemonte ed Umbria che ne hanno attivato ben 20 su 22. Un'eccezione è costituita dalle Valle d'Aosta che ha deciso di inserire nel PSR un numero minimo di misure (appena 5), attivando, però, gli altri interventi ritenuti necessari per conseguire gli obiettivi del piano mediante misure finanziate esclusivamente con fondi regionali<sup>13</sup>.

Tra le altre Regioni che hanno scelto di attivare un numero di misure più limitato troviamo il Friuli Venezia Giulia con solo 10 misure<sup>14</sup>, l'Abruzzo con 12 e l'Emilia Romagna con 14 misure.

Esaminando le scelte delle Regioni con riguardo alle singole misure, notiamo che le misure *b*, *e*, ed *i* sono le uniche ad essere state previste in tutti i PSR, oltre alla misura *f* a cui, come già detto, non era possibile rinunciare. A queste seguono le misure *a*, *c*, e *g* che sono state attivate da tutte le Regioni ad eccezione della Val d'Aosta che ha però previsto la loro attuazione con aiuti di Stato.

**Tab. 5.4 - Misure attivate dalle Amministrazioni regionali e provinciali all'interno dei PSR**

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v		
Piemonte	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	20
Valle d'Aosta		•		•	•	•			•															5
Lombardia	•	•	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•			•	•		18
P.A. Bolzano	•	•	•	•	•	•	•		•		•	•	•			•	•	•	•	•				16
P.A. Trento	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•				•		•	•	•	•	•	•		16
Veneto	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•				•	19
Friuli V.G.	•	•	•		•	•	•	•	•			•							•					10
Liguria	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	20
Emilia R.	•	•	•		•	•	•	•	•			•		•	•	•	•	•			•			14
Toscana	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•		19
Umbria	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	20
Marche	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	20
Lazio	•	•	•		•	•	•	•	•	•			•	•	•	•	•	•	•	•	•			17
Abruzzo	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•				•		•								12

Fonte: elaborazione INEA su dati PSR.

All'interno degli Assi le Regioni hanno individuato quali misure attivare per il conseguimento degli obiettivi enunciati.

Per quello che riguarda l'Asse "Competitività" l'obiettivo prioritario è di migliorare la competitività e la struttura produttiva delle aziende agricole. La misura più attinente a questo scopo è la misura *a* "investimenti nelle aziende agricole" che è stata, come detto, attuata praticamente da tutte le Amministrazioni regionali e provinciali.

La misura prevede un sostegno, mediante contributi in conto capitale, agli investimenti aziendali, allo scopo di "migliorare i redditi agricoli, le condizioni di vita, di lavoro e di produzione, nel rispetto dei requisiti ambientali, di igiene e benessere degli animali"<sup>15</sup>.

13 Il reg. (CE) 1257/99 prevede esplicitamente (art. 52 reg. (CE) 1257/99, art. 41 reg. (CE) 445/2002) la possibilità di notificare alla Commissione, per l'approvazione nell'ambito della programmazione 2000-2006, finanziamenti supplementari, aiuti di Stato, che si aggiungano al cofinanziamento delle misure di sviluppo rurale beneficiarie del sostegno comunitario. La Valle d'Aosta ha invece seguito la procedura di notificare a parte questi aiuti a finanziamento regionale, anche se coerenti con la programmazione relativa allo sviluppo rurale. Cfr. il capitolo 15.

14 Anche il Friuli ha finanziato con fondi propri quattro misure a fronte di Leggi regionali già notificate presso la Commissione; si veda a proposito il capitolo 15.

15 Per un'analisi dettagliata delle caratteristiche degli interventi previsti dalla misura si rinvia al capitolo 8.

All'interno della misura alcune Regioni<sup>16</sup> accordano priorità ai giovani agricoltori, in stretta connessione quindi anche con la misura a favore dell'“insediamento dei giovani agricoltori”. A quest'ultima viene attribuita rilevante importanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi di questo Asse, in considerazione del fatto che viene inserita da tutte le Amministrazioni regionali e provinciali, considerandosi fondamentale l'inserimento di professionalità nuove, purché sia dimostrata la loro competenza, allo scopo di combattere la “senilizzazione” del settore.

L'obiettivo di garantire redditi maggiori all'interno dell'azienda viene perseguito da alcune Regioni attraverso la diversificazione delle attività all'interno delle singole aziende. Per questo scopo vengono previste le misure  $p$ <sup>17</sup> “diversificazione delle attività nel settore agricolo” e  $s$ <sup>18</sup> “incentivazione di attività turistiche e artigianali”, in quanto misure che servono ad incentivare attività generatrici di reddito non direttamente legate alla produzione agricola<sup>19</sup>. Da notare che alcune Regioni, ad esempio Lazio ed Emilia, che pure avevano inserito tra gli obiettivi dell'Asse C la diversificazione, hanno ritenuto più opportuno prevedere le misure precedentemente citate nell'Asse dedicato al Sostegno del territorio rurale. Inoltre, Veneto, Toscana e Marche hanno previsto misure di diversificazione come componenti dell'Asse “Sostegno” mentre altre regioni<sup>20</sup> hanno inserito la “diversificazione delle attività” in un asse e l'“incentivazione di attività turistiche e artigianali” nell'altro. La Liguria ha previsto le misure  $p$  e  $s$  nello stesso Asse delle misure con finalità ambientale, denominando l'Asse “sviluppo economia agricola plurifunzionale”<sup>21</sup>.

Un altro obiettivo enunciato nelle strategie di diverse Regioni riguarda il raggiungimento di un miglior livello di competitività delle imprese di trasformazione e commercializzazione. Dedicata a questo obiettivo è la misura  $g$  “miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli che è stata attuata da tutte le Regioni<sup>22</sup>.

Per quanto concerne, invece, l'obiettivo di introdurre innovazioni tecnologiche ed organizzative, enunciato come obiettivo specifico in particolare nei PSR del Lazio e del Veneto, non esistono misure esplicitamente dedicate a questo obiettivo che, però, viene perseguito all'interno delle varie misure. In particolare, se si esaminano nel dettaglio le spese considerate ammissibili per le misure di investimento nelle aziende agricole e in quelle di trasformazione e commercializzazione, troviamo incentivi per l'acquisto di macchine e attrezzature nuove comprese quelle informatiche ed i relativi programmi e l'ammodernamento o introduzione in azienda di tecnologie, macchinari e attrezzature volte al risparmio energetico<sup>23</sup>; gli investimenti in strutture o dotazioni necessari all'ammodernamento dei sistemi di produzione, compresi investimenti finalizzati all'introduzione di sistemi di certificazione della qualità<sup>24</sup>; l'introduzione di moderne e innovative tecnologie volte a razionalizzare il ciclo di lavorazione, aumentare gli standard di sicurezza per i lavoratori superando

---

16 Abruzzo, Lazio, Liguria, Piemonte e Veneto in particolare.

17 Abruzzo, Lombardia, Piemonte, Umbria.

18 Provincia di Bolzano e Provincia di Trento.

19 Per un'analisi delle misure di diversificazione si rinvia al capitolo 13.

20 Piemonte, Umbria e Provincia di Bolzano.

21 L'inserimento di queste misure nell'asse dedicato alle problematiche ambientali deriva dalla loro destinazione anche alla realizzazione e miglioramento di strutture per attività sportive, escursionistiche, ricreative e culturali, legate all'attività agricola, alle tradizioni gastronomiche locali e alla fruizione dei beni ambientali e naturali e al finanziamento di spese per l'adesione a sistemi di qualità certificata all'interno dell'attività agrituristica (misura  $p$ ) nonché alla realizzazione di infrastrutture, concernenti il turismo e l'artigianato, collegate agli itinerari dei prodotti agricoli e forestali tipici ed alla realizzazione di infrastrutture turistiche all'interno dei parchi regionali o in altre zone sensibili, in collegamento con la fruizione turistica e didattica del territorio (misura  $s$ ).

22 Sempre eccetto il caso particolare della Valle d'Aosta.

23 PSR Lazio misura  $a$ .

24 PSR Veneto misura  $a$ .

i limiti previsti dalla normativa nazionale e comunitaria vigente e migliorare la qualità igienico sanitaria delle produzioni<sup>25</sup>.

Nell'esame degli obiettivi legati all'Asse C abbiamo anche evidenziato quello relativo al sostegno delle produzioni di qualità. Il riferimento a questo tipo di produzioni si traduce nell'attuazione della misura *m* "commercializzazione dei prodotti di qualità" da parte di dieci Regioni<sup>26</sup>, ma in realtà l'obiettivo viene perseguito in varie forme all'interno dei PSR ed in particolare all'interno delle misure *a* e *g*. Ad esempio per quello che riguarda la misura *a*, nel PSR Toscana viene prevista un'azione dedicata agli investimenti aziendali per la valorizzazione della qualità delle produzioni agricole, mentre il PSR Friuli assegna una priorità ai progetti di investimento riguardanti produzioni biologiche o altre produzioni di qualità. Per quello che riguarda la "trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli" viene data una rilevanza maggiore alle produzioni di qualità sia prevedendo una specifica priorità per progetti che consentono di migliorare o di controllare la qualità dei prodotti trasformati<sup>27</sup>, sia considerando ammissibili le spese per l'introduzione di sistemi di certificazione della qualità o di nuove tecnologie per il suo miglioramento<sup>28</sup>. In Abruzzo viene data priorità, all'interno della misura *g*, a progetti per la lavorazione e trasformazione dei prodotti provenienti dall'agricoltura biologica ed integrata.

L'Asse "Ambiente" ha come obiettivo primario la promozione di metodi di coltivazione eco-compatibili; come detto tutte le Regioni hanno dovuto attivare la misura *f* "misure agroambientali", che comprende molto spesso un grande numero di sottomisure ed azioni. L'intervento consiste in un premio annuale, in funzione della superficie sulla quale si adottano determinati "impegni", che tenga conto del mancato guadagno e dei costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto. Anche in questo caso per un'analisi della misura si rinvia al capitolo 10.

Tutte le Regioni hanno comunque introdotto almeno un'azione dedicata a fornire un sostegno agli imprenditori agricoli che intendono adottare o continuare ad utilizzare metodi di coltivazione "biologica" e hanno espressamente previsto negli obiettivi anche la promozione di metodi di coltivazione estensiva. Abruzzo, Lombardia, Friuli e Provincia di Trento prevedono azioni dedicate agli agricoltori che aumentano le superfici adibite a pascoli e prati-pascoli, come anche il PSR della Provincia di Bolzano che premia l'introduzione o il mantenimento di coltivazioni foraggere estensive.

Anche il raggiungimento degli obiettivi di cura e manutenzione dello spazio e del territorio rurale viene attuato all'interno delle varie azioni previste nell'ambito della misura *f* così come la salvaguardia di particolari razze animali e la tutela della biodiversità. La tutela del territorio agricolo è perseguita nella misura *f* mediante indennità compensative erogate alle imprese agricole a fronte di "impegni" di varia natura; a questa tipologia di intervento alcune Regioni<sup>29</sup> hanno aggiunto l'attivazione della misura *t* "tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali".

Questa misura consente, con diverse fattispecie da Regione a Regione, di sostenere azioni strutturali volte alla tutela dell'ambiente rurale nonché di azioni per la conservazione e la gestione sostenibile dei boschi. In altri casi la misura è finalizzata esclusivamente a promuovere la realizzazione o l'aggiornamento di strumenti di conoscenza e di prevenzione per gli ecosistemi forestali<sup>30</sup>

---

25 PSR Lazio misura *g*.

26 Da notare come Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria inseriscono la misura nell'Asse C mentre le altre Regioni nell'Asse dedicato al "Sostegno del territorio rurale".

27 Si vedano ad esempio i PSR di Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Veneto.

28 Si vedano ad esempio i PSR di Emilia Romagna, Provincia di Bolzano, Lazio, Toscana, Provincia di Trento.

29 Emilia, Lazio, Marche, Piemonte, Umbria e Province di Trento e Bolzano; inoltre il PSR Lombardia prevede la misura *t* all'interno dell'Asse S.

30 Regione Emilia Romagna.

ovvero a creare e rafforzare strumenti per l'analisi ed il monitoraggio del territorio in relazione al controllo del rischio idrogeologico<sup>31</sup>.

L'imboschimento delle superfici agricole<sup>32</sup> è stato attuato da quasi tutte le Regioni<sup>33</sup>, con la previsione di corrispondere anche in questo caso delle indennità per ettaro di superficie interessata dall'imboschimento a titolo di contributo alle spese di impianto, di manutenzione e di compensazione delle perdite di reddito subite.

La cura delle superfici boscate, la loro conservazione e miglioramento, viene realizzata attraverso la realizzazione della misura *i*, denominata "altre misure forestali", che prevede anch'essa una serie di interventi diversi dall'erogazione di premi per l'imboschimento di superfici non agricole al contributo ad investimenti realizzati per la raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della selvicoltura. Per un'analisi dettagliata delle misure *h* ed *i* si rinvia al capitolo 12.

La tutela dell'ambiente rurale viene anche perseguita con l'attuazione<sup>34</sup> della misura *e* "zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali" che mira a favorire la permanenza degli insediamenti agricoli nelle zone caratterizzate da svantaggi naturali mediante la concessione di un'indennità volta a compensare i costi e le perdite di reddito degli agricoltori che operano in queste zone. La misura ha una forte caratterizzazione ambientale poiché l'abbandono delle zone agricole costituisce una delle principali cause di degrado dell'ambiente nelle aree marginali. Proprio allo scopo di garantire la tutela ambientale di queste aree, il beneficiario dell'intervento è tenuto ad impegnarsi al rispetto delle buone pratiche agricole<sup>35</sup>.

L'Asse "Sostegno del territorio rurale" presenta maggiori differenze nelle scelte tra le varie Regioni; a livello di misure attivate si passa dalle due misure<sup>36</sup> previste da Abruzzo e Friuli alle dieci della Toscana. È difficile caratterizzare questo Asse in base ad una o più misure particolari non essendo possibile individuare nessuna misura che sia stata inserita esclusivamente in questo Asse. Le misure attivate sono comunque quasi tutte derivanti dal disposto dell'articolo 33 del reg. (CE) 1257/99 e quindi caratterizzate dalla finalità di promuovere l'adeguamento e lo sviluppo delle zone rurali.

### 5.3 Gli stanziamenti finanziari per le principali misure

Per quanto concerne la distribuzione delle risorse tra gli Assi di intervento, la maggior parte dell'assegnazione è stata destinata all'Asse "Ambiente" (tab. 5.5) a cui spetta più del 50% della spesa pubblica prevista. All'Asse "Competitività" sono invece destinati circa un terzo delle risorse mentre all'Asse S viene riservato solo il 12% della spesa pubblica totale.

A livello regionale lo squilibrio sopra descritto è fortemente accentuato in alcune Regioni come il Friuli (più del 72% delle risorse destinato all'Asse "Ambiente"), la Lombardia (62% della spesa pubblica e 72% delle risorse FEOGA) e l'Umbria (62% della spesa pubblica). Si tratta peraltro di Regioni che non hanno concentrato un gran numero di misure all'interno di questo Asse e che, fatta eccezione per il Friuli, prevedono comunque di attivare quasi tutte le misure previste (18 misure attivate dalla Lombardia e 20 misure dall'Umbria), con la conseguenza di dover suddividere una quota esigua di risorse sulla maggior parte degli interventi previsti.

---

31 Regione Marche.

32 Misura *h* nella definizione comunitaria.

33 Abruzzo, Emilia, Friuli, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana e Umbria, oltre a Piemonte, Veneto e Provincia di Trento che hanno inserito questa misura nell'Asse S.

34 Realizzata da tutte le Regioni e Amministrazioni Provinciali (inserita nell'Asse S dalla Regione Abruzzo).

35 La descrizione dettagliata delle buone pratiche agricole viene di norma inserita in allegato ai PSR.

36 Peraltro si tratta – per una delle due misure, la *e* per l'Abruzzo e la *m* per il Friuli – di misure attivate in altre Regioni negli Assi C e A.



Tra le altre Regioni il Veneto prevede una ripartizione maggiormente equilibrata, con il 18% delle risorse pubbliche assegnato all'asse S ed una quota maggiore di risorse per l'Asse C piuttosto che per quello ambientale, 41% contro circa il 38% della spesa pubblica. Anche la Liguria assegna quote simili ai primi due Assi (nell'ordine del 40%) e circa il 15% viene dedicato al Sostegno del territorio rurale.

**Tab. 5.5 - Risorse finanziarie divise per Asse prioritario di intervento**

Regione		Spesa Pubblica	Spesa FEOGA	% Spesa Pubblica	% Spesa FEOGA
Piemonte	Asse C	312,04	112,45	35,93	30,96
	Asse A	383,10	187,82	44,11	51,71
	Asse S	114,50	46,82	13,18	12,89
	Valutazione	0,30	0,15	0,03	0,04
	Misure in corso	58,51	16,00	6,74	4,40
	<b>Totale</b>	<b>868,45</b>	<b>363,24</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Valle d'Aosta	Asse C	7,25	2,90	6,08	6,63
	Asse A	110,37	40,25	92,64	91,98
	Asse S	0,00	0,00	0,00	0,00
	Valutazione	0,90	0,45	0,76	1,03
	Misure in corso	0,63	0,16	0,53	0,36
	<b>Totale</b>	<b>119,14</b>	<b>43,75</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Lombardia	Asse C	239,27	72,35	29,71	21,46
	Asse A	495,39	243,24	61,51	72,16
	Asse S	67,28	20,33	8,35	6,03
	Valutazione	0,51	0,19	0,06	0,06
	Misure in corso	2,98	0,97	0,37	0,29
	<b>Totale</b>	<b>805,44</b>	<b>337,07</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Bolzano	Asse C	72,67	26,90	27,33	22,67
	Asse A	80,52	40,17	30,28	33,85
	Asse S	33,91	12,21	12,75	10,29
	Valutazione	0,00	0,00	0,00	0,00
	Misure in corso	78,78	39,39	29,63	33,19
	<b>Totale</b>	<b>265,88</b>	<b>118,67</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Trento	Asse C	86,69	32,68	41,24	36,21
	Asse A	93,18	45,55	44,33	50,47
	Asse S	29,63	11,67	14,10	12,93
	Valutazione	0,70	0,35	0,33	0,39
	Misure in corso	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>Totale</b>	<b>210,20</b>	<b>90,25</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Veneto	Asse C	274,36	107,99	41,16	36,32
	Asse A	258,46	129,23	38,77	43,46
	Asse S	123,13	56,52	18,47	19,01
	Valutazione	2,64	1,32	0,40	0,44
	Misure in corso	8,05	2,29	1,21	0,77
	<b>Totale</b>	<b>666,64</b>	<b>297,35</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Friuli V. G.	Asse C	43,74	17,81	20,54	17,86
	Asse A	154,74	77,17	72,65	77,37
	Asse S	14,38	4,72	6,75	4,73
	Valutazione	0,00	0,00	0,00	0,00
	Misure in corso	0,12	0,04	0,06	0,04
	<b>Totale</b>	<b>212,98</b>	<b>99,74</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

(segue)

<b>Regione</b>		<b>Spesa Pubblica</b>	<b>Spesa FEOGA</b>	<b>% Spesa Pubblica</b>	<b>% Spesa FEOGA</b>
Liguria	Asse C	84,62	30,04	40,17	34,49
	Asse A	91,45	41,97	43,41	48,19
	Asse S	32,13	13,87	15,25	15,93
	Valutazione	1,20	0,60	0,57	0,69
	Misure in corso	1,26	0,61	0,60	0,70
	Totale	210,66	87,08	100,00	100,00
Emilia R.	Asse C	322,72	131,35	37,87	33,97
	Asse A	427,64	213,82	50,18	55,29
	Asse S	78,93	33,31	9,26	8,61
	Valutazione	3,86	1,93	0,45	0,50
	Misure in corso	19,06	6,29	2,24	1,63
	Totale	852,21	386,70	100,00	100,00
Toscana	Asse C	176,25	63,50	24,13	19,31
	Asse A	410,56	201,28	56,21	61,19
	Asse S	140,60	62,65	19,25	19,05
	Valutazione	3,00	1,50	0,41	0,46
	Misure in corso	0,00	0,00	0,00	0,00
	Totale	730,41	328,93	100,00	100,00
Umbria	Asse C	89,23	34,85	22,16	19,40
	Asse A	246,83	119,88	61,31	66,74
	Asse S	64,30	24,17	15,97	13,46
	Valutazione	0,60	0,30	0,15	0,17
	Misure in corso	1,66	0,42	0,41	0,23
	Totale	402,61	179,61	100,00	100,00
Marche	Asse C	187,54	62,84	41,60	33,89
	Asse A	207,42	101,95	46,01	54,98
	Asse S	50,07	18,17	11,11	9,80
	Valutazione	0,78	0,38	0,17	0,20
	Misure in corso	5,02	2,09	1,11	1,13
	Totale	450,83	185,43	100,00	100,00
Lazio	Asse C	186,86	72,43	31,92	28,36
	Asse A	326,97	153,56	55,86	60,13
	Asse S	67,16	27,20	11,47	10,65
	Valutazione	2,94	1,47	0,50	0,58
	Misure in corso	1,43	0,72	0,24	0,28
	Totale	585,36	255,38	100,00	100,00
Abruzzo	Asse C	113,73	44,11	38,87	33,25
	Asse A	140,28	69,39	47,95	52,31
	Asse S	38,27	19,01	13,08	14,33
	Valutazione	0,30	0,15	0,10	0,11
	Misure in corso	0,00	0,00	0,00	0,00
	Totale	292,58	132,66	100,00	100,00
ITALIA	Asse C	2.196,98	812,19	32,92	27,95
	Asse A	3.426,90	1.665,28	51,35	57,31
	Asse S	854,27	350,64	12,80	12,07
	Valutazione	17,73	8,79	0,27	0,30
	Misure in corso	177,50	68,97	2,66	2,37
	Totale	6.673,39	2.905,87	100,00	100,00

Fonte: elaborazione INEA su dati PSR.

Riprendendo una precedente analisi effettuata sulle misure previste dai PSR (INEA, 2000) a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti, allo scopo di analizzare più nel dettaglio la programmazione finanziaria delle diverse Regioni, appare utile aggregare le misure in macro categorie omogenee in funzione delle priorità individuabili nelle misure stesse, considerando comunque che molti interventi, pur essendo prioritariamente finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi, possono generare effetti che ne influenzano positivamente anche altri. Le categorie individuate sono:

- ammodernamento delle strutture: comprendente le misure “investimenti nelle aziende agricole, insediamento dei giovani agricoltori, prepensionamento, miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, miglioramento fondiario, ricomposizione fondiaria;
- formazione;
- ambiente: comprendente le misure agroambientali, imboschimento delle superfici agricole, altre misure forestali, tutela dell’ambiente in relazione all’agricoltura;
- zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali<sup>37</sup>;
- sostegno del territorio rurale: comprendente misure di diversificazione, di miglioramento delle infrastrutture, di miglioramento dei servizi per le imprese e la popolazione rurale<sup>38</sup>;
- altre misure: comprendente le misure in corso e la valutazione dei PSR.

Dalla riaggregazione delle misure effettuata emerge comunque la netta predominanza delle risorse destinate alla tutela ed al miglioramento delle risorse naturali delle zone rurali. Alla categoria “Ambiente” sono infatti destinate il 48,5% delle risorse disponibili. All’interno della categoria “Ambiente”, oltre alle misure agroambientali, particolare importanza viene conferita alle misure destinate alla silvicoltura in generale a cui vengono riservati più dell’11% delle risorse per un ammontare totale pari a 767 milioni di euro<sup>39</sup>.

Segue, per ammontare di risorse la categoria destinata all’ammodernamento delle strutture che dispone di quasi 2.000 milioni di euro ed il cui peso percentuale ammonta a quasi il 30%; all’interno di questa categoria le risorse destinate a prepensionamento, miglioramento fondiario e ricomposizione fondiaria appaiono molto modeste.

Alla formazione vengono destinati solamente 50 milioni di euro pari ad una percentuale inferiore all’1% delle risorse complessive<sup>40</sup>.

All’interno della categoria “sostegno del territorio rurale”, data la notevole varietà delle misure qui inserite, abbiamo individuate tre sottocategorie: misure di diversificazione, misure dedicate alle infrastrutture e misure dedicate a servizi per le imprese e la popolazione rurale. Tra queste, le misure dedicate alle infrastrutture ricevono uno stanziamento di circa 400 milioni di euro pari al 6% delle risorse; al contrario ai “servizi” vengono destinati solo 162 milioni di euro (2,4%). Alle misure di “diversificazione” competono invece poco più del 4% delle risorse; percentuale che appare esigua se riferita all’importanza conferita a questo tipo di misure in sede di definizione delle linee strategiche dei PSR.

L’ultima categoria considerata comprende le misure in corso e le risorse destinate alla valutazione per un ammontare totale di 195 milioni di euro pari a quasi il 3% della disponibilità totale.

---

37 In questa sede si preferisce considerare questa misura separatamente da quelle ambientali per le sue caratteristiche peculiari, nonostante nei PSR viene sempre inserita (eccetto per l’Abruzzo) nell’asse “Ambiente” stante la sua valenza di salvaguardia rispetto al degrado ambientale derivante dall’abbandono di determinate aree svantaggiate.

38 Si tratta in pratica di tutte le misure elencate nell’articolo 33 del reg. (CE) 1257/99 con esclusione delle misure di miglioramento e ricomposizione fondiaria e di tutela dell’ambiente le cui caratteristiche rispondono alle priorità individuate all’interno della prima e della terza categoria.

39 Comprensivo delle risorse destinate all’imboschimento delle superfici agricole e delle altre misure forestali.

40 Cfr. capitolo 14.

**Tab. 5.6 - Risorse finanziarie divise per categoria di intervento**

Tipologie di intervento	Spesa pubblica	%
<b>Ammodernamento strutture</b>	<b>1.981,82</b>	<b>29,70</b>
Investimenti nelle aziende agricole	1037,95	15,55
Trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli	501,59	7,52
Insediamiento dei giovani agricoltori	365,07	5,47
Prepensionamento	22,91	0,34
Miglioramento fondiario	41,85	0,63
Ricomposizione fondiaria	12,45	0,19
<b>Formazione</b>	<b>50,57</b>	<b>0,76</b>
<b>Sostegno del territorio rurale</b>	<b>843,69</b>	<b>12,63</b>
<i>Diversificazione</i>	<i>281,91</i>	<i>4,23</i>
Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	71,79	1,08
Diversificazione delle attività del settore agricolo	146,55	2,20
Incentivazione delle attività turistiche e artigianali	63,57	0,95
<i>Infrastrutture</i>	<i>399,65</i>	<i>5,98</i>
Rinnovamento e miglioramento dei villaggi	52,69	0,79
Gestione delle risorse idriche in agricoltura	147,78	2,21
Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali	151,10	2,26
Ricostituzione potenziale danneggiato da disastri naturali	48,08	0,72
<i>Servizi alle imprese ed alla popolazione</i>	<i>162,13</i>	<i>2,42</i>
Avviamento servizi sostituzione e assistenza alla gestione	46,06	0,69
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	81,71	1,22
Ingegneria finanziaria	34,36	0,51
<b>Ambiente</b>	<b>3235,75</b>	<b>48,48</b>
Misure agroambientali	2367,17	35,47
Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura	101,77	1,52
<i>Silvicoltura</i>	<i>766,81</i>	<i>11,49</i>
Imboschimento delle superfici agricole	431,38	6,46
Altre misure forestali	335,43	5,03
<b>Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali</b>	<b>366,32</b>	<b>5,49</b>
<b>Altro</b>	<b>195,23</b>	<b>2,93</b>
Misure in corso	177,50	2,66
Valutazione	17,73	0,27
<b>Totale</b>	<b>6.673,38</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione INEA su dati PSR.

Esaminando la ripartizione delle risorse a livello delle singole misure (tabella 5.7), emerge come una parte molto importante delle risorse, più del 35% del totale per un ammontare pari a 2.367 milioni di Euro, sia stato destinato alla sola misura *f*, anche se deve essere considerato che parte di queste risorse sono necessarie per il pagamento degli impegni pregressi derivanti dal precedente periodo di programmazione.

Gli investimenti nelle aziende agricole sono la seconda misura per importanza finanziaria con il 15% delle risorse pari a più di un miliardo di euro, che sommati agli stanziamenti per la misura *f* costituiscono oltre il 50% del totale.

Altre misure a cui viene destinata una percentuale significativa di risorse sono il “miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli” (7,5%), l’imboschimento delle superfici agricole (6,5%), le indennità per le zone svantaggiate e le zone soggette a vincoli ambientali (5,5%), l’insediamento dei giovani agricoltori (5,5%) e le altre misure forestali (5%). Il totale degli stanziamenti per queste sette misure costituisce una quota pari al 80% delle risorse disponibili.

**Tab. 5.7 - Risorse finanziarie ripartite per misura**

Misura	Spesa pubblica	Spesa FEOGA	% spesa pubblica	% FEOGA
a Investimenti nelle aziende agricole	1.037,95	337,63	15,55	11,62
b Insediamento dei giovani agricoltori	365,07	176,48	5,47	6,07
c Formazione	50,57	25,24	0,76	0,87
d Prepensionamento	22,91	11,45	0,34	0,39
e Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	366,32	168,22	5,49	5,79
f Misure agroambientali	2.367,17	1.183,58	35,47	40,73
g Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	501,59	183,28	7,52	6,31
h Imboschimento delle superfici agricole	431,38	216,54	6,46	7,45
i Altre misure forestali	335,43	140,87	5,03	4,85
j Miglioramento fondiario	41,85	16,46	0,63	0,57
k Ricomposizione fondiaria	12,45	4,48	0,19	0,15
l Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	46,06	19,04	0,69	0,66
m Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	71,79	27,25	1,08	0,94
n Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	81,71	30,88	1,22	1,06
o Rinnovo e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale	52,69	22,15	0,79	0,76
p Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito	146,55	52,59	2,20	1,81
q Gestione delle risorse idriche in agricoltura	147,78	57,28	2,21	1,97
r Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	151,10	65,55	2,26	2,26
s Incentivazione delle attività turistiche e artigianali	63,57	22,24	0,95	0,77
t Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali	101,77	37,12	1,52	1,28
u Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione	48,08	18,91	0,72	0,65
v Ingegneria finanziaria	34,36	10,87	0,51	0,37
Misure in corso	177,50	68,96	2,66	2,37
Valutazione	17,73	8,79	0,27	0,30
<b>Totale</b>	<b>6.673,39</b>	<b>2.905,87</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione INEA su dati PSR.

Alle restanti 14 misure sono quindi destinati meno del 20% delle risorse<sup>41</sup>; in particolare appare estremamente esigua la percentuale per misure come quelle dedicate al miglioramento fondiario, alla ricomposizione fondiaria e all'avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole. Si tratta di misure che comunque vengono attivate da almeno la metà delle Amministrazioni interessate e che, pur comportando una spesa a carico dell'amministrazione inferiore rispetto a misure di altro genere, richiederebbero certamente un ammontare maggiore di risorse per potersi rivelare utili al conseguimento degli obiettivi prefissati<sup>42</sup>.

Se esaminiamo la somma delle quote destinate alle ex misure di accompagnamento e alle zone svantaggiate, la cui analisi relativamente alle Regioni in obiettivo 1 è stata svolta nel capitolo 4, otte-

41 Si tenga in considerazione che circa il 3% del totale è stanziato per la valutazione e il pagamento delle misure in corso.

42 In particolare alla misura *k* sono destinati appena 12 milioni di euro, comprensivi degli stanziamenti previsti da sette amministrazioni regionali e provinciali.

niamo una percentuale di risorse destinate a questi interventi pari a circa il 48% della spesa pubblica totale. Nelle Regioni in obiettivo 1 questa percentuale, calcolata ovviamente sul totale di risorse destinate allo sviluppo rurale, è invece inferiore; attestandosi solamente intorno al 30%<sup>43</sup>.

## 5.4 Le priorità settoriali

All'interno della programmazione una funzione rilevante dovrebbe essere ricoperta dall'individuazione di priorità che tengano in considerazione i punti di forza e di debolezza dei diversi settori in relazione alla realtà produttiva regionale. Nei PSR l'applicazione degli interventi in funzione dei settori produttivi viene prevista all'interno delle misure di intervento *a* "investimenti nelle aziende agricole e *g* "miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli". Nell'ambito di queste due misure, infatti, le Regioni hanno individuato quali settori possono essere interessati dagli interventi in questione, spesso stabilendo per ogni settore delle limitazioni o eccezioni specifiche<sup>44</sup>.

Le scelte delle Regioni anche in questo caso presentano notevoli differenze; alcune hanno optato per un'applicazione delle misure limitata a pochi settori; quelli che incidono maggiormente sulla produzione agricola della Regione stessa. È il caso dell'Umbria<sup>45</sup>, della Provincia di Bolzano<sup>46</sup> e dell'Abruzzo che includono, per gli interventi della misura *a*, solamente i settori ortofrutticolo, florovivaistico, delle piante industriali (patate e bietole) e zootecnico ma solo per i comparti bovino e ovicaprino (latte e carne) e avicunicolo (carne).

Anche la Liguria individua un numero limitato di settori interessati limitando ulteriormente gli interventi realizzabili con la misura *g*, ai settori dell'orticoltura e frutticoltura e della viticoltura agli investimenti realizzati da cooperative e altre associazioni di produttori e ai vini con marchio Doc, DOCG e IGT.

Le altre Regioni prevedono l'applicazione delle misure ad un numero di settori molto elevato che in alcuni casi comprende praticamente tutti i settori di base. Sembra quindi che in questi casi non si possa parlare di una programmazione che prevede vere e proprie priorità a livello settoriale. Le Regioni avrebbero piuttosto inteso operare una elencazione dei settori di intervento allo scopo di poter individuare in maniera maggiormente dettagliata gli interventi ritenuti ammissibili per ciascuno dei settori individuati. Non si riscontra quindi una attività di programmazione che voglia indirizzare la produzione in funzione di eventuali priorità settoriali, ma si lascia che siano indicatori di "mercato" come la produttività degli interventi proposti a fare preferire interventi in un settore piuttosto che in un altro, una volta che si sia dimostrato a livello "macro" che l'eventuale aumento di produzione in quel settore può trovare normale sbocco sul mercato<sup>47</sup>.

All'interno di alcuni piani viene data importanza ed attenzione particolare ad integrare le azio-

---

43 Cfr. capitolo 4, figura 4.1.

44 Nei PSR delle Province di Trento e Bolzano per quello che riguarda la misura *a* non sono stati individuati dei settori di intervento specifici ma solo delle tipologie di investimento che possono presentare delle differenze a seconda del settore a cui vengono applicate. Sempre il PSR di Trento prevede l'applicazione della misura *g* a tutti i settori della produzione di base con l'assegnazione solamente di una priorità per gli interventi che riguardano gli allevamenti di bovini da latte, la frutticoltura ed in particolare le pomacee e la viticoltura.

45 Sia la misura *a* che la misura *g* si applicano solo ai settori delle carni, del tabacco, dell'olio di oliva e al settore vitivinicolo; che rappresentano i principali settori per valore della produzione fatta però eccezione per il settore cerealicolo che rimane al secondo posto come valore della produzione sia nel 1999 che nel 2000.

46 Per la misura *a* si veda la nota 44; all'interno della misura *g* è prevista l'applicazione solo al settore frutticolo, vitivinicolo e lattiero-caseario.

47 Si veda a proposito l'articolo 6, reg. (CE) 1257/99.

ni a livello di filiera. In altre parole si pone l'obiettivo di incrementare la competitività del sistema agricolo ed agroindustriale in un contesto di filiera, o almeno di microfiliera, aziendale<sup>48</sup>.

Il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della propria azienda o di aziende comunque in sinergia tra di loro è fondamentale per garantire la competitività dell'intero sistema produttivo agricolo ed agroindustriale. Per la realizzazione di questo obiettivo le Regioni hanno operato scelte diverse, come promuovere investimenti relativi ad impianti per il trattamento dei prodotti della filiera<sup>49</sup>, garantire una priorità a progetti di investimento nelle aziende agricole realizzati da realtà inserite nella filiera agroindustriale<sup>50</sup>, prevedere il finanziamento di interventi finalizzati alla creazione di microfiliere produttive, in settori di modeste dimensioni, a condizione che almeno la metà del prodotto interessato dal progetto provenga direttamente dal beneficiario stesso<sup>51</sup>.

## 5.5 Le priorità territoriali

Dalla lettura dei vari Piani appare come la programmazione degli interventi che tenga conto degli svantaggi e delle differenze territoriali non incida in maniera determinante nel complesso delle decisioni strategiche adottate.

Analizzando i casi in cui viene conferita una priorità territoriale all'interno delle misure troviamo che la Regione Abruzzo prevede di applicare la misura *n* "servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" esclusivamente nelle zone di applicabilità del LEADER; la Liguria assegna una priorità per gli interventi delle misure *h*, *i* e *k* realizzati nelle zone parco; la Lombardia limita l'applicazione delle misure *j* ed *r* solo alle zone svantaggiate definite in analogia alla misura *e*; il Piemonte, l'Emilia Romagna ed il Veneto, all'interno della misura *f*, assegnano una priorità alle aree protette, ai SIC e ZPS, alle aree parco, alle zone di particolare interesse paesaggistico e ambientale, ecc.

Sempre all'interno della misura *f* la Regione Lazio ha previsto per ciascuna azione l'individuazione di zone omogenee che vengono ritenute eleggibili ai fini dell'applicazione delle pratiche agroambientali previste. Per l'individuazione di queste zone si è tenuto conto delle caratteristiche pedoclimatiche, dell'economia agricola e dell'impatto ambientale potenziale; particolare attenzione è stata prestata alle aree protette, ai SIC ed alle ZPS. Questa scelta ha comportato, ad esempio, una copertura geografica limitata, che esclude peraltro le zone di montagna, relativamente all'azione 1 "produzione integrata" per la quale sono anche stati individuati dei settori produttivi specifici allo scopo di privilegiare con aiuti più elevati colture con un più alto grado di intensività. Al contrario l'azione 7 "gestione dei sistemi pascolativi a bassa intensità" ha selezionato in maniera preclusiva le aree marginali e svantaggiate.

La Regione Piemonte prevede di applicare alcune misure dell'art. 33 (misure *n*, *r*, *s*) solamente nei Comuni montani mentre il Lazio ha individuato, in base a indici territoriali, cinque classi di Comuni e considera applicabili alcune misure dell'art. 33, o alcune azioni, solamente ai Comuni delle classi 1 e 2.

Inoltre, per ovvie esigenze normative, si tiene conto delle differenze territoriali nell'applicazione della misura *e* "zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali"; misura esplicitamen-

---

48 PSR Friuli V. G., Marche, Veneto, Abruzzo, Emilia Romagna.

49 Regione Emilia Romagna.

50 Regione Friuli Venezia Giulia.

51 Provincia di Trento.

te dedicata alle aziende agricole che operano in zone sottoposte a svantaggi naturali<sup>52</sup>. La previsione di un'indennità per gli agricoltori di queste zone ha lo scopo di compensare il reddito inferiore di questa categoria per poter garantirne la permanenza degli insediamenti agricoli in territori che altrimenti sarebbero a rischio di abbandono.

Come già evidenziato, la misura *e* è stata attivata in tutte le Regioni e Amministrazioni Provinciali anche se l'indennità non viene applicata con riferimento sia alle zone svantaggiate che alle zone sottoposte a vincoli ambientali a causa della mancata approvazione a livello comunitario dell'elenco delle zone soggette a vincolo ambientale, SIC e ZPS. L'attuazione della misura anche riguardo a tali aree, pertanto, dovrà essere stabilita nel corso della rimodulazione dei PSR nel 2003.

Per la definizione e la redazione delle zone svantaggiate le Regioni fanno riferimento alle Direttive del Consiglio 75/268/CEE e 75/273/CEE<sup>53</sup> del 28 aprile 1975; l'elenco delle zone così definite viene di norma riportato all'interno del Piano di sviluppo.

Alle zone svantaggiate viene conferita anche una priorità all'interno delle misure che prevedono investimenti aziendali mediante la concessione di una percentuale di cofinanziamento maggiore rispetto al resto del territorio. Si tratta comunque di una differenza nell'ordine, per la maggior parte dei casi<sup>54</sup>, dei 10 punti percentuali; differenza quindi che non sembra dimostrare una decisa preferenza per interventi realizzati in queste zone.

Le Regioni che fin d'ora prevedevano di affiancare alle zone svantaggiate anche le zone sottoposte a vincoli ambientali<sup>55</sup> hanno fatto riferimento per la loro individuazione ai Siti di interesse comunitario (SIC) e alle Zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva Habitat<sup>56</sup> e della direttiva Uccelli<sup>57</sup>. In alcuni casi i PSR assegnano anche delle priorità ad interventi di miglioramento della competitività aziendale, dall'insediamento dei giovani alla commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità, realizzati nelle zone svantaggiate.

Per concludere va rilevato come si sia scarsamente tenuto conto nelle scelte di programmazione della zonizzazione operata a livello comunitario con l'individuazione delle zone in obiettivo 2 e phasing out<sup>58</sup>. Il mancato riferimento a questa zonizzazione deve essere attribuito ai ritardi che ne hanno caratterizzato l'individuazione da parte dello Stato italiano; la definizione delle zone in obiettivo 2 e phasing out è infatti terminata con l'approvazione da parte della Commissione europea con decisione 2000/530/CE del 27 luglio 2000<sup>59</sup> poi modificata ulteriormente nel corso dell'anno 2001, mentre i PSR sono stati elaborati nel corso del 1999 per poi essere definitivamente approvati entro settembre 2000.

---

52 Articoli 13 e 16 reg. (CE) 1257/99.

53 Successivamente modificata dalla Direttiva 84/167/CEE.

54 I PSR delle Provincie di Trento e Bolzano non prevedono differenze in termini di percentuali di cofinanziamento in relazione alle zonizzazioni del territorio ed agli investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione e commercializzazione; il PSR di Bolzano prevede tuttavia una maggiorazione del 10% per le zone svantaggiate all'interno della misura *s* sottomisura A.

55 Abruzzo, Lombardia, Veneto.

56 Direttiva 92/43/CEE.

57 Direttiva 79/409/CEE.

58 Con l'esclusione del PSR Lombardia che prevede l'applicazione delle misure *o* e *t* solo nelle zone in obiettivo 2 e del PSR della Provincia di Bolzano che eleva all'80% il tasso di cofinanziamento per gli interventi della misura *q* localizzati in comprensori ricadenti nelle zone in obiettivo 2.

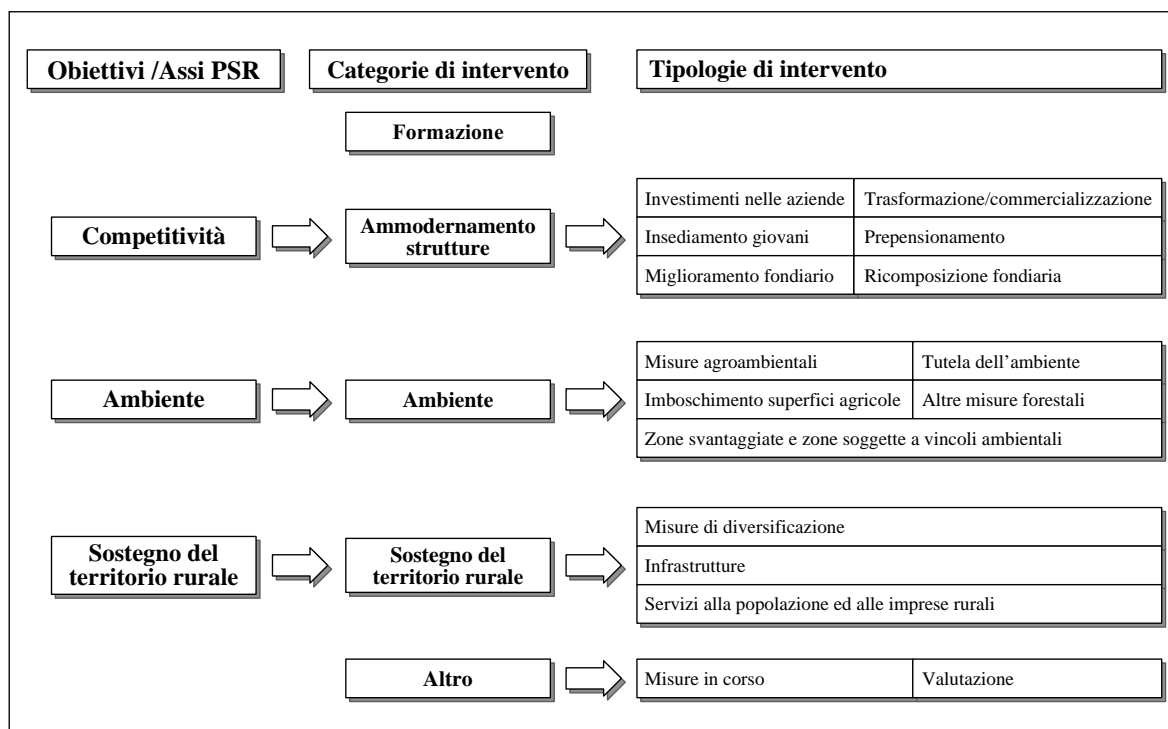
59 Pubblicata in GUCE L 223 del 4.9.2000.



## 5.6 Conclusioni

In questo capitolo si è cercato di fornire un quadro che sintetizzasse le scelte operate dalle Amministrazioni regionali e provinciali del Centro-Nord nella programmazione degli interventi per il settore primario nel nuovo periodo di programmazione. Uno schema di sintesi dell'organizzazione degli interventi all'interno dei Piani di sviluppo rurale e del loro legame con i loro obiettivi ed assi, è riportato nello schema 5.1.

**Schema 5.1 - Struttura degli interventi dei Piani di sviluppo rurali**



A conclusione delle analisi svolte occorre tornare in particolare sulle scelte operate in materia di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate che sono determinanti per l'effettiva realizzazione degli obiettivi stabiliti.

Nell'analizzare gli stanziamenti finanziari si è evidenziato come più di un terzo delle risorse disponibili viene destinato alla realizzazione della misura *f*; questa decisione è dettata dalla necessità di garantire il pagamento degli impegni assunti durante il precedente periodo di programmazione nell'ambito di intervento del reg. (CEE) 2078/92, impegni che sono a carico di questa programmazione così come previsto dalla nuova normativa comunitaria.

Analizzando la ripartizione finanziaria dei Piani si può calcolare che, all'interno della misura *f* la spesa da attribuire al pagamento di impegni derivanti dalla programmazione 1994-1999 ammonta a oltre il 40% delle risorse pubbliche stanziata mentre il totale di tutte le risorse destinato a pagamenti 1994/99 può essere stimato in circa il 23% delle risorse. Il rapporto tra impegni pregressi agroambientali e il totale degli impegni derivanti dalla vecchia programmazione è pari a circa il 70%.

60 Occorre però considerare anche le risorse regionali aggiuntive (aiuti di Stato) che le Regioni, a norma dell'articolo 52 reg. (CE) 1257/99, hanno utilizzato prevalentemente per integrare la disponibilità proprio di questa tipologia di misure, come emerge dall'analisi relativa agli aiuti di Stato condotta all'interno del capitolo 15.

61 Cfr. capitolo 16.

Anche agli investimenti nelle aziende agricole è destinata una percentuale importante delle risorse disponibili mentre risulta essere esigua la disponibilità destinata a misure che presentano un grado maggiore di innovazione e che potevano costituire un novità importate nelle politiche di sviluppo del territorio rurale<sup>60</sup>.

Una motivazione per questa scelta va senz'altro individuata nel timore delle Regioni di perdere parte delle risorse assegnate a causa dell'introduzione nei nuovi meccanismi di programmazione della possibilità di una loro riduzione qualora in un determinato esercizio le spese effettivamente sostenute siano inferiori al 75% degli importi dichiarati in sede di attribuzione<sup>61</sup>. In questo caso le risorse assegnate all'esercizio successivo possono essere ridotte per un ammontare pari ad un terzo della differenza tra la soglia del 75% e le spese effettive dell'esercizio in oggetto<sup>62</sup>.

Da questo meccanismo, che potrebbe penalizzare pesantemente interventi con caratteristiche innovative che possono richiedere di tempi maggiori prima di divenire operativi in maniera efficace, deriva la necessità di "puntare" su tipologie di intervento consolidate con meccanismi di attuazione già ampiamente sperimentati e diffusi e che quindi dovrebbero meglio garantire l'assegnazione delle risorse.

A conferma di questo si deve rilevare come le misure per le quali sono stati già erogati quasi l'intera totalità dei finanziamenti (tab. 5.2 e 5.3) sono quelle agroambientali, gli investimenti nelle aziende agricole e l'insediamento dei giovani; cioè misure già presenti nella scorsa fase di programmazione ed attivate con procedure già "consolidate". Al contrario le misure che presentano un carattere innovativo essendo destinate alla promozione ed allo sviluppo delle zone rurali, previste dall'articolo 33 del reg. (CE) 1257/99, sono state già attivate da un numero di Regioni inferiore rispetto a quelle che le avevano previste e la spesa pubblica erogata nel biennio 2000-2001 è pari ad appena il 3% del totale erogato. Se consideriamo che per le misure *ex* articolo 33 lo stanziamento delle risorse è pari a circa il 15% del totale programmato per il periodo 2000-2006; il dato sulla spesa pubblica erogata nel 2000-2001 sembra confermare le maggiori difficoltà e la necessità di tempi più lunghi per l'attivazione di questo tipo di misure.

Quanto sopra esposto costituisce certamente una spiegazione delle scelte in sede di ripartizione delle risorse finanziarie, ma lascia comunque aperto l'interrogativo sulle motivazioni che hanno comunque portato alla previsione, all'interno dei Piani di un numero elevato di misure; con la conseguenza di una eccessiva dispersione ed una scarsa incisività. In realtà non si riscontra sempre una perfetta coerenza tra gli obiettivi enunciati nel corso della fase di delineazione delle strategie, e la reale possibilità che questi obiettivi possano essere poi praticamente raggiunti a fronte della quantità di risorse destinate ad alcuni di essi. Questo si riscontra in particolare relativamente agli obiettivi di "sostegno del territorio rurale" che, come detto in precedenza, ricevono una quota molto esigua di finanziamenti.

Come detto spettava alle singole Amministrazioni decidere in merito all'attivazione delle varie misure; quindi, stante la necessità di far fronte agli impegni pregressi e la volontà di non subire una decurtazione delle risorse assegnate, sarebbe forse stato maggiormente opportuno operare una "concentrazione" degli interventi, sia a livello settoriale, per le misure indirizzate alla produzione nel comparto agroalimentare, sia a livello territoriale, prestando una maggiore attenzione alle problematiche delle diverse aree all'interno della Regione. La riduzione del numero di interventi doveva essere ovviamente preceduta da una analoga operazione già nella fase di scelta ed assegnazione degli obiettivi. La scelta di ridurre il numero di interventi da attivare avrebbe peraltro comportato una semplificazione della fase di redazione degli stessi PSR con la possibilità di abbreviare questa fase e rendere possibile la loro approvazione in tempi più brevi.

---

62 Vedi reg. (CE) 445/2002 articolo 49.4.

## CAPITOLO 6

# L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER+

Il dibattito sugli obiettivi e i contenuti da sviluppare con il LEADER+, l'Iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale della nuova fase di programmazione 2000/06<sup>1</sup>, è stato molto intenso tra la seconda metà del 1999 e i primi mesi del 2000. Tale dibattito è stato suscitato sia dalla pubblicazione del quadro complessivo dei regolamenti dei Fondi strutturali sia dall'analisi dei primi risultati raggiunti con il LEADER II.

Il LEADER+ rafforza i principi che hanno caratterizzato le precedenti edizioni e introduce alcune novità sul piano del metodo e su quello della gestione. Il capitolo presenta brevemente le caratteristiche dell'Iniziativa, per poi analizzare le fasi di programmazione. L'ultimo paragrafo esamina in forma comparata i contenuti specifici dei programmi regionali, elaborati per dare corso all'applicazione dell'Iniziativa nel nostro Paese.

### 6.1 Gli obiettivi e le modalità di funzionamento del LEADER+

Il metodo LEADER<sup>2</sup> promuove un approccio allo sviluppo per le aree rurali fondato sul coinvolgimento degli operatori locali, pubblici e privati, per la definizione e la gestione di strategie di sviluppo appropriate alle singole realtà. Per questo motivo, la Comunicazione agli Stati membri CE 2000/139 sottolinea come il LEADER segua un'impostazione "territoriale decentrata, integrata, fondata su un'azione ascendente", con la finalità di introdurre nuove forme organizzative a livello locale, in grado di rendere le aree rurali maggiormente competitive sotto il profilo economico e, nello stesso tempo, di valorizzarne il patrimonio naturale e culturale. La cooperazione tra territori e la costituzione di reti per la divulgazione delle esperienze completano il disegno strategico previsto dall'Iniziativa.

Il LEADER+, diversamente da quanto previsto nelle fasi di programmazione precedenti, non viene applicato alle aree obiettivo dei Fondi strutturali, ma si rivolge a tutte le aree rurali dell'Unione. La Comunicazione stabilisce dei parametri per l'individuazione delle aree (una densità abitativa non superiore a 120 ab/Kmq e una popolazione interessata dai Piani locali compresa fra i 10.000 ed i 100.000 abitanti), lasciando facoltà agli Stati membri di individuare e selezionare i territori di pertinenza.

I beneficiari del contributo di LEADER+ sono i Gruppi d'azione locale (GAL), costituiti da un insieme di partner locali, che elaborano la strategia di sviluppo e sono responsabili della sua attuazione. A livello decisionale, i partner economici e le associazioni devono rappresentare almeno il 50% del partenariato locale (punto 12 della Comunicazione), questo per limitare la possibilità di trovarsi di fronte a GAL composti e gestiti prevalentemente da soggetti pubblici, come è, invece, accaduto in molti casi nel LEADER II.

Per realizzare gli obiettivi prefissi, il LEADER+ si articola in tre sezioni (punto 13 della Comunicazione), che assumono nei programmi regionali la forma di assi prioritari di intervento:

---

1 Gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale, LEADER+, sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale CE 2000/139 del 18 maggio 2000.

2 Per approfondimenti si veda Osservatorio Europeo (1999), Osservatorio Europeo (2001), INEA (1999c).

- sezione 1: sostegno a strategie pilota di sviluppo rurale a carattere territoriale e integrato, fondate su un approccio ascendente e sul partenariato orizzontale,
- sezione 2: sostegno a forme di cooperazione interterritoriale e transnazionale,
- sezione 3: creazione di reti tra tutti i territori rurali della Comunità europea, beneficiari o meno di LEADER+, e tutti gli operatori dello sviluppo rurale.

Nella prima sezione trova spazio il contributo per il finanziamento dei Piani di sviluppo locale (PSL) presentati dai GAL. L'obiettivo di questo asse non è semplicemente quello di finanziare un progetto di sviluppo, ma ideare e sperimentare nuovi metodi e percorsi in grado di rinnovare e migliorare la politica di sviluppo rurale sostenuta a livello europeo. Per questo motivo i PSL debbono presentare alcune caratteristiche peculiari, che vengono identificate nel carattere: *integrato, pilota, trasferibile e complementare*. Rispetto al LEADER II, con il LEADER+ vengono introdotti alcuni parametri per definire tali aspetti e, in particolare, quelli relativi al carattere integrato e pilota.

Per quanto attiene al carattere integrato, i PSL dovranno essere articolati attorno ad un tema centrale, inteso come guida per la valorizzazione di una risorsa chiave. La Commissione indica quattro temi come rilevanti a livello comunitario, e precisamente:

1. utilizzazione di nuovi *know-how* e nuove tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi dei territori in questione,
2. miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali,
3. valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando mediante un'azione collettiva l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive,
4. valorizzazione delle risorse naturali e culturali, compresa la valorizzazione dei siti di interesse comunitario NATURA 2000.

In ciascun programma regionale sarà, inoltre, possibile individuare altri temi per tenere conto delle singole specificità. Inoltre, nell'ottica di una politica territoriale tesa a promuovere e garantire le pari opportunità, la nuova Iniziativa può essere utilizzata come strumento per aumentare l'occupazione giovanile e femminile nelle aree rurali, sostenendo le strategie rivolte a questi due gruppi sociali.

Il carattere pilota, invece, non si limita all'applicazione del metodo LEADER, ma assume connotazioni precise, utilizzando per una sua più precisa valutazione quattro parametri (punto 12):

- nascita di nuovi prodotti e servizi che includono le specificità locali,
- individuazione di nuovi metodi atti a interconnettere le risorse umane, naturali e/o finanziarie del territorio ai fini di un migliore sfruttamento del suo potenziale endogeno,
- interconnessioni tra settori economici tradizionalmente distinti,
- individuazione di formule originali di organizzazione e partecipazione delle comunità locali alla fase decisionale e attuativa del progetto.

In buona sostanza, rispetto al LEADER II, con il LEADER+ viene richiesto un maggior impegno sia nella lettura delle potenzialità del territorio sia nel concepire strategie di sviluppo integrate e sostenibili. Tutto ciò dovrebbe tradursi in una concentrazione delle risorse sui GAL da finanziare, privilegiando i PSL di elevata qualità ed evitando così un'eccessiva frammentazione delle iniziative.

Con la seconda sezione, "sostegno a forme di cooperazione interterritoriale e transnazionale", vengono finanziati progetti di cooperazione, finalizzati al conseguimento di due obiettivi prioritari:

1. conseguire una massa critica in grado di garantire la vitalità di un progetto comune;
2. ricercare complementarità tra territori.

Rispetto al LEADER II è stata assegnata alla cooperazione una maggiore rilevanza. In primo luogo è possibile attivare progetti non solo a livello transnazionale (all'interno dell'Unione europea),

come previsto con il LEADER II, ma anche a livello nazionale (fra aree ricadenti nello stesso Stato membro) e internazionale (con partner esterni all'Unione). Secondariamente, come indicato nella Comunicazione agli Stati membri, i progetti di cooperazione non potranno limitarsi soltanto alla condivisione e scambio di esperienze, *know-how* e risorse umane come nel LEADER II, ma essi dovranno garantire la realizzazione di un'azione concreta, possibilmente integrata in una struttura comune.

La sezione creazione di una rete, infine, si pone l'obiettivo di costruire un sistema organizzato per stimolare e dare un supporto concreto alla cooperazione fra i territori, nonché raccogliere e divulgare le esperienze in modo tale da trarre insegnamenti da mettere a disposizione di tutto il mondo rurale europeo. Infatti, la partecipazione alle Reti viene estesa anche a territori e operatori rurali non beneficiari dell'Iniziativa.

Da quanto detto finora, emerge come, anche in questa fase di programmazione, il LEADER sia stato ideato come un luogo di sperimentazione, mediante il sostegno ad un approccio alla programmazione innovativo e all'avanguardia rispetto all'architettura più classica di funzionamento dei Fondi strutturali.

Dal punto di vista attuativo il LEADER+ prevede diverse fasi: la presentazione da parte delle Autorità di gestione di un Programma (che in Italia è stato presentato dalle Regioni per quanto attiene agli assi 1 e 2 e dal Ministero delle politiche agricole e forestali, per l'asse 3), che deve essere approvato con Decisione Comunitaria. Sulla base delle indicazioni presenti nel Programma, le Autorità di gestione provvedono alla selezione dei beneficiari (GAL), che saranno a loro volta responsabili dell'attuazione dei PSL.

Oltre all'applicazione di tutte le nuove regole di funzionamento dei Fondi strutturali per la fase 2000/06 (ad eccezione della premialità), il LEADER+ introduce novità gestionali rispetto al LEADER II, traendo insegnamento dalle difficoltà sorte proprio nella passata fase di programmazione, ed in particolare:

- *il ricorso ad un solo fondo: il FEOGA-orientamento.* Tutte le nuove iniziative comunitarie fanno riferimento ad un unico Fondo strutturale. Nel LEADER II infatti il ricorso ai tre fondi a finalità strutturale, si è rivelato uno dei principali nodi gestionali per le difficoltà di imputare correttamente gli investimenti alle fonti finanziarie;
- *la definizione di un preciso calendario di lavoro.* Il notevole ritardo nell'avvio di LEADER II ha spinto la Commissione ad indicare delle scadenze precise per le diverse fasi di attuazione del Programma: la presentazione alla Commissione dei Programmi regionali entro sei mesi dalla pubblicazione della Comunicazione, l'impegno della Commissione ad approvarli entro cinque mesi dalla loro presentazione e la selezione dei PSL entro due anni dall'approvazione del Programma regionale;

Le risorse finanziarie di provenienza comunitaria destinate all'Iniziativa sono 2.020 milioni di euro, ripartite tra gli Stati membri con Decisione n. C(2000) 1220 del 12 maggio 2000; al nostro Paese sono stati assegnati 267 Meuro. Successivamente, la Commissione Europea ha comunicato che, a seguito dell'applicazione del deflatore per il periodo 2000-2006, le risorse assegnate all'Italia ammontano a 284,1 Meuro, per un importo complessivo a livello europeo di 2.149 milioni di euro.

## **6.2 La programmazione del LEADER+ in Europa**

In molti Stati membri la programmazione del LEADER+ è stata condotta a livello nazionale; solo sei Stati, infatti, compresa l'Italia, hanno scelto una programmazione regionale e il nostro Paese è quello che presenta il maggior numero di programmi (22 sui 71 totali). Solo in due Stati membri,

l'Austria e la Finlandia, i programmi sono stati approvati nella prima metà del 2001 (vedi tabella 6.1). Il nostro Paese, insieme alla Germania, risulta essere uno dei più ritardatari, anche se con differenze tra regione e regione, come si vedrà più avanti. Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea sono lievemente superiori rispetto alla precedente fase di programmazione, ma di tale incremento ha beneficiato solo una parte dei Paesi.

I GAL che potenzialmente beneficerebbero del LEADER+ si stima saranno circa 900 (tabella 6.1). Rispetto alla precedente edizione si avrà una contrazione del numero di beneficiari di circa 100 unità, con una maggiore concentrazione di risorse per GAL. Infatti, andando a guardare il contributo medio delle risorse comunitarie per GAL si è avuto un incremento di circa il 30%<sup>3</sup>. Le variazioni maggiori si riscontrano nei Paesi del Nord Europa (Danimarca, Svezia, Finlandia) e in Gran Bretagna e Austria. Quasi identici alla passata programmazione sono gli importi unitari per GAL di Spagna, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi. Negli altri Paesi, invece si è avuto un incremento delle dotazioni medie unitarie tra il 30 e il 40%. Il nostro Paese risulta in linea con la media europea delle variazioni. Aldilà delle variazioni registrate, il contributo comunitario medio per GAL è di 2,3 milioni di euro, a cui occorre aggiungere il cofinanziamento nazionale (che varia nel caso si tratti di regioni dell'obiettivo 1 e fuori obiettivo 1) e i contributi di parte privata. Solo in quattro Paesi, di cui tre nell'obiettivo 1 (Grecia, Spagna e Portogallo) e uno fuori obiettivo 1 (Svezia), tale importo supera i 3 milioni di euro. In realtà, se è vero che sulla riduzione del numero di GAL si è discusso molto sia nelle fasi che hanno preceduto il negoziato, sia durante il negoziato stesso, gli sforzi in questa direzione andrebbero ancora intensificati.

**Tab. 6.1 - Programmazione del LEADER+ nell'Unione e confronti con il LEADER II**

Stato	LEADER+					LEADER II		Contributo medio comunitario per GAL		
	Data di approvazione dei programmi	N. programmi	Costo totale MEURO	Contributo MEURO	N. GAL massimo proposti	Contributo UE MEURO	N. GAL	LEADER+ MEURO	LEADER II MEURO	Variazione
Danimarca	30-08-2001	1	61	17	10	10	12	1,7	0,8	102%
Belgio	8-01-2002	2	35	16	20	10	18	0,8	0,6	38%
Germania	22-01-2002	13	540	261	150	212	167	1,7	1,3	37%
Grecia	3-12-2001	1	393	183	40	167	54	4,6	3,1	48%
Spagna*	28-08-2001	17	784	491	150	412	133	3,3	3,1	6%
Francia	14-08-2001	1	536	268	140	233	180	1,9	1,3	48%
Irlanda	5-07-2001	1	109	48	22	86	37	2,2	2,3	-6%
<i>Italia</i>	<i>1-01-2002</i>	<i>22</i>	<i>727</i>	<i>284</i>	<i>130</i>	<i>335</i>	<i>203</i>	<i>2,2</i>	<i>1,6</i>	<i>32%</i>
Lussemburgo	20-12-2001	1	9	2	4	1	2	0,5	0,7	-19%
Paesi Bassi	2-08-2001	4	205	83	29	12	4	2,9	3,0	-3%
Austria	26-03-2001	1	162	76	70	24	40	1,1	0,6	84%
Portogallo	30-07-2001	1	270	163	52	133	54	3,1	2,5	28%
Finlandia	22-03-2001	1	170	55	25	29	22	2,2	1,3	69%
Svezia	5-07-2001	1	147	41	12	16	12	3,4	1,3	152%
Gran Bretagna**	17-10-2001	3	229	97	45	80	67	2,2	1,2	81%
<b>Totale</b>	<b>8-09-2001</b>	<b>70</b>	<b>4.376</b>	<b>2.084</b>	<b>899</b>	<b>1.758</b>	<b>1.005</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>	<b>33%</b>

\* +5 GAL interregionali.

\*\* Escluso il Galles.

Fonti: Per la programmazione LEADER+ informazioni presenti sul sito internet della Commissione Europea DG Agri, per il LEADER II European Leader Observatory, gennaio 2000.

3 I dati sono meno comparabili di quanto appare, in quanto i prezzi di riferimento sono in genere quelli ipotizzati per il 2003 nel LEADER+ e di base 1999 per il LEADER II.

L'analisi della situazione europea nel suo complesso diviene decisamente rilevante per la definizione dell'asse cooperazione. Per questo motivo a livello comunitario verrà costituito un Comitato di pilotaggio con le finalità specifiche di orientare la cooperazione. L'operatività del Comitato, che ancora non è stato costituito, rischia di essere ostacolata dall'eccessivo numero dei soggetti coinvolti: La Commissione europea, l'Osservatorio europeo, tutte le Autorità di gestione dei programmi e le Unità di animazione. Nel corso della definizione delle regole di funzionamento e partecipazione al Comitato, occorrerà, pertanto, prestare la massima attenzione nel mettere a punto strumenti tali che lo rendano snello e realmente operativo.

### **6.3 L'avvio della programmazione e il negoziato in Italia**

La prima proposta della Commissione europea sulla nuova Iniziativa comunitaria LEADER, è stato oggetto nel nostro Paese di una discussione approfondita, tramite riunioni, seminari, documenti di riflessione. In questo ambito il MIPAF ha elaborato un documento di orientamenti per la programmazione e l'attuazione: "Linee guida per l'applicazione del LEADER+ in Italia". Le linee guida, sottoposte alle Regioni e alle Province autonome nel quadro del partenariato istituzionale Stato-Regioni, hanno la finalità di facilitare e accompagnare il percorso di programmazione e attuazione dell'Iniziativa comunitaria LEADER+, mediante l'identificazione della normativa comunitaria e nazionale a cui fare riferimento nella predisposizione dei programmi, facendo al contempo chiarezza su alcuni aspetti particolarmente oscuri del dettato comunitario. Le linee guida istituiscono un Comitato tecnico di coordinamento, scaturito dalle necessità di vigilare sull'andamento dell'Iniziativa nel suo complesso, e sulla predisposizione delle procedure di attivazione dei progetti di cooperazione, assicurando, così, un più incisivo raccordo tra le Amministrazioni impegnate nell'attuazione dell'Iniziativa. Nelle linee guida, inoltre, si attribuisce la responsabilità della Rete a livello nazionale, mediante la messa a punto di un Programma nazionale, assegnando al MIPAF il ruolo di Autorità di gestione.

Nel corso del 2000, inoltre, il MIPAF ha proposto il riparto delle risorse finanziarie assegnate all'Italia tra le Regioni e le Province autonome. La ripartizione delle risorse è avvenuta non senza difficoltà, generate dal fatto che si è avuta una sostanziale modifica nelle assegnazioni alle singole regioni rispetto alle precedenti programmazioni. Ciò è stato determinato da due motivi principali: in primo luogo si è riscontrata una riduzione generalizzata delle risorse assegnate al nostro Paese<sup>4</sup> e, secondariamente, visto che l'Iniziativa si rivolge a tutte le aree rurali, sono entrate in gioco con un maggiore peso le aree rurali del Centro-Nord, con una conseguente minore incidenza delle risorse destinate alle regioni del Mezzogiorno. Alla fine, nonostante i tentativi di venire incontro alle diverse esigenze, la ripartizione è stata approvata dalla conferenza Stato-Regioni nella seduta del 12 ottobre 2000, ma con il parere negativo di tre regioni.

La programmazione del LEADER+ si basa sulla proposta da parte delle Autorità di gestione di una domanda di finanziamento con la formula o del Programma operativo, sotto forma di Documento unico di programmazione, o di sovvenzione globale. Le regioni italiane hanno provveduto alla presentazione dei programmi alla Commissione europea, scegliendo la formula di Programma operativo.

Nella quasi totalità dei casi (ad eccezione dell'Abruzzo, della Puglia e del Programma nazionale "Rete") è stato rispettato il calendario della Comunicazione agli Stati membri, che prevedeva come scadenza per la presentazione dei programmi il 16 novembre 2000. Dei 22 programmi presen-

---

<sup>4</sup> Le risorse inizialmente destinate all'Italia per il LEADER+ erano pari a 264 Meuro, arrivate poi a 281 per l'applicazione del deflatore, contro i 287 Meuro assegnati all'Italia con il LEADER II, che con l'applicazione del deflatore e di alcune riserve finanziarie successive sono arrivati ad oltre 320 Meuro. Inoltre, con la delibera CIPE del 22 giugno 2000 è stata stabilita una riserva di risorse europee in favore della Regione Abruzzo pari a 56 Meuro, provenienti dalle iniziative comunitarie, di cui 12 di competenza del LEADER+.

tati (1 nazionale, 19 regionali e 2 delle provincie autonome), otto non hanno ottenuto l'immediata ricevibilità<sup>5</sup>.

Nonostante i propositi iniziali di accelerare l'approvazione dei programmi, per favorire l'avvio in tempi rapidi dell'Iniziativa, le fasi di negoziato sono durate ben più dei cinque mesi previsti dalla Comunicazione agli Stati membri, avendo impiegato in media 312 giorni. Si tratta, tuttavia, di un considerevole passo in avanti rispetto alla passata programmazione, visto che in media i PLR del LEADER II sono stati approvati dopo 660 giorni dalla loro presentazione (INEA, 2000). Tuttavia, nell'analizzare i tempi delle diverse fasi di programmazione, occorre anche considerare l'approvazione del Complemento di programma da parte del Comitato di sorveglianza, che completa la prima fase del ciclo di programmazione e deve avvenire entro tre mesi dall'approvazione del DOCUP. In ogni caso, anche sommando questo periodo, si è avuta con questa nuova fase una elevata accelerazione del processo di programmazione rispetto al periodo 1994/99, testimoniata da un abbattimento dei tempi del 40%.

Se si osservano le varie fasi del negoziato (tabella 6.2), si evidenzia che tutti i programmi sono stati approvati tra gli ultimi mesi del 2001 e i primi mesi del 2002, e che sulla durata delle trattative hanno inciso i tempi necessari sia per l'esame dei programmi svolto dai Servizi della Commissione europea (il 47% del tempo) sia per la revisione dei programmi da parte delle Autorità di gestione (il 53%).

Le principali problematiche incontrate nell'approvazione dei programmi possono essere classificate in quattro grandi categorie:

- *l'ammissibilità delle spese*. Il LEADER+ viene finanziato dal FEOGA-orientamento, che amplia il suo campo d'azione per ricomprendere investimenti sostenuti di norma dagli altri fondi. Tuttavia, in sede di negoziato sono emerse alcune limitazioni<sup>6</sup>, come la non ammissibilità degli investimenti di competenza dello SFOP e delle azioni di promozione e di ricerca nel campo dei prodotti agricoli, se non nel quadro di un approccio più ampio e di marketing territoriale. Inoltre, nella Comunicazione (p. 37) si afferma che "non sono ammissibili investimenti per infrastrutture, né investimenti produttivi di importo unitario superiore ad un massimale da stabilire nell'ambito del partenariato". Tale definizione non è stata uniforme nel processo di costruzione dei programmi: in alcuni casi il problema è stato rimandato al Complemento di programmazione, in altri sono state definite delle percentuali massime di investimenti da dedicare a questo tipo di interventi nell'ambito del PSL, in altri ancora è stato stabilito un importo massimo unitario a cui fare riferimento;
- *il grado di dettaglio delle misure e il relativo il tasso di cofinanziamento degli investimenti*. Questo secondo aspetto, fortemente collegato al precedente, discende dalla necessità di inquadrare i regimi di aiuto previsti dal LEADER+ nel sistema più generale degli aiuti concessi da altri programmi, al fine di non generare nuovi e più competitivi sistemi di incentivazione nel rispetto delle regole della concorrenza. Per rispondere a questo requisito, quindi, le misure debbono presentare un elevato grado di dettaglio dal punto di vista tecnico, con l'esplicitazione di tutti gli elementi necessari a verificare la non conflittualità con le altre politiche comunitarie. Questo aspetto ha inciso fortemente nella definizione dei programmi e, in qualche maniera, limita l'approccio *bottom-up* del LEADER+, stabilendo a priori quali investimenti possono essere condotti a livello locale, senza lasciare spazio ai gruppi locali di proporre nuove e più originali tipologie di intervento;
- *gli aspetti finanziari*. La definizione del piano finanziario ha generato qualche difficoltà, sia nella attribuzione della quota di cofinanziamento nazionale, sia nella ripartizione delle

5 La data di ricevibilità è la data di partenza dell'ammissibilità delle spese e di riferimento per la durata del negoziato, che per il LEADER+ non avrebbe dovuto superare i cinque mesi.

6 Per evitare vistose differenze tra programmi, tali aspetti sono stati messi in luce in una lettera di richiesta di chiarimenti da parte del MIPAF ai Servizi tecnici della Commissione, a cui è stato dato seguito con una lettera di risposta della DG VI.



**Tab. 6.2 - Fasi del negoziato per l'approvazione dei programmi del LEADER+ in Italia**

Regione/ Provincia Autonoma	Data di invio del programma alla U.E.	Data di ricevibilità	Fasi del negoziato		Decisione Comunitaria di approvazione del programma
			Data delle osservaz. al programma da parte della Commissione	Data di invio del programma rivisto dalla Regione all'UE	
<i>fuori obiettivo 1</i>					
Piemonte	15-nov-00	20-nov-00	19-mar-01	18-ott-01	C (2001) 3558 del 19-nov-01
Valle d'Aosta	15-nov-00	26-gen-01	10-apr-01	7-set-01	C (2001) 2744 del 25-set-01
Lombardia	15-nov-00	17-gen-01	23-mar-01	20-nov-01	C (2001) 3560 del 19-nov-01
P.A. Bolzano	16-nov-00	20-nov-00	19-mar-01	9-ago-01	C (2001) 2743 del 25-set-01
P.A. Trento	17-nov-00	20-nov-00	19-mar-01	30-ott-01	C (2001) 3490 del 7-nov-01
Veneto	17-nov-00	24-gen-01	26-mar-01	23-lug-01	C (2001) 3564 del 19-nov-01
Friuli Venezia Giulia	16-nov-00	27-dic-00	26-mar-01	16-ott-01	C (2001) 3563 del 19-nov-01
Liguria	16-nov-00	20-nov-00	20-mar-01	29-ott-01	C (2001) 3559 del 19-nov-01
Emilia Romagna	16-nov-00	20-nov-00	20-mar-01	18-ott-01	C (2001) 3561 del 19-nov-01
Toscana	16-nov-00	20-nov-00	3-apr-01	14-nov-01	C (2001) 4012 del 3-dic-01
Umbria	16-nov-00	20-nov-00	23-mar-01	28-giu-01	C (2001) 3489 del 7-nov-01
Marche	16-nov-00	20-nov-00	20-mar-01	20-nov-01	C (2001) 4144 del 13-dic-01
Lazio	16-nov-00	21-mar-01	29-giu-01	20-nov-01	C (2001) 3626 del 26-nov-01
Abruzzo	18-apr-01	10-mag-01	10-giu-01	23-nov-01	C (2001) 4207 del 17-dic-01
<i>obiettivo 1</i>					
Molise	17-nov-00	12-lug-01	31-ott-01	31-dic-01	C (2002) 250 del 19-feb-02
Campania	16-nov-00	17-mag-01	20-set-01	20-dic-01	C (2002) 168 del 29-gen-02
Puglia	19-lug-01	1-ago-01	25-ott-01	20-dic-01	C (2002) 171 del 29-gen-02
Basilicata	17-nov-00	20-nov-00	23-mar-01	29-gen-02	C (2002) 247 del 19-feb-02
Calabria	20-dic-00	22-dic-00	4-mag-01	30-gen-02	C (2002) 246 del 19-feb-02
Sicilia	17-nov-00	7-dic-01	informali	29-gen-02	C (2002) 249 del 19-feb-02
Sardegna	16-nov-00	22-nov-00	5-apr-01	23-gen-02	C (2002) 248 del 19-feb-02
Programma nazionale RETE	3-mag-01	16-mag-01	31-lug-01	29-gen-02	C (2002) 251 del 19-feb-02

Fonte: MIPAF.

risorse per anno. Con riferimento al primo aspetto, le regioni, per il tramite del MIPAF, avevano richiesto al Ministero dell'economia di aumentare la quota di cofinanziamento nazionale, in considerazione del fatto che nella passata edizione del LEADER, lo Stato aveva assicurato l'intera quota di cofinanziamento nazionale<sup>7</sup>. Tale richiesta, tuttavia non è stata accolta. Per quanto attiene alla ripartizione delle risorse per anno, questa doveva rispettare le quote fissate dall'accordo di Berlino del 25 e 26 marzo 1999. Essendo il LEADER+ partito in ritardo rispetto agli altri programmi e applicandosi anche all'Iniziativa la procedura del disimpegno automatico, si è avuta un dibattito piuttosto acceso su come costruire il piano finanziario. Alla fine è stato deciso di non assegnare fondi per l'anno 2000 (che secondo l'accordo avrebbe dovuto essere pari ad una quota del 15% delle risorse complessive), e di rispettare il profilo finanziario previsto dall'accordo di Berlino, distribuendo le risorse del 2000 su più annualità. Questa decisione potrebbe avere delle implicazioni rilevanti in termini di perdita di fondi per il nostro Paese se non venissero adottate procedure idonee ad accelerare la spesa;

<sup>7</sup> Come è noto il cofinanziamento da parte nazionale dei programmi comunitari avviene per il 70% con risorse statali e per il 30% con risorse regionali. Nel LEADER II lo Stato aveva coperto il 100% del cofinanziamento nazionale senza aggravare i bilanci regionali.

- *la coerenza con le politiche comunitarie.* Se la descrizione tecnica delle misure e dei relativi tassi di cofinanziamento è dettata dalla necessità di rispettare le regole della concorrenza, le altre osservazioni ai programmi da parte dei Servizi della Commissione sono tutti permeati dalla necessità di dare maggiore enfasi e risalto al rispetto dei grandi temi delle politiche comunitarie: la complementarità tra strumenti e politiche, le pari opportunità, la gestione degli appalti pubblici e le tematiche ambientali. Su quest'ultimo aspetto viene concentrata la maggior parte delle osservazioni, ed in particolare viene sottolineato come la valutazione ex-ante avrebbe dovuto considerare le questioni ambientali. Le proposte della Commissione vanno nella direzione di un'analisi molto approfondita dei temi ambientali, anche su argomenti che, in realtà, solo marginalmente potrebbero interessare il LEADER+, sia per la tipologia di investimenti sostenuti, sia per il loro esiguo ammontare.

Infine, un ultimo aspetto merita di essere menzionato in quanto non è stato ancora puntualmente chiarito: la nozione di *beneficiario finale*. Tale aspetto potrebbe creare delle difficoltà in sede di presentazione del Complemento di programmazione.

Come si è visto in precedenza, le maggiori preoccupazioni nella fase di negoziato si sono concentrate sulla complementarità dei piani con le altre politiche, mentre poche annotazioni sono state mosse all'impostazione specifica dei programmi. Talvolta viene richiesto di giustificare meglio le motivazioni che hanno portato alla riduzione del territorio di intervento, oppure di chiarire i criteri con i quali si procederà alla verifica e all'identificazione dei principi di base del LEADER+, altrove si sollecita una revisione delle scelte qualora il numero di GAL previsti, rapportato con le risorse finanziarie, non consenta di raggiungere una certa massa critica.

Sulla base di queste considerazioni, si può affermare come il negoziato si sia soffermato più sul rispetto degli aspetti formali che sostanziali, legati alla specificità dell'Iniziativa, lasciando la libertà alle Autorità di gestione di scegliere le strategie più appropriate. Nello stesso tempo, le poche osservazioni sui contenuti dei programmi possono essere lette alla luce del fatto che le Amministrazioni sono state in grado di mettere a frutto l'esperienza maturata finora nella predisposizione dei programmi. Infatti, il LEADER+ è giunto dopo la programmazione di interventi di carattere strutturale di più rilevante portata (in particolare in termini finanziari), come i POR per le regioni obiettivo 1 o i PSR per le regioni fuori obiettivo 1, che hanno rappresentato lo sfondo su cui innestare la programmazione dell'Iniziativa comunitaria. Inoltre, i documenti interpretativi prodotti a livello nazionale e i risultati della precedente fase di programmazione hanno costituito una solida base per affrontare alcune questioni delicate in modo comune ed omogeneo (ad esempio i controlli, la valutazione, la sorveglianza).

#### **6.4 Le caratteristiche dei Programmi Leader regionali**

In linea generale, tutti i PLR presentano la stessa articolazione, in conformità con quanto indicato nell'allegato I della Comunicazione agli stati membri:

- la prima sezione è dedicata all'analisi del territorio e quindi all'individuazione delle aree di intervento e dei relativi punti di forza e debolezza;
- la seconda sezione presenta i risultati e le principali problematiche incontrate con l'attuazione del LEADER II;
- la terza sezione descrive, in base ai risultati della diagnosi territoriale, gli obiettivi, le strategie e le misure e azioni ammissibili per il Programma, nonché contiene la ripartizione delle risorse finanziarie per annualità e misura;

- la quarta sezione fornisce tutte le informazioni relative alle procedure di attuazione dell'Iniziativa nella regione e alle modalità di presentazione e selezione dei PSL.

L'esperienza maturata dalle regioni nel corso del LEADER II, le novità introdotte dalla Comunicazione agli Stati membri, le osservazioni formulate nel corso della fase di negoziato dalla Commissione europea, hanno portato alla elaborazione di programmi regionali con un maggiore grado di approfondimento e dettaglio rispetto alla precedente fase di programmazione. I nuovi PLR, infatti, individuano con maggiore attenzione le aree eleggibili, focalizzano meglio le strategie di sviluppo regionali; pongono maggiormente l'attenzione sull'integrazione con le altre politiche; individuano in maniera puntuale la tipologia di azioni ammissibili e forniscono informazioni dettagliate sugli aspetti procedurali e gestionali.

Nei paragrafi successivi si riportano i contenuti essenziali dei Piani, sulla base di un'analisi comparata dei programmi regionali. In particolare le informazioni raccolte riguardano i Gruppi di azione locale, le aree eleggibili, i temi catalizzatori, le misure individuate e la ripartizione delle risorse finanziarie.

Sulla base di queste informazioni si è cercato di verificare gli orientamenti delle regioni rispetto a:

- il livello di concentrazione delle risorse;
- il carattere pilota della strategia e delle azioni proposte;
- la complementarità con altre politiche comunitarie.

#### **6.4.1 La concentrazione delle risorse**

L'impostazione data al LEADER+ nelle diverse regioni sembra andare verso una maggiore concentrazione degli interventi a livello territoriale. A tal proposito alcune osservazioni possono essere effettuate considerando la dimensione delle aree eleggibili e la numerosità dei Gruppi di azione locale che le Amministrazioni intendono sostenere in relazione anche alle risorse finanziarie disponibili.

##### *Le aree ammissibili*

Potenzialmente il LEADER+ interessa il 71% del territorio italiano e il 32% della popolazione residente. Rispetto alla precedente fase, il LEADER+ potrebbe interessare una porzione più ampia del territorio italiano (+9% della superficie eleggibile) ma coinvolgere un numero minore di abitanti (-11% della popolazione residente).

In particolare la superficie eleggibile viene ampliata in quasi tutte le regioni (ad eccezione del Molise, Campania, Sardegna, Basilicata, Provincia Autonoma di Trento e Friuli Venezia Giulia)<sup>8</sup>, mentre la quota di popolazione coinvolta si riduce sensibilmente nella metà dei casi (tabella 6.2)<sup>9</sup>. Solamente per Abruzzo, Umbria e Veneto, a fronte di un incremento della superficie interessata, si registra una diminuzione della popolazione potenzialmente coinvolta.

---

8 Da segnalare che in Molise, Sardegna, Campania e Trento, il territorio potenzialmente eleggibile si riduce rispettivamente del 16%, 30%, 68% e 154%.

9 Anche in questo caso si registrano variazioni particolarmente significative per la Campania (-243%), la Sardegna (-213%), il Molise (-48%) e la Provincia di Trento (-38%).

**Tab. 6.3 - Le aree LEADER in Italia**

	Totale Italia		Aree LEADER+ eleggibili (% su totale)		Aree LEADER II eleggibili (% su totale)*		Aree GAL LEADER II (% su totale)	
	Sup (kmq)	Pop.	Sup (kmq)	Pop.	Sup (kmq)	Pop.	Sup (kmq)	Pop.
Regioni fuori ob. 1	189.052	38.089.368	63	22	47	16	38	11
Regioni ob. 1	112.266	19.590.527	81	54	94	75	64	29
<b>Totale</b>	<b>301.318</b>	<b>57.679.895</b>	<b>71</b>	<b>32</b>	<b>65</b>	<b>36</b>	<b>49</b>	<b>18</b>

\* Aree obiettivo 1 e 5b.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Programmi Leader regionali e INEA.

Tali variazioni sono il risultato delle novità introdotte, che prevedono di estendere il dispositivo a tutte le aree rurali, purché venga rispettata la dimensione locale dei PSL. Molte regioni, comunque, hanno riservato il LEADER+ solamente a zone con determinate caratteristiche economico-sociali e ambientali, con l'obiettivo di assicurare la concentrazione degli interventi e degli investimenti programmati e garantire una maggiore efficacia ed efficienza dell'Iniziativa.

In generale, le zone eleggibili per il LEADER+ sono le aree con caratteristiche di elevata ruralità, individuate sulla base dei criteri previsti dal regolamento (CE) 1260/99 e che presentano specifiche condizioni socio-economiche e ambientali (presenza di aree protette, sistemi produttivi locali, ecc.). Solitamente vengono escluse le zone rurali considerate favorite, le aree urbane e i territori con uno spiccato carattere turistico e/o commerciale.

Le aree interessate da interventi programmati nell'ambito dei piani locali LEADER II sono generalmente considerate nuovamente ammissibili, anche se con delle limitazioni<sup>10</sup> (figura 6.1).

Quasi tutti i PLR identificano delle aree prioritarie di intervento e articolano il territorio ammissibile in zone intercomunali, individuando in maniera puntuale i comuni interessati attraverso l'uso di indicatori (presenza di aree protette, spopolamento, densità, ecc.). Si tratta di articolazioni finalizzate a evidenziare la strategia di sviluppo che la regione intende seguire per determinati territori e a fornire indicazioni di massima sui territori ammissibili per i Piani locali. Infatti, la determinazione puntuale degli ambiti territoriali interessati da ogni Piano di sviluppo locale viene rimandata al Complemento di programma e/o alla fase di selezione dei Gruppi di azione locale e delle relative proposte<sup>11</sup>.

Le regioni raggruppano le aree eleggibili per:

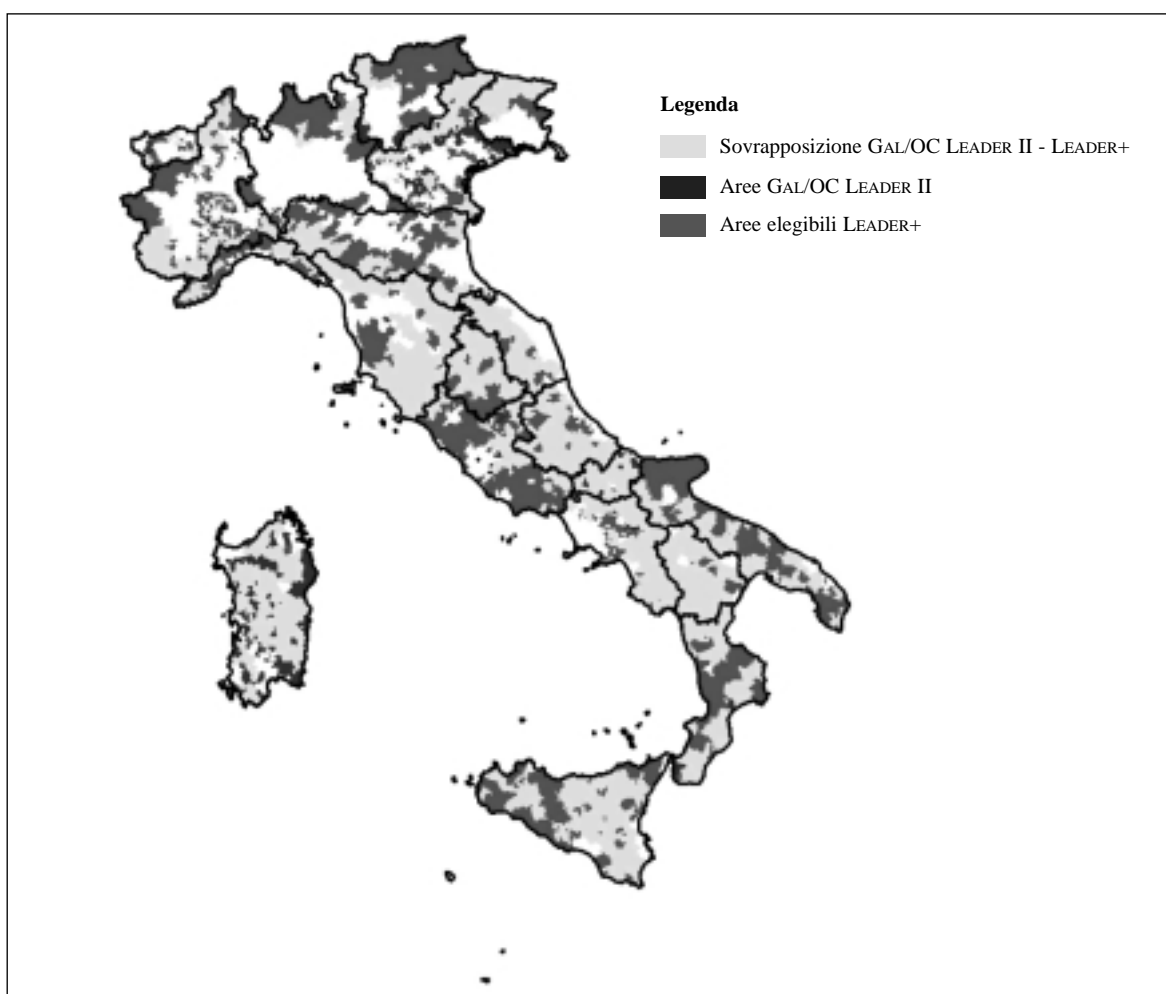
- appartenenza a Comunità montane (Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Lombardia);
- zone intercomunali integrate per caratteristiche socio-economiche e ambientali (Veneto, Liguria, Umbria, Basilicata, Calabria, Sicilia);
- macrotipologie definite attraverso l'uso di indicatori statistici (Piemonte - zone collinari e montane; Trento e Campania - zone svantaggiate; Emilia Romagna - zone montane e di pianura; Marche - zone ad elevato indice di ruralità e montane; Lazio - territori rurali, intermedi e urbani).

Le altre regioni non effettuano delle zonizzazioni e/o aggregazioni ma specificano i Comuni non eleggibili (Bolzano, Toscana, Molise e Abruzzo) o indicano parametri che le aree interessate da un Piano locale devono soddisfare (Puglia e Sardegna).

<sup>10</sup> Come nel caso della Provincia di Trento e delle Regioni Veneto e Sardegna.

<sup>11</sup> Da segnalare la Calabria e la Basilicata che considerano ammissibile un solo Piano di sviluppo locale per ogni zona individuata nel Programma regionale dando anche indicazione, per ognuna di esse, degli obiettivi specifici da conseguire e dei relativi temi catalizzatori.

**Figura 6.1 - Le aree LEADER II e LEADER+**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Programmi Leader regionali e Banca dati INEA sul LEADER II.

### *I Gruppi di azione locale*

Al fine di concentrare le risorse e assicurare un'adeguata massa critica per un progetto di sviluppo locale, la Comunicazione agli Stati membri specifica la necessità di indicare nei PLR una previsione del numero di GAL da selezionare (paragrafo 27 della Comunicazione). In questa maniera la Commissione ha cercato anche di evitare il frazionamento delle risorse in un gran numero di piani locali, eccessivamente piccoli e con un limitato impatto potenziale sul territorio. Tale orientamento è scaturito anche dall'esigenza di superare alcune delle difficoltà che hanno condizionato l'attuazione del LEADER II. La numerosità dei Gruppi finanziati, infatti, ha creato diversi problemi, portando in molti casi alla realizzazione di iniziative di sviluppo più modeste, e che con difficoltà riescono ad avere una prosecuzione al di là degli incentivi pubblici<sup>12</sup>.

Rispetto al LEADER II, il numero di GAL che saranno finanziati si riduce notevolmente, passando dagli attuali 203 ad un massimo di 130. Le variazioni più consistenti si registrano nelle regioni dell'obiettivo 1 ed in particolare in Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Viceversa, solamente la Provincia di Bolzano, l'Emilia Romagna e la Lombardia prevedono di selezionare un numero maggiore di GAL.

12 Per un approfondimento si veda R. Di Napoli e A. Pesce, "Il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER II", in INEA (2000).

**Tab. 6.4 - I Gruppi di azioni locale dal LEADER II al LEADER+**

	<b>GAL LEADER II</b>	<b>Investimento medio per GAL LEADER II</b>	<b>GAL finanziabili LEADER+</b>	<b>Investimento Totale PLR/N.GAL</b>
Piemonte	13	3,8	10	3,7
Valle d'Aosta	1	1,6	1	5,5
Lombardia	4	4,7	6	4,0
Bolzano	3	7,3	4	5,7
Trento	2	4,3	1	19,3
Veneto	13	6,0	9	4,5
Friuli Venezia Giulia	3	5,7	3	5,4
Liguria	6	3,2	4	4,7
Emilia Romagna	4	5,4	5	6,2
Toscana	10	6,8	8	7,5
Umbria	6	4,7	5	4,2
Marche	6	6,8	5	4,1
Lazio	10	7,8	7	7,4
Abruzzo	7	4,4	7	9,9
<i>Totale Regioni fuori ob. 1</i>	<i>88</i>	<i>5,5</i>	<i>75</i>	<i>5,8</i>
Molise	4	5,1	4	4,4
Campania	22	2,3	6	5,8
Puglia	17	3,4	9	5,1
Basilicata	12	3,5	8	3,8
Calabria	16	3,4	8	5,3
Sicilia	25	3,1	12	5,4
Sardegna	19	4,0	8	6,6
<i>Totale regioni ob. 1</i>	<i>115</i>	<i>3,3</i>	<i>55</i>	<i>5,3</i>
<b>Totale</b>	<b>203</b>	<b>4,2</b>	<b>130</b>	<b>5,6</b>

\* Si riferisce al contributo pubblico.

Fonte: elaborazione su dati Programmi Leader regionali e Banca dati INEA sul LEADER II.

Il LEADER+ prevede un investimento complessivo di 736,5 milioni di euro, il 39% dei quali nelle regioni dell'obiettivo 1. La quota di contributo pubblico rappresenta il 66% delle risorse disponibili (si veda tabella 6.5).

La maggior parte delle risorse (84%) sono destinate alla realizzazione dell'Asse I - Strategie territoriali di sviluppo rurale, mentre all'Asse II - Sostegno alla cooperazione fra territori rurali è destinato il 12% della dotazione finanziaria totale (tabella 6.6).

Confrontando i piani finanziari del LEADER+ con quelli del LEADER II, risulta evidente la maggiore attenzione data alla realizzazione di progetti di cooperazione. Nella precedente fase di programmazione all'attuazione della cooperazione veniva destinato appena il 2,6% delle risorse totali.

In particolare Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lombardia, Marche e Umbria hanno destinato più del 15% delle risorse alla realizzazione di questa attività. Solamente la Valle d'Aosta riduce sensibilmente la quota di investimento previsto (passando dal 17% del LEADER II al 10%).

Rapportando il numero di Gruppi che potenzialmente potranno realizzare un Piano locale agli investimenti previsti in ogni PLR, risulta evidente la maggiore dotazione di risorse per GAL che potranno, mediamente, effettuare investimenti per circa 5,6 Meuro.

**Tab. 6.5 - PLR 2000-2006: risorse finanziarie per Regione (milioni di euro)**

	Totale risorse	Contributo pubblico					Risorse private
		Totale	Comunitario	Nazionale			
				Totale	Stato	Regione	
Piemonte	36,9	22,6	11,3	11,3	7,9	3,4	14,3
Valle d'Aosta	5,5	4,3	2,1	2,1	1,5	0,6	1,2
Lombardia	24,1	14,4	7,2	7,2	5,1	2,2	9,6
Bolzano	22,8	15,5	7,8	7,7	5,4	2,3	7,3
Trento	19,3	7,4	3,7	3,7	2,6	1,1	11,9
Veneto	40,5	27,5	13,7	13,7	9,6	4,1	13,1
Friuli Venezia Giulia	16,1	11,3	5,7	5,7	4,0	1,7	4,8
Liguria	18,6	11,9	5,3	6,6	3,7	2,9	6,7
Emilia Romagna	31,1	23,8	9,8	14,1	9,8	4,2	7,3
Toscana	60,1	31,0	13,3	17,7	9,3	8,3	29,1
Umbria	21,0	15,1	7,6	7,6	5,3	2,3	5,8
Marche	20,3	15,7	7,9	7,9	5,5	2,4	4,6
Lazio	51,5	27,1	13,6	13,6	9,5	4,1	24,4
Abruzzo	69,0	35,3	17,7	17,7	12,4	5,3	33,7
<b>Totale Reg. fuori ob. 1</b>	<b>436,8</b>	<b>263,1</b>	<b>126,6</b>	<b>136,5</b>	<b>91,6</b>	<b>44,9</b>	<b>173,7</b>
Molise	17,7	11,0	8,2	2,7	1,9	0,8	6,8
Campania	34,8	31,5	23,6	7,9	5,5	2,4	3,3
Puglia	45,8	34,4	25,8	8,6	6,0	2,6	11,5
Basilicata	30,3	22,7	17,0	5,7	4,0	1,7	7,6
Calabria	42,5	28,3	21,2	7,1	5,0	2,1	14,2
Sicilia	65,1	39,1	29,3	9,8	6,8	2,9	26,1
Sardegna	52,6	43,9	26,9	17,0	6,3	10,8	8,7
<b>Totale Regioni ob. 1</b>	<b>288,8</b>	<b>210,9</b>	<b>152,1</b>	<b>58,8</b>	<b>35,5</b>	<b>23,3</b>	<b>78,0</b>
<b>Totale Regioni</b>	<b>725,6</b>	<b>473,9</b>	<b>278,7</b>	<b>195,3</b>	<b>127,1</b>	<b>68,2</b>	<b>251,7</b>
Rete	10,9	10,9	5,4	5,4	5,4	-	-
<b>Totale</b>	<b>736,5</b>	<b>484,8</b>	<b>284,1</b>	<b>200,7</b>	<b>132,5</b>	<b>68,2</b>	<b>251,7</b>

Fonte: elaborazione su dati Programmi Leader regionali.

**Tab. 6.6 - PLR 2000-2006: risorse finanziarie per Asse (milioni di euro)**

	Totale risorse	Contributo pubblico			Risorse private
		Totale	Comunitario	Nazionale	
Strategie territoriali di sviluppo rurale	619,8	398,4	234,7	163,7	221,4
Sostegno alla cooperazione fra territori rurali	89,1	58,9	34,0	24,9	30,2
Gestione, sorveglianza e valutazione	16,7	16,6	9,9	6,7	0,1
Rete	10,9	10,9	5,4	5,4	-
<b>Totale</b>	<b>736,5</b>	<b>484,8</b>	<b>284,1</b>	<b>200,7</b>	<b>251,7</b>

Fonte: elaborazione su dati Programmi Leader regionali.

#### 6.4.2 Le strategie di sviluppo regionali: i temi catalizzatori e le misure previste

Quasi tutte le regioni adottano i temi suggeriti dalla Commissione nella comunicazione agli Stati membri<sup>13</sup>. Come si può osservare nella tabella 6.7, solamente sei regioni ne propongono anche altri.

**Tab. 6.7 - I temi catalizzatori dei Programmi Leader regionali**

Regioni	Temi catalizzatori
Friuli	Considera prioritari i temi catalizzatori “Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali” e “valorizzazione delle risorse naturali e culturali” della Comunicazione e il tema “Potenziamento dei servizi a sostegno del sistema produttivo locale favorendone la creazione e l’accesso”.
Toscana	Considera prioritari i 4 temi catalizzatori della Comunicazione e il tema “Miglioramento delle possibilità di impiego e autoimpiego, con priorità ai giovani e alla donne”.
Campania	Considera prioritari i 4 temi catalizzatori della Comunicazione e il tema “Creazione di nuove attività produttive in sistemi marginali”.
Puglia	Considera prioritari i 4 temi catalizzatori della Comunicazione e i temi “recupero delle identità delle aree rurali”, “valorizzazione dell’artigianato locale”, “recupero e valorizzazione dell’artigianato in via di estinzione”, “creazione di nuove opportunità produttive e servizi”, “creazione di reti locali nei settori della produzione, della gestione delle risorse umane e delle amministrazioni pubbliche”.
Basilicata	Considera prioritari i temi catalizzatori “Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali” e “valorizzazione delle risorse naturali e culturali” della Comunicazione e il tema “recupero dell’identità delle aree rurali”.
Calabria	Considera prioritari i temi catalizzatori “Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali” e “valorizzazione delle risorse naturali e culturali” della Comunicazione e i temi “valorizzazione dei siti archeologici e storico-culturali”; “valorizzazione dei siti turistici rurali”. Accanto a questi vengono proposti anche dei sotto-temi: diffusione e utilizzazione di nuove tecnologie; accoglienza di nuove popolazioni; potenziamento dei servizi a sostegno del sistema produttivo locale; creazione di nuove attività produttive in sistemi marginali rurali; valorizzazione del paesaggio rurale e delle identità culturali.

Fonte: Programmi Leader regionali.

Se per la definizione dei temi catalizzatori i PLR possono essere considerati abbastanza omogenei, lo stesso non accade per le misure previste da ogni programma che risultano piuttosto diversificate sia nel numero<sup>14</sup>, sia per tipologia e pluralità delle azioni previste al loro interno. A differenza di quanto previsto nel LEADER II, che indicava in maniera puntuale la tipologia di misure<sup>15</sup> e proponeva un elenco esemplificativo di azioni ammissibili, il LEADER+ lascia un ampio margine di manovra alle Amministrazioni regionali, fermo restando la necessità di sostenere investimenti ammissibili a titolo dei Fondi strutturali.

Questo orientamento ha permesso di individuare le tipologie di misura consone alle specificità territoriali, agli obiettivi di sviluppo e ai temi catalizzatori previsti nei PLR. D’altra parte, però, ci si trova di fronte ad un insieme piuttosto eterogeneo di azioni che rendono difficile comparare quanto programmato da ogni regione.

Nonostante l’eterogeneità degli interventi previsti, è tuttavia possibile individuare le finalità generali che esse si propongono di conseguire:

- aumentare la competitività economica (attraverso azioni volte a favorire l’innovazione, la qualificazione, la valorizzazione e la promozione del sistema produttivo locale e il potenziamento e la qualificazione delle risorse umane);

13 Piemonte, Valle d’Aosta, Lombardia, Bolzano, Trento, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna.

14 Si passa da un minimo di tre misure (PLR della Toscana) ad un massimo di otto (PLR della Provincia di Trento). La moda è quattro.

15 Assistenza tecnica, formazione turismo rurale, PMI e artigianato, valorizzazione dei prodotti locali, miglioramento della qualità della vita e dell’ambiente.



- aumentare la competitività sociale e migliorare la qualità della vita delle popolazioni (la valorizzazione della cultura locale, il rafforzamento dell'identità locale e l'introduzione di servizi alla popolazione);
- aumentare la competitività territoriale (attraverso la valorizzazione e la promozione integrata delle risorse economiche, sociali, culturali e naturali locali);
- migliorare la qualità dell'ambiente (attraverso l'introduzione di sistemi eco-compatibili);
- sensibilizzare la popolazione e stimolare la progettualità locale (attraverso azioni di assistenza tecnica, promozione dei Piani di sviluppo locale e comunicazione).

Rispetto al LEADER II, i nuovi Programmi risultano maggiormente attenti alle tematiche relative al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni locali, alla valorizzazione delle risorse culturali e ambientali e all'innovazione e qualificazione del sistema produttivo locale. Infatti, nella precedente fase di programmazione la maggior parte degli investimenti era destinata alla realizzazione delle azioni previste nell'ambito delle misure "Turismo rurale" e "Valorizzazione dei prodotti agroalimentari locali". Nell'attuale programmazione, invece, solamente cinque regioni (Lombardia, Liguria, Veneto e le Province di Trento e Bolzano) prevedono una misura specifica per il turismo rurale; mentre alla valorizzazione dei prodotti tipici agroalimentari dedicano una misura specifica solamente due regioni (Lombardia e Veneto). Tuttavia, per i dettagli relativi alle singole azioni, e per individuare eventuali ulteriori differenze tra la fase 1994/99 e quella 2000/06, sarà necessario attendere la pubblicazione dei CDP, attualmente in fase di redazione.

#### *La complementarietà con altre politiche*

La Comunicazione LEADER+ ha posto particolare enfasi alla complementarietà con altri programmi, ponendola come uno dei principali requisiti richiesti alla strategia proposta dai GAL nei loro Piani. Non poteva essere altrimenti se consideriamo che, oltre ad essere uno dei principi base dei Fondi strutturali, diversi rilievi della Commissione europea e della Corte dei Conti europea sul LEADER II, hanno messo in evidenza le difficoltà nel distinguere il contributo e la specificità dell'Iniziativa rispetto agli altri programmi finanziati dai Fondi strutturali.

I Programmi regionali LEADER+ descrivono, spesso dettagliatamente, le sinergie e l'integrazione degli interventi previsti con le altre politiche comunitarie e nazionali. Tale operazione è stata possibile anche perché, rispetto agli altri programmi comunitari, i PLR sono stati elaborati successivamente. Paradossalmente, i ritardi nella predisposizione dei PLR, che comunque influenzeranno l'attuazione dell'Iniziativa, si sono rivelati funzionali all'elaborazione di strategie complementari agli altri strumenti di intervento comunitari.

A livello locale, le misure del PLR tendono in particolare a:

- favorire la valorizzazione complessiva del territorio;
- esaltare l'integrazione fra diversi settori di attività e sistemi produttivi;
- contribuire a diffondere una rinnovata attenzione per l'ambiente e la cultura locale e ai corrispondenti effetti positivi sulla qualità della vita delle popolazioni rurali;
- individuare nuove linee di attività per le aree rurali, integrative e complementari a quella agricola.

Considerando le tipologie di azioni previste, rispetto a quelle dei PSR e dei POR, è evidente come queste riguardino principalmente gli interventi di diversificazione inclusi nell'articolo 33 del regolamento sullo Sviluppo rurale. In particolare, il LEADER privilegia quelle azioni volte a favorire la commercializzazione dei prodotti di qualità; lo sviluppo di attività plurime e di fonti alternative di reddito; l'incentivazione di attività turistiche e artigianali; il rinnovamento di villaggi e la protezione e tutela del patrimonio rurale.

## 6.5 Considerazioni conclusive

La programmazione del LEADER+ si conclude con l'approvazione da parte del Comitato di sorveglianza del Complemento di programmazione. Il CDP esamina con maggiore dettaglio, rispetto al Programma, sia aspetti di carattere generale legati alla gestione dell'Iniziativa (come le modalità di selezione dei beneficiari, la sorveglianza, il controllo, i flussi informativi, il piano di comunicazione, i compiti e gli obblighi dei GAL, ecc.) sia i contenuti specifici delle misure. Con riguardo a questo ultimo aspetto i CDP descrivono per le singole misure gli obiettivi, il tipo di operazione secondo la classificazione UE e gli aiuti previsti. Essi, inoltre, prevedono per ciascuna azione contenuta nella misura una descrizione sintetica, i soggetti destinatari degli interventi, la copertura geografica, la normativa di riferimento, il beneficiario finale, la struttura organizzativa responsabile, le procedure amministrative, tecniche e finanziarie per la realizzazione, le spese ammissibili, l'intensità degli aiuti e la descrizione delle connessioni e integrazioni con gli altri Programmi.

Da quanto detto appare evidente come per il LEADER+ si sia giunti ad un livello di programmazione molto dettagliato, rispetto alla precedente fase, e i PLR sembrano soddisfare una serie di condizioni che la Commissione riteneva strategiche:

- il carattere pilota delle iniziative programmate che discende dalla maggiore attenzione verso tematiche "nuove" rispetto alla precedente fase di programmazione e alle altre politiche e strumenti di intervento comunitari e/o nazionali;
- la concentrazione degli investimenti su misure e azioni integrate e pertinenti agli obiettivi di sviluppo regionale e in ambiti territoriali specifici, grazie anche alla individuazione di aree prioritarie di intervento e alla riduzione del numero di GAL finanziabili.

È necessario però considerare che i programmi regionali risultano essere particolarmente strutturati e vincolanti, soprattutto nelle sezioni dedicate alla descrizione delle azioni e delle tipologie di spesa ammissibili, lasciando poco margine di manovra agli operatori locali per l'individuazione di tipologie di investimento originali. Anche in questo caso l'esperienza maturata con il LEADER II ha influenzato le modalità di programmazione dell'Iniziativa. L'assenza di indicazioni precise sulla tipologia di interventi e di spesa finanziabili, infatti, ha creato non pochi problemi ai Gruppi di azione locale LEADER II sia nella fase di ideazione sia nella fase di realizzazione delle iniziative programmate. A tal proposito si possono ricordare le difficoltà incontrate con la notifica degli aiuti (azioni finanziate dal FEOGA).

Inoltre, le osservazioni formulate dalla Commissione in fase di negoziato – dettate dalla necessità di inquadrare i regimi di aiuto concessi dal LEADER+ nel sistema più generale degli aiuti concessi da altri programmi, al fine di non generare nuovi e più competitivi sistemi di incentivazione nel rispetto delle regole della concorrenza – hanno costretto le regioni ad esplicitare tutti gli elementi necessari a verificare la non conflittualità con le politiche comunitarie e a stabilire a priori quali investimenti possono essere condotti a livello locale, "ingabbiando" il LEADER nelle regole generali di funzionamento dei Fondi strutturali, senza tenere troppo conto delle specificità del dispositivo e degli obiettivi che si propone di conseguire. Nell'applicare il quadro di riferimento generale dei Fondi strutturali, infatti, non è stato considerato il fatto che l'Iniziativa dispone di risorse finanziarie limitate, il cui impiego non è diretto al sostegno di azioni di carattere strutturale ma di carattere immateriale ed organizzativo in territori, per lo più, marginali dell'Unione.

I primi mesi del 2002 sono stati dedicati alla messa a punto dei diversi CDP, e alcune regioni hanno già emanato i bandi di selezione dei PSL (Piemonte, Umbria, Emilia Romagna e Lombardia). La velocità nell'attivare le procedure di selezione dei PSL diviene nella fase di programmazione 2000/06 di cruciale importanza, visto il funzionamento del meccanismo del disimpegno automatico. Infatti, le regioni che non avranno speso alla fine del 2003 le risorse stanziato nel 2001, si vedranno

decurtare i fondi non utilizzati. Tale meccanismo risulta particolarmente gravoso per un'Iniziativa come il LEADER che prevede il ricorso a soggetti intermedi, i GAL, per la realizzazione degli investimenti.

Infine, nel concludere la disamina della programmazione del LEADER+ in Italia, merita di essere sottolineata la scelta di avere un programma nazionale per la realizzazione dell'asse 3 "Creazione di una rete". Come riportato nella Comunicazione, l'Asse 3 si pone le seguenti finalità:

- a) favorire lo scambio e il trasferimento di esperienze e *know-how* fra tutti i territori rurali, beneficiari o meno dell'Iniziativa;
- b) stimolare la cooperazione tra territori;
- c) accrescere le informazioni e gli insegnamenti da trarre in materia di sviluppo rurale.

Il Programma, che vede la responsabilità come Autorità di gestione del Ministero delle politiche agricole e forestali, recepisce tali finalità e le articola in una serie di obiettivi globali e obiettivi specifici. La loro definizione discende innanzitutto dagli obiettivi generali del LEADER+ e, in secondo luogo, dai nodi problematici del LEADER in Italia, prevedendo il perseguimento in via prioritaria di due obiettivi globali:

1. favorire il consolidamento dell'approccio LEADER sul territorio nazionale, nel senso di promuovere una serie articolata di azioni per consentire la conoscenza, la valorizzazione e la diffusione delle esperienze migliori sul territorio nazionale;
2. stimolare la crescita della cooperazione tra territori rurali, come strumento chiave per rompere l'isolamento delle aree rurali, favorire la collaborazione e lo scambio delle esperienze tra territori e tra Paesi, rafforzare la capacità progettuale e creare iniziative dotate di una adeguata massa critica.

Il Programma nazionale, approvato nel febbraio 2002 prevede due misure, Misura I: Funzionamento dell'unità di animazione (articolata in quattro azioni: I.1: Individuazione, analisi e divulgazione delle buone pratiche; I.2: Animazione e scambi di esperienze; I.3: Banche dati e supporti informativi; I.4: Assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti di cooperazione) e la Misura II: Valutazione delle attività della Rete nazionale.

La scelta condivisa con le regioni di riconfermare la costituzione di una rete a livello nazionale anche per la nuova fase di programmazione, è motivata dalla convinzione che per un'Iniziativa pilota come il LEADER è più che mai necessario disporre di strumenti di scambio di esperienze e coordinamento (in particolare per la cooperazione) a livello nazionale, che possano anche migliorare l'efficacia e l'efficienza delle azioni impostate a livello locale.



## CAPITOLO 7

# I PROGRAMMI PER LA RICERCA IN CAMPO AGRICOLO PROMOSSE DALL'UNIONE EUROPEA

### 7.1 Introduzione

Negli ultimi anni il sistema della ricerca italiano ed europeo è stato al centro di un'intensa attività di rinnovamento strutturale legato alla crescente importanza annessa alla "conoscenza" come strumento per sostenere la competitività di tutti i settori d'attività economica.

Gli obiettivi di tale rinnovamento hanno riguardato:

- la connessione sempre più stretta fra gli indirizzi della politica di sviluppo e le tematiche di ricerca promosse dagli interventi pubblici (UE, Stato e Regioni);
- il potenziamento della ricerca privata e il coinvolgimento delle PMI nei programmi di ricerca;
- la promozione di ricerche interdisciplinari che prevedano la partecipazione, su problematiche generali dei settori produttivi o della società civile, tutti gli ambiti scientifici interessati.

Uno dei momenti cardine del cambiamento è stato il Consiglio europeo tenutosi a Lisbona nel marzo 2000 nell'ambito del quale è stato fissato un obiettivo strategico: fare dell'Unione europea l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile.

Perché tale obiettivo possa essere realizzato, l'innovazione deve permeare l'economia ed essere accettata dalla società. Tuttavia, nonostante gli sforzi realizzati dai diversi Paesi negli ultimi anni introducendo un'ampia gamma di politiche tese a favorirla, la prestazione complessiva dell'Unione nel campo dell'innovazione non è migliorata in maniera significativa rispetto a quella dei suoi concorrenti principali (Stati Uniti e Giappone). Indicatori di questa condizione sono: l'insufficiente capacità di lanciare nuovi prodotti e servizi, la scarsità di laureati e studenti con qualifiche adeguate, il limitato numero di brevetti, lo scarso investimento in ricerca delle imprese (il 60% di quelle degli Stati Uniti).

Nel corso del 2000, in una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento<sup>1</sup>, la Commissione europea ha delineato gli obiettivi da perseguire presso ciascuno Stato membro e presso la stessa Commissione per dare attuazione all'indirizzo strategico emerso nel Consiglio di Lisbona:

1. coerenza delle politiche di innovazione;
2. un quadro normativo favorevole all'innovazione;
3. la creazione e la crescita di imprese innovative;
4. miglioramento delle interfacce chiave del sistema di innovazione;
5. promozione di una società aperta all'innovazione.

Secondo la Commissione, quindi, è importante che Stati e Regioni creino il clima generale più favorevole all'innovazione, promuovendo le politiche adeguate e, definendo un quadro normativo incentivante, si impegnino per incrementare le imprese innovative e per collegare in rete i soggetti che compongono il processo di formazione dell'innovazione.

Alcuni dei principali strumenti utilizzati per indurre i cambiamenti auspicati sono stati: il V e il VI Programma quadro di ricerca, sviluppo e dimostrazione e, specificamente in Italia, il Program-

---

<sup>1</sup> COM (2000) 567.

ma operativo nazionale denominato “Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione” previsto nel Quadro comunitario di sostegno 2000/2006 per le regioni obiettivo 1.

Naturalmente tutti i settori della ricerca, ivi compresa quella agroindustriale, sono stati coinvolti nel processo evolutivo messo in atto e hanno dovuto adeguare i contenuti e le modalità di lavoro alle novità.

## 7.2 I Programmi quadro per la ricerca

Il V Programma quadro di ricerca, sviluppo e dimostrazione è stato lo strumento principale per l’attuazione della politica di ricerca scientifica e tecnologica dell’Unione europea per gli anni che vanno dal 1998 al 2002. È consistito, come il precedente Programma, nella proposta da parte della Commissione europea, di una serie di temi di studio, a cui le istituzioni di ricerca dei Paesi europei hanno risposto con progetti specifici partecipando a bandi di gara. Le ultime *call* sono state emanate nei primi mesi del 2002.

In coerenza con gli obiettivi di Agenda 2000, il V Programma quadro si è concentrato su poche finalità di tipo trasversale, abbandonando la classica impostazione per settori produttivi. È infatti strutturato in quattro *programmi tematici* articolati in più azioni chiave e tre *programmi orizzontali*.

**Tab. 7.1 - V Programma quadro - programmi e relativo budget**

Articolazione del V programma Quadro	Budget stanziato (.000 euro)
<b>Azioni indirette</b>	
<i>Programmi tematici</i>	10.843
Qualità della vita e gestione delle risorse naturali	2.413
Società dell’informazione	3.600
Crescita competitiva e sostenibile	2.705
Energia, ambiente e sviluppo sostenibile	2.125
<i>Programmi orizzontali</i>	2.118
Ruolo internazionale della ricerca comunitaria	475
Innovazione e PMI	363
Potenziale umano e ricerca socioeconomica	1.280
<b>Azioni dirette</b>	
<i>Centro Comune di ricerca</i>	739
<b>Totale</b>	<b>13.700</b>

Fonte: Commissione europea.

Come risulta chiaro già dalle denominazioni dei programmi, le attività di ricerca proposte al finanziamento devono essere finalizzate a risolvere problemi concreti del cittadino e della società. È questo l’obiettivo fondamentale del V Programma quadro, obiettivo che nella decisione di adozione del programma il Parlamento e il Consiglio europeo hanno indicato con molta chiarezza, raccomandando, inoltre, che venisse assicurato un adeguato inserimento della dimensione socioeconomica nelle problematiche oggetto di analisi in ogni attività di ricerca.

Le tematiche più vicine a quelle agricole sono presenti nel programma “Qualità della vita e gestione delle risorse naturali”, nell’ambito del quale è prevista un’azione chiave denominata

“Gestione sostenibile dell’agricoltura, della pesca e della silvicoltura, compreso lo sviluppo integrato delle zone rurali”. Sono state possibili, tuttavia, altre possibilità di finanziamento di programmi agricoli su tematiche più generali in altre azioni chiave del medesimo programma o in altri programmi come “Energia, ambiente e sviluppo sostenibile” e “ Società dell’Informazione”.

I requisiti indispensabili per la partecipazione sono stati i seguenti:

- alto livello scientifico e/o tecnologico;
- ricerche di interesse multinazionale, la cui realizzazione a livello nazionale o regionale risulterebbe impossibile o inefficace;
- partecipazione di istituzioni di ricerca e/o rappresentanti delle PMI di almeno due Stati membri dell’Unione europea;
- precompetitività o preconcordanzialità del progetto, cioè le attività di ricerca previste non devono servire direttamente all’introduzione sul mercato di prodotti o procedimenti nuovi, ma fermarsi alla fase di sperimentazione o preimpianto.

Lo stanziamento complessivo del V Programma quadro è stato pari a 13.700 milioni di euro di cui il 79% assegnato ai Programmi tematici e il restante 21% ai Programmi orizzontali e al finanziamento del Centro comune di ricerca. Il Parlamento e il Consiglio hanno inoltre stabilito che il 10% delle risorse previste per i Programmi tematici siano destinate alle PMI.

Il finanziamento assegnato al programma tematico “Qualità della vita” è stato pari a circa il 22,3% del budget totale dei Programmi tematici e, nell’ambito di questo, l’azione chiave “Gestione sostenibile dell’agricoltura...” ha avuto una dotazione complessiva di 520 milioni di euro<sup>2</sup>.

Globalmente sono stati assegnati contributi finanziari (tab. 7.2) per un totale di 5,65 miliardi di euro, pari al 45% dell’intera disponibilità finanziaria del Programma, e sono stati approvati 5.837 progetti con una media di finanziamento pari a circa 970.000 euro per progetto. Si tratta quindi di progetti con un costo elevato e con un certo livello di complessità sia dal punto di vista dei contenuti che del partenariato.

**Tab. 7.2 - Attuazione V Programma quadro - Contratti sottoscritti e finanziamenti assegnati per programma (anni 1999 2000)**

	1999		2000		Totale	
	n. contratti sottoscritti	contributo finanziario UE (000)	n. contratti sottoscritti	contributo finanziario UE (000)	n. contratti sottoscritti	contributo finanziario UE (000)
<b>Programmi tematici</b>						
Qualità della vita	277	407,40	927	875,83	1.204	1.283,23
<i>di cui: agricoltura, pesca e silvicoltura sostenibili</i>	43	37,85	226	170,35	269	208,20
Società dell’informazione	416	738,91	622	838,97	1.038	1.577,88
Crescita sostenibile	296	532,33	542	821,73	838	1.354,06
Energie e ambiente	154	173,82	443	447,44	597	621,26
<b>Programmi orizzontali</b>						
Ruolo internazionale	19	17,04	236	105,46	255	122,50
Innovazione e PMI	10	7,90	171	94,55	181	102,45
Potenziale umano	154	125,27	1.570	467,73	1.724	593,00
<b>Totale</b>	<b>1.326</b>	<b>2.002,67</b>	<b>4.511</b>	<b>3.651,71</b>	<b>5.837</b>	<b>5.654,38</b>

Fonte: Commissione europea.

2 Circa l’attuazione sono disponibili sul sito [www.cordis.lu](http://www.cordis.lu) dell’Unione europea i dati di monitoraggio dei primi due anni di attività: il 1999 e il 2000.

Nell'ambito del programma "Qualità della vita", per i primi due anni, sono stati approvati 1.204 progetti per un totale di circa 1,3 miliardi di euro pari al 22,6% del finanziamento totale assegnato nell'ambito dell'intero Programma quadro. Il 16% del finanziamento assegnato a tale programma, cioè circa 208 milioni di euro per un numero di 269 progetti, riguarda le tematiche agricole, della pesca e della silvicoltura. Come si può notare in questo ambito tematico il budget medio per progetto si abbassa a circa 775.000 euro.

Un altro dato interessante è rappresentato dalla frazione di progetti approvati rispetto a quelli pervenuti che in termini globali è stato pari soltanto al 15% nel 1999 per salire al 31% nel 2000.

Se si analizza lo stesso fenomeno per ogni paese membro dell'UE si nota un andamento analogo; infatti prendendo in considerazione il numero di contratti pervenuti e sottoscritti per Paese<sup>3</sup> si può verificare che nel '99 le percentuali di sottoscrizione rispetto alle proposte pervenute oscillano dal 16% (Francia) all'11% (Spagna, Grecia, Irlanda e Danimarca), mentre nel 2000 tali percentuali salgono ad una fascia che va dal 34% (Grecia) al 58% (Francia). L'Italia si colloca nel '99 al 13% e nel 2000 al 45%.

Si tratta sicuramente di un fenomeno legato alla complessità procedurale e gestionale che la presentazione di progetti al V Programma quadro ha richiesto, ma anche alla scarsa consuetudine delle strutture di ricerca a concepire il proprio lavoro secondo categorie di managerialità. Gli elementi critici sono:

- la programmazione, la cui impostazione è spesso carente di informazioni di scenario e di impatto e, soprattutto, non mette in evidenza la domanda dell'utenza di riferimento;
- il controllo scientifico, amministrativo e finanziario delle attività in itinere sulla base degli ormai noti sistemi di monitoraggio;
- la gestione dei partenariati fra istituzioni della stessa area scientifica e ancora di più fra istituzioni di aree scientifiche diverse.

In termini di partecipazione al Programma, invece, la percentuale di proposte pervenute per ogni Paese rispetto al totale è pressoché analogo sia per il '99 che per il 2000, con la quota minima, per entrambi gli anni, dell'Irlanda (2%) e quella più elevata, nel '99, di Inghilterra e Germania (16%) e, nel 2000, dell'Inghilterra (15%). L'Italia si colloca rispettivamente al 12% e all'11%. Se si analizzano i contratti sottoscritti (figura 7.1) la percentuale di partecipazione dei Paesi non si modifica molto; è tuttavia il caso di evidenziare la migliore performance di Francia e Germania che incrementano la loro quota di partecipazione rispettivamente di due e di tre punti percentuali in entrambi gli anni dimostrando sostanzialmente di presentare progetti migliori degli altri Paesi. L'Italia mantiene le medesime percentuali.

Se la partecipazione di ciascun Paese viene analizzata utilizzando i finanziamenti assegnati<sup>4</sup> si può rilevare che le quote di partecipazione di Germania e Inghilterra salgono rispettivamente al 18% e al 16% e quella dell'Italia scende al 9%.

Relativamente ai progetti su temi agricoli per paese la Commissione fornisce dati solo per il 2000 (figura 7.2). Come si può notare dal grafico, il paese che ha presentato il maggior numero di proposte è l'Inghilterra seguita da Francia, Germania, Spagna e Italia con una quota percentuale rispetto al totale pressoché uguale. Riguardo invece ai contratti sottoscritti, mentre la situazione dei

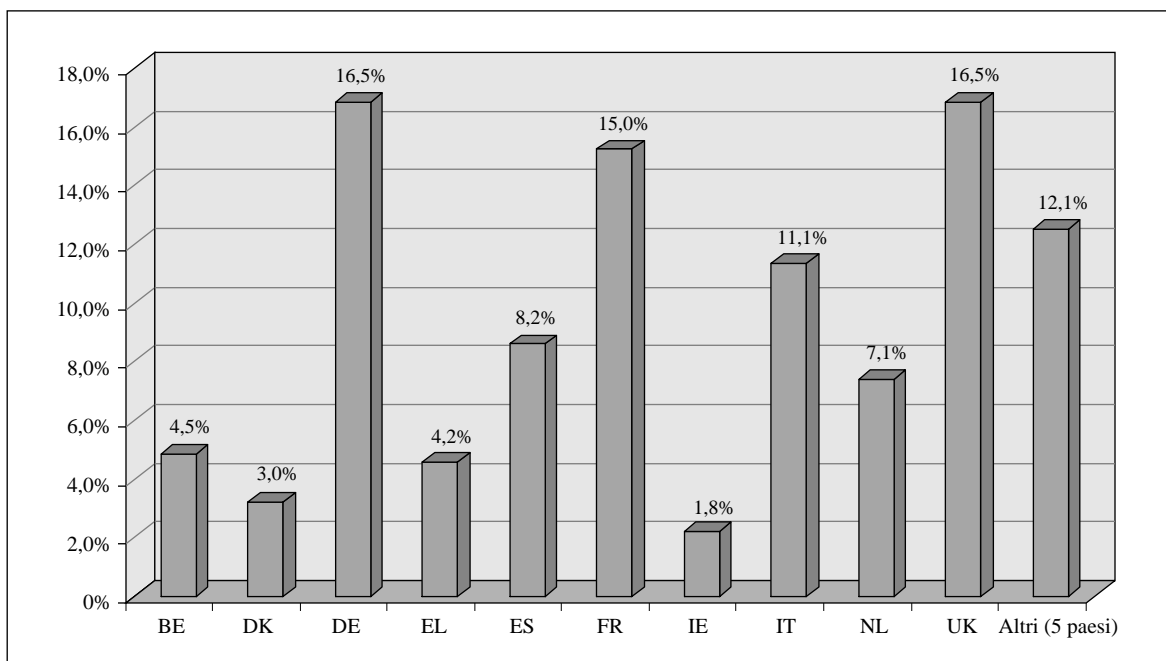
---

3 Si specifica che, per quanto riguarda le partecipazioni dei singoli Stati membri, i dati di monitoraggio forniti nel sito Cordis non si riferiscono al Paese coordinatore del progetto, ma alle singole partecipazioni di ciascuna nazione. Pertanto il numero delle proposte pervenute e il numero di contratti sottoscritti per Paese non corrispondono al numero di progetti pervenuti e al numero di progetti approvati, ma alla presenza nei progetti di ciascun Paese. Il dato globale, relativo all'intero Programma quadro, fornito all'inizio del periodo precedente si riferisce invece ai progetti approvati e pervenuti.

4 Fonte MIUR.

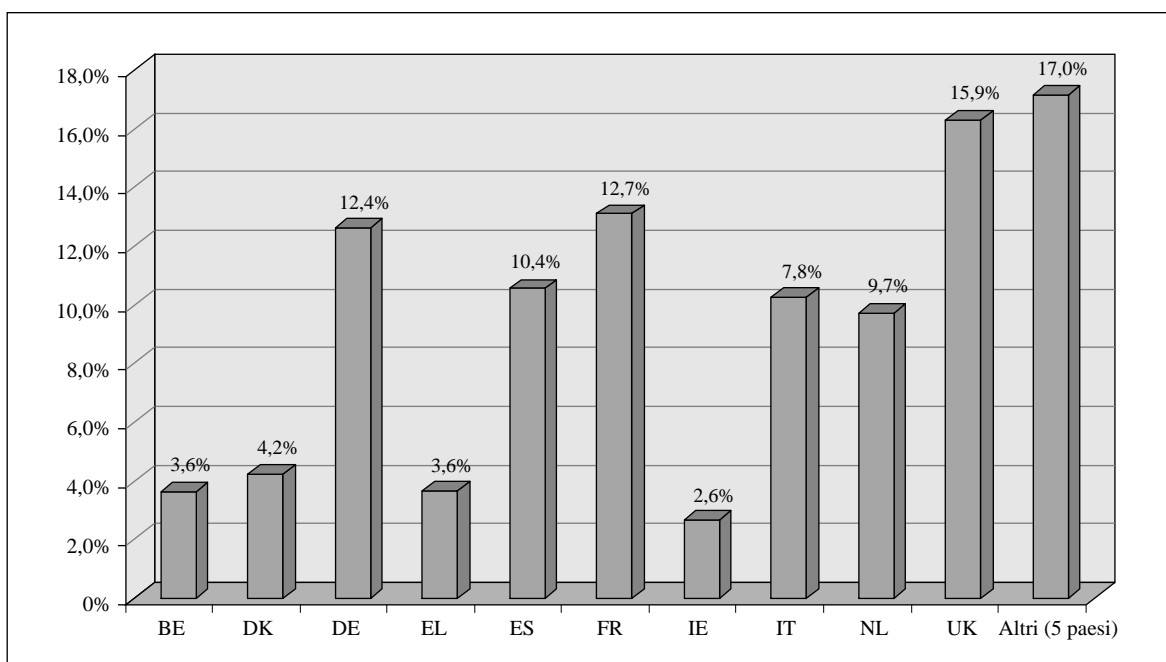


**Figura 7.1 - V Programma Quadro - Percentuale contratti sottoscritti per Paese**



Fonte: Commissione europea.

**Figura 7.2 - V Programma Quadro - Azione chiave "Agricoltura sostenibile"  
Percentuale contratti sottoscritti per Paese**



Fonte: Commissione europea.

primi 4 paesi rimane invariata, l'Italia decrementa di più di 2 punti percentuali la propria quota mentre l'Olanda, la Francia e la Germania la incrementano. Anche in questo caso se ne può concludere che le proposte italiane, in numero maggiore delle altre, non sono state ritenute adeguate durante le procedure di selezione per il finanziamento o per vizi di forma o per motivi di contenuto e impostazione.

Il 2002 è l'ultimo anno di attuazione del V Programma quadro e gli organi dell'Unione europea stanno lavorando per il varo del VI Programma che riguarderà il periodo 2002/2006. È in corso di definizione il testo della decisione che approva i contenuti del Programma e della decisione relativa alle regole di partecipazione al programma stesso<sup>5</sup>.

Il nuovo programma conserva la definizione dei contenuti delle ricerche per aree problema e accentua gli obiettivi di interdisciplinarietà e di integrazione delle ricerche realizzate dai diversi stati membri.

Il finanziamento complessivo previsto è pari a 16.270 milioni di euro con un incremento, rispetto al precedente Programma quadro, del 17% in termini nominali e dell'8,8% in termini reali

È strutturato in tre sezioni:

1. concentrare e integrare la ricerca della comunità,
2. strutturare lo Spazio europeo della ricerca,
3. rafforzare le basi dello Spazio europeo della ricerca.

La prima riguarda specificamente il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica e comporterà lo sforzo finanziario maggiore (più dell'80% del budget globale). Nell'ambito di questa sono definite 7 aree tematiche prioritarie:

- genomica e biotecnologie per la salute,
- tecnologie per la società dell'informazione,
- nanotecnologie e nanoscienze, materiali multifunzionali basati sulla conoscenza e nuovi processi e dispositivi di produzione,
- aeronautica e spazio,
- qualità e sicurezza alimentare,
- sviluppo sostenibile, cambiamento globale ed ecosistemi,
- cittadini e governance nella società basata sulla conoscenza.

La seconda riguarda interventi trasversali rispetto alle diverse aree di ricerca ed ha la finalità di rendere più efficace l'attività di ricerca intensificando la diffusione dei risultati, promuovendo la formazione di risorse umane e lo scambio di competenze, migliorando l'uso delle infrastrutture di ricerca e aprendo spazi di confronto fra scienza e società civile. Consta di quattro azioni:

- ricerca e innovazione,
- risorse umane e mobilità,
- infrastrutture di ricerca,
- scienza e società.

La terza ha lo scopo di coordinare le azioni di ricerca dei Paesi dell'Unione e di promuovere un coerente sviluppo delle politiche.

Gli strumenti di attuazione previsti presentano novità interessanti. Le principali modalità per l'attuazione dei progetti di ricerca saranno *le reti di eccellenza e i progetti integrati*; sono previsti inoltre *i progetti specifici e le azioni di coordinamento*, modalità utilizzate per progetti di ricerca che perseguono obiettivi nell'ambito di settori particolari di portata limitata.

Le reti di eccellenza consisteranno nella cooperazione fra università, centri di ricerca, imprese e organizzazioni di tecnologia per la realizzazione di un programma comune di attività che risponda ai temi di ricerca previsti negli inviti a presentare proposte emanati dalla Commissione europea.

---

<sup>5</sup> Tali documenti, seppure non ancora definitivi, sono disponibili sul sito Internet del Consiglio dell'Unione europea. I contenuti di quanto esposto di seguito derivano dalla loro analisi.

Caratteristiche essenziali delle reti saranno: la messa in comune delle capacità di eccellenza di ciascun componente, l'integrazione funzionale fra i partner, un significativo scambio di personale, il ricorso alle reti elettroniche d'informazione e comunicazione. Le reti dovranno anche elaborare ed attuare una strategia di diffusione dei risultati della ricerca per la quale dovranno prevedere risorse finanziarie.

I progetti integrati saranno realizzati da Consorzi che comporteranno un'intensa collaborazione fra università e industria e avranno come obiettivo l'avanzamento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche applicabili a prodotti, processi e servizi. Dovranno altresì prevedere attività di diffusione e valorizzazione della conoscenze acquisite.

Anche i progetti integrati saranno selezionati sulla base di inviti a presentare proposte.

L'area tematica più vicina ai tradizionali ambiti agricoli è quella relativa alla qualità e sicurezza alimentare per la quale è previsto un investimento di 685 milioni di euro. Tuttavia, in coerenza con l'impostazione per aree problema e con l'obiettivo dell'integrazione fra le strutture di ricerca e le discipline, appare quanto mai opportuno tener conto che altre aree tematiche possono rivestire interesse per il comparto agroalimentare, come Tecnologie per la Società dell'informazione, Sviluppo sostenibile, cambiamento globale e ecosistemi, Cittadini e governance nella società europea della conoscenza.

Individuare aree di studio poco esplorate per il comparto agroalimentare è fondamentale anche nella considerazione che il FEOGA, per il periodo di programmazione 2000/2006, non prevede in alcun modo investimenti in ricerca rimandando esplicitamente agli altri strumenti di promozione della ricerca dell'UE quali appunto i Programmi quadro. La diminuzione complessiva di finanziamento è elevata se si considera che in Italia, nel precedente periodo di programmazione, erano previste misure di ricerca e sviluppo in ogni Documento unico di programmazione (regioni del Centro-Nord) e in ciascun Programma operativo (regioni del Mezzogiorno). Inoltre è stato finanziato un intervento specifico nel Programma operativo multiregionale "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" per un investimento pari a circa 59 milioni di euro. Se si considera che i 685 milioni di euro dedicati dal VI Programma quadro alle tematiche agroalimentari sono a disposizione dei 15 Paesi membri dell'UE (senza considerare i finanziamenti ad altri Stati europei che possono associarsi ai progetti) anche calcolando una poco realistica media che preveda un finanziamento uguale per tutti, l'Italia potrebbe contare su circa 46 milioni di euro, circa il 20% di quanto previsto nel POM.

### **7.3 Il PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione**

Un altro importante intervento a sostegno della ricerca per lo sviluppo è quello promosso dal MIUR nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 2000/2006 per le regioni dell'obiettivo 1. È un Programma operativo nazionale denominato "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione" finanziato in parte (circa il 60%) dall'Unione europea, mediante i Fondi strutturali FERS e FSE, e in parte dallo Stato italiano. È gestito dal Ministero dell'università, della ricerca scientifica e tecnologica e dell'istruzione (MIUR).

Dopo l'esclusione delle attività di ricerca e servizio fra quelle finanziabili dal FEOGA (reg. (CE) 1257/99), il PON è l'unico strumento di intervento previsto nell'ambito del QCS che possa promuovere ricerca, sviluppo e alta formazione nell'ambito del settore agricolo.

Di estremo interesse l'obiettivo globale dichiarato dal MIUR nel documento e la strategia con la quale si intende perseguirlo.

Il MIUR, infatti, si propone di rafforzare la capacità di ricerca e innovazione del sistema meridionale per aumentarne la competitività in termini di: sviluppo delle esportazioni, incremento dei consumi dei non residenti, aumento degli investimenti privati, maggiore attrattività verso gli investimenti esteri, stabilità dell'occupazione, sviluppo dei servizi alle imprese, riequilibrio della presenza delle donne, maggiore radicamento della Società dell'informazione. Sostanzialmente, quindi, viene delineata una stretta correlazione fra l'importanza e il peso delle attività di R&S e i principali indicatori di sviluppo

Il PON propone interventi per:

- rendere più innovativo il sistema imprenditoriale,
- accrescere le competenze e la qualificazione del capitale umano,
- promuovere un sistema della ricerca pubblico più collegato e coerente con il territorio e dotato delle strutture e degli strumenti adeguati.

Tale strategia ricalca perfettamente quanto enunciato all'obiettivo globale dell'Asse III - Risorse umane del QCS, i cui quattro aspetti essenziali riguardano: la valorizzazione delle risorse umane, il rafforzamento del contenuto scientifico e tecnologico del sistema produttivo meridionale, la creazione di una rete tra imprese e centri di competenza tecnologica, la stretta connessione tra sistema della ricerca e sistema imprenditoriale.

Il PON comprende 4 Assi prioritari e 13 Misure (tab. 7.3).

**Tab. 7.3 - Articolazione DEL PON per Assi e Misure e relativo budget**

Assi prioritari	Misure	Costo totale previsto (euro)
I Ricerca e sviluppo dell'industria e dei settori strategici del mezzogiorno	I.1 Progetti di ricerca di interesse industriale;	461.476.351
	I.2 Servizi per la promozione dell'innovazione e dello sviluppo scientifico tecnologico nel tessuto produttivo meridionale;	62.975.520
	I.3 Ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno (beni culturali, risorse naturali, agro-industria e trasporti)	507.933.702
II Rafforzamento ed apertura del sistema scientifico e di alta formazione	II.1 Rafforzamento del sistema scientifico meridionale;	120.594.000
	II.2 Società dell'informazione per il sistema scientifico meridionale;	120.594.000
	II.3 Centri di competenza tecnologica	60.297
III Sviluppo del capitale umano di eccellenza	III.1 Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico;	163.579.111
	III.2 Formazione di alte professionalità per lo sviluppo della competitività delle imprese con priorità alle PMI;	28.061.689
	III.3 Formazione di alte professionalità per adeguare le competenze della pubblica amministrazione;	23.270.669
	III.4 Formazione superiore e universitaria;	301.834.260
	III.5 Adeguamento del sistema della formazione professionale, dell'istruzione e dell'alta formazione;	100.611.420
	III.6 Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.	67.074.280
IV Assistenza tecnica	IV Attività di accompagnamento	20.400.000

Fonte: elaborazioni INEA su dati PON.

La misura che maggiormente interessa il sistema della ricerca agricola è la I.3 del I Asse prioritario che riguarda "Ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno" (beni culturali, ambiente, agro-industria, trasporti). Tuttavia, proprio per le caratteristiche di trasversalità dell'intervento, il sistema agricolo meridionale può essere coinvolto anche negli altri Assi e nelle altre misure, sia per il tramite delle istituzioni di ricerca, servizio e formazione che per il tramite delle imprese

agricole e agroindustriali. Di grande interesse, infatti, risultano essere la misura I.2 “Servizi per la promozione dell’innovazione e dello sviluppo scientifico tecnologico nel tessuto produttivo meridionale”, la misura II.2 “Società dell’informazione per il sistema scientifico meridionale” e l’intero Asse relativo allo “Sviluppo del capitale umano di eccellenza”.

È stato previsto un fabbisogno finanziario complessivo pari a 2.038,7 milioni di euro di cui il 58% di contributo comunitario, il 26% di contributo pubblico nazionale e il 16% di investimenti privati. Fra gli Assi quello con maggior dotazione finanziaria è il primo (“Ricerca e sviluppo dell’industria e dei settori strategici del mezzogiorno”) con circa il 51% dei finanziamenti seguito dal III (“Sviluppo del capitale umano di eccellenza”) con il 33,5%<sup>6</sup>.

L’innovatività dell’approccio scelto è indubbia, in quanto la strategia del programma punta su fattori – il capitale umano, lo sviluppo tecnologico e il rapporto con il territorio – che fino ad ora non venivano considerati assi portanti dello sviluppo. Tuttavia, si tratta ormai di una scelta obbligata per l’Italia che ha i livelli di investimento in R&S più bassi d’Europa – in particolare nelle regioni meridionali – e una scarsissima partecipazione delle imprese a tali investimenti.

La capacità del PON di raggiungere gli obiettivi prefissati deriverà dai contenuti degli interventi finanziati e soprattutto dalle modalità con cui verranno gestiti. Su questi aspetti il documento proposto dal MIUR si esprime in termini molto chiari e, nel paragrafo in cui analizza gli elementi critici dell’esperienza 1994/1999, dichiara che si intende introdurre un salto di qualità nella gestione del PON in parte già attuato in fase di programmazione, ma che investirà anche le fasi successive. Le novità indicate sono le seguenti:

- definizione del quadro strategico delle scelte e degli interventi sulla base di una approfondita analisi del contesto scientifico e tecnologico del Mezzogiorno;
- concertazione istituzionale ed economico-sociale delle scelte e dei contenuti della programmazione;
- utilizzo costante e prevalente di procedure concorsuali per l’attuazione del programma orientandosi in maniera determinante alla programmazione per obiettivi e non per enti;
- coinvolgimento costante nella programmazione e nella attuazione dei soggetti rappresentativi delle esigenze locali.

Ad oggi il MIUR ha emanato gli Avvisi pubblici per:

- la misura relativa alla ricerca e allo sviluppo tecnologico di settori strategici nel Mezzogiorno (I3) prevista nel primo Asse;
- le misure relative al rafforzamento del sistema scientifico meridionale e dei suoi sistemi informativi (III e II2) prevista nel secondo Asse;
- tutte le misure del terzo Asse.

Riguardo alla prima, che è quella che riguarda più direttamente anche il settore agroalimentare, è stata fatta una scelta molto chiara rispetto ai destinatari che devono provenire dal mondo delle imprese private e possono partecipare sia singolarmente che in consorzio (la denominazione utilizzata nel PON è “imprese industriali, artigiane e del settore dei servizi...”). Gli enti pubblici di ricerca possono entrare a far parte del partenariato in quota comunque inferiore al 50% del costo complessivo del progetto proposto al finanziamento. Tale quota può essere inferiore al 70% nel caso di aree economicamente depresse.

Per i temi agroalimentari il bando emanato ad ottobre 2001 ha puntato alla sicurezza alimentare, all’innovazione tecnologica rispettosa dell’ambiente, al miglioramento della competitività delle

---

<sup>6</sup> Le cifre riportate sono desunte dai prospetti finanziari del PON MIUR.

produzioni tipiche, privilegiando un taglio eminentemente tecnico e lasciando poco spazio ad analisi sociali, politiche e di mercato. Inoltre riguardo ai beneficiari, trattandosi sempre e comunque di imprese singole anche se associate in consorzio, e non potendo presentare progetti le Associazioni dei produttori, sarà particolarmente difficile per le piccole e medie imprese agricole meridionali vedere promossi argomenti di ricerca di loro interesse.

**PARTE II**

**LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI  
PREVISTI A LIVELLO REGIONALE: APPROFONDIMENTI TEMATICI**





## CAPITOLO 8

### GLI INVESTIMENTI NELLE AZIENDE AGRICOLE

Gli investimenti nelle aziende agricole vengono sostenuti attraverso una specifica misura inserita nei POR, per le regioni in obiettivo 1, o nei PSR, per le altre regioni, la cui base giuridica risiede negli articoli 4-7 del reg. (CE) 1257/99. Le finalità degli aiuti, individuate all'art. 4 del reg. (CE) 1257/99, sono quelle di contribuire al miglioramento dei redditi agricoli e delle condizioni di vita, di lavoro e di produzione. A questo scopo la misura prevede un sostegno agli investimenti finalizzati a ridurre i costi, a riconvertire la produzione, a migliorare la qualità, a tutelare l'ambiente, le condizioni di igiene e di benessere degli animali e a promuovere la diversificazione delle attività esercitate all'interno dell'azienda agricola.

Per poter accedere al sostegno le imprese devono dimostrare:

- *di possedere un'adeguata redditività,*
- *di rispettare i requisiti minimi in materia di igiene e benessere degli animali,*
- *di essere condotte da un imprenditore con adeguate conoscenze e competenze professionali.*

Inoltre, poiché gli interventi sono mirati a contribuire al riequilibrio dei mercati, gli investimenti devono interessare prodotti con sufficienti sbocchi di mercato.

Le amministrazioni regionali, nel predisporre i regimi di aiuto, devono garantire il rispetto dei vincoli regolamentari, specificando all'interno dei documenti di programmazione:

- le categorie di beneficiari ammessi a godere del sostegno;
- l'intensità della contribuzione pubblica agli investimenti;
- i criteri che consentono di accertare la redditività dell'impresa e il rispetto delle normative in materia ambientale e di igiene e benessere degli animali;
- i settori ammessi alle agevolazioni;
- le eventuali priorità stabilite a livello regionale per l'accesso agli aiuti;
- i massimali di spesa ammissibile al sostegno, entro cui viene contenuta la partecipazione pubblica (in sostanza, l'ammontare massimo, in valore assoluto, del contributo pubblico per ogni singolo progetto di investimento).

#### **8.1 Gli obiettivi specifici dei regimi di aiuto regionali e i destinatari dell'intervento**

Gli obiettivi della misura, individuati dalle diverse Regioni, possono essere riassunti nel dover migliorare le condizioni di vita, lavoro, produzione e reddito degli agricoltori attraverso:

- la riduzione dei costi di produzione;
- il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro;
- il miglioramento e la riconversione delle produzioni, anche mediante l'introduzione di tecnologie innovative;
- il miglioramento degli standard qualitativi delle produzioni, anche mediante l'introduzione di sistemi di certificazione della qualità;
- la tutela dell'ambiente, delle condizioni igienico sanitarie e del benessere degli animali;
- l'introduzione o il consolidamento di tecniche di produzione biologica;

- la concentrazione produttiva tra diverse imprese e la creazione di filiere produttive;
- la promozione della diversificazione delle attività nell'azienda agricola.

Possono avere accesso ai finanziamenti previsti gli imprenditori agricoli singoli e/o associati che operano nel territorio regionale e che si impegnino a condurre l'impresa per almeno cinque anni ovvero a non mutare la destinazione d'uso dei beni oggetto di agevolazione per un periodo di cinque (investimenti mobili) o dieci anni (investimenti fissi)<sup>1</sup>.

Per la definizione di imprenditore agricolo si fa riferimento all'articolo 2135 del codice civile, intendendo quindi colui che esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse.

Agli imprenditori è richiesto di essere in possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate; questo requisito viene considerato in genere assolto qualora il richiedente soddisfi almeno una delle condizioni seguenti:

- di essere in possesso di titolo di studio di livello universitario nel campo agrario, forestale o veterinario;
- di essere in possesso di diploma di scuola media superiore ad indirizzo agrario;
- di essere in possesso di attestato dimostrante il superamento di specifici corsi per il conseguimento di una qualifica idonea alla conduzione aziendale;
- di avere esercitato l'attività di imprenditore agricolo precedentemente alla presentazione della domanda.

Nel caso la domanda sia presentata da una società il requisito di adeguata competenza e conoscenza professionale deve essere posseduto dalla persona preposta alla conduzione tecnica o all'amministrazione dell'azienda; la Regione Sicilia precisa che per le società di persone questo requisito deve essere posseduto da almeno la metà dei soci.

Infine, qualora le domande siano presentate da giovani imprenditori agricoli, insieme a una domanda di aiuto al primo insediamento, i requisiti minimi previsti devono essere raggiunti entro tre anni dall'insediamento.

## **8.2 I settori interessati e le tipologie di investimento ammissibili**

Per quello che riguarda le regioni in obiettivo 1, i settori produttivi interessati dagli interventi sono quelli strategici per il comparto agroalimentare di queste regioni. I settori principali previsti sono infatti l'ortofrutticolo, l'olivicolo, i cereali e il viticolo; in particolare i primi due sono contemplati da tutti i Complementi di programmazione. Altro importante settore interessato è quello della zootecnia, sia per quello che riguarda gli allevamenti da carne, in particolare bovini, ovicaprini ed avicoli, sia per la produzione di latte bovino, bufalino ed ovicaprino.

Vengono poi considerati anche comparti minori o di nicchia, in primo luogo il settore florovivaistico, previsto da tutte le Regioni considerate, ma anche allevamenti minori (Basilicata, Sicilia e Sardegna), coltivazioni minori di montagna (Molise), piante officinali ed industriali (Sardegna e Sicilia), barbabietola da zucchero (Sardegna), carrubo, manna, piccoli frutti (Sicilia).

---

<sup>1</sup> La Provincia di Bolzano prevede che la destinazione d'uso sia mantenuta per almeno 10 anni senza distinzione; alcune amministrazioni prevedono un periodo di tre anni nel caso di acquisto di riproduttori.

**Schema 8.1 (a) – Settori ammissibili a godere delle agevolazioni (obiettivo 1)**

<b>Basilicata</b>	<b>Calabria</b>	<b>Campania</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- cerealicolo</li> <li>- floricolo</li> <li>- frutticolo e agrumicolo</li> <li>- vivaistico</li> <li>- olivicolo</li> <li>- orticolo</li> <li>- bovini da latte e da carne</li> <li>- ovicaprino</li> <li>- suinicolo</li> <li>- allevamenti minori</li> <li>- silvicoltura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- agrumicolo</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- frutticolo</li> <li>- olivicolo</li> <li>- orticolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- latte bufalino, bovino ed ovicaprino</li> <li>- carni bovine, ovine, caprine, suine</li> <li>- cereali</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- frutticolo e limoni</li> <li>- olivicolo</li> <li>- ortive</li> <li>- viticolo</li> </ul>
<b>Molise</b>	<b>Sardegna</b>	<b>Sicilia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- cereali</li> <li>- piante industriali</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- olivicolo</li> <li>- ortofrutticolo</li> <li>- zootecnia da latte bovino, bufalino, ovicaprino</li> <li>- zootecnia da carne bovina, ovicaprina e avicola</li> <li>- coltivazioni minori di montagna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bovino da latte</li> <li>- bovino da carne</li> <li>- apicoltura</li> <li>- valorizzazione del cavallo anglo-arabo-sardo</li> <li>- ovicaprino</li> <li>- allevamento di fauna selvatica a scopi venatori</li> <li>- attività zootecniche complementari e alternative (suinicolo, struzzo)</li> <li>- olivicoltura</li> <li>- coltivazioni orticole in pieno campo ed in coltura protetta</li> <li>- coltivazioni florovivaistiche</li> <li>- piante aromatiche e officinali</li> <li>- bieticoltura da zucchero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- orticolo (eccetto il pomodoro)</li> <li>- agrumicolo (senza aumento della capacità produttiva)</li> <li>- frutta fresca e secca (esclusi agrumi)</li> <li>- proteaginose</li> <li>- zootecnico da latte</li> <li>- zootecnico da carne</li> <li>- allevamenti minori (apicoli, equini, cunicoli, elicicoli, selvaggina)</li> <li>- allevamenti avicoli</li> <li>- olivicolo (senza aumento del numero di piante coltivate)</li> <li>- floricolo, vivaistico e delle piante ornamentali</li> <li>- cerealicolo (compreso foraggi e mangimi)</li> <li>- piante officinali e industriali</li> <li>- carrubo, manna, piccoli frutti</li> <li>- oliva da mensa</li> </ul>
<b>Puglia</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- olivicolo</li> <li>- floricolo</li> <li>- ortofrutticolo</li> </ul>		

Le regioni al di fuori dell'obiettivo 1 presentano scelte leggermente diverse rispetto alle regioni in obiettivo 1. Il settore ortofrutticolo rimane uno dei principali mentre quello olivicolo viene inserito tra i settori ammissibili solo da otto amministrazioni. Assume una maggiore importanza il settore zootecnico da carne bovina che viene inserito in tutti i Piani, ma anche ovicaprino, avicunicolo e suina. Anche la zootecnia da latte riveste un'importanza considerevole ma deve essere sottolineata la presenza di tipologie di allevamento minori e alternative, in Emilia, Friuli (carne di struzzo), Lazio (carne equina), Marche, Toscana (produzione di carni alternative di specie selvatiche), Veneto. Anche i settori vitivinicolo e florovivaistico vengono considerati ammissibili in praticamente tutti i PSR, se si esclude quello dell'Abruzzo, mentre i cereali sono esclusi da circa la metà delle Amministrazioni.

**Schema 8.1 (b) - Settori ammissibili a godere delle agevolazioni (fuori obiettivo 1)**

<b>Abruzzo</b>	<b>Bolzano</b>	<b>Emilia Romagna</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ortofrutticoltura</li> <li>- piante industriali (patate e bietola)</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- zootecnia da latte (comparti bovino e caprino)</li> <li>- zootecnia da carne (comparti ovicaprino, avicunicolo e bovino)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zootecnico (allevamento di bovini da latte e da carne, cavalli, ovicapri, maiali da carne e riproduzione, avicoli, cunicoli)</li> <li>- fruttivinicolo</li> <li>- foraggero</li> <li>- piante officinali</li> <li>- floro-vivaismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- colture di pieno campo</li> <li>- colture sementiere</li> <li>- orticole di pieno campo da consumo fresco</li> <li>- frutticolo</li> <li>- colture protette (orticole, floricole, vivaistiche, funghi)</li> <li>- vitivinicolo</li> <li>- foraggiere</li> <li>- bovini da latte</li> <li>- bovini da carne</li> <li>- suinicolo</li> <li>- avicolo</li> <li>- zootecnia minore</li> </ul>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>Lazio</b>	<b>Liguria</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- carne (bovina, suina, ovicaprino)</li> <li>- carne cunicola</li> <li>- carne avicola</li> <li>- carne di struzzo</li> <li>- uova</li> <li>- latte e derivati</li> <li>- ortofrutta</li> <li>- piccoli frutti e piante officinali</li> <li>- patate</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- mais cereali e riso</li> <li>- foraggi e mangimi</li> <li>- oleaginose</li> <li>- olio d'oliva</li> <li>- vino</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- viticolo</li> <li>- olivicolo</li> <li>- ortofrutticolo</li> <li>- piante industriali</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- allevamenti zootecnici per la produzione del latte nei comparti bovini, ovicapri e bufalini</li> <li>- allevamenti zootecnici per la produzione di carne nei comparti delle carni bovine, bufaline, equine, ovicaprino, avicunicole, suinicole</li> </ul>	<p>Sono individuati i seguenti settori prioritari</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- piante vive e prodotti della floricoltura</li> <li>- orticoltura per il mercato dei prodotti freschi</li> <li>- olivicoltura</li> <li>- viticoltura</li> <li>- latte bovino e ovicaprino</li> <li>- carni bovine, ovicaprino e avicunicole</li> </ul>
<b>Lombardia</b>	<b>Marche</b>	<b>Piemonte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- carne</li> <li>- prodotti lattiero-caseari</li> <li>- vitivinicolo</li> <li>- ortofrutta</li> <li>- cereali</li> <li>- olio di oliva</li> <li>- uova</li> <li>- floricoltura</li> <li>- alimentazione del bestiame</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ortofrutta</li> <li>- patate</li> <li>- floricoltura</li> <li>- cereali e proteaginose</li> <li>- foraggiere</li> <li>- oleaginose</li> <li>- olivicolo</li> <li>- vitivinicolo</li> <li>- sementi</li> <li>- piccoli frutti e piante officinali</li> <li>- sementi alimentari</li> <li>- funghi, tartufi</li> <li>- carne (bovina, suina, ovicaprino, equina)</li> <li>- carne avicunicola</li> <li>- allevamenti alternativi (ungulati, cinghiali, colombi, ecc.)</li> <li>- uova</li> <li>- latte e derivati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- carne comparto bovino</li> <li>- carne comparto suino</li> <li>- carne comparto ovicaprino</li> <li>- carne comparto avicunicolo</li> <li>- latte e derivati comparto bovino e bufalino</li> <li>- latte e derivati comparto ovicaprino</li> <li>- uova</li> <li>- cereali e riso</li> <li>- vitivinicolo</li> <li>- ortofrutticolo</li> <li>- miele</li> <li>- florovivaismo</li> <li>- oleoproteaginose</li> <li>- patata</li> <li>- erbe officinali</li> <li>- produzioni vegetali e allevamenti minori</li> </ul>
<b>Toscana</b>	<b>Trento</b>	<b>Veneto</b>
<p>Azione 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- viticolo</li> <li>- olivicolo</li> <li>- frutticolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- frutticoltura</li> <li>- plivicoltura</li> <li>- colture arboree (compreso melo, pero, pesco)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- carne bovina</li> <li>- carne suina</li> <li>- carne avicola</li> <li>- latte bovino</li> </ul>

(segue)

<b>Toscana</b>	<b>Trento</b>	<b>Veneto</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- orticolo</li> <li>- cerealicolo</li> <li>- florovivaistico</li> <li>- piante officinali</li> <li>- colture industriali</li> <li>- animali da latte delle specie bovina, ovina, caprina e bufalina</li> <li>- animali da carne delle specie bovina, ovina, equina nonché piccioni, conigli e altri animali per la produzione di carni alternative (di specie selvatiche)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- colture arbustive e orticole (escluse quelle annuali e biennali)</li> <li>- zootecnia (compresa apicoltura e elicicoltura)</li> <li>- viticoltura (solo produzioni DOC e IGT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uova</li> <li>- allevamento equino</li> <li>- allevamenti minori</li> <li>- vitivinicolo (esclusi gli impianti viticoli)</li> <li>- ortofrutticolo</li> <li>- fungicolo</li> <li>- olivicolo</li> <li>- cereali e riso</li> <li>- oleaginose</li> <li>- floricolo vivaistico</li> <li>- foraggiere da affienare</li> <li>- tabacco e barbabietole (solo per riconversione verso altri settori)</li> </ul>
<hr/>		
<b>Umbria</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- carni</li> <li>- tabacco</li> <li>- olio di oliva</li> <li>- vitivinicola</li> </ul>		

La programmazione finanziaria non prevede una ripartizione settoriale<sup>2</sup>, consentendo così una maggiore flessibilità di attuazione degli interventi, demandando alla fase istruttoria dei singoli progetti l'assegnazione delle risorse.

Le amministrazioni competenti hanno la possibilità di scegliere i settori ammissibili alle agevolazioni, a condizione che venga fornita una dimostrazione dell'esistenza di sufficienti sbocchi di mercato per ogni prodotto sovvenzionato.

La verifica degli sbocchi di mercato viene svolta dalle Amministrazioni regionali, di norma in allegato al Piano stesso, dal momento che l'analisi richiesta deve essere sottoposta all'approvazione della Commissione ed essere condotta con riferimento ad un bacino di mercato di dimensioni regionali e interregionali.

In generale gli investimenti finanziati non prevedono un incremento della quantità prodotta e della superficie adibita alla produzione, ma piuttosto un miglioramento qualitativo, per una migliore collocazione sul mercato, e una diminuzione dei costi di produzione.

Le tipologie di investimento che è possibile effettuare vengono di norma dettagliate considerando le esigenze dei singoli settori produttivi; in generale possiamo affermare che sono ammessi a godere delle agevolazioni:

- interventi di ristrutturazione degli impianti di produzione, per il miglioramento agronomico delle superfici aziendali e per il miglioramento genetico;
- primo acquisto di bestiame (Basilicata, Campania, Friuli, Marche, Toscana, Umbria, Veneto);
- interventi di sistemazione fondiaria e di edilizia rurale;
- spese di acquisto di macchinari, impianti ed attrezzature per il contenimento dei costi ed il miglioramento della qualità;
- interventi per l'introduzione di tecnologie innovative sia di prodotto che di processo (Calabria, Friuli, Toscana, Sardegna);

<sup>2</sup> Una ripartizione delle risorse per settore può essere effettuata all'interno dei singoli bandi di attuazione della misura, come è stato fatto, ad esempio dalla Regione Abruzzo.

- investimenti per la diversificazione e l'integrazione dei redditi aziendali (Basilicata, Campania, Molise, Bolzano, Umbria, Sardegna) anche tramite la commercializzazione e prima trasformazione di prodotti agricoli in azienda (Lazio, Piemonte, Toscana, Trento, Umbria);
- interventi di adeguamento ai requisiti di tutela ambientale (Calabria, Campania, Emilia, Liguria, Toscana, Trento, Umbria, Sardegna), di risparmio energetico (Campania, Emilia, Friuli, Lazio), per impianti di energia alternativa (Piemonte), per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti (Calabria, Umbria);
- introduzione di sistemi volontari di certificazione della qualità (Emilia, Piemonte, Toscana, Trento, Umbria, Veneto);
- costruzione o ristrutturazione di malghe (Bolzano);
- interventi per l'utilizzazione, la ricerca, la raccolta e la distribuzione delle acque (Friuli);
- impianto o sostituzione di colture arboree e arbustive poliennali (Liguria, Toscana, Trento)
- acquisto di apparecchiature per l'informatizzazione delle aziende (Friuli, Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Veneto).

In genere gli investimenti ammessi comprendono sia le spese materiali sia quelle generali alle prime direttamente connesse, con un importo massimo delle spese generali pari al 12% dell'ammontare dei costi materiali.

In alcuni casi è prevista la possibilità di acquistare terreni agricoli<sup>3</sup>: la Basilicata ammette l'acquisto o permuta di terreni a destinazione agricola per completare la realizzazione di un investimento teso al miglioramento della competitività, del reddito aziendale e dell'occupazione, purché la spesa non superi il 20% del costo totale dell'investimento. La Puglia consente investimenti per l'acquisto di terreni agricoli purché finalizzati alla creazione o ampliamento di aziende di dimensioni economiche adeguate, nell'ambito di interventi strutturali volti al miglioramento dell'efficienza e per un ammontare massimo pari al 10% degli investimenti ammessi. Anche la Regione Sicilia considera ammissibili le spese sostenute per l'acquisto di terreni purché non superiori al 25% dell'investimento ammesso al finanziamento. Passando alle regioni non comprese nell'obiettivo 1, le spese per acquisto di terreni sono ammesse dalla Liguria, ma solamente se inserite in un complesso di investimenti al cui interno la spesa per l'acquisto del terreno non sia superiore al 30% del volume totale dell'investimento ammissibile. Per concludere la provincia di Bolzano prevede la concessione di contributi a fondo perduto, per massimo 35.000 euro, per l'acquisto di masi chiusi o fondi rustici adatti alla costituzione o all'ampliamento di un maso chiuso.

### **8.3 I criteri per l'accesso al sostegno: la redditività dell'azienda**

Una delle condizioni poste per poter godere dei benefici previsti è relativa alla redditività dell'azienda che presenta domanda di finanziamento; il possesso di tale requisito deve essere dimostrato dall'azienda stessa, sottoposta comunque all'eventuale verifica da parte dell'Amministrazione regionale.

Nei Piani (in particolare all'interno della scheda di misura) viene fornita una definizione di "azienda redditiva" e vengono precisate le modalità per il calcolo della redditività nonché il livello minimo che le imprese devono aver conseguito negli anni precedenti alla presentazione della domanda<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> L'acquisto di terreni agricoli nell'ambito di questa misura di intervento ha costituito causa di dibattito presso tutte le Amministrazioni interessate. Gli orientamenti della Commissione avevano escluso questa spesa da tutti i Piani; le Regioni menzionate hanno superato questo ostacolo legando strettamente la spesa per acquisto di terreno al completamento di un programma di investimenti aziendali.

<sup>4</sup> I progetti relativi a nuove iniziative devono dimostrare di poter conseguire i livelli di redditività richiesti.

Qualora detti livelli non siano stati indicati preventivamente vengono di norma fissati all'interno dei singoli bandi regionali.

Le modalità di calcolo e le soglie di ammissibilità variano da regione a regione. La base per il calcolo è costituita o dal Reddito lordo standard (RLS) o dal Reddito netto (RN) aziendale<sup>5</sup>, talvolta ponderati sulla base delle Unità di lavoro occupate presso l'azienda. In alcuni casi si fa riferimento solamente ad un reddito netto sufficiente a remunerare una unità di lavoro e desunto dal bilancio aziendale (Sardegna); in altri casi (Emilia Romagna, Lombardia) viene utilizzato come riferimento il reddito complessivo, sempre ponderato con il numero di ULU. L'Umbria distingue tra aziende con contabilità ordinaria e senza; per le prime il risultato operativo deve essere positivo, per le seconde si fa riferimento alla dimensione economica, calcolata utilizzando i Redditi lordi standard.

Oltre a dimostrare la redditività aziendale per poter avere accesso ai finanziamenti è necessario che le aziende forniscano garanzie sulla disponibilità di mezzi propri per la copertura di quella parte dell'investimento, pari a circa la metà del costo totale, che spetta all'impresa stessa.

### Schema 8.2 - Modalità di calcolo ed indicatori per la dimostrazione del requisito della redditività aziendale

Regione	Elementi considerati per la dimostrazione della redditività aziendale	Indicatori utilizzati
Basilicata	L'azienda deve possedere un livello di redditività determinato in base ai parametri calcolati per zona altimetrica e RLS.	Reddito Lordo Standard
Calabria	Reddito netto per unità di lavoro non inferiore al 60% del reddito comparabile di un'unità di lavoro impiegata nell'industria.	RN/UL
Campania	Il reddito lordo standard complessivo aziendale deve risultare superiore a 21 milioni di lire in pianura, 16,3 milioni in collina e 11,6 milioni in montagna.	Reddito Lordo Standard
Molise	RLA totale non inferiore a 6 UDE di RLS (7.200 Euro), ULA non inferiore a 1 ULU.	Reddito Lordo Aziendale ed Unità Lavorative Aziendali
Puglia	RNA non inferiore al 60% (50% nelle zone classificate montane o svantaggiate) del reddito di riferimento fissato annualmente.	Reddito Netto Aziendale
Sardegna	Reddito netto sufficiente a remunerare almeno 1 unità di lavoro impiegata a tempo pieno ossia pari al valore di riferimento (75% del valore di riferimento per le zone svantaggiate).	Bilancio aziendale (secondo la IV direttiva CEE o semplificato)
Sicilia	Il RLSA è pari alla somma dei RLS determinati per le singole attività produttive; l'azienda è considerata redditiva se il RLSA è pari o superiore a 5 UDE (se è comunque superiore a 2 UDE l'intervento è ammesso se consente di raggiungere la redditività richiesta).	Reddito Lordo Standard Aziendale
Abruzzo	RLA non inferiore a 8 UDE di RLS (9600 euro); occupazione non inferiore a 1 ULU; indici finanziari positivi.	Reddito Lordo Aziendale
Bolzano	- RLS + aggiunte > 50% retribuzione annua di un salariato agricolo comune (zone svantaggiate). - RLS + aggiunte > retribuzione annua di un salariato agricolo comune (altre zone). - Se le dotazioni dell'azienda richiedono un impegno < 1 ULU la retribuzione va moltiplicata per il n° di giornate lavorative aziendali e divisa per 312.	Reddito Lordo Standard

(segue)

5 Le imprese sono tenute a presentare i bilanci degli ultimi tre anni unitamente alla domanda di contributo, ovvero a dimostrare la redditività in base all'autocertificazione di ipotesi di bilancio nel caso di contabilità semplificata.

Regione	Elementi considerati per la dimostrazione della redditività aziendale	Indicatori utilizzati
Emilia Romagna	Il reddito complessivo, pari al reddito dell'attività agricola più i redditi complementari più le compensazioni al reddito, rapportato agli ULU deve superare la "soglia di riferimento" (stabilita nel Po di misura e comunque non inferiore al 50% del reddito di riferimento ISTAT)	Reddito complessivo/ULU
Friuli Venezia G.	RA per occupato pari almeno a 4.000 euro (zone svantaggiate) o 8.000 euro (altre zone). $RA = PLV - (SV+Q+IMP+A+INT)$	Reddito Aziendale
Lazio	RN/ULU non inferiore al reddito di riferimento il RN è determinato sulla base del bilancio aziendale.	Reddito Netto su volume di lavoro
Liguria	RLS/UL pari a: - reddito di riferimento per le aziende specializzate in floricoltura; - 50% del reddito di riferimento nelle zone collinari; - 1/3 del reddito di riferimento nelle zone montane.	Reddito Lordo Standard su Unità di Lavoro
Lombardia	Reddito complessivo per ULU pari al: - 30% del reddito di riferimento extragricolo per Piccole aziende in zone svantaggiate; - 40% per alter aziende in zone svantaggiate; - 60% in altre zone.	Reddito complessivo per ULU
Marche	$RNA >$ Reddito soglia. Il Reddito soglia è pari al 40% del reddito medio di un operatore extra-agricolo (20% nelle aree svantaggiate).	Reddito Netto Aziendale
Piemonte	Reddito netto pari al reddito soglia (retribuzione contrattuale dell'operaio agricolo comune). Per le aziende condotte da giovani è sufficiente il 70% del reddito soglia; per aziende in zone svantaggiate 50%.	Reddito Netto
Toscana	RLS superiore a 6 UDE (7.200 euro). La redditività è comunque dimostrata per imprese con volume d'affari superiore a 10.000 euro (7.000 se aziende biologiche in conversione).	Reddito Lordo Standard
Trento	Il rapporto tra RLS (somma dei RLS delle diverse colture e allevamenti più eventuali sostegni al reddito) e UL deve essere maggiore al 50% del reddito di un salariato del settore agricolo.	Reddito Lordo Standard
Umbria	- azienda con contabilità ordinaria: RO positivo; - azienda senza contabilità ordinaria: Dimensione Economica pari a 8 UDE (6 UDE nelle zone svantaggiate).	Risultato Operativo Dimensione Economica (per il calcolo delle UDE si utilizzano i RLS)
Veneto	Reddito netto aziendale maggiore del reddito soglia (individuato in base all'orientamento, alle dimensioni ed alla zona altimetrica dell'azienda).	Reddito Netto Aziendale

#### 8.4 I criteri per l'accesso al sostegno: i requisiti in materia di ambiente e igiene e benessere degli animali

In generale le imprese richiedenti i finanziamenti rispettano i requisiti minimi in materia di ambiente ed igiene e benessere degli animali quando le attività e le strutture aziendali risultano in linea con la normativa vigente, sia essa comunitaria, nazionale o regionale.

I diversi strumenti di programmazione riportano, in allegato, l'elenco delle norme che le imprese devono dimostrare di rispettare; la dimostrazione può avvenire mediante autocertificazione seguita da un controllo a campione da parte dell'amministrazione competente<sup>6</sup>, perizia rilasciata un tecnico abilitato<sup>7</sup>, ovvero mediante la presentazione di una serie di certificazioni attestanti il rispetto

6 È il caso delle Regioni Campania, Calabria, Emilia Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Provincia di Trento.

7 Regione Lazio (ma con la possibilità anche di autocertificazione).



dei requisiti richiesti e rilasciate da parte dei diversi uffici competenti<sup>8</sup> (Comuni, A.s.l., Assessorati regionali, ecc.). Un elenco dettagliato della normativa alla quale devono attenersi le imprese beneficiarie, estrapolato dagli elenchi che ogni Amministrazione ha allegato ai diversi programmi<sup>9</sup>, è riportato nello schema 8.3.

### Schema 8.3 - Riferimenti normativi per la dimostrazione e l'accertamento del rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente ed igiene e benessere degli animali

Materia regolamentata	Normativa comunitaria	Normativa nazionale
Tutela delle acque dall'inquinamento	Dir. 80/778/CEE qualità acqua Dir. 91/271/CE sulle acque reflue urbane Dir. 91/676/CE sull'inquinamento da nitrati di origine agricola Dir. 98/15/CE recante modifica alla Dir. 91/271/CE sulle acque reflue urbane	Legge 36/94 (Legge Galli) Legge 37/94 Legge 146/94 Legge 584/94 Legge 290/99 D.M. MIPAF 19.04.99 (Codice BPA) D.Lgs. 152/99 DPR 470/82 DPR 236/88 Legge 11.11.96, n. 574 Legge 10.5.1976, n. 319 (Legge Merli)
Qualità dell'aria ed emissioni nell'atmosfera	Dir. 96/61/CE Dir. 96/62/CE	DPR 203/88 D.Lgs. 351/99 D.Lgs. 372/99
Inquinamento acustico		Legge 477/95
Uso dei fanghi di depurazione	Dir. 86/278/CE	D.Lgs. 27.1.1992, n. 99 D.M. 23.12.1992
Gestione dei rifiuti	Dir. 91/156/CE (rifiuti) Dir. 91/689/CEE (rifiuti pericolosi) Dir. 91/97/CE (rifiuti di origine animale) Dir. 94/62/CE (imballaggi)	Legge 441/87 Legge 575/96 D.Lgs. 22/97 (Decreto Ronchi) D.Lgs. 389/97 D.Lgs. 173/98 D.Lgs. 209/99 Legge 426/98
Acquisto e impiego dei prodotti fitosanitari	Dir. 86/362/CEE Dir. 86/363/CEE Dir. 90/642/CEE (Residui antiparassitari) Dir. 91/276/CEE Dir. 91/414/CE e successive modifiche Dir. 94/30/CE Dir. 94/29/CE Dir. 97/71 Dir. 98/82/CE Dir. 2000/645/CE	DPR 1255/68 DPR 424/74 DPR 223/88 D.Lgs. 194/95 D.Lgs. 22/97 DM Sanità 22.01.98 (limiti residui) Legge 362/99
Benessere degli animali	Dir. 86/113/CE Dir. 88/166/CE Dir. 99/74/CE (galline ovaiole) Dir. 91/628/CE Dir. 95/29/CE (trasporto animali) Dir. 91/629/CE Dir. 97/2/CE Dir. 97/182/CE (protezione vitelli) Dir. 91/630/CEE (protezione suini)	Legge 14.10.1985, n. 623 Legge 22.11.1993, n. 473 Legge 24.4.1998, n. 128 Legge 21.12.1999, n.526 DPR 233/88 D.Lgs. 532/92 D.Lgs. 533/92 D.Lgs. 534/92 D.Lgs. 331/98

(segue)

8 Regione Abruzzo, Sicilia.

9 La Provincia di Trento ha indicato come norme che l'azienda deve rispettare solo le direttive 92/46/CEE, 92/47/CEE e 98/58/CE e le rispettive norme di attuazione.

<b>Materia regolamentata</b>	<b>Normativa comunitaria</b>	<b>Normativa nazionale</b>
Benessere degli animali	Dir. 93/119/CE (macellazione, abbattimento) Dir. 96/22/CE (divieto ormoni) Dir. 96/23/CE (residui negli alimenti) Dir. 98/58/CE (protezione animali negli allevamenti)	D.Lgs. 333/98 D.Lgs. 388/98 D.Lgs. 336/99
Produzione e vendita sostanze alimentari e bevande	Dir. 93/99/CEE	Legge 30.4.1962, n. 283 D.L. 26.5.1997, n. 156
Produzione, trasformazione e commercializzazione del latte	Dir. 89/362/CEE Dir. 92/46/CEE Dir. 92/47/CEE	DPR 54/97
Produzione e commercializzazione carni fresche rosse	Dir. 64/33/CEE Dir. 92/497/CE Dir. 92/498/CE 91/497/CEE 91/498/CEE	D.Lgs. 18.4.1994, n. 286
Commercializzazione animali di razza	Dir. 91/174/CEE	D.L.
Pollame e avicoli	Dir. 92/116/CE	DPR 495/97
Conigli e selvaggina allevata	Dir. 91/495/CE	DPR 559/92 DPR 364/96 DPR 18/98
Prodotti a base di carne	Dir. 92/5/CE Dir. 94/64/CE 94/65/CE	DPR 537/92 DPR 309/98
Uova e ovoprodotti	Dir. 89/437/CE	D.Lgs. 65/93
Tutela della natura e benessere degli animali	Dir. 92/43/CE Dir. 79/409/CE	DPR 357/97 D.M. 3.4.2000 D.M. MIPAF 19.4.1999
Contaminanti presenti nei prodotti alimentari	reg. (CE) 194/97 mod. da regg. (CE) nn. 1525/1998 e 864/1999	
Igiene prodotti alimentari	Dir. 93/43 CEE Dir. 96/3/CE	D.L. 26.5.1997, n. 155 Circolare 7.8.1998, n. 11
Identificazione e registrazione animali	reg. Consiglio 820/97 reg. Comm. 824/98 reg. Comm. 494/98 Dir. 92/102/CEE	D. MIPAF 22.12.1997 DPR 30.4.1996, n. 317
Trasporto di bestiame	reg. CE 411/98	
Condizioni per gli stabilimenti operanti nel settore dell'alimentazione degli animali	Dir. 95/69/CE	D.Lgs. 123/99
Miglioramento della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro	Dir. del Consiglio 90/394/CEE, 90/679/CEE, 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 91/383/CEE	D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 D.Lgs. 19 marzo 1996, n. 242 (modifiche e integrazioni al D.Lgs. 626/94)
Metodo di produzione biologico	reg. 2092/91/CEE reg. (CE) 1804/1999	D.M. 4.8.2000
Controllo e etichettatura dei prodotti alimentari	Dir. 89/395/CEE Dir. 89/396/CEE Dir. 89/397/CEE	Legge 19.2.1992, n. 142 D.Lgs. 109/92 D.Lgs. 123/93 D.Lgs. 68/2000
Incendi nelle aree boschive e protette		Legge 47/75 Legge 428/93 Legge 339/95

(segue)

Materia regolamentata	Normativa comunitaria	Normativa nazionale
Protezione fauna selvatica e prelievo venatorio		Legge 157/92
Biodiversità		Legge 14.2.1994, n. 124
Difesa del suolo		Legge 18.5.1989, n. 183 Legge 4.6.1997, n. 170
Aree protette e parchi naturali		Legge 6.12.1991, n. 394 Legge 97/94
Valutazione di impatto ambientale	Dir. 85/337/CEE	L. 349/86 DPR 354/86 DPR 460/91 Legge 146/94 Legge 574/97

## 8.5 I tassi di cofinanziamento e i massimali di investimento finanziabile

Per quello che riguarda i limiti degli investimenti totali destinati alle aziende agricole il regolamento (CE) 1257/99, articolo 7, rimanda agli Stati membri l'obbligo di fissarli. Al contrario lo stesso articolo stabilisce l'intensità massima del cofinanziamento nel 40% del costo totale dell'investimento. Tale percentuale è elevata al 50% nel caso di investimenti realizzati in zone svantaggiate. Entrambi questi limiti possono poi essere ulteriormente elevati di cinque punti percentuali qualora gli investimenti siano effettuati da giovani agricoltori<sup>10</sup>.

Per le Regioni in obiettivo 1 il contributo UE, erogato dalla sezione orientamento del FEOGA, deve essere pari ad almeno il 50% della spesa pubblica ammissibile<sup>11</sup>; la parte a carico dello Stato membro proviene sia dal Bilancio dello Stato sia dai Bilanci regionali<sup>12</sup>.

Dallo schema seguente si può notare come le Regioni che prevedono un contributo anche per l'acquisto di terreni hanno abbassato la percentuale di contributo pubblico destinato a questo intervento al 40% nelle aree svantaggiate e 30% nelle altre aree. La Calabria ha poi previsto di concedere la percentuale massima di contributo solo agli interventi che fanno parte di un Progetto integrato, diminuendo di 10 punti percentuali l'intensità dell'aiuto ai progetti individuali. Per quanto riguarda la percentuale di contributo comunitario abbiamo Regioni che hanno optato per fissarlo direttamente in misura pari al 50% del contributo pubblico totale (Calabria, Sardegna e Sicilia), mentre altre Regioni che hanno indicato questa percentuale in funzione del totale dell'investimento (dal 29% della Basilicata al 35% delle altre Regioni in obiettivo 1).

Per le Regioni fuori obiettivo 1, la percentuale di partecipazione comunitaria non può superare<sup>13</sup> il 15% del costo totale ammissibile.

Per quello che riguarda il contributo pubblico, composto come per le regioni in obiettivo 1 da partecipazione comunitaria, statale e regionale, alcune Regioni – Abruzzo, Friuli, Liguria, Piemonte e Toscana – prevedono un contributo pari al 50% della spesa nelle zone svantaggiate e del 40% nelle altre aree; percentuali che aumentano di cinque punti nel caso di domande presentate da giovani agricoltori. Le altre Regioni hanno preferito differenziare l'intensità del contributo anche in base alla tipologia di investimento: Emilia Romagna, e Lazio hanno previsto una minore intensità per investimenti che non interessano le strutture. Anche la Lombardia ha optato per una scelta simile, ma ha

10 Giovani imprenditori agricoli di età inferiore a 40 anni, insediati in azienda da meno di cinque anni.

11 Regolamento (CE) 1260/99, articolo 29, comma 3a.

12 La proporzione è del 70% per il Bilancio dello Stato e del 30% per quello regionale.

13 Regolamento (CE) 1260/97, Articolo 29, comma 4b.

**Schema 8.4 (a) - Intensità del sostegno pubblico agli investimenti, contributo nazionale e comunitario (in % del costo totale degli investimenti previsti)**

Regioni obiettivo 1	Contributo Comunitario	Contributo Pubblico Tot.		Contributo Comunitario	Contributo Pubblico Tot.
<b>Basilicata</b>					
- Aree svantaggiate	29	50	- Altre aree + giovani agricoltori	29	45
- Altre aree	29	40	- Acquisto di terreni	29	30
- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	29	55	- Acquisto di terreni in aree svantaggiate	29	40
<b>Calabria</b>					
- Zone svantaggiate con PIF	25	50	- Altre zone senza PIF	15	30
- Altre zone con PIF	20	40	- Zone svantaggiate + giovani agricoltori	27,5	55
- Zone svantaggiate senza PIF	20	40	- Altre zone + giovani agricoltori	22,5	45
<b>Campania</b>					
- Aree svantaggiate	35	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	35	55
- Altre aree	35	40	- Altre aree + giovani agricoltori	35	45
<b>Molise</b>					
- Aree svantaggiate	35	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	35	55
- Altre aree	35	40	- Altre aree + giovani agricoltori	35	45
<b>Puglia</b>					
- Aree svantaggiate	35	50	- Altre aree + giovani agricoltori	35	45
- Altre aree	35	40	- Acquisto di terreni	25	30
- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	35	55	- Acquisto di terreni in aree svantaggiate	35	40
<b>Sardegna</b>					
- Aree svantaggiate	25	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	27,5	55
- Altre aree	20	40	- Altre aree + giovani agricoltori	22,5	45
<b>Sicilia</b>					
- Aree svantaggiate	25	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	27,5	55
- Altre aree	20	40	- Altre aree + giovani agricoltori	22,5	45

ulteriormente differenziato le percentuali tra le aree svantaggiate e le zone in obiettivo 2, le zone parco, con vincoli ambientali o paesaggistici e le aziende che utilizzano metodi biologici che comportino oneri maggiori rispetto alle aziende normali. Umbria e Veneto hanno seguito una strada simile a quella di Emilia e Lazio con l'aggiunta di una percentuale del 40% per il solo caso di acquisto di bestiame (Umbria), e di una distinzione tra imprenditori agricoli a titolo principali e a tempo parziale (Veneto). La Regione Marche ha invece previsto una maggiore intensità per le aziende biologiche in confronto alle aziende normali mentre la Provincia di Trento, oltre all'aumento di cinque punti percentuali per i giovani agricoltori, prevede una partecipazione pari al 75% per le "iniziative speciali<sup>14</sup>" con maggiorazione a totale carico della Provincia stessa.

14 Si tratta di interventi di conservazione del patrimonio rurale, trasferimento di fabbricati agricoli ed investimenti per la tutela e il miglioramento ambientale e il miglioramento delle condizioni di igiene e benessere degli animali. La maggiorazione del contributo al 75% rappresenta un caso di aiuto di Stato cosiddetto *top up* (vedi capitolo 15).

**Schema 8.4 (b) - Intensità del sostegno pubblico agli investimenti, contributo nazionale e comunitario (in % del costo totale degli investimenti previsti)**

<b>Regioni fuori obiettivo 1</b>	<b>Contributo Comunitario</b>	<b>Contributo Pubblico Tot.</b>		<b>Contributo Comunitario</b>	<b>Contributo Pubblico Tot.</b>
<b>Abruzzo</b>					
- Aree svantaggiate	15	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	55
- Altre aree	15	40	- Altre aree + giovani agricoltori	15	45
<b>Bolzano</b>					
- Sottomisura 1	15	50	- Sottomisura 3	15	30
- Sottomisura 2	15	40			
<b>Emilia Romagna</b>					
- Aree svantaggiate	15	strutture=40 dotazioni=35	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	strutture=50 dotazioni=45
- Altre aree	15	strutture=35 dotazioni=30	- Altre aree + giovani agricoltori	15	strutture=45 dotazioni=40
<b>Friuli</b>					
- Aree svantaggiate	15	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	55
- Altre aree	15	40	- Altre aree + giovani agricoltori	15	45
<b>Lazio</b>					
- Aree svantaggiate	15	Inv. Strutt. 45 Altri Inv. 40	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	Inv. Strutt. 50 Altri Inv. 45
- Altre aree	15	Inv. Strutt. 35 Altri Inv. 30	- Altre aree + giovani agricoltori	15	Inv. Strutt. 40 Altri Inv. 35
<b>Liguria</b>					
- Aree svantaggiate	15	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	55
- Altre aree	15	40	- Altre aree + giovani agricoltori	15	50
<b>Lombardia</b>					
- Aree svantaggiate	11	Opere 45 Dotazioni 30	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	11	Opere 55 Dotazioni 40
- Ob. 2, zone parco, aziende biologiche	11	Opere 40 Dotazioni 25	- Ob. 2, zone parco, az. biologiche + giovani agricoltori	11	Opere 45 Dotazioni 35
- Altre aree	11	Opere 35 Dotazioni 20	- Altre aree + giovani agricoltori	11	Opere 45 Dotazioni 30
<b>Marche</b>					
- Aree svantaggiate	15	Az. biologiche 50 Altre aziende 40	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	Az. biologiche 55 Altre aziende 45
- Altre aree	15	Az. biologiche 40 Altre aziende 30	- Altre aree + giovani agricoltori	15	Az. biologiche 45 Altre aziende 35
<b>Piemonte</b>					
- Aree svantaggiate	15	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	55
- Altre aree	15	40	- Altre aree + giovani agricoltori	15	45
<b>Toscana</b>					
- Aree svantaggiate	15	50	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	55
- Altre aree	15	40	- Altre aree + giovani agricoltori	15	45
<b>Trento</b>					
- Giovani agricoltori	15	55	- Iniziative speciali	15	75
- Altri soggetti	15	50			
<b>Umbria</b>					
- Aree svantaggiate	15	Immobili 50 Altri Inv. 30	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	Immobili 55 Altri Inv. 35
- Altre aree	15	Immobili 40 Altri Inv. 20	- Altre aree + giovani agricoltori	15	Immobili 45 Altri Inv. 25
- Acquisto bestiame	15	40			
<b>Veneto</b>					
- Aree svantaggiate	15	Inv. Fissi 40 Altri Inv. 35	- Aree svantaggiate + giovani agricoltori	15	Inv. Fissi 55 Altri Inv. 50
- Aree svantaggiate + IATP	15	Inv. Fissi 50 Altri Inv. 45	- Altre aree	15	Inv. Fissi 30 Altri Inv. 25
- Altre aree + giovani agricoltori	15	Inv. Fissi 45 Altri Inv. 40	- Altre aree + IATP	15	Inv. Fissi 40 Altri Inv. 35

Le Amministrazioni regionali hanno poi dovuto stabilire l'importo massimo di investimento cofinanziabile per i singoli progetti; in questo caso si riscontra (schema 8.5) una maggiore variabilità delle decisioni. In molti casi sono stati utilizzati due parametri, fissando sia un massimale per singola azienda sia una quota massima di contributo proporzionata alle unità di lavoro. Per quello che riguarda il massimale per azienda si passa dai 180.000 euro per azienda del Molise ai 1,5 milioni della Calabria per le Regioni in obiettivo 1; per quelle fuori obiettivo 1 l'Abruzzo prevede 300.000 euro per azienda mentre la Liguria prevede un massimale di 1 milione di euro. In molti casi vengono previsti dei limiti più alti nel caso di domande presentate da aziende associate o per investimenti di filiera.

### Schema 8.5 - Massimali di investimento massimo cofinanziabile per singolo progetto

Regione	Massimali di investimento cofinanziabile
Basilicata	Progetti di unità produttive (anche all'interno di progetti di filiera): - 200 mila euro/ULU; - massimo 600 mila euro per azienda. Progetti di filiera: 7,5 Meuro.
Calabria	1,5 milioni di euro per progetto.
Campania	206.582,46 euro (400 milioni di lire) per ULA fino ad un massimo di 619.748,28 euro (1.200 milioni di lire) per azienda.
Molise	90.000 euro/ULU fino a massimo 180.000 euro per azienda.
Puglia	- 350 mila euro; - 100 mila euro per interventi previsti per la "filiera corta".
Sardegna	Specificati all'interno del C.d.P. per ogni settore ammesso.
Sicilia	500.000 euro per aziende singole e 1.500.000 euro per aziende associate. Tali limiti potranno essere aumentati a 1.000.000 di euro e 2.500.000 di euro nel caso di investimenti di filiera.
Abruzzo	- 300.000 euro/azienda e 100.000 euro/ULU, per gli investimenti individuali; - 600.000 euro e 100.000 euro/ULU, per investimenti collettivi.
Bolzano	- <i>sottomisure 1 e 2</i> : 310.000 euro per azienda; - <i>sottomisura 3</i> : 35.000 euro per l'acquisto di fondi rustici. In alternativa può essere concesso un abbuono interessi per prestiti contratti.
Emilia Romagna	- 500.000 euro per le aziende singole; - 1.500.000 euro, per le aziende associate (comprese le cooperative). In generale ogni azienda ha un limite massimo di due piani investimento per il periodo di programmazione finanziaria e di 100.000 euro/ULU per ciascun piano di investimento.
Friuli V. G.	Il volume massimo della spesa ammissibile è pari a 100.000 euro aumentati di 200.000 euro per ogni unità lavorativa iscritta all'INPS fino ad un massimo per azienda di 900.000 euro.
Lazio	- 200.000 euro per ULU e 700.000 euro per aziende singole; - 200.000 euro per ULU e 1.400.000 euro per azienda, nel caso di aziende associate.
Liguria	250.000 euro per UL fino a massimo 1.000.000 euro per azienda, aumentato a 2.000.000 di euro nel caso di aziende associate.
Lombardia	- Piccole imprese agricole situate in zone svantaggiate: 50.000 euro; - imprese singole: se l'investimento riguarda anche la trasformazione del prodotto aziendale 500.000 euro (150.000 euro per ULU), altrimenti 400.000 euro (150.000 euro per ULU); - aziende associate e cooperative 1.500.000.
Marche	- Aziende agricole individuali: 250.000euro/ULU e 500.000 euro/azienda; - aziende zootecniche e qualora gli investimenti riguardanti le attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ottenuti in azienda rappresentino almeno 1/3 dell'investimento i suddetti massimali sono elevati a 300.000euro/ULU e 600.000 euro/azienda; - società agricole di capitale e di persone e cooperative che impiegano fino a 3 ULU: 800.000 euro/azienda; - società agricole di capitale e di persone e cooperative che impiegano più di 3 ULU: 800.000 euro/azienda + 50.000 euro/ULU impiegata in azienda fino ad un massimo di 1.500.000 euro.

(segue)

Regione	Massimali di investimento cofinanziabile
Piemonte	- 150.000 euro per aziende singole con redditività tra 1 e 1,5 volte il reddito soglia (24.000.000 lire); - 250.000 euro per aziende singole con redditività superiore a 1,5 volte il reddito soglia; - 850.000 euro per aziende cooperative o domande presentate congiuntamente da più aziende.
Toscana	300.000 euro per ULU e 600.000 per azienda, ridotto a 100.000 euro nel caso vengano proposti solo investimenti relativi all'azione 3.
Trento	500.000 euro per azienda. Possono derogare a questo vincolo le spese per la realizzazione e l'adeguamento delle strutture edili e le spese supplementari per l'utilizzo di materiali tradizionali necessari per preservare le caratteristiche architettoniche dell'edificio previste nelle iniziative speciali, fino a un limite massimo di ulteriori 600.000 euro.
Umbria	- 150.000 euro ogni 8 UDE e 300.000 euro per azienda. Tale limite è aumentato di 50.000 euro per ogni unità effettivamente impiegata a tempo indeterminato oltre le 2; - per le aziende associate il limite può raggiungere 1.500.000 euro.
Veneto	- 180.000 euro/ULU e 360.000 euro per azienda, nel caso delle aziende singole; - 750.000 euro nel caso di più aziende associate.

## 8.6 Le procedure tecnico-amministrative per la realizzazione degli interventi

La selezione dei progetti ammessi a godere delle agevolazioni viene realizzata attraverso bandi di gara nei quali vengono specificate le categorie di beneficiari e i requisiti individuali che questi devono possedere per presentare istanza di finanziamento, le modalità di presentazione delle domande e l'elenco della documentazione necessaria per consentire all'amministrazione competente di valutare i progetti, definire le graduatorie dei progetti ammissibili ed attuare i provvedimenti amministrativi per la concessione dell'aiuto.

I bandi vengono predisposti dall'Assessorato regionale competente per l'agricoltura e pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione; inoltre ad essi deve essere data adeguata pubblicità sul territorio regionale. La cadenza con cui vengono pubblicati i bandi è di norma annuale o al termine delle procedure di selezione e concessione del sostegno ai progetti, nel caso in cui le domande di contributo non esauriscano la disponibilità di risorse. Emilia Romagna, Lazio, Marche e Toscana hanno fissato nel primo bando le date di apertura e chiusura dei termini di presentazione delle domande anche per gli anni seguenti. In altri casi, invece, i bandi sono pubblicati con cadenza biennale (Basilicata), mentre il Molise ha previsto, oltre al bando pubblicato nel 2001, un solo altro bando che sarà aperto nel corso della seconda metà del periodo di programmazione (2004). Alcune amministrazioni<sup>15</sup> hanno preferito adottare delle procedure di presentazione delle domande "a sportello", ossia istruendo la procedura per la verifica dell'ammissibilità ad intervalli di tempo prestabiliti fino ad esaurimento delle risorse finanziarie stanziare.

Le domande vanno presentate su moduli predisposti dalle amministrazioni regionali e devono pervenire all'amministrazione (normalmente vanno presentate ai settori decentrati dell'assessorato Agricoltura competenti per provincia), in genere, entro 60 giorni dalla pubblicazione del bando sul BUR (ad eccezione della Basilicata, in cui i termini di presentazione scadono dopo 90 giorni dalla pubblicazione del bandi, della Sardegna che prevede un termine di 120 giorni, eventualmente dimi- nuibile a 90, e delle Regioni con procedura "a sportello").

La domanda deve essere corredata da un *business plan* aziendale, ovvero da un Piano di miglioramento aziendale, redatto su apposito modello da tecnico agricolo abilitato, dai quali si evin-

<sup>15</sup> Abruzzo, Liguria, Lombardia, Umbria e Campania.

### Schema 8.6 - Le procedure per l'attuazione degli interventi a favore degli investimenti nelle aziende agricole

Regione	Procedure
Basilicata	- Azione A: un solo avviso pubblico - Azione B: bandi biennali - Azione C: un solo bando pubblico da attivare entro il primo semestre 2002
Calabria	Bando annuale
Campania	Bando a scadenza aperta
Molise	Un bando nella prima metà del periodo di programmazione (2000-2003) ed uno nella seconda (2004-2006)
Puglia	Bando
Sardegna	Bando
Sicilia	Bando annuale
Abruzzo	Procedura a sportello (60% delle risorse riservate al 1° sportello aperto con la pubblicazione del bando ed il rimanente 40% aperto dal 31.10.2001)
Bolzano	Procedura a sportello (in base alle disponibilità di fondi sul bilancio dell'anno in corso o di quello successivo)
Emilia Romagna	Bando annuale con termine per la presentazione delle domande fissato il 1 marzo di ogni anno.
Friuli Venezia G.	Programmi attuativi annuali (i primi due fissati nel regolamento attuativo del 3.7.2001)
Lazio	Bando annuale con termine fissato dal 1° settembre al 1° dicembre di ciascun anno
Liguria	Procedura a sportello secondo l'ordine cronologico di presentazione e delle priorità previste.
Lombardia	Procedura a sportello con termini stabiliti dal 1 gennaio 2002 al 15 giugno 2004
Marche	Bando annuale con termine per la presentazione fissato al 30 settembre di ciascun anno
Piemonte	Bando
Toscana	Bando annuale con termine per la presentazione fissato al 31 gennaio di ciascun anno
Trento	Bando annuale
Umbria	Procedura a sportello dal 4 aprile 2001 (data di pubblicazione del bando) e fino al 30 settembre 2004
Veneto	Bando annuale

cano le modificazioni di carattere strutturale, produttivo ed occupazionale prodotte dagli investimenti previsti. La domanda dovrà poi essere corredata da tutta la documentazione indicata nel bando stesso. Molte amministrazioni hanno predisposto una procedura informatizzata per la compilazione e la presentazione sia delle domande sia degli allegati tecnici relativi al progetto.

Le amministrazioni procedono quindi all'esame istruttorio delle richieste di finanziamento pervenute, prevedendo, in generale, una fase di verifica amministrativa sulla completezza documentale del progetto presentato e, di seguito, una verifica tecnica, economica e finanziaria dei progetti che hanno superato la verifica "amministrativa". All'interno dei regolamenti di attuazione delle misure e dei bandi viene stabilita l'esatta tempistica a cui gli organismi incaricati devono attenersi per tutte le procedure previste.

Per la formulazione delle graduatorie e la ripartizione delle risorse le Amministrazioni regionali hanno individuato alcune priorità per tipologie di progetti. Per quello che riguarda le Regioni meridionali è stato previsto di accordare una preferenza a progetti presentati da categorie particolari di beneficiari come i giovani imprenditori agricoli (nel caso della Basilicata, della Calabria, del Molise, della Puglia e della Sicilia) e le donne (Basilicata, Calabria); oppure a progetti di filiera o che comunque presentino caratteristiche di integrazione e concentrazione. La Basilicata e la Sicilia prevedono anche una priorità per interventi che garantiscano la tutela dell'ambiente o il miglioramento della qualità. Le Regioni del Centro-Nord hanno individuato come prioritari, oltre ai progetti presentati da aziende collocate in zone svantaggiate, da giovani o da imprenditori agricoli a titolo principale, pro-



getti riguardanti produzioni biologiche o altre produzioni di qualità (Friuli, Lazio, Piemonte, Umbria) o presentati da aziende che aderiscono alle misure agroambientali (Friuli, Lombardia).

### Schema 8.7 - Le priorità per l'attuazione degli interventi a favore degli investimenti nelle aziende agricole

Regione	Priorità
Basilicata	<p>Progetti relativi a unità produttive singole:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- consolidare l'attività svolta dagli imprenditori agricoli che soddisfano determinate condizioni;</li> <li>- favorire il ricambio generazionale nelle aree interne (Alto Bradano e Collina Materana, nelle Alte e Medie valli dell'Agri e del Sauro, nel Lagonegrese - Alto Sinni - Pollino);</li> <li>- adeguare le tecniche produttive per garantire la tutela dell'ambiente e delle condizioni igienico-sanitarie e del benessere degli animali;</li> <li>- favorire l'imprenditoria giovanile;</li> <li>- favorire l'insediamento dei giovani imprenditori sostenendo l'acquisizione o l'ampliamento della base produttiva mediante l'acquisto di terreno;</li> <li>- favorire l'imprenditoria femminile.</li> </ul> <p>Progetti di filiera: le priorità coincidono con le specializzazioni territoriali.</p>
Calabria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progetti che fanno parte organica di un Progetto Integrato di Filiera;</li> <li>- progetti presentati da giovani (meno di 40 anni) e donne;</li> <li>- progetti collegati con altre misure o con altri programmi.</li> </ul>
Campania	L'azione trova applicazione prioritaria nei territori interessati dai P.I.F.
Molise	<p>Progetti presentati da giovani agricoltori o agricoltori in possesso o in fase di acquisizione, della qualifica di "Imprenditore agricolo a titolo principale", singoli e associati, e secondo la seguente priorità accessoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- con azienda ubicata in zona di montagna;</li> <li>- con azienda ubicata in zona di collina.</li> </ul>
Puglia	Il 60% delle risorse è riservato a progetti presentati da giovani agricoltori di età non superiore ai 40 anni.
Sardegna	Progetti proposti da imprenditori associati in forme organizzate riconosciute che sviluppano azioni di concentrazione, valorizzazione e commercializzazione dei prodotti.
Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti proposti da giovani imprenditori;</li> <li>- investimenti proposti in connessione con la misura di ricomposizione fondiaria;</li> <li>- investimenti nelle aziende che praticano agricoltura biologica e che realizzano produzioni di qualità;</li> <li>- investimenti di filiera;</li> <li>- nel caso di iniziative riguardanti il settore zootecnico, investimenti rivolti all'allevamento di razze autoctone in via di estinzione individuate nell'ambito delle misure del PSR;</li> <li>- negli allevamenti di bovini da carne e suinicoli, iniziative nelle zone agricole svantaggiate e quelle per incentivare la produzione di carni con marchi di qualità (D.O.P. - I.G.P. - A.S.);</li> <li>- nel settore ortofrutticolo, investimenti di filiera o complementari ad altre iniziative realizzate e/o previste nell'ambito operativo della OCM.</li> </ul>
Abruzzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giovani agricoltori in possesso della qualifica di "Imprenditore agricolo a titolo principale";</li> <li>- imprenditori agricoli a titolo principale;</li> <li>- progetti relativi alla meccanizzazione che soddisfano particolari requisiti.</li> </ul>
Bolzano	Viene riservata una quota dei finanziamenti previsti alle zone in obiettivo 2.
Emilia Romagna	- Le provincie possono dare priorità a specifici obiettivi o ad interpretazioni locali degli obiettivi generali.
Friuli Venezia G.	<p>Sono assegnate priorità settoriali per investimenti riguardanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- produzioni biologiche;</li> <li>- altre produzioni di qualità;</li> <li>- vendita diretta in azienda dei prodotti ottenuti;</li> <li>- aziende che aderiscono alle misure agroambientali;</li> <li>- aziende inserite in una filiera agroindustriale ovvero nell'ambito di un approccio collettivo;</li> <li>- il passaggio da produzioni eccedentarie a non eccedentarie.</li> </ul> <p>Inoltre sono assegnate priorità per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- investimenti da realizzare nelle zone svantaggiate;</li> <li>- imprenditori agricoli a titolo principale.</li> </ul>

(segue)

<b>Regione</b>	<b>Priorità</b>
Lazio	Azione 1: - imprese il cui conduttore sia IATP; - imprese il cui conduttore sia giovane agricoltore; - imprese che ricadano in zone svantaggiate; - imprese che ricadano in aree protette di rilevante interesse agricolo; - imprese il cui piano sia orientato al miglioramento e salvaguardia dell'ambiente, compresa l'agricoltura biologica.
Liguria	- Imprenditori agricoli a titolo principale e giovani agricoltori.
Lombardia	- Giovani agricoltori al primo insediamento che hanno presentato domanda a valere sulla misura b); - programmi di investimenti presentati in zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali; - programmi di investimenti presentati da imprenditori che aderiscono alle Misure agroambientali e silvicole.
Marche	È stabilito il seguente ordine di priorità: a) investimenti realizzati da imprenditori agricoli a titolo principale (IATP); b) investimenti realizzati da imprenditori che rispettino determinate condizioni.
Piemonte	Giovani agricoltori, aziende localizzate in zone svantaggiate e/o in zone a parco o similmente vincolate, aziende produttrici di prodotti tipici e di qualità riconosciuti a livello comunitario, aziende a conduzione familiare, aziende condotte da IATP, interventi riferiti al miglioramento ed alla tutela dell'ambiente, al miglioramento delle condizioni di vita degli animali e all'igiene degli allevamenti, al miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro.
Toscana	Non previste.
Trento	Non previste.
Umbria	Sono privilegiati: - nel settore zootecnico: Investimenti atti a garantire produzioni di qualità, sicurezza alimentare, tutela del consumatore, miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie e benessere degli animali; - nel settore delle produzioni vegetali: investimenti a favore delle produzioni economicamente più significative a livello regionale; - in tutti i settori sono privilegiate le produzioni ottenute nel rispetto di specifici disciplinari, con tecniche volte alla riduzione dell'impatto ambientale, alla tutela del benessere animale e finalizzate ad una maggior salvaguardia della salute dei consumatori, nonché tutte quelle coltivazioni caratteristiche dell'ambiente rurale Umbro che, per loro natura, tecnica colturale e situazione ambientale o pedo climatica in cui vengono praticate, salvaguardano e valorizzano l'ambiente e la tradizione rurale.
Veneto	- Imprese gestite da giovani imprenditori e imprese con giovani coadiuvanti.

## CAPITOLO 9

# GLI INCENTIVI ALLA TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI

### 9.1 Gli obiettivi e le risorse finanziarie disponibili

Il sostegno agli investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli rappresenta una delle misure più importanti in tutti i programmi italiani a finalità strutturale, sia sotto il profilo della rilevanza degli obiettivi perseguiti che dell'ammontare di risorse finanziarie attribuite a tali interventi<sup>1</sup>.

Le finalità di ordine generale del regime di aiuti, individuate all'art. 25 del reg. (CE) 1257/99, sono quelle di stimolare un più spiccato orientamento al mercato delle produzioni, favorendo la creazione di nuovi sbocchi per la produzione agricola di base; razionalizzare i circuiti di commercializzazione e i processi di trasformazione; favorire l'adozione dell'innovazione tecnologica; migliorare la qualità e la salubrità dei prodotti e proteggere l'ambiente. Il sostegno agli investimenti può essere assicurato fino ad un massimo del 50% del volume di investimento previsto nelle regioni dell'obiettivo 1 e fino al 40% in quelle del Centro-Nord. Possono accedere agli aiuti le imprese che dimostrino adeguata redditività e rispettino i requisiti minimi in materia di igiene e benessere degli animali.

Inoltre, poiché gli interventi sono mirati, da un lato, a estendere anche agli agricoltori i vantaggi derivanti dalla politica, e, dall'altro, a contribuire al riequilibrio dei mercati agricoli, gli investimenti agevolati devono garantire una partecipazione adeguata dei produttori di base ai vantaggi economici che ne derivano e interessare prodotti con sufficienti sbocchi di mercato.

L'assoluto rilievo degli interventi a favore della trasformazione e commercializzazione nelle strategie di sviluppo dei piani è testimoniato, in primo luogo, dall'ammontare di risorse a essi destinato. Infatti, considerando sia i POR che i PSR, gli investimenti programmati in Italia per il periodo 2000-2006 (compresa la partecipazione del settore privato) si aggirano intorno ai 2,7 miliardi di euro, con una quota di spesa pubblica pari a circa l'11% delle risorse complessivamente previste per gli interventi cofinanziati dal FEOGA.

In particolare, nelle regioni dell'obiettivo 1, le risorse pubbliche riservate a tale misura sono pari al 15% circa dei fondi pubblici (nazionali e comunitari) stanziati per la parte FEOGA dei Programmi, per un ammontare complessivo pari a poco più di 700 miliardi di euro e una partecipazione finanziaria dei privati pressoché equivalente. In riferimento ai singoli POR, si passa dal 20% e dal 18% di risorse pubbliche assegnate alla misura *g*, rispettivamente, in Basilicata e Sicilia (in quest'ultima regione gli investimenti attesi superano i 500 milioni di euro), al 14% della Campania, al 10% della Calabria e al 6% circa del Molise (tab. 9.1).

Nelle regioni del Centro-Nord, invece, la spesa pubblica programmata si attesta sui 530 milioni di euro (l'8% circa delle risorse pubbliche complessive dei PSR) e la partecipazione del settore privato è stimata in circa 800 milioni di euro, per un costo totale degli investimenti attesi pari a oltre 1,3 miliardi di euro.

Le amministrazioni regionali nel predisporre il regime di aiuti hanno necessariamente tenuto conto dei vincoli regolamentari, specificando nei documenti di programmazione le categorie dei potenziali beneficiari del sostegno; il tasso di contribuzione pubblica agli investimenti; i criteri che

---

<sup>1</sup> Il reg. (CE) 445/02 codifica con la lettera *g* la misura a favore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Pertanto, nel testo si farà spesso riferimento all'intervento utilizzando tale definizione.

**Tab. 9.1 - Ammontare complessivo degli investimenti previsti nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (milioni di euro)**

	Contributo FEOGA	Contributo nazionale	Spesa pubblica totale	Risorse private*	Totale investimenti previsti	Spesa pubblica totale del Programma	% su spesa pubblica totale
Molise	1,9	3,3	5,2	5,2	10,4	88,3	5,9
Campania	86,8	37,2	124,0	124,0	248,0	906,1	13,7
Puglia	54,5	23,4	77,9	77,9	155,7	712,0	10,9
Basilicata	34,8	25,2	60,0	60,0	120,0	302,4	19,8
Calabria	39,6	39,6	79,3	61,9	141,1	820,5	9,7
Sicilia	175,1	75,0	250,1	250,0	500,1	1.375,4	18,2
Sardegna	63,3	63,3	126,6	110,5	237,1	812,2	15,6
<b>Totale POR</b>	<b>455,9</b>	<b>267,1</b>	<b>723,0</b>	<b>689,4</b>	<b>1.412,4</b>	<b>5.016,8</b>	<b>14,4</b>
Piemonte	16,9	33,1	50,0	75,0	125,0	868,5	5,8
Valle d'Aosta**	-	-	29,3	44,0	73,3	119,1	24,6
Lombardia	30,0	59,0	89,0	133,5	222,6	805,4	11,1
Bolzano	9,0	15,0	24,0	36,0	60,0	265,9	9,0
Trento	10,0	16,7	26,7	40,0	66,7	210,2	12,7
Veneto	25,5	42,6	68,1	102,1	170,2	666,6	10,2
Friuli Venezia Giulia	3,7	6,2	10,0	15,0	25,0	213,0	4,7
Liguria	2,6	3,2	5,8	8,6	14,4	210,7	2,7
Emilia Romagna	26,4	44,0	70,4	105,6	176,0	852,2	8,3
Toscana	10,0	16,7	26,7	40,0	66,7	730,4	3,7
Umbria	8,1	13,5	21,7	32,5	54,2	402,6	5,4
Marche	18,9	31,5	50,4	75,6	126,0	450,8	11,2
Lazio	15,3	25,5	40,9	61,3	102,2	585,4	7,0
Abruzzo	6,8	11,3	18,1	27,1	45,1	292,6	6,2
<b>Totale PSR</b>	<b>183,3</b>	<b>318,3</b>	<b>530,9</b>	<b>796,3</b>	<b>1.327,2</b>	<b>6.673,4</b>	<b>8,0</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>639,2</b>	<b>585,4</b>	<b>1.253,9</b>	<b>1.485,7</b>	<b>2.739,6</b>	<b>11.690,2</b>	<b>10,7</b>

\* Per i PSR le risorse finanziarie del settore privato non sono riportate nelle tabelle finanziarie dei programmi e, pertanto, rappresentano una stima.

\*\* La Valle d'Aosta ha attivato la misura esclusivamente con risorse regionali.

Fonte: POR e PSR.

consentono di accertare la redditività dell'impresa, i vantaggi per i produttori di base e il rispetto degli standard minimi ambientali e delle normative sull'igiene e benessere degli animali; i settori ammessi alle agevolazioni e le eventuali priorità stabilite a livello regionale per l'accesso agli aiuti.

Le azioni individuate nei differenti piani possono essere ricondotte alla razionalizzazione dei circuiti di produzione e commercializzazione, con un'attenzione specifica, evidenziata in quasi tutti i programmi, per l'innovazione tecnologica, la qualità e l'igiene dei prodotti, la compatibilità ambientale dei processi produttivi.

I beneficiari delle agevolazioni sono costituiti da imprese singole o associate (cooperative, consorzi di cooperative, società di persone e di capitali, imprese individuali) che operano nel campo della lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e che richiedono le agevolazioni per investimenti riguardanti i prodotti inclusi nell'Allegato I del Trattato, di provenienza esclusivamente comunitaria.

## 9.2 I settori e le tipologie di investimento ammessi al sostegno

I settori della produzione di base interessati dagli interventi sono estremamente numerosi. Infatti, oltre ai comparti considerati strategici nelle differenti regioni (in particolare, quello lattiero-caseario, delle carni, dell'ortofrutta, della vitivinicoltura e dell'olivicoltura), in numerosi piani sono ammissibili al sostegno anche produzioni minori o di nicchia, come i prodotti florovivaistici, il miele, le piante officinali e le produzioni tipiche minori (cfr. schema 9.1). Inoltre, per garantire una più elevata flessibilità in fase di realizzazione, non viene effettuata una ripartizione delle risorse tra i diversi comparti e, pertanto, non risulta possibile individuare a priori i settori che usufruiranno in misura maggiore del sostegno.

### Schema 9.1 - Settori ammissibili a godere delle agevolazioni

Settori ammissibili	Regioni
Carni	Tutte le regioni, ad eccezione della provincia di Bolzano.
Cereali	Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, Abruzzo, Bolzano, Emilia Romagna, Friuli, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trento, Veneto.
Ortofrutta	Tutte le regioni, ad eccezione di Marche e Umbria.
Piante e fiori	Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia, Friuli, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana.
Prodotti lattiero-caseari	Tutte le regioni, ad eccezione di Puglia e Umbria.
Olive e olio	Tutte le regioni, ad eccezione di Bolzano, Piemonte e Valle d'Aosta.
Vitivinicolo	Tutte le regioni.
Produzioni minori (miele, piante officinali, lino, piccoli frutti, tartufo, etc.)	Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia, Sardegna, Abruzzo, Bolzano, Emilia Romagna, Friuli, Marche, Piemonte, Toscana, Trento.

Fonte: POR e PSR.

Le regioni possono ammettere al sostegno tutti i differenti comparti della produzione di base. Il vincolo forte per le amministrazioni è costituito dalla necessità di fornire nel piano la dimostrazione dell'esistenza di normali sbocchi di mercato per le produzioni sovvenzionate, soprattutto per i prodotti che presentano più spiccati problemi di eccedenze produttive a livello comunitario (in particolare, cereali, latte e prodotti lattiero-caseari, carni, vino e alcuni prodotti ortofrutticoli).

Per quasi tutti i settori – e ad eccezione di pochi casi, per i quali è stata fornita debita giustificazione, mediante attendibili previsioni economiche – non sono ritenuti ammissibili investimenti che comportino un aumento della capacità di trasformazione dell'impresa o sortiscano l'effetto di aumentare la produzione dello specifico comparto oltre eventuali restrizioni e limiti stabiliti nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato della PAC.

Le tipologie di investimento ammissibili riguardano, in termini generali, la costruzione, l'acquisto o l'ammodernamento di impianti e strutture di lavorazione; l'acquisto di nuove macchine e attrezzature per la produzione; l'introduzione di nuove tecnologie; la sicurezza sul posto di lavoro; il miglioramento della qualità; la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei rischi di inquinamento (schema 9.2).

## Schema 9.2 - Tipologie di investimenti ammesse a godere delle agevolazioni

Settori ammissibili	Tipologie di investimento ammissibili
Carni	<p>Investimenti per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- contenimento dei costi di produzione e incremento della competitività;</li> <li>- adeguamento tecnologico, controllo della qualità, protezione dell'ambiente, risparmio energetico ed miglioramento delle condizioni igienico sanitarie nazionali e comunitarie;</li> <li>- produzione DOP o IGP;</li> <li>- prodotti innovativi;</li> <li>- sistemi di etichettatura delle carni;</li> <li>- adeguamento degli impianti ai sistemi di gestione della qualità (norme Iso 9000) e ai sistemi di gestione ambientale (norme Iso 14000);</li> <li>- aumentare la capacità di conservazione della carne;</li> <li>- il trattamento dei sottoprodotti di lavorazione degli scarti di macellazione;</li> <li>- razionalizzare l'attività di macellazione.</li> </ul>
Cereali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per il miglioramento del controllo di qualità e delle condizioni sanitarie e la ristrutturazione degli impianti finalizzata allo stoccaggio di partite omogenee di cereali;</li> <li>- investimenti mirati alla razionalizzazione e alla concentrazione delle attività produttive di immagazzinamento dell'industria molitoria, purché non comportino un aumento della capacità di macinazione e di immagazzinamento complessiva preesistente a livello regionale;</li> <li>- investimenti per l'ammodernamento tecnologico degli impianti e per l'applicazione di nuove tecnologie, senza aumento della capacità di macinazione e di immagazzinamento complessiva preesistente a livello regionale;</li> <li>- investimenti riguardanti la costruzione di nuovi impianti, derivati da trasferimenti motivati da comprovate ragioni ambientaliste, senza aumento della capacità di macinazione e di immagazzinamento complessiva preesistente a livello regionale.</li> </ul>
Ortofrutta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti che consentano un incremento del valore aggiunto delle produzioni mediante operazioni di condizionamento, packaging e di selezione dei prodotti;</li> <li>- miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie delle sale di lavorazione e condizionamento dei prodotti ortofrutticoli;</li> <li>- adeguamento degli impianti di sicurezza e delle condizioni di lavoro;</li> <li>- adeguamento degli impianti di frigo-conservazione ed introduzione di sistemi tecnologici avanzati di conservazione in ambiente controllato naturalmente;</li> <li>- dotazioni tecnologicamente avanzate per la movimentazione dei prodotti ortofrutticoli;</li> <li>- razionalizzazione, ammodernamento e adeguamento degli impianti di trasformati a base di ortofrutticoli e con quelli ottenuti con il metodo biologico, anche mediante acquisizione di impianti esistenti e funzionali al piano di sviluppo;</li> <li>- adeguamenti ed innovazioni nel settore dell'informatica;</li> <li>- acquisizione di macchine ed attrezzature al servizio di una pluralità di aziende per il miglioramento qualitativo del prodotto (raccolta organizzata, prima lavorazione, selezione e trattamento, ecc.);</li> <li>- impianti e dotazioni che prevenivano e riducano le fonti di inquinamento e razionalizzino l'utilizzazione dei sottoprodotti;</li> <li>- introduzione di certificazioni del sistema qualità del processo produttivo;</li> <li>- investimenti finalizzati alla ristrutturazione, ammodernamento tecnologico degli impianti di condizionamento, lavorazione e trasformazione per i prodotti vincolati da quote (pomodoro) e per i prodotti a base di mele, pere, pesche e nettarine, purché non venga aumentata la capacità produttiva, salvo che venga abbandonata una capacità di lavorazione equivalente nella stessa impresa o in altre imprese determinate.</li> </ul>
Piante e fiori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti volti a migliorare o razionalizzare i circuiti di commercializzazione, applicare nuove tecnologie, favorire investimenti innovativi;</li> <li>- investimenti volti a migliorare e controllare la qualità e a migliorare la presentazione e il confezionamento dei prodotti;</li> <li>- investimenti volti alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle strutture di commercializzazione all'ingrosso esistenti;</li> <li>- investimenti per nuovi impianti all'ingrosso a condizione che siano gestiti da società miste costituite da produttori e commercianti che affianchino ai servizi tradizionali altri servizi (quali informatizzazione, intermediazione con gli operatori esteri) e garantiscano una maggiore efficienza nell'adeguamento dell'offerta al mercato e nelle strutture di condizionamento (selezione, mantenimento del prodotto in celle frigorifere, controllo fitosanitario, shelf life prodotto, packaging ecc.).</li> </ul>

(segue)

<b>Settori ammissibili</b>	<b>Tipologie di investimento ammissibili</b>
Prodotti lattiero-caseari	<p>Investimenti materiali finalizzati a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adeguamento tecnologico e introduzione di innovazioni;</li> <li>- miglioramento della qualità dei prodotti, controllo di qualità dei processi di produzione e introduzione di sistemi di qualità;</li> <li>- introduzione di sistemi di gestione ambientale;</li> <li>- miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro;</li> <li>- contenimento dei costi di produzione e risparmio energetico;</li> <li>- adeguamento e superamento di requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali;</li> <li>- produzioni biologiche;</li> <li>- produzioni con marchio di qualità.</li> </ul>
Olive e olio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per ristrutturazione ed ammodernamento tecnologico degli impianti per la trasformazione delle olive (frantoi), finalizzati al miglioramento qualitativo delle produzioni, al risparmio energetico ed alla minore produzione di reflui, relativamente alla produzione di oli extravergine e IGP;</li> <li>- investimenti per ristrutturazione ed ammodernamento tecnologico degli impianti per l'imbottigliamento e confezionamento degli oli extravergini di oliva, presso le strutture di trasformazione primaria (frantoi);</li> <li>- investimenti per costruzione, ristrutturazione ed ammodernamento tecnologico dei magazzini per il ricevimento e lo stoccaggio delle olive, dell'olio sfuso e confezionato, collocati presso le strutture di trasformazione primaria (frantoi);</li> <li>- realizzazione di nuovi impianti di trasformazione, confezionamento e commercializzazione, finalizzati alla razionalizzazione del settore, qualora siano sostitutivi di impianti obsoleti senza aumento delle capacità produttive ed esclusivamente per la produzione di olio extravergine di oliva e IGP;</li> <li>- ristrutturazione, ammodernamento tecnologico o costruzione di impianti per l'imbottigliamento e confezionamento di oli di oliva in prevalenza extravergine e IGP;</li> <li>- investimenti per il trattamento dei reflui e sottoprodotti di lavorazione;</li> <li>- investimenti finalizzati all'introduzione di sistemi di qualità in base alle norme Iso 9000 e gestione ambientale norme Iso 14000.</li> </ul>
Vitivinicolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti finalizzati al miglioramento tecnologico, delle condizioni di sicurezza del lavoro, della qualità e della sanità dei prodotti, al miglioramento del controllo della qualità, al contenimento dei costi di produzione, al risparmio energetico, all'adeguamento di impianti a sistemi di qualità ed ai sistemi di gestione ambientale, all'adeguamento di requisiti minimi in materia di ambiente e igiene non oltre il tempo massimo stabilito dalla legislazione vigente, al superamento di requisiti minimi in vigore in materia di ambiente e igiene, a condizione che essi non comportino un aumento della capacità di trasformazione e commercializzazione aziendale;</li> <li>- investimenti che riguardino uve e vini di qualità ai sensi della normativa comunitaria;</li> <li>- investimenti finalizzati alla razionalizzazione e alla concentrazione di strutture di trasformazione e di conservazione, a condizione che essi prevedano il conseguimento di economie di scala e a condizione che non comportino un aumento della capacità di trasformazione e commercializzazione aziendale;</li> <li>- investimenti finalizzati alla riqualificazione aziendale con l'utilizzazione di prodotti provenienti da aziende biologiche, ai sensi del reg. (CEE) n. 2092/91, a condizione che gli investimenti non comportino un aumento della capacità di trasformazione e commercializzazione aziendale.</li> </ul>
Produzioni minori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti materiali finalizzati alla costruzione o all'ammodernamento degli impianti;</li> <li>- contenimento dei costi di produzione e risparmio energetico;</li> <li>- miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro;</li> <li>- miglioramento della qualità e introduzioni di sistemi di controllo della qualità;</li> <li>- miglioramento tecnologico e della sanità dei prodotti;</li> <li>- adeguamento di impianti a sistemi di qualità ed a sistemi di gestione ambientale;</li> <li>- investimenti finalizzati alla realizzazione od all'adeguamento di strutture destinate alle varie fasi della lavorazione.</li> </ul>

Fonte: POR e PSR.

### 9.3 I requisiti per l'accesso al sostegno

Come è stato accennato in precedenza, le imprese che richiedono il contributo devono dimostrare il possesso di specifici requisiti, che riguardano la redditività dell'azienda, il rispetto delle normative in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, l'estensione ai produttori di base di una parte dei vantaggi che possono conseguire dagli investimenti agevolati.

In particolare, tutti i programmi prevedono una puntuale definizione di "impresa redditiva" e indicano le modalità di calcolo e i livelli minimi di redditività che le imprese devono aver conseguito negli ultimi anni di attività per poter accedere ai finanziamenti<sup>2</sup>.

Le modalità di calcolo e la soglia minima di redditività variano a seconda delle regioni, le quali hanno determinato tali livelli sulla base delle precedenti esperienze di gestione di regimi di aiuto analoghi e delle caratteristiche strutturali delle aziende regionali. Di norma, la dimostrazione del possesso del requisito della redditività è basata sui bilanci aziendali consolidati dell'ultimo triennio, che le imprese devono presentare contestualmente alla domanda di contributo. Nel caso di imprese per le quali la presentazione del bilancio non sia obbligatoria o nel caso di imprese di nuova costituzione, il requisito viene dimostrato sulla base di "ipotesi di bilancio" autocertificate dal responsabile dell'azienda e supportate da idonei documenti fiscali e finanziari.

Inoltre, le imprese sono contestualmente chiamate a dimostrare la disponibilità di mezzi propri (capitali, utili non distribuiti o eventuali aumenti del capitale sociale) necessari alla realizzazione del progetto, per la parte che compete all'impresa stessa (pari a circa la metà del costo totale dell'investimento). L'ammontare di tale disponibilità è valutato sulla base dell'entità dell'investimento previsto.

I requisiti minimi in materia ambientale e di igiene e benessere degli animali da parte delle imprese che richiedono i finanziamenti sono ritenuti adeguati, in generale, quando i beneficiari rispettano gli obblighi e le prescrizioni previste dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente in materia, specificata in dettaglio all'interno dei piani<sup>3</sup>. A seconda delle modalità regionali di gestione dell'intervento, il possesso di tali requisiti può essere autocertificato dal beneficiario o attestato da una specifica perizia tecnica. In alcuni casi è richiesta la presentazione delle certificazioni attestanti tali requisiti, rilasciate dagli uffici competenti (Comuni, ASL, ecc.).

Infine, uno dei vincoli più importanti stabilito dalla normativa comunitaria, e conseguentemente ripreso nei programmi, è costituito dall'esigenza, per le imprese beneficiarie degli aiuti, di fornire adeguata dimostrazione dei vantaggi che la prevista azione di investimento necessariamente dovrà arrecare ai produttori di base. In tutti i programmi regionali, i beneficiari possono accedere alle agevolazioni soltanto se in grado di dimostrare l'avvenuta stipula di contratti di fornitura con produttori di base singoli o associati. Tali contratti devono essere di durata almeno triennale o, nel caso di produzioni annuali, rinnovabili almeno per i due anni successivi. Inoltre, nel caso in cui i beneficiari risultassero essere cooperative i cui soci contribuiscono al conferimento del prodotto di base, è necessario fornire all'amministrazione competente tutte le informazioni concernenti le modalità e le regole di conferimento.

---

2 Nel caso in cui tali livelli non siano stati fissati nel documento di programmazione, essi devono venire specificati nei bandi regionali.

3 Il rispetto della normativa in questione è richiesto anche per l'accesso alle agevolazioni per gli investimenti nelle aziende agricole. Tutte le leggi di riferimento sono riportate nel paragrafo 8.4 del capitolo precedente, a cui si rimanda.



### Schema 9.3 – I criteri per la dimostrazione dei vantaggi economici ai produttori di base

Regione	Criteri per la dimostrazione dei vantaggi
Basilicata	- Previsti nel bando.
Calabria	- Contratti triennali stipulati con agricoltori singoli o associati o con imprese di raccolta e/o trasformazione. Per le coltivazioni a ciclo annuale sono ammissibili contratti annuali rinnovabili; - impegni, con valenza giuridica, a fornire servizi alla produzione; - statuto o regolamento in cui siano definiti i rapporti di conferimento da parte di soci.
Campania	Per le cooperative, consorzi di cooperative e associazioni di produttori: - previsione statutaria o regolamentazione dell'obbligo di conferimento dei prodotti da parte dei soci, con distinta delle superfici delle produzioni presunte e degli estremi catastali; Per tutti gli altri soggetti: - intese di fornitura, a firme autenticate, almeno triennali con produttori agricoli con la specifica della superficie e delle produzioni stimate. Per le coltivazioni a ciclo annuale sono ammissibili contratti annuali, con obbligo di rinnovo per i due anni successivi.
Molise	- Stipula di contratti per la fornitura di prodotti di base di durata triennale - stipula di contratti per la fornitura di prodotti semilavorati, nel quadro di associazioni interprofessionali.
Puglia	Per le cooperative, consorzi di cooperative e associazioni di produttori: - previsione statutaria o regolamentazione dell'obbligo di conferimento dei prodotti da parte dei soci. Per tutti gli altri soggetti: - contratti di fornitura, redatti sotto forma di scrittura privata, di durata almeno triennale.
Sicilia	- Stipula di contratti di conferimento di validità almeno triennale, con l'indicazione delle quantità e del calendario dei prodotti conferiti.
Sardegna	- Stipula di "contratti di produzione", che garantiscano ai produttori della materia prima un prezzo minimo non inferiore al prezzo medio regionale degli ultimi tre anni.
Abruzzo	- Accordi di fornitura con i produttori agricoli; - sono esonerate da tale obbligo le cooperative e le aziende agricole che trasformano e commercializzano esclusivamente prodotti propri e dei soci.
Bolzano	- Atti che comprovino la partecipazione dei produttori di base sia al sostegno dei costi di realizzazione degli investimenti che alla ripartizione degli utili da essi derivanti.
Emilia Romagna	- Contratti triennali stipulati con agricoltori singoli o associati o con imprese di raccolta e/o trasformazione; - impegni a fornire servizi alla produzione; - per le cooperative, statuti o regolamenti che definiscono il rapporto di conferimento da parte dei soci.
Friuli	- Contratti triennali stipulati con agricoltori singoli o associati, dai quali risulti un miglioramento delle condizioni generali di fornitura, in termini di quantità e/o qualità di prodotto e/o prezzo unitario, rispetto alla situazione ante investimento; - per le imprese formate prevalentemente da produttori agricoli il vantaggio economico sussiste in ogni caso.
Lazio	- Accordi di fornitura registrati con valenza giuridica.
Liguria	- Dimostrazione dell'acquisto, per almeno tre anni, dei prodotti oggetto dell'investimento da produttori agricoli singoli o associati. Il controllo viene effettuato sui documenti contabili dell'impresa (registro dei fornitori e fatture relative all'acquisto della materia prima).
Lombardia	- Contratti di fornitura o in alternativa; - tutti gli elementi che dimostrino la ricaduta dei benefici dell'investimento sui produttori di base.
Marche	- Contratti di coltivazione o di fornitura, con impegno pluriennale al ritiro della produzione di base e un sistema di formazione del prezzo trasparente, per garantire il miglior prezzo di mercato ai produttori e un eventuale riconoscimento economico per i prodotti con caratteristiche di qualità superiori.
Piemonte	- Contratti o accordi di fornitura almeno triennali, dai quali si evinca anche la garanzia di collocamento e della remunerazione del prodotto.
Toscana	- Accordi o patti con le organizzazioni dei produttori, ovvero - accordi diretti di fornitura con i produttori agricoli di base; - per le imprese formate prevalentemente da produttori agricoli il vantaggio economico sussiste in ogni caso.
Trento	- Dimostrazione dell'acquisto, per almeno tre anni, dei prodotti oggetto dell'investimento da produttori agricoli singoli o associati. Il controllo viene effettuato sui documenti contabili dell'impresa (registro dei fornitori e fatture relative all'acquisto della materia prima) - per le imprese formate prevalentemente da produttori agricoli il vantaggio economico sussiste in ogni caso.

(segue)

Regione	Criteri per la dimostrazione dei vantaggi
Umbria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratti triennali stipulati con agricoltori singoli o associati o con imprese di raccolta e/o trasformazione. Il contratto dovrà evidenziare il tipo di vantaggio per il produttore e dovrà riguardare almeno il 51% della materia prima lavorata;</li> <li>- per investimenti proposti da cooperative agricole, loro consorzi ed associazioni dei produttori, le condizioni suddette sono da intendersi soddisfatte dagli obblighi statutari e/o regolamentari in quanto il 51% della materia prima lavorata deve provenire dai soci conferenti.</li> </ul>
Valle d'Aosta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- I beneficiari devono dimostrare il carattere "collettivo" della loro attività (coinvolgimento di un numero minimo di agricoltori con i quali sono in atto trattative o coinvolgimento diretti).</li> </ul>
Veneto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratti o impegni di commercializzazione.</li> </ul>

Fonte: POR e PSR.

## 9.4 L'intensità della partecipazione pubblica agli investimenti

Per gli interventi a favore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, la contribuzione pubblica, come previsto dal reg. (CE) 1257/99, non può superare il 50% del volume di investimento previsto nelle regioni obiettivo 1 e il 40% nelle altre. Il contributo comunitario proviene dal FEOGA-orientamento per i POR e dalla sezione garanzia per i PSR, mentre la parte a carico dello Stato membro, proviene dal Bilancio dello Stato (mediante il Fondo di rotazione) e dai bilanci regionali (in proporzione, rispettivamente, del 70% e del 30% circa della quota nazionale). Le regioni hanno generalmente optato per il livello più elevato di contributo pubblico ammissibile<sup>4</sup>.

L'importo massimo ammissibile a cofinanziamento per ogni singolo progetto è variabile da regione a regione. Si passa, infatti, da un minimo di 775.000 euro del Molise ai 6 milioni di euro della Calabria (limite massimo raggiungibile solo da progetti a grande impatto occupazionale), ai 10 milioni di euro per l'Emilia Romagna, concessi esclusivamente a progetti di valenza sovragregionale.

Nelle regioni obiettivo 1, inoltre, viene attribuita una forte rilevanza ai progetti che perseguono una logica di integrazione di filiera, come avviene, ad esempio, in Calabria, dove è concessa una maggiorazione del 10% per le domande di contributo presentate nell'ambito di un Progetto integrato di filiera (PIF) o in Basilicata, dove per i progetti integrati l'importo massimo finanziabile è tre volte più elevato rispetto ai progetti individuali (schema 9.4).

## 9.5 Le priorità per l'accesso alle agevolazioni

Anche in considerazione dell'elevato numero di comparti ammessi al sostegno, nel programmare gli interventi, le amministrazioni non hanno proceduto ad una suddivisione delle risorse disponibili tra i diversi settori, in modo da garantirsi un ampio spazio di manovra in fase di attuazione e concentrare le risorse in quei comparti che presentano una maggiore e più accurata capacità progettuale. Tuttavia, quasi tutte le regioni, a seconda delle specifiche esigenze locali, individuano nei piani delle priorità da assegnare ai progetti in fase di selezione. Esse sono relative a:

- particolari requisiti dei soggetti che richiedono le agevolazioni;
- la localizzazione sul territorio regionale delle imprese che richiedono il contributo;
- le specifiche finalità del progetto.

Un elevato numero di regioni, ad esempio, prevede un titolo preferenziale, in fase di selezione, per le iniziative imprenditoriali proposte da donne e giovani (Basilicata, Calabria e Molise) o da

<sup>4</sup> Fa eccezione la Regione Calabria, che concede il tasso di finanziamento più elevato (il 50% del costo totale ammissibile) soltanto agli investimenti effettuati nell'ambito dei Progetti integrati. Per i progetti "individuali" è prevista, invece, una contribuzione pari al 40% del volume di investimento previsto.

### Schema 9.4 - Massimali di investimento massimo cofinanziabile per singolo progetto\*

Regione	Massimali di investimento cofinanziabile
Basilicata	2,5 milioni di euro per progetti singoli 7,5 milioni per domande di contributo presentate nell'ambito di progetti di filiera
Calabria	6 milioni di euro per progetto È possibile finanziare anche progetti che prevedono importi superiori ai 6 milioni. In tal caso, l'ammontare del cofinanziamento è legato ai posti di lavoro creati ed è pari a 250.000 euro per Unità di Lavoro che si prevede di occupare
Campania	4,13 milioni di euro (8 miliardi di lire) per interventi di ammodernamento, completamento e ristrutturazione di impianti esistenti 5,16 milioni di euro (10 miliardi di lire) per la realizzazione di nuovi impianti
Molise	775.000 euro per progetto
Puglia	1,54 milioni di euro per progetto 4,64 milioni di euro per le nuove realizzazioni nel comparto ortofrutticolo e per le delocalizzazioni
Sardegna	1,29 milioni di euro per progetto
Abruzzo	1,5 milioni di euro Per investimenti superiori ai limiti indicati potrà essere concessa l'erogazione di un contributo in conto interessi per l'accensione di un mutuo decennale, pari al 75% del tasso Euribor corrente al momento della concessione dell'aiuto, per un valore attualizzato massimo pari al massimale dell'aiuto concedibile nel caso di contributo in conto capitale
Bolzano	Non previsti nel PSR. Eventuali massimali di aiuto potranno essere previsti nelle "Istruzioni per l'applicazione del Piano"
Emilia Romagna	Per progetti a valenza regionale: dimensione finanziaria dei progetti compresa tra 500 mila e 2,5 milioni di euro (in caso di concentrazione di impianti detto massimale può essere elevato a 5 milioni di euro). Per progetti a valenza sovregionale: 10 milioni di euro
Friuli	5 milioni di euro per singola impresa (inclusi eventuali aiuti aggiuntivi a totale carico regionale)
Marche	6 milioni di euro per il periodo 2000-2006
Trento	6 milioni di euro. Per particolari progetti di carattere strategico, o promossi da organismi a carattere associativo, detti limiti possono essere superati

\* Le regioni non considerate nello Schema non hanno indicato nei documenti di programmazione gli importi massimi finanziabili degli investimenti agevolati.

Fonte: POR e PSR.

cooperative, consorzi, associazioni e organizzazioni di produttori agricoli (è il caso di Trento). Un'importanza particolare è riservata a quei progetti che favoriscono l'integrazione tra i differenti segmenti della filiera (ciò avviene in quasi tutti i programmi regionali dell'obiettivo 1 e in molti PSR), o al maggiore o minore impatto occupazionale e ambientale delle iniziative proposte.

Inoltre, è data elevata importanza alle iniziative di investimento che risultano fortemente coerenti con le priorità dei programmi, alla capacità (più o meno elevata) delle imprese richiedenti di sostenere l'onere dell'investimento, alla ricaduta in termini di reddito, occupazione ed effetti positivi sull'ambiente degli investimenti previsti.

## Schema 9.5 - Priorità accordate nella selezione dei progetti ammissibili

Regione	Priorità
Basilicata	<p>Progetti che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sono presentati da donne;</li> <li>- sono presentati da giovani imprenditori,</li> <li>- sono presentati da imprese localizzate in aree specializzate;</li> <li>- finalizzati all'adeguamento tecnologico per consolidare spazi di mercato e livelli occupazionali;</li> <li>- mirati al recupero di capacità produttive e spazi di mercato non utilizzati.</li> </ul>
Calabria	<p>Progetti che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fanno parte organica di un Progetto integrato di filiera;</li> <li>- sono presentati da giovani (meno di 40 anni) e donne;</li> <li>- sono collegati con altre misure o con altri programmi regionali.</li> </ul>
Campania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progetti presentati nei territori interessati dai Progetti integrati di filiera.</li> </ul>
Molise	<p>Progetti che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- includono lavorazione e trasformazione di prodotti biologici o ottenuti con tecniche di lotta integrata;</li> <li>- sono presentati da aziende dotate di sistemi di controllo della qualità;</li> <li>- sono presentati da donne;</li> <li>- prevedono fusioni, incorporazioni ed acquisizioni di aziende;</li> <li>- sono presentati da imprese localizzati in aree interne e svantaggiate.</li> </ul>
Sardegna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniziative imprenditoriali espressione di un'aggregazione di produttori o di linee di prodotto.</li> </ul>
Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nel settore vitivinicolo è assegnata priorità alle iniziative che prevedono anche il confezionamento e la commercializzazione del prodotto finito.</li> </ul>
Abruzzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progetti che:</li> <li>- prevedono la lavorazione e trasformazione di prodotti provenienti dall'agricoltura biologica ed integrata;</li> <li>- sono presentati da aziende dotate di sistemi di controllo della qualità;</li> <li>- comportano un aumento dell'occupazione;</li> <li>- presentati da aziende che utilizzano addetti appartenenti alle fasce deboli;</li> <li>- sono presentati da donne;</li> <li>- prevedono l'aggregazione di più imprese.</li> </ul>
Bolzano	<p>Nel settore frutticolo fresco è prevista una priorità per investimenti connessi con la tutela ambientale, la prevenzione degli inquinamenti e il risparmio energetico.</p>
Emilia Romagna	<p>Sono individuati tre livelli di priorità:</p> <p>a) L'impresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- è in possesso di certificazione Iso 9000;</li> <li>- effettua produzioni con marchio di denominazione di origine o marchi di qualità riconosciuti dalla normativa comunitaria;</li> <li>- effettua produzioni biologiche;</li> <li>- aderisce a sistemi di gestione ambientale;</li> <li>- effettua sistemi di controllo qualità (applicato solo nel settore della trasformazione del latte);</li> <li>- è in possesso di certificazione dei bilanci;</li> <li>- garantisce vantaggi per l'occupazione comprovati da accordi siglati con le parti sociali;</li> </ul> <p>b) Il progetto riguarda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- innovazione tecnologica;</li> <li>- diversificazioni delle produzioni e acquisizioni di nuovi mercati;</li> <li>- individuazione preventiva per settore di categorie di opere cui verranno attribuiti diversi livelli di priorità;</li> <li>- tutela ambientale, sanitaria e relativa alla sicurezza sul lavoro finalizzata al raggiungimento di standard superiori a quelli previsti dalle vigenti normative nazionali e comunitarie obbligatorie o all'adeguamento a normative volontarie;</li> </ul> <p>c) L'iniziativa imprenditoriale ha una ricaduta sul tessuto sociale ed economico del territorio anche in funzione di accordi di programma in atto.</p>

(segue)

<b>Regione</b>	<b>Priorità</b>
Friuli Venezia G.	<p>Sono individuati tre livelli di priorità:</p> <p>a) Settori di intervento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- investimenti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti di qualità;</li> <li>- investimenti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti ottenuti con i metodi di produzione finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale;</li> <li>- investimenti innovativi;</li> </ul> <p>b) Ambiti territoriali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- investimenti da realizzare nelle zone svantaggiate;</li> <li>- investimenti da realizzare nelle altre zone;</li> </ul> <p>c) Tipologia di beneficiari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- imprese agroindustriali che trasformano o commercializzano prodotti agricoli provenienti da aziende agricole di produzione primaria purché in presenza di un legame contrattuale fra l'impresa agroindustriale e l'azienda agricola e in particolare delle cooperative agricole;</li> <li>- imprenditori agricoli.</li> </ul>
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniziative riguardanti prodotti ad origine e tipicità garantita, biologici;</li> <li>- investimenti innovativi in sintonia con l'ambiente.</li> </ul>
Liguria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progetti che riguardano la trasformazione e/o la commercializzazione di prodotti di qualità certificata.</li> </ul>
Marche	<p>Progetti che riguardano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la razionalizzazione e l'ammodernamento delle strutture di lavorazione e trasformazione esistenti finalizzati all'ottimizzazione della localizzazione delle installazioni in funzione delle zone di produzione;</li> <li>- l'incentivazione delle produzioni di terza e quarta lavorazione al fine di valorizzare le produzioni di qualità come definite dai regolamenti (CE) 2081/92, 2082/92 e 2092/91;</li> <li>- investimenti in aziende che operano con sistemi di qualità secondo le norme UNI EN ISO 9000;</li> <li>- la trasformazione delle produzioni biologiche;</li> <li>- la realizzazione di installazioni per la depurazione e per l'utilizzazione dei sottoprodotti.</li> </ul>
Piemonte	<p>Progetti che riguardano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prodotti di qualità riconosciuti a livello comunitario;</li> <li>- innovazione tecnologica, diversificazione delle produzioni rispetto alla precedente situazione, raggiungimento di standard in materia di sicurezza del lavoro, di tutela ambientale, e di condizioni igienico-sanitarie superiori a quelle previste dalle normative nazionali e comunitarie obbligatorie.</li> </ul>
Trento	<p>Progetti presentati da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cooperative, consorzi, associazioni e organizzazioni di produttori agricoli riconosciute legalmente.</li> </ul>
Umbria	<p>Progetti che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sono connessi con la tutela dell'ambiente, con la prevenzione degli inquinamenti e con l'eliminazione dei rifiuti, riferiti all'applicazione di normative volontarie;</li> <li>- comportano una quota considerevole di innovazione tecnologica o finalizzati all'ottenimento di nuovi prodotti;</li> <li>- riguardano l'introduzione di sistemi aziendali di qualità;</li> <li>- sono finalizzati al contenimento dei costi di produzione e all'ottimizzazione dei processi produttivi al fine di aumentare la redditività aziendale;</li> <li>- favoriscono l'integrazione della filiera anche attraverso la stipula di specifici accordi interprofessionali;</li> <li>- favoriscono l'aumento dell'occupazione e dell'occupabilità;</li> <li>- riguardano la trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli ed agroalimentari ottenuti, nel rispetto di specifici disciplinari, con tecniche volte alla riduzione dell'impatto ambientale, alla tutela del benessere animale e finalizzate ad una maggior salvaguardia della salute dei consumatori.</li> </ul>
Veneto	<p>Progetti che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- favoriscono l'adozione di sistemi di controllo della qualità UNI EN ISO;</li> <li>- interessano prodotti provenienti da agricoltura biologica o produzione agricola a riconoscimento di denominazione e di qualità;</li> <li>- favoriscono la protezione dell'ambiente e la tutela del paesaggio;</li> <li>- determinano un incremento dei livelli occupazionali in misura superiore ad una determinata percentuale o che garantiscono attività lavorativa in aree a forte criticità;</li> <li>- sono presentati da imprese che operano in ambienti svantaggiati o che nelle stesse aree per attività specifiche si individuano come volano di attività collaterali in distretti agroalimentari.</li> </ul>



## CAPITOLO 10

# LE MISURE AGROAMBIENTALI

La diffusione delle misure agroambientali osservata negli anni passati ha aperto nuove strategie per le politiche che incentivano i metodi produttivi a basso impatto ambientale. La normativa comunitaria che recepisce la riforma di Agenda 2000 ha provveduto alla abrogazione del regolamento (CEE) 2078/92 e all'inserimento delle misure agroambientali tra quelle previste nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale (PSR). In questo contesto di programmazione la protezione dell'ambiente e la conservazione del patrimonio rurale sono divenuti uno dei principi cardine sui quali è stata fondata la riforma.

Il presente capitolo illustra le nuove misure agroambientali mettendo in luce inizialmente gli obiettivi fissati e gli strumenti proposti per una loro valutazione, alla luce soprattutto della necessità di attivare e monitorare interventi che portino effettivamente al miglioramento del rapporto tra agricoltura e ambiente. Di seguito vengono trattati gli elementi maggiormente innovativi introdotti nella nuova fase di programmazione e in particolare la Buona pratica agricola, gli interventi previsti nei PSR, i requisiti per poter aderire agli impegni, il calcolo e la definizione del livello dei premi.

### 10.1 Obiettivi, indicatori e risultati attesi

#### *Obiettivi*

La definizione di obiettivi ambientali è una delle componenti essenziali nella predisposizione di programmi agroambientali e un presupposto per realizzare una ottimale allocazione delle risorse finanziarie disponibili, pienamente rispondente alle reali esigenze dei soggetti che ne beneficeranno direttamente, come gli agricoltori, e in genere dell'intera collettività che contribuisce a finanziarle. La necessità di definire un insieme coerente di obiettivi risponde d'altra parte alle critiche espresse dalla Corte dei Conti europea in una relazione che analizzava in modo dettagliato l'integrazione degli obiettivi ambientali nella PAC<sup>1</sup>. In particolare veniva messa in evidenza l'inadeguatezza degli obiettivi previsti nella maggior parte dei piani agroambientali predisposti dalle regioni nella fase di programmazione del reg. (CEE) 2078/92, rispetto alla necessità di ottenere benefici ambientali tangibili. Tale situazione aveva portato a una distribuzione inefficiente degli aiuti e in alcuni casi gli obiettivi formulati risultavano poco coerenti con le problematiche da risolvere e scarsamente coordinati con le altre politiche agroambientali (INEA, 1999b).

Nei Piani di sviluppo rurale (PSR) le regioni hanno cercato di definire gli obiettivi relativi alle misure agroambientali seguendo le indicazioni contenute nei regolamenti attuativi e nei documenti di lavoro della Commissione europea. Tuttavia non sempre è stata seguita questa logica, per cui a volte si riscontra la mancanza di una distinzione tra obiettivi globali, specifici e operativi e l'assenza di una quantificazione degli effetti direttamente misurabili per le misure agroambientali nel complesso, piuttosto che per le singole azioni (tab. 10.1).

Per quanto riguarda gli obiettivi globali è possibile identificare un ventaglio piuttosto ampio di finalità: in alcuni casi non emergono chiaramente le particolari connessioni tra obiettivi e problematiche ambientali della regione, mentre in altri sono state evidenziate particolari esigenze regionali o

---

<sup>1</sup> UE - Corte dei Conti, Relazione speciale n. 14/2000 "Per una politica agricola più verde".

di aree territoriali specifiche alle quali la misura per l'agroambiente dovrebbe rispondere. In generale gli obiettivi globali definiti nei PSR per le misure agroambientali possono essere sintetizzati nei seguenti principali gruppi:

- migliorare l'integrazione tra agricoltura e ambiente (ridurre le fonti di inquinamento, favorire le produzioni estensive, ecc.);
- mantenere la popolazione nelle aree montane e collinari o in quelle zone dove maggiori sono i fenomeni di esodo rurale;
- favorire l'incremento o la conservazione della biodiversità (salvaguardare le razze animali a rischio di estinzione e le varietà vegetali soggette ad erosione genetica);
- tutelare la risorsa idrica;
- ridurre i fenomeni di dissesto idrogeologico;
- tutelare lo spazio rurale e il paesaggio;
- aumentare la qualità dei prodotti agricoli.

**Tab. 10.1 - Obiettivi della misura *f* nei PSR delle regioni italiane**

	Globali	Specifici	Operativi
Piemonte	-	(F), (A)	-
Valle d'Aosta	(F), (A)	(F)	(F)
Lombardia	(F), (A)	-	-
Bolzano	(F), (A)	-	-
Trento	(F), (A)	(A)	(A)
Veneto	(F)	(S)	(A)
Friuli Venezia Giulia	(F)	(S)	(A)
Liguria	(F)	(S)	-
Emilia Romagna	(F)	(S)	(A)
Toscana	(F)	-	-
Umbria	(F)	(F), (S)	(A)
Marche	(F)	-	(A)
Lazio	(F)	(S)	(A)
Abruzzo	(F)	(F)	(A)
Molise	(A)	(F)	(F)
Campania	(A)	(F)	(F)
Puglia	-	(F)	(A)
Basilicata	(F), (A)	(A)	-
Calabria	(A)	(A)	-
Sicilia	(F)	(A)	(A)
Sardegna	(F)	(F)	(A)

Legenda: (F) Enunciati per la misura *f* nel complesso;

(S) Enunciati per ogni sottomisura della misura *f*;

(A) Enunciati per ogni azione della misura *f*.

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Gli obiettivi specifici vengono espressi, nella maggior parte dei casi, in relazione alle varie sottomisure o azioni dei piani. Una più ampia casistica si trova a livello di obiettivi operativi. Analizzando quanto riportato nei PSR, emerge chiaramente come le regioni abbiano individuato gli effetti particolari delle varie azioni pensando a ciò che dovrà essere quantificato in sede di valutazione



intermedia e finale. Nella maggior parte dei casi, infatti, gli obiettivi operativi coincidono con la diffusione delle varie azioni (ad esempio, le azioni per l'agricoltura integrata hanno come obiettivo operativo la *diffusione dei metodi di produzione integrata*) e si ricollegano agli indicatori scelti per la loro quantificazione. Solo alcune regioni (Veneto, Friuli Venezia Giulia) hanno definito come obiettivi operativi la riduzione degli effetti negativi sull'ambiente andando oltre la semplice diffusione di pratiche agricole ecocompatibili (ad esempio, sempre per l'agricoltura integrata, *la limitazione dell'accumulo di sostanze dannose nel terreno, nelle acque circolanti e nei prodotti agricoli*).

#### *Indicatori e risultati attesi*

La conoscenza degli effetti delle politiche dovrebbe essere utilizzata dai decisori politici e dai contribuenti – che sostengono finanziariamente le spese destinate al settore agricolo e rurale – per valutare l'efficacia e la capacità di contribuire al raggiungimento degli obiettivi, globali o specifici, prefissati. Infatti, la definizione di un insieme di obiettivi da raggiungere attraverso l'applicazione di specifiche azioni non è sufficiente se ad essi non viene affiancata una metodologia per misurare i risultati raggiunti a breve e medio termine.

Le metodologie proposte per l'attività di monitoraggio sottolineano in misura crescente l'esigenza di convergere verso criteri di uniformità in modo da poter garantire omogeneità e flessibilità di azione, comparabilità tra aree diverse e, soprattutto, fornire supporto per valutazioni delle politiche a livello comunitario, superando l'ottica nazionale (Mantino, Monteleone e Pesce, 2000). La Commissione ha provveduto a predisporre una serie di documenti<sup>2</sup> che riportano le linee guida per la definizione e la quantificazione degli indicatori di monitoraggio e di valutazione anche per la componente agroambientale. Al pari di altre misure sono stati proposti indicatori di risorse impiegate, di realizzazione, di risultato e di impatto. Tuttavia la problematica ambientale richiederebbe una più specifica e dettagliata trattazione che, pur lasciando un margine di intervento alle amministrazioni nazionali e regionali, delinei la logica da seguire nella codificazione degli indicatori da utilizzare per la valutazione delle politiche agroambientali. In assenza di una netta differenziazione delle diverse tipologie di indicatori possono subentrare delle incongruenze nella definizione pratica degli stessi. A tale riguardo avrebbe probabilmente giovato una più esplicita spiegazione del significato da attribuire agli indicatori “di risultato” e “di impatto”. È d'altra parte evidente che la scelta di un gruppo di indicatori utilizzabili per definire la qualità dell'agroecosistema e delle pressioni antropiche esercitate sullo stesso, deve essere affiancata da una serie di informazioni in grado di descrivere in modo esauriente i continui cambiamenti del sistema analizzato.

Per la valutazione e il monitoraggio della misura agroambiente tutte le regioni hanno predisposto degli *indicatori di realizzazione*. Questi tendono a mettere in evidenza le attività realizzate dagli agricoltori attraverso l'analisi di parametri fisici o finanziari. In particolare, dall'analisi dei PSR si è potuto constatare come gli indicatori di realizzazione abbiano lo scopo di rilevare:

- il numero e la tipologia delle azioni attivate;
- il numero di domande ricevute dagli uffici pubblici e il numero di impegni sottoscritti dagli agricoltori;
- la numerosità delle aziende che aderiscono alle singole azioni;
- la superficie e/o gli UBA interessati dagli interventi previsti nei PSR;
- la quantità di mezzi produttivi impiegati nelle pratiche agricole a basso impatto ambientale;
- i finanziamenti totali erogati e il premio medio per ettaro o per azienda.

---

<sup>2</sup> In particolare si fa riferimento al recente documento VI/43512/02 della DG VI “Common indicator for monitoring rural development programming 2000-2006”, al documento “Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia operativa” e ai documenti STAR VI/8865/99, VI/12004/00 e VI/12006/00.

Le regioni hanno posto particolare cura nella stesura di questi indicatori, in quanto essi sono diretta espressione del raggiungimento degli obiettivi operativi e mettono in evidenza in modo efficace l'attuazione delle singole misure.

Tali indicatori non sono tuttavia sufficienti per fornire un giudizio completo sugli effetti prodotti dalle misure agroambientali a livello territoriale e ambientale. Ad essi sono stati pertanto affiancati degli *indicatori di risultato* di natura fisica e/o finanziaria, con lo scopo di evidenziare e valutare gli effetti diretti, e più immediati, generati dalla diffusione delle misure agroambientali. Non tutte le regioni hanno provveduto a definire tale tipologia di indicatori all'interno del proprio PSR e in alcuni casi sono stati codificati degli indicatori di risultato che in realtà rappresentano più correttamente degli indicatori di realizzazione. In particolare le regioni prevedono di analizzare le variazioni intervenute relativamente a:

- impiego di determinati input chimici (fertilizzanti, fitofarmaci, diserbanti, ecc.);
- quantità di sostanza organica contenuta nel suolo (e di altri parametri chimico-fisico-strutturali relativi al terreno);
- erosione dei suoli;
- perdite di elementi minerali attraverso fenomeni di lisciviazione;
- impiego delle risorse idriche a scopi irrigui;
- produzioni ottenute con particolari tecniche (es. incremento delle quantità di prodotti biologici sottoposti a certificazione e/o commercializzati);
- numero e diffusione di elementi a valenza paesaggistico-ambientale presenti nel territorio;
- indici di diversità/ricchezza delle specie animali e/o vegetali.

Dall'elenco sopra riportato appare evidente come in questa tipologia siano compresi anche degli indicatori che potrebbero essere utilizzati per valutare l'impatto di un'azione<sup>3</sup>. Il dettaglio con il quale sono stati predisposti gli indicatori di risultato è variabile in funzione della regione considerata. È d'altra parte evidente che soltanto le regioni con una certa esperienza in materia di monitoraggio e valutazione delle misure agroambientali hanno predisposto una lista di indicatori di risultato con un elevato grado di approfondimento e specializzazione.

Nessuna regione ha definito in modo specifico degli *indicatori di impatto*: solo in alcuni casi sono riportati degli impatti generali riferiti all'asse entro il quale è compresa la misura agroambiente o vengono definiti i possibili impatti delle azioni agroambientali sull'ambiente, senza tuttavia fissare dei parametri per una loro valutazione.

Accanto agli indicatori sono stati quantificati i risultati attesi dall'attuazione delle singole azioni agroambientali: essi rappresentano il livello verso il quale devono tendere gli obiettivi. In generale i risultati attesi sono espressi in termini assoluti (ettari, aziende, quintali, ecc.) o percentuali (variazioni rispetto a una situazione di riferimento) e possono essere espressi come stima annua o come risultato atteso alla fine del periodo di programmazione degli interventi. In alcune regioni manca tuttavia una specifica definizione dei livelli che si intendono raggiungere e vengono fornite solamente delle indicazioni di tipo qualitativo (ad es. aumento delle aziende biologiche, riduzione della presenza di principi attivi di sintesi nelle acque di falda). Prevalgono nettamente le quantificazioni relative a indicatori di realizzazione, mentre gli impatti previsti non vengono quasi mai specificati.

---

<sup>3</sup> Secondo quanto riportato nei documenti della Commissione si intuisce che solo gli indicatori di impatto misurano cambiamenti significativi dello stato dell'ambiente a seguito dell'applicazione di un intervento, mentre quelli di risultato, limitandosi a quantificare il rapporto tra la realizzazione di un'azione e la dimensione dell'area sensibile, non sono sufficienti a garantire che l'attuazione di un intervento comporti una modifica dello stato dell'ambiente.

## 10.2 La Buona pratica agricola

Il reg. (CEE) 2078/92 prevedeva l'adesione volontaria dei produttori alle varie misure attraverso la sottoscrizione di accordi individuali che stabilivano il rispetto di determinati vincoli tecnici e produttivi e/o la realizzazione o conservazione di alcuni elementi dell'agroecosistema a fronte della corresponsione di incentivi finanziari. L'adesione era accordata senza tener conto del livello iniziale di impatto ambientale dei sistemi produttivi aziendali. Le stesse compensazioni erano state stimate a partire dalle perdite di reddito registrate dagli agricoltori che modificavano le normali tecniche di coltivazione, a prescindere dal loro grado di impatto ambientale. In sostanza veniva violato il principio "chi inquina paga" dato che potevano accedere ai programmi anche aziende in cui venivano attuate pratiche agricole dannose per l'ambiente.

Un primo tentativo di modificare l'impostazione data alle misure agroambientali si ritrova nel regolamento (CEE) 746/96 in cui era specificato che gli impegni dovevano "contribuire ad un miglioramento delle buone pratiche agricole" (art. 1). Il nuovo modello di agricoltura concepito con Agenda 2000 prevede che il mantenimento di elevati livelli di sostegno al settore agricolo possa essere giustificato solo nei casi in cui esso produca beni e servizi a elevata qualità ambientale. Essi sono peraltro definibili soltanto se vengono stabiliti a priori dei valori soglia o livelli di riferimento che differenziano le pratiche dannose da quelle che hanno effetti nulli o positivi sull'ambiente (Povellato, Sardone, Zezza, 2001). In pratica questi valori soglia permettono di individuare il livello al di sopra del quale la società riconosce all'agricoltore un ruolo nella produzione di beni e servizi ambientali e ha quindi diritto a ricevere un sostegno pubblico per compensare lo sforzo aggiuntivo e il livello al di sotto del quale l'agricoltura produce invece un danno alla collettività e può essere applicato il principio "chi inquina paga".

Sulla base di questo assunto il regolamento (CE) 1257/99 prevede che le misure agroambientali e le indennità compensative per le zone svantaggiate nell'ambito dei PSR tengano conto della "Buona pratica agricola" (BPA). Tutti gli agricoltori che aderiscono alle misure agroambientali devono oltrepassare la BPA "normale" (art. 23). Il regolamento applicativo (regolamento (CE) 445/02), specifica ulteriormente la materia, definendo la "normale buona pratica agricola" come "l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe nella regione interessata" (art. 29). Inoltre, gli agricoltori che assumono impegni agroambientali in parte dell'azienda ricevono un premio calcolato a partire dalle normali BPA (art. 18) e sono tenuti a rispettare almeno le normali BPA nel resto dell'azienda (art. 20). In questo modo è assicurato che il sostegno finanziario riveste effettivamente il ruolo di un sussidio per l'ottenimento di servizi ambientali aggiuntivi rispetto a quanto già garantito normalmente dall'applicazione delle buone pratiche agricole.

Il concetto di BPA<sup>4</sup> previsto dal regolamento sullo sviluppo rurale e di requisiti ambientali introdotto con il regolamento orizzontale pone non pochi problemi dal punto di vista operativo per quanto riguarda la definizione di tali standard, il loro ambito di applicazione e i controlli connessi all'accertamento del loro rispetto (Povellato, Zaccarini, 2000).

Per quanto riguarda la definizione delle pratiche agricole, l'Unione europea ha lasciato ampia libertà ai singoli Stati membri nel dare a questo livello di riferimento un valore più o meno ampio. In Italia è stato scelto di delineare un quadro di riferimento e una metodologia comune a livello nazionale per definire la BPA nei PSR. Il documento nazionale predisposto da un gruppo di lavoro di cui facevano parte funzionari del Ministero e delle Regioni ed esperti degli istituti di ricerca contiene uno schema metodologico articolato in 4 fasi. La prima fase prevede l'individuazione, da parte delle

---

4 Va tenuto presente che le buone pratiche agricole, ispirandosi a principi agronomici riconosciuti come validi ed efficaci in termini di uso razionale delle risorse naturali, umane e finanziarie da parte dell'impresa agricola, non vanno confuse con la prassi agricola corrente, la quale potrebbe portare ad uno sfruttamento non appropriato delle risorse naturali.

Amministrazioni regionali, della Pratica agricola normale (PAN), attraverso la selezione delle principali pratiche agronomiche oggetto di intervento da parte delle misure agroambientali (gestione del suolo, avvicendamento delle colture, fertilizzazione, difesa fitosanitaria e diserbo, irrigazione, interventi di potatura, ecc.) e la ricerca dei componenti tradizionalmente diffusi nella realtà operativa locale. La seconda fase consiste nella ricognizione delle leggi e delle norme applicative in materia d'ambiente, che vincolano l'esercizio della pratica agricola attraverso raccomandazioni di carattere generale o specifiche per determinate zone. Segue quindi la verifica di coerenza delle PAN individuate con le norme e le pratiche razionali e, se necessario, la loro riconduzione alla BPA. La quarta ed ultima fase si identifica con la definizione di impegni specifici di BPA in grado di assicurare il rispetto di un livello minimo (di riferimento) di compatibilità ambientale da parte di tutti gli aderenti alle misure agroambientali.

Di fronte alla difficoltà di tradurre tutti i principi agronomici su cui si basa la corretta conduzione dell'attività agricola in poche norme in grado di definire con sufficiente esattezza cosa si intende per BPA, le amministrazioni regionali hanno predisposto i documenti sulla Buona pratica in modo generalmente descrittivo. Il suo ambito di applicazione è stato articolato per colture (o per gruppi di colture) praticamente in tutte le regioni. Solo alcune di esse hanno però diversificato le norme di buona pratica in rapporto alla varietà morfologica, ambientale e socioeconomica dei territori regionali.

Alle complicazioni relative alla definizione degli standard si aggiungono, poi, le difficoltà legate al controllo in campo dell'effettiva applicazione della BPA. Vi è infatti il rischio che la Buona pratica agricola rimanga una mera elencazione di pratiche agronomiche "ideali" o l'ennesimo adempimento burocratico necessario per poter beneficiare degli aiuti al reddito. Un adeguato sistema di controllo deve essere in grado di garantire una ragionevole verifica delle tecniche agronomiche impiegate rispetto a quelle previste dalla BPA e, parallelamente, un costo amministrativo non eccessivo per la sua attuazione. Per soddisfare entrambe le esigenze sono state proposte alcune soluzioni a livello nazionale e regionale. Innanzitutto un primo controllo dovrebbe essere limitato agli aspetti osservabili della Buona pratica agricola (es. rotazioni, lavorazioni del terreno, sistemazioni, ecc.), riservandosi di ricorrere a tecniche più approfondite (analisi chimiche, controlli fiscali presso i fornitori, ecc.) solo in presenza di fondati dubbi da parte degli ispettori (AGEA, 2001). In secondo luogo la verifica della BPA dovrebbe avvenire previa realizzazione di un'analisi del rischio "territoriale". In sostanza si tratterebbe di valutare se in un determinato ambiente (montagna, collina e pianura), ed in relazione ad alcune colture ed alle tipologie agricole presenti, esiste o meno la reale possibilità che la BPA non venga rispettata. In questo modo dovrebbe essere possibile individuare aree in cui il problema sostanzialmente non esiste e zone "a rischio". Nelle prime il controllo potrebbe limitarsi semplicemente alle verifiche documentali (salvo dubbi del controllore), mentre nelle seconde dovrebbero essere predisposti ulteriori strumenti di controllo (analisi chimiche, ecc.).

Le regioni si trovano ora di fronte alla necessità di applicare queste nuove norme che, in un certo senso, costituiscono una vera e propria novità per gli operatori del settore. L'aspetto innovativo da un lato richiede l'attivazione di iniziative di informazione e formazione per gli agricoltori e dall'altro suggerisce di procedere con gradualità e ragionevolezza, coniugate con una certa fermezza, nel rispetto delle norme prefissate. Del resto è ormai prevedibile che la strada intrapresa dall'UE difficilmente verrà abbandonata, quindi gli agricoltori dovranno sempre più spesso, nella scelta dei metodi di coltivazione, confrontarsi con il rispetto di una serie di regole minime per la salvaguardia ambientale.

## 10.3 La programmazione degli interventi nei PSR

### 10.3.1 Gli interventi previsti

L'elenco delle azioni agroambientali finanziabili attraverso i PSR risulta ancora meno definito di quello proposto nel reg. (CEE) 2078/92<sup>5</sup>. In realtà la precedente programmazione ha, di fatto, condizionato la definizione delle nuove misure. Infatti, l'insieme delle sottomisure e azioni a carattere agroambientale presentate nei PSR hanno in gran parte riproposto le esperienze già realizzate con i programmi di attuazione del reg. (CEE) 2078/92. Tuttavia non mancano iniziative di alcune regioni che hanno cercato di proporre nuovi tipi di intervento calibrati rispetto alle specifiche esigenze territoriali e alle problematiche agroambientali emerse negli ultimi anni.

Le azioni proposte nei diversi PSR regionali sono alquanto disomogenee, quindi si è cercato di riclassificare gli interventi attuati sia per tipo di pratica agronomica che per obiettivo ambientale come riportato nello schema 10.1.

#### Schema 10.1 - Riclassificazione delle azioni agroambientali proposte nei PSR

Azioni agroambientali	Descrizione
Sistemi di produzione a basso impatto ambientale	Sono incluse tutte le misure che incentivano l'adozione di "sistemi produttivi" piuttosto che singole pratiche ecocompatibili. Sono quindi comprese l'agricoltura integrata e quella biologica, ovvero metodi di produzione che riguardano l'intera gestione dell'azienda e che interessano le numerose interazioni tra le diverse pratiche agronomiche (concimazione chimica e organica, lotta a malerbe e fitofagi, avvicendamento colturale, lavorazioni del terreno).
Pratiche agronomiche per la conservazione del suolo e della risorsa idrica	Le azioni inserite in questa categoria intendono incentivare l'adozione di particolari pratiche agronomiche, singole o multiple, rivolte in primo luogo alla conservazione delle risorse suolo e acqua.
Pratiche agronomiche per la foraggicoltura estensiva	Questa classe è destinata in modo specifico alle colture foraggere estensive. Essa ha comunque un carattere multiobiettivo in quanto accanto alla conservazione di risorse come il suolo e l'acqua viene data grande importanza alla salvaguardia della biodiversità (particolari habitat, elementi paesaggistici tipici a livello locale).
Pratiche agronomiche e non produttive per il mantenimento della biodiversità	Vengono considerati tutti gli interventi destinati al mantenimento della biodiversità attuati attraverso: la coltivazione e/o l'allevamento di specie e razze locali minacciate di estinzione; la coltivazione di colture a perdere per il mantenimento della fauna selvatica; la gestione estensiva dei terreni coltivandoli a maggese.
Pratiche non produttive per la cura e conservazione del paesaggio agrario	Sono comprese le pratiche non produttive con finalità prevalente di tipo paesaggistico come il ripristino di siepi, filari, macchie alberate, muretti a secco, terrazzamenti e gradonamenti e la cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati.
Altro	In questa categoria trovano posto alcune azioni innovative non classificabili nelle precedenti categorie (certificazione ambientale, pianificazione ambientale, produzione di colture a fini energetici).

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Nella tabella 10.2 viene riportata la classificazione delle azioni agroambientali nelle singole regioni.

Tutte le regioni hanno adottato interventi per l'introduzione o il mantenimento di *sistemi di produzione a basso impatto ambientale* e in particolare per la diffusione dei metodi dell'agricoltura integrata e biologica che con il reg. (CEE) 2078/92 avevano incontrato il maggiore interesse da parte

<sup>5</sup> Il reg. (CE) 1257/99 prevede i seguenti impegni agroambientali (art. 22): forme di conduzione dei terreni compatibili con la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente, estensivizzazione delle produzioni agricole, gestione dei pascoli, tutela degli ambienti agricoli a elevato valore naturalistico, salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli, pianificazione ambientale. L'elenco dettagliato delle azioni previste nelle differenti Regioni è riportato in Allegato al presente capitolo.

degli agricoltori italiani<sup>6</sup>. Tale scelta rientra nell'ottica di proseguire nella diffusione di tecniche produttive e di gestione dell'azienda che consentano di ottenere:

- la riduzione della quantità di input chimici distribuiti alle coltivazioni e l'utilizzo di principi attivi a minore impatto ambientale;
- la tutela delle risorse naturali (suolo, aria, acqua);
- il miglioramento e la valorizzazione della qualità delle produzioni agricole;
- la salvaguardia della salute degli agricoltori e dei consumatori.

**Tab. 10.2 - Misure agroambientali nei PSR regionali: classificazione per finalità ambientali**

	Sistemi di produzione a basso impatto ambientale	Conservazione del suolo e della risorsa idrica	Foraggicoltura estensiva	Mantenimento della biodiversità	Cura e conservazione del paesaggio rurale	Atro
Piemonte	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Valle d'Aosta	SI	NO	SI	SI	NO	NO
Lombardia	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Bolzano	SI	NO	SI	SI	SI	NO
Trento	SI	NO	SI	SI	SI	NO
Veneto	SI	SI	SI	SI	SI	SI
FriuliV.Giulia	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Liguria	SI	NO	NO	SI	SI	NO
Emilia Romagna	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Toscana	SI	SI	NO	SI	SI	NO
Umbria	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Marche	SI	SI	NO	SI	SI	NO
Lazio	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Abruzzo	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Molise	SI	SI	NO	SI	SI	NO
Campania	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Puglia	SI	NO	NO	SI	SI	NO
Basilicata	SI	NO	NO	NO	SI	NO
Calabria	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Sicilia	SI	NO	SI	SI	SI	NO
Sardegna	SI	NO	NO	NO	NO	NO

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Per raggiungere questi obiettivi molte regioni hanno previsto una differenziazione dei premi in funzione dell'area nella quale vengono applicati gli interventi. Questa diversificazione del livello di incentivo non sempre è stata attuata per l'agricoltura biologica in virtù della necessità di favorire in misura uguale le aziende che decidono di passare a questa più impegnativa tecnica produttiva, indipendentemente dalla loro localizzazione nel territorio. Al contrario le regioni che hanno deciso di promuovere l'agricoltura integrata in modo indifferenziato dovrebbero cercare di correlare prioritariamente

<sup>6</sup> L'importanza riservata a queste azioni nei PSR non può essere desunta in termini di allocazione delle risorse finanziarie in fase di programmazione in quanto, in generale, le regioni hanno provveduto ad assegnare i fondi disponibili per la misura agroambiente nel suo complesso. Tuttavia, secondo i primi dati provvisori relativi ai finanziamenti erogati nel 2001 per la misura *f*, queste azioni, insieme all'agricoltura integrata e all'agricoltura biologica, avrebbero assorbito oltre i due terzi della spesa erogata.

riamente l'incentivazione di queste tecniche con la gravità dei fenomeni di inquinamento ambientale o di degrado del territorio.

Tutte le regioni hanno attribuito grande importanza alle azioni destinate a diffondere o mantenere i metodi dell'agricoltura biologica: essa è infatti l'unica azione presente in tutti i PSR. Per questa azione agroambientale la novità principale riguarda l'inserimento in alcuni PSR di interventi specifici per le produzioni zootecniche. L'approvazione del regolamento (CE) 1804/99 sull'agricoltura biologica dovrebbe consentire la valorizzazione delle colture foraggere, che potranno essere immesse nella filiera biologica, e delle produzioni zootecniche estensive, evitando alcune incongruenze emerse nel passato a proposito dei generosi contributi per la produzione foraggera biologica non direttamente finalizzata all'ottenimento di alimenti biologici di origine animale.

L'efficacia in termini ambientali dell'agricoltura integrata dipende da due principali aspetti: la definizione di principi e tecniche di agricoltura integrata che superino la Buona pratica agricola (BPA) e il costante aggiornamento dei disciplinari di produzione. Una puntuale definizione della BPA è alla base del miglioramento ambientale ottenibile con l'adozione da parte degli agricoltori delle tecniche di agricoltura integrata, che a loro volta devono garantire un effettivo miglioramento dell'ambiente. D'altra parte non mancano le difficoltà per definire dei principi di buona pratica agricola specifici per le singole realtà territoriali.

La passata esperienza con il reg. (CEE) 2078/92 ha messo in evidenza come l'agricoltore, nell'utilizzo e nella scelta dei concimi e dei principi attivi per la difesa delle colture, abbia la necessità di disporre anche dei più recenti ritrovati dell'industria chimica. La rigidità con cui erano stati predisposti i disciplinari impediva infatti un rapido aggiornamento degli stessi, specialmente nella lotta ai fitofagi e alle malerbe, e gli stessi principi attivi o prodotti commerciali di nuova costituzione, potenzialmente meno dannosi per l'ambiente, trovavano notevoli difficoltà di utilizzazione nelle aziende aderenti al reg. (CEE) 2078/92 rispetto a quelle che non partecipavano. L'attività del Comitato tecnico scientifico nazionale<sup>7</sup> ha permesso di superare questi problemi e di introdurre un quadro metodologico comune per la definizione di norme tecniche di difesa e di controllo delle infestanti. Recentemente il Comitato ha approvato le norme tecniche previste nei disciplinari di produzione presentati dalle regioni per l'annata 2001-2002. Il metodo utilizzato è stato quello di definire e approvare un unico disciplinare per ogni regione, conservando tutte quelle differenze generate dalla specificità dei territori regionali. Il lavoro svolto dal Comitato ha quindi consentito di raggiungere una maggiore uniformità delle norme previste nei disciplinari di produzione che regolano la difesa delle colture, eliminando quelle differenze nelle strategie di lotta che non trovavano giustificazione nelle differenze ambientali e territoriali esistenti tra regioni limitrofe.

L'inserimento nei PSR di azioni volte a diffondere le tecniche dell'agricoltura integrata ripropone alcune problematiche già osservate con il reg. (CEE) 2078/92. In particolare risulta estremamente difficoltoso poter monitorare in modo puntuale l'attuazione e, soprattutto, gli effetti di tali azioni. Esistono infatti difficoltà oggettive nel controllare l'effettivo rispetto dei disciplinari di produzione da parte degli agricoltori, in particolare per quanto riguarda la distribuzione dei pesticidi e, soprattutto, dei fertilizzanti<sup>8</sup>. Inoltre gli effetti di tali pratiche sull'ambiente sono tanto maggiori quanto più esse sono diffuse in modo omogeneo sul territorio. Da questo emerge la necessità di associare a queste

---

7 Il Comitato tecnico scientifico nazionale è stato istituito con D.M. 6750 del 5 settembre 1996 in seguito alla presentazione alla Commissione europea da parte del Ministero delle risorse agricole del quadro normativo generale "Criteri per la definizione di norme tecniche di difesa e controllo delle infestanti nell'ambito dell'applicazione della misura A del reg. (CEE) 2078/92". Tale documento è stato in seguito approvato dalla Commissione con Decisione C(96) 3864 del 30/12/1996.

8 Lo stesso art. 18 del reg. 445/2002 impone che i pagamenti destinati a compensare limitazioni nell'uso degli input chimici devono essere basati su riduzioni tecnicamente ed economicamente misurabili.

azioni di riduzione degli input criteri di priorità nella selezione delle domande e/o la modulazione del premio in funzione dell'adesione aggregata da parte di più aziende a livello comprensoriale.

Perplessità ancora maggiori sull'efficacia di questi incentivi finanziari derivano dalla progressiva conversione di metodi di produzione tradizionali verso tecniche a ridotto impatto. Infatti, negli ultimi anni è emerso un sempre maggiore interesse verso la produzione integrata da parte di imprese agroalimentari, della media e grande distribuzione organizzata (GDO), oltre che di cooperative e associazioni dei produttori. In generale la GDO propone dei "contratti di coltivazione" agli agricoltori che si impegnano a rispettare dei disciplinari di produzione i cui vincoli in alcuni casi prevedono norme molto simili a quelle dei PSR<sup>9</sup>. Il prodotto, ottenuto rispettando gli standard dell'industria agroalimentare, viene venduto con specifici marchi che valorizzano la tecnica produttiva utilizzata dagli agricoltori a differenza di quello legato alle azioni previste dal PSR che non può fregiarsi in modo diretto di nessun marchio. Alcune regioni hanno cercato di risolvere tale problematica proponendo delle azioni che, pur non introducendo nessun marchio di produzione, promuovessero la certificazione del processo produttivo aziendale. In Lombardia, Emilia Romagna e Umbria sono previsti incentivi per le aziende che decidono di procedere alla certificazione seguendo gli standard delle norme Iso<sup>10</sup>. Significativa è inoltre la nascita di alcune associazioni che promuovono l'agricoltura integrata<sup>11</sup>.

Uno sforzo maggiore nella tutela dell'ambiente, rispetto alla riduzione degli input chimici, è stato realizzato da alcune regioni che hanno proposto degli interventi innovativi per la *conservazione del suolo e delle risorse idriche*. Alcune tra le azioni proposte fissano come obiettivi la riduzione dell'erosione del suolo e l'incremento del contenuto in sostanza organica dei terreni mentre altre sono finalizzate alla tutela dei corsi d'acqua dall'inquinamento agricolo. Le azioni contenute nei PSR sono state classificate nello schema 10.2.

Le azioni per la *foraggicoltura estensiva* sono state attivate in tutte le regioni dell'arco alpino (Liguria esclusa), in Emilia Romagna e anche in alcune regioni dell'Italia centro-meridionale (Umbria, Lazio, Abruzzo e Sicilia). Rispetto al precedente reg. (CEE) 2078/92, quando l'erogazione di contributi per la conservazione delle superfici a prato e a pascolo aveva interessato le sole regioni dell'arco alpino, si osserva un'estensione di questi interventi anche nelle aree appenniniche. Gli interventi e i vincoli presenti nei vari PSR sono finalizzati a impedire l'abbandono di queste aree contribuendo a mantenere la presenza antropica in territori spesso caratterizzati da notevoli svantaggi naturali. Inoltre esse si propongono di conservare e migliorare il paesaggio agrario, contrastare il fenomeno dell'erosione, ridurre il rischio di incendi e favorire la sopravvivenza della flora e fauna spontanea. Le azioni attivate riguardano sia la conversione dei seminativi in foraggiere permanenti che il mantenimento delle superfici a prato o a pascolo e prevedono il non utilizzo di pesticidi, il limitato impiego

---

9 Tali disciplinari, oltre a prevedere specifiche indicazioni riguardanti le caratteristiche organolettiche e di pezzatura dei prodotti, riportano le norme da rispettare relativamente alle concimazioni, ai trattamenti fitosanitari, alla manutenzione dei macchinari utilizzati per la difesa (atomizzatori, ecc.), alla tenuta del quaderno di campagna. Vengono inoltre previsti degli accurati sistemi di controllo della qualità delle produzioni ottenute che prevedono analisi in campo, controlli prima del conferimento del prodotto ai magazzini e nelle fasi di conservazione e commercializzazione. L'EUREP (*Euro-Retailer Produce Working Group*), l'organismo che riunisce alcune tra le più importanti catene commerciali europee, ha creato il protocollo EUREP GAP. Esso rappresenta una serie di buone pratiche agricole (*Good Agricultural Practice*, GAP) utilizzabili per le produzioni ortofrutticole. A questo protocollo aderiscono produttori agricoli, GDO (soprattutto britannica) e altri soggetti (laboratori, enti di certificazione, società di consulenza, ecc.).

10 Successivamente al periodo di approvazione dei PSR l'UE ha provveduto a uniformare, rispetto all'evoluzione internazionale, la normativa comunitaria relativa alle norme ISO. Una delle novità più importanti introdotte con il regolamento (CE) 761/01 (regolamento EMAS II), riguarda l'applicabilità delle norme relative alla certificazione a tutte le attività antropiche con impatto ambientale, a differenza del precedente regolamento (CEE) 1836/93 riservato ai soli siti industriali.

11 Tra queste si segnala "L'agricoltura che vogliamo", un'associazione autonoma costituita da enti, associazioni, imprese, cooperative agricole, agricoltori e singole persone. Essa fissa come obiettivi la promozione e la diffusione della gestione integrata delle produzioni agricole, in accordo con i principi dell'agricoltura sostenibile, valorizzando la professionalità dei propri associati presso il consumatore. Con il supporto di un Comitato tecnico scientifico tale associazione ha predisposto un "Decalogo", un "Manuale di gestione agricola integrata" e un "Manuale di autodiagnosi".



di concimi chimici e il mantenimento di un ridotto carico di bestiame. Fra tutte le azioni attivate, di una certa particolarità appare quella volta a promuovere i metodi estensivi di coltivazione con rinuncia all'insilamento e all'utilizzo di foraggi insilati inserita nel PSR della P.A. di Bolzano, allo scopo di sostenere le aziende zootecniche operanti in zone destinate alla produzione di formaggi tipici.

### Schema 10.2 - Riclassificazione degli interventi per la conservazione del suolo e delle risorse idriche proposti nei PSR

Azione	Descrizione	Regioni
Mantenimento e incremento della sostanza organica del suolo	Queste azioni mirano a prevenire fenomeni di degrado, desertificazione e inquinamento ambientale attraverso il miglioramento delle caratteristiche fisico-strutturali del terreno. È previsto un più marcato impiego di ammendanti organici (compost, residui organici, ecc.) e l'utilizzo di pratiche agronomiche conservative della fertilità del terreno.	Piemonte Emilia Romagna
Coltivazione di colture intercalari di copertura	Le colture di copertura ( <i>cover crop</i> ) erano già state inserite da alcune regioni nei programmi agroambientali del reg. (CEE) 2078/92 senza riscuotere tuttavia un grande interesse da parte degli agricoltori. La loro riproposizione è finalizzata soprattutto a contribuire alla riduzione dei fenomeni di erosione del suolo e a migliorare le caratteristiche del terreno.	Veneto Friuli V. Giulia Emilia Romagna Marche
Creazione di bordure erbacee e inerbimento di frutteti e vigneti	Il mantenimento di una copertura erbosa nei vigneti e nei frutteti associa obiettivi di riduzione dei fenomeni degradativi del suolo (erosione, riduzione della sostanza organica) alla conservazione della biodiversità (equilibrio dell'entomofauna presente nei frutteti).	Friuli V. Giulia Emilia Romagna Marche
Fasce tampone	La costituzione di fasce tampone è uno degli interventi di più semplice realizzazione per ridurre il passaggio dei nutrienti dalle superfici agricole ai corsi d'acqua. Esso consente inoltre di migliorare il grado di naturalità e la qualità paesaggistica del territorio interessato dall'intervento riducendo l'impatto ambientale provocato da tecniche agricole intensive e limitando la diffusione di pulviscolo, di particelle chimiche e dell'inquinamento derivati da aree industriali contigue a quelle agricole (Bidese, Correale, 1999).	Veneto
Fitodepurazione naturale	Interventi che contribuiscono alla salvaguardia dei sistemi idrologici, e in particolare alla costituzione di bacini per la fitodepurazione naturale delle acque e l'approvvigionamento idrico.	Molise

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Il *mantenimento della diversità genetica* viene promosso attraverso un articolato sistema di azioni. Oltre a quelle destinate alla conservazione delle specie locali (animali e vegetali) minacciate di estinzione, sono infatti previsti interventi a favore della fauna selvatica (coltivazioni a perdere, creazione di ambienti idonei a garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie protette, quali le zone umide e i biotopi). Le regioni che hanno scelto di promuovere la coltivazione dei vegetali minacciati di erosione genetica sono le stesse che avevano previsto degli interventi analoghi nei precedenti programmi agroambientali relativi al reg. (CEE) 2078/92, e sono state affiancate da Emilia Romagna e Umbria. La conservazione delle razze animali continua ad essere l'azione principale fra quelle attivate per il mantenimento della biodiversità e l'unica destinata in modo diretto alle aziende zootecniche. Essa è stata prevista in 14 PSR: rispetto al sistema di aiuti garantiti dal precedente regolamento, in alcune regioni (Marche, Campania e Sardegna) si è ritenuto opportuno sospendere le misure a favore delle specie animali locali, mentre solo in Sicilia esse sono state introdotte per la prima volta. Tra le principali novità introdotte con la riforma di Agenda 2000 in questo settore vanno ricordate la possibilità di ottenere dei finanziamenti per la salvaguardia di razze avicole, in precedenza escluse, e la sostituzione del rischio di estinzione con il rischio

di abbandono<sup>12</sup>. Soltanto poche regioni hanno tuttavia previsto una differenziazione dei premi in funzione della consistenza delle popolazioni a rischio di abbandono. In Toscana, ad esempio, le razze sono state divise in “popolazioni allo stato di reliquia” (con consistenza inferiore a 1.000 fattrici) e “popolazioni allo stato di semi-reliquia” (con consistenza compresa tra 1.000 e 5.000 fattrici). Tale logica considera un legame diretto tra la consistenza delle singole razze e i finanziamenti erogati alle aziende e risulta più appropriata per ridurre il rischio di perdita del patrimonio genetico, connesso strettamente alla scarsa remuneratività dell’allevamento di alcune razze. Per quanto riguarda, infine, la creazione di aree a elevato valore ambientale, si evidenzia come in alcune regioni essa preveda la sospensione delle pratiche agricole per un periodo variabile tra 5 e 20 anni, perseguendo, di fatto, gli stessi obiettivi del *set aside* ventennale promosso nella precedente fase di programmazione.

Attraverso le azioni destinate alla *cura e conservazione del paesaggio agrario* i PSR favoriscono le attività agricole compatibili con la tutela del paesaggio, degli spazi e delle risorse naturali. Gli agricoltori ricevono un aiuto finanziario che remunera le esternalità positive prodotte dall’attività agricola che finora erano state riconosciute soltanto in minima parte. Nella precedente fase di programmazione erano state privilegiate le misure agroambientali che disincentivavano le pratiche intensive dannose per l’ambiente seguendo la logica di fornire un incentivo monetario per evitare la formazione di un danno. Poche misure erano state invece specificamente attuate per favorire la produzione di beni e servizi ambientali-ricreativi nelle aree dove risulta fondamentale la conservazione dell’ambiente (Gatto, Merlo, 2000). Nei PSR sono stati sostanzialmente ripresentati gli interventi già attuati con il reg. (CEE) 2078/92 e solo 5 regioni non li hanno previsti nei documenti di programmazione (Valle d’Aosta, Abruzzo, Campania, Calabria, Sardegna). In generale le azioni possono essere raggruppate nelle seguenti categorie.

- a) Introduzione o mantenimento di elementi naturali e/o paesaggistici. In questa categoria sono compresi tutti gli interventi destinati alla riqualificazione e diversificazione del paesaggio agrario, attuati attraverso l’impianto o la conservazione di siepi, filari, grandi alberi isolati, tracciati interpoderali, macchie boscate e, dove previsto, con la salvaguardia di particolari ambiti naturali, come zone umide, laghetti, canneti, maceri, stagni, risorgive e fontanili, biotopi. Assieme alla riqualificazione paesaggistica del territorio questi interventi introducono elementi e strutture che aumentano la complessità biologica e rendono più stabile l’equilibrio dell’agroecosistema. Tuttavia in alcune regioni è emerso un preoccupante fenomeno: la limitata disponibilità di risorse finanziarie non sempre ha consentito il finanziamento del mantenimento degli impianti realizzati con il reg. (CEE) 2078/92 al termine del quinquennio di adesione e questo ha determinato l’espianto delle siepi. Tale fenomeno mette in evidenza la particolarità di questi interventi che rappresentano dei veri e propri “investimenti nell’ambiente” che richiedono sforzi progettuali non indifferenti e una costante opera di informazione degli addetti ai lavori sulle caratteristiche tecniche, agronomiche e ambientali legate all’applicazione di queste azioni.
- b) Mantenimento di particolari sistemazioni idraulico-agrarie. Gli interventi attivati nei PSR riguardano la costituzione di muretti a secco, gradonamenti, ciglionamenti, terrazze e lunette, canalette di scolo, impluvi, fossi, sentieri e strade forestali. Si tratta di interventi

---

12 L’art. 14 del reg. (CEE) 445/2002 non parla più di rischio di estinzione ma di abbandono. Prima dell’approvazione di tale regolamento erano state fatte delle ipotesi su un sostanziale abbassamento del livello che definisce la soglia di estinzione di una razza. Le proposte prevedevano, per i bovini, una riduzione da 5.000 a 1.000 capi e questo aveva allarmato gli agricoltori e le associazioni degli allevatori. D’altra parte attendere che una razza si riduca a 1.000 capi significa rischiare che gli sforzi profusi non servano a salvarla dall’estinzione. Nell’allegato al regolamento è stato introdotto un elenco delle specie ammesse e la soglia al di sotto della quale una razza locale può essere considerata minacciata di abbandono. Tale soglia ammonta a 7.500 riproduttori femmine presenti nell’intero territorio comunitario per i bovini, a 10.000 per gli ovini e caprini, a 5.000 per gli equini, a 15.000 per i suini e a 25.000 per i volatili. In ogni caso fino al 31/12/2001 è stato possibile attivare impegni validi per 5 anni riguardanti razze oggetto del sostegno nel corso del precedente periodo di programmazione (Pasca-Raymondo, 2001).

finalizzati alla salvaguardia del territorio e a evitare fenomeni di degrado e abbandono: le azioni prevedono infatti l'adozione di sistemazioni del terreno che riducono i fenomeni erosivi, frequenti soprattutto nei terreni declivi dell'Appennino. Inoltre alcuni interventi di sistemazione del terreno (gradonamenti, ciglionamenti, ecc.) richiedono periodici interventi di manutenzione e conservazione e subiscono sempre più frequentemente l'abbandono da parte degli agricoltori, per gli elevati costi connessi alla loro gestione e per la mancanza di manodopera specializzata in grado di costruire questi particolari manufatti.

- c) Cura dei terreni agricoli abbandonati. Questa azione è stata adottata solo da P.A. Trento, Liguria e Umbria a differenza di quanto successo nella precedente fase di programmazione quando solo cinque regioni non avevano previsto questi interventi nei loro programmi agroambientali. Tra i vincoli che hanno indotto le amministrazioni regionali a non inserire nei PSR questa azione vanno ricordate le difficoltà di comprovare l'effettivo stato di abbandono dei terreni agricoli, l'impossibilità di erogare finanziamenti per i terreni demaniali, spesso in grave stato di incuria, la breve durata dei contratti di affitto in alcune aree della penisola (soprattutto nelle regioni centro-meridionali).

Tra gli interventi proposti nei PSR non classificabili nelle precedenti categorie vi sono:

- la certificazione ambientale dell'azienda agricola (della quale già è stato detto parlando dei sistemi di produzione a basso impatto ambientale);
- la produzione di colture a fini energetici. La coltivazione di colture poliennali consente di favorire la riconversione delle produzioni agricole e contribuisce alla riduzione dell'impatto dell'agricoltura sull'ambiente. Inoltre rappresenta un intervento che risponde alla necessità, emersa con la conferenza sui cambiamenti climatici di Kyoto, di ridurre i gas responsabili dell'effetto serra.

### **10.3.2 I requisiti di accesso**

Le regioni hanno fissato alcune condizioni per l'accesso alle misure agroambientali previste nei PSR. Tale scelta deriva da un lato dalla necessità di calibrare le politiche agroambientali in funzione di limitate disponibilità finanziarie e dall'altro lato di concentrare l'attuazione di particolari azioni nelle aree a maggiore sensibilità ambientale. I requisiti di accesso alle misure possono riguardare il beneficiario e/o l'azienda (caratteristiche, localizzazione).

Per quanto riguarda i beneficiari quasi tutte le regioni hanno indicato come soggetti ammissibili ai contributi per l'agroambiente gli imprenditori agricoli, così come definiti all'art. 2135 del codice civile. In un più limitato numero di casi possono accedere ai premi anche altre figure professionali (persone fisiche<sup>13</sup>, cooperative agricole, enti pubblici). Da segnalare quanto stabilito nel PSR della Valle d'Aosta, in cui non è prevista alcuna preclusione all'accettazione delle domande e in quello della P.A. di Bolzano dove sono beneficiari della misura gli agricoltori a tempo pieno o parziale, siano essi persone fisiche o giuridiche, proprietarie o affittuarie di terreni agricoli. Le amministrazioni regionali hanno quindi voluto estendere la possibilità di implementare pratiche agricole ecocompatibili al più ampio numero possibile di soggetti, dal momento che per essere imprenditori agricoli, secondo quanto disposto dal codice civile e dall'articolo 1 della recente legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo (Decreto legislativo 18/05/2001 n. 228), è sufficiente esercitare una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e

---

<sup>13</sup> È il caso della misura per la salvaguardia delle razze animali in pericolo di estinzione, sottoscrivibile da chi possiede capi animali delle specie da proteggere.

attività connesse. Tuttavia alcuni PSR impongono come requisito di accesso aggiuntivo l'iscrizione dell'azienda agricola alla sezione agricoltura, caccia e selvicoltura del registro delle imprese delle Camere di Commercio. In questi casi si è inteso limitare le possibilità di accesso ai soli soggetti che svolgono attività di impresa e che, quindi, operano in funzione della vendita dei prodotti sul mercato.

Quasi la metà delle regioni non ha ritenuto opportuno introdurre limitazioni territoriali all'applicazione della misura per l'agroambiente (tab. 10.3). Questa scelta a livello di programmazione è stata in parte colmata con la fissazione di priorità e con la modulazione dei premi, che possono, però, contribuire solo in parte all'adozione delle varie azioni in zone specifiche. Le rimanenti regioni hanno invece optato per la limitazione del territorio su cui applicare una o più azioni. A titolo di esempio si ricorda che la salvaguardia delle razze animali è stata in più casi riservata alle sole aree di origine e diffusione delle specie interessate, quella per la foraggicoltura estensiva alle sole zone di collina e montagna o a quelle svantaggiate. Solo in pochi casi (Umbria, Sicilia) è stato scelto di limitare la riduzione degli input chimici alle aree ad elevato rischio di inquinamento delle acque.

**Tab. 10.3 - Criteri territoriali di accesso alla misura *f* dei PSR delle regioni italiane**

	Localizzazione azienda	
	Criterio Generale	Indicazioni retrittive
Piemonte	Tutto il territorio regionale	Per sottomisura F.6
Valle d'Aosta	Tutto il territorio regionale	
Lombardia	Tutto il territorio regionale	Per azione F.5
Bolzano	Tutto il territorio provinciale	
Trento	Biotopi e/o Alpeggi e/o Zone normali <sup>a</sup>	
Veneto	Tutto il territorio regionale	Per azioni 4, 10, 11, 12, 13
Friuli Venezia Giulia	Tutto il territorio regionale	Per azioni f1.6, f2.1, f2.3, f.3.1, f3.4
Liguria	Tutto il territorio regionale	Per azione 6.3
Emilia Romagna	Tutto il territorio regionale	Per azioni 2.f.4, 2.f.6, 2.f.9, 2.f.10
Toscana	Tutto il territorio regionale	Per azione 6.5
Umbria	Tutto il territorio regionale	Per azione a1
Marche	Tutto il territorio regionale	
Lazio	Tutto il territorio regionale	Per azioni F.1, F.3, F.6, F.7
Abruzzo	Tutto il territorio regionale	
Molise	Tutto il territorio regionale	
Campania	Tutto il territorio regionale	
Puglia	Tutto il territorio regionale	Per azione 3.3
Basilicata	Tutto il territorio regionale	
Calabria	Tutto il territorio regionale	
Sicilia	Tutto il territorio regionale	Per azioni F1a, F2, F3, F4a
Sardegna	Tutto il territorio regionale	

Note: <sup>a</sup> in funzione della sottomisura.

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

### 10.3.3 Le priorità

L'elevato numero di contratti agroambientali sottoscritti nella precedente fase di programmazione e il crescente interesse degli agricoltori nei confronti delle misure agroambientali si scontravano con la limitata disponibilità di finanziamenti previsti nell'ambito dei PSR. La prosecuzione di

impegni relativi al reg. (CEE) 2078/92 ha, infatti, impegnato una parte considerevole delle risorse previste per lo sviluppo rurale anche per gli anni successivi.

La definizione di criteri di priorità nella selezione delle domande presentate dagli agricoltori ha consentito alla maggior parte delle regioni di fissare dei limiti nel numero di nuovi beneficiari in funzione delle disponibilità finanziarie. Alcune regioni, pur non avendo previsto alcuna priorità in fase di stesura dei PSR, si sono riservate la facoltà di individuarle in seguito con le disposizioni attuative. I criteri, laddove fissati, riguardano principalmente:

- caratteristiche specifiche dei beneficiari;
- localizzazione dell'azienda nel territorio regionale;
- adesione aggregata avvenuta attraverso la sottoscrizione di patti o contratti territoriali;
- adesione congiunta avvenuta attraverso la sottoscrizione contemporanea di più azioni agroambientali.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei beneficiari, in Abruzzo e in quasi tutte le regioni dell'obiettivo 1 è stato scelto di dare precedenza, per tutte le azioni previste nell'ambito delle misure agroambientali, alle domande avanzate da giovani agricoltori (tab. 10.4). In Toscana e Umbria, invece, questo criterio di selezione è stato fissato solo per alcune azioni. La priorità accordata alle domande presentate da imprenditrici agricole è stata proposta solo in alcune regioni del Sud, mentre in Veneto, Toscana e Abruzzo si è cercato di individuare dei criteri di selezione basati sulla professionalità degli imprenditori (svolgimento dell'attività a titolo principale, possesso di un titolo di studio e di una certa capacità professionale). Infine Umbria, Abruzzo, Molise e Campania danno precedenza al finanziamento degli imprenditori che non hanno mai sottoscritto gli impegni previsti dal reg. 2078/92. Tale scelta è finalizzata a diffondere le tecniche di produzione a ridotto impatto ambientale nelle aziende che sinora hanno continuato a produrre secondo metodi convenzionali o tradizionali, nell'ipotesi, forse un po' ottimistica, che i beneficiari del precedente regolamento continuino, anche in assenza di contributi, sulla strada intrapresa con l'introduzione di sistemi ecocompatibili di gestione aziendale.

I criteri di precedenza basati sulla localizzazione territoriale dell'azienda sono senza dubbio più idonei ad indirizzare l'applicazione delle misure per l'agroambiente verso specifiche zone, soprattutto se utilizzati anche nella modulazione dei premi. Secondo la già citata relazione della Corte dei Conti europea, nella precedente programmazione era mancata, da parte degli Stati membri, una logica di intervento volta a indirizzare le misure proposte verso priorità ambientali prestabilite. In questa situazione le aree che presentavano maggiori problemi ambientali non sempre risultavano privilegiate nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici.

Molte regioni hanno individuato nelle aree ad elevato valore naturalistico e paesaggistico le zone in cui le misure agroambientali dovrebbero essere maggiormente promosse (aree protette, zone individuate ai sensi delle direttive comunitarie "Habitat" e "Uccelli"). In un più limitato numero di casi si è scelto di dare priorità alle zone altamente vulnerabili all'inquinamento delle acque o di favorire l'adesione di specifiche azioni per la foraggicoltura permanente nelle zone di montagna e di altri interventi in quelle di pianura, dove l'agricoltura viene condotta con pratiche senza dubbio più intensive. Altre priorità sono state fissate per una serie di "Altre zone". Fra quelle individuate meritano di essere segnalate in Piemonte le aree vulnerabili ai prodotti fitosanitari (azione per la produzione integrata) e quelle vulnerabili alla desertificazione<sup>14</sup> (azione per il mantenimento e incremento della sostanza organica del suolo) e nel Lazio i comuni con elevato rapporto tra superficie a mais (o tra numero di capi bovini e ovicaprini) e superficie territoriale.

---

14 Individuate rispettivamente al comma 1 e ai commi 2 e 3 dell'art. 20 del D.Lgs. 152/99.

Oltre ad aver stabilito alcuni criteri di preferenza a favore delle aziende che sottoscrivono contemporaneamente più azioni nell'ambito della misura agroambiente, parte delle regioni italiane ha assegnato priorità alle aziende che aderiscono in forma congiunta tramite un progetto comune. Questo consente da un lato di concentrare le azioni e i finanziamenti in aree a maggiore estensione e di evitare quindi la dispersione territoriale degli interventi, portando un notevole contributo all'efficacia delle azioni agroambientali. Dall'altro lato tale strumento può essere utilizzato per concentrare le misure in territori dove siano presenti specifici problemi di carattere ambientale. L'adesione aggregata è definita in base a una serie di precise condizioni, variabili da regione a regione: in generale viene richiesto un numero minimo di aziende aderenti e una superficie minima di base interessata dalle azioni.

Si può quindi affermare che, in generale, per la fissazione di priorità le regioni si siano basate su criteri già adottati nel recente passato (caratteristiche beneficiari, zone preferenziali). Solo alcune amministrazioni regionali hanno, infatti, effettuato scelte più mirate e destinate a favorire in misura maggiore l'efficacia degli interventi agroambientali (adesione aggregata di più aziende e/o congiunta di più misure).

#### ***10.3.4 Il livello dei premi***

La definizione del livello dei premi erogati agli agricoltori che si impegnano ad adottare i singoli impegni agroambientali previsti dai PSR rappresenta un aspetto fondamentale nell'attuazione di politiche pubbliche a valenza ambientale in quanto è strettamente correlata:

- alla necessità di gestire finanziamenti pubblici limitati, ottimizzando la distribuzione delle risorse finanziarie fornite dall'UE rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire;
- all'efficacia ambientale dell'applicazione delle azioni, che dipende dal grado di coinvolgimento degli agricoltori operanti nelle specifiche realtà territoriali;
- alla necessità di evitare sovracompensazioni rispetto alle effettive perdite di reddito subite dai beneficiari.

Nel precedente periodo di programmazione la definizione di incentivi standard, adottata nei programmi agroambientali definiti dalle regioni per attuare il reg. (CEE) 2078/92, aveva contribuito a creare delle posizioni di rendita per le imprese più efficienti che riuscivano a ottenere un ritorno economico con adattamenti molto lievi dei sistemi produttivi aziendali ai vincoli imposti dalle misure agroambientali. Una tale politica di incentivi diventa inefficiente quando la maggior parte delle imprese ottiene premi nettamente superiori alle perdite di reddito. Diventa quindi essenziale ottenere massima coerenza tra le azioni messe in atto, gli obiettivi fissati dai programmi e il livello dei premi. Questa logica operativa contribuisce da un lato a favorire la realizzazione di interventi finalizzati al raggiungimento di obiettivi agroambientali e dall'altro lato a evitare la sovracompensazione rispetto alle effettive perdite di reddito accusate dagli agricoltori.

Con la nuova fase di programmazione la corresponsione di premi agli agricoltori è stata vincolata al rispetto della Buona pratica agricola (BPA) con lo scopo di assicurare livelli minimi di protezione dell'ambiente. L'esperienza fatta con il reg. (CEE) 2078/92 è d'altra parte servita per stimolare la ricerca di un sistema più appropriato di definizione del sostegno pubblico all'adozione di sistemi a basso impatto ambientale. Essa si basa sul presupposto fondamentale di migliorare l'efficacia delle misure agroambientali, sia su scala aziendale, attraverso un calcolo più preciso dei premi, che territoriale per assicurare maggiore incisività all'impatto sull'ambiente.

**Tab. 10.4 - Priorità di finanziamento alla misura f dei PSR delle regioni italiane**

	Beneficiari					Zone					Altro	
	Età	Sesso	IATP	Altro	Prec. non adesione Reg. 2078	Altimetria	Parchi <sup>a</sup>	Natura 2000 <sup>b</sup>	Tutela acque <sup>c</sup>	Altre zone	Adesione aggregata	Adesione congiunta
Piemonte	NO	NO	NO	NO	NO	NO <sup>e</sup>	NO <sup>e</sup>	NO <sup>e</sup>	NO <sup>e</sup>	NO <sup>e</sup>	NO	NO
Valle d'Aosta	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO <sup>e</sup>	SI (TOT)	NO	NO	NO	NO
Lombardia	NO	NO	NO	NO	NO	SI (2)	NO <sup>e</sup>	NO <sup>e</sup>	NO	NO	NO <sup>e</sup>	NO
Bolzano	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (1)	NO	NO	SI (1)	NO	NO
Trento	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (1)	NO	NO
Veneto	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI (11)	SI (11)	SI (5)	SI (4)	SI (4)	SI (TOT)
Friuli Venezia Giuliae	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Liguria	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (3)	NO	NO	SI (1)	NO	SI (1)
Emilia Romagna	SI (TOT)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (2)	SI (TOT)	SI (TOT)
Toscana	SI (4)	NO	SI (4)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (1)
Umbria	SI (1)	NO	NO	NO	SI (1)	NO	SI (1)	NO	SI (2)	SI (2)	SI (1)	NO
Marche	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (1)	SI (1)	SI (2)	NO	SI (2)	NO
Lazio	NO	NO	NO	NO	NO	SI (2)	SI (4)	SI (2)	SI (3)	SI (3)	SI (2)	SI (2)
Abruzzo	SI (TOT)	NO	SI (TOT)	NO	SI (TOT)	NO	SI (TOT)	NO	NO	SI (1)	NO	NO
Molise	NO	NO	NO	NO	SI (TOT)	NO	SI (TOT)	SI (TOT) <sup>e</sup>	SI (TOT)	SI (1)	NO	NO
Campania	SI (TOT)	SI (TOT)	NO	NO	SI (TOT)	NO	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT) <sup>e</sup>	NO	NO	NO
Puglia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI (2)	SI (2)	NO	SI (2)	NO	NO
Basilicata	SI (TOT)	SI (2)	NO	NO	NO	NO	SI (1)	NO	NO	NO	NO	NO
Calabria	SI (TOT)	SI (TOT)	NO	NO	NO	NO	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT)	NO
Sicilia	SI (TOT)	SI (TOT)	NO	NO	NO	NO	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT)	NO	NO
Sardegna	SI (TOT)	NO	NO	NO	NO	SI (TOT)	SI (TOT)	SI (TOT)	NO	NO	NO	NO

Note: fra parentesi viene riportato il numero di azioni per le quali sono definite le priorità e la dizione TOT quando la priorità è definita per tutte le azioni.

<sup>a</sup> Aree protette (parchi naturali, riserve, oasi di protezione, ecc.), costituite da Stato, Regioni e Province.

<sup>b</sup> Sic (Siti di importanza comunitaria, individuati ai sensi della Direttiva CEE "Habitat" 92/43 e D.P.R. n. 357/97) e Zps (Zone di protezione speciale "Uccelli" designate ai sensi della Direttiva CEE 79/409).

<sup>c</sup> Aree ad elevata vulnerabilità di rischio d'inquinamento delle acque, individuate ai sensi della Direttiva CEE "Nitrati" 91/676, Aree sensibili e Zone vulnerabili, individuate ai sensi degli artt. 19 e 20 del D.Lgs. 152/99, Zone di salvaguardia delle risorse idriche, designate ai sensi del D.P.R. 236/88, Zone in prossimità di captazione dell'acqua potabile (aree di rispetto), Zone di protezione (aree di ricarica della falda, di emergenza naturali e artificiali della falda, zone di riserva), Altre aree costituite da Regioni e Province (es. Aree di ricarica degli acquiferi, Bacini idrografici con pozzi ad elevato inquinamento da nitrati).

<sup>e</sup> È prevista la fissazione futura di priorità.

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Rispetto a quanto effettuato nel passato sono state notevolmente semplificate sia la definizione che il calcolo del sostegno agli impegni agroambientali concessi annualmente ai beneficiari (art. 24, reg. (CE) 1257/99). Il sostegno viene infatti determinato facendo riferimento ad alcuni criteri di base improntati su:

- il mancato guadagno;
- i costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto;
- la necessità di fornire un incentivo finanziario agli agricoltori che si impegnano a introdurre o mantenere volontariamente nella propria azienda una specifica misura agroambientale per un periodo minimo di cinque anni.

Nella determinazione delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi derivanti dall'impegno le amministrazioni regionali hanno dovuto fare riferimento alla BPA della zona in cui viene applicata la misura. Nella definizione dei livelli di premio le regioni hanno quindi presentato alla Commissione una dettagliata giustificazione<sup>15</sup> che generalmente si basava sulle differenze di redditività riscontrate per una stessa coltura confrontando la normale buona pratica agricola con le azioni previste nel PSR. In particolare le regioni hanno considerato:

- le perdite di reddito causate da riduzioni parziali o totali della produzione o dovute a variazioni della qualità del prodotto finale vendibile;
- l'aumento dei costi di produzione conseguente all'adozione di nuove tecniche colturali o all'utilizzo di particolari fattori produttivi;
- i nuovi costi, di tipo indiretto, conseguenti all'adozione di alcune pratiche agroambientali (come ad esempio i costi di certificazione legati all'agricoltura biologica, le maggiori spese per l'assistenza tecnica);
- la riduzione dei costi relativa al minor impiego di mezzi produttivi.

L'incentivo non può superare il 20% delle perdite di reddito e dei costi addizionali conseguenti all'impegno assunto dall'agricoltore, salvo le situazioni, definite a livello regionale, per le quali si ritiene indispensabile utilizzare una percentuale più elevata con l'obiettivo di favorire una più efficace applicazione della misura. Per quanto riguarda il livello dei premi concessi agli agricoltori sono stati fissati dei massimali per unità di superficie interessata pari a 600 euro per ettaro per le colture annuali, 900 euro per le colture perenni specializzate, 450 euro per altri usi dei terreni (art. 24 reg. (CE) 1257/99).

### *La modulazione*

Il successo nell'applicazione delle misure agroambientali dipende in parte da una corretta modulazione del premio in funzione degli impegni richiesti agli agricoltori per ogni coltura e, soprattutto, delle aree nelle quali si vuole maggiormente incentivare la diffusione delle pratiche a minore impatto ambientale. Con il reg. (CEE) 2078/92 le regioni avevano differenziato i livelli dei premi in relazione agli impegni realizzati, alle colture praticate e alla zonizzazione del territorio. Anche con la nuova programmazione sono stati considerati questi parametri per effettuare la modulazione dei premi e sono stati introdotti due criteri innovativi (adesione aggregata e regressione).

a) *L'impegno richiesto all'agricoltore.* Si tratta soprattutto della differenziazione dei premi previsti per alcune azioni (come ad esempio la riduzione degli input chimici o l'agricoltura biologica) relativamente all'introduzione o al mantenimento in azienda delle tecniche a ridotto impatto ambien-

---

15 Secondo quanto previsto dall'allegato II al reg. (CE) 445/2002 il PSR deve riportare calcoli agronomici dettagliati che esplicitino le perdite di reddito e i costi originati in relazione alla normale buona pratica agricola, le ipotesi agronomiche di partenza, il livello di incentivazione e la sua giustificazione in base a criteri oggettivi.



tale. Vengono inoltre definiti all'interno della stessa azione degli specifici importi del premio in funzione delle tecniche adottate o di impegni supplementari rispetto alle azioni di base.

b) *La specie coltivata*. In questo caso il grado di dettaglio è variabile in funzione della regione considerata ma generalmente è stato fatto riferimento ad accorpamenti delle colture in macrocategorie (seminativi, ortive, arboree permanenti, ecc.). Per le misure destinate al settore zootecnico, ed in particolare per la salvaguardia di razze animali in via di estinzione, alcune regioni hanno differenziato direttamente i premi in funzione della specie, mentre altre hanno, più semplicemente, definito un premio per UBA fornendo contestualmente le informazioni necessarie per la conversione del numero di capi delle varie specie in UBA.

c) *L'area di applicazione dell'azione*. In questo caso l'obiettivo è di selezionare gli interventi indirizzandoli verso le aree più sensibili dal punto di vista ambientale in modo da aumentare l'efficacia delle azioni. Parte delle regioni ha previsto l'applicazione delle misure agroambientali su tutto il territorio regionale, con l'indicazione di alcune aree preferenziali o prioritarie, individuate sulla base di condizioni di svantaggio, della presenza di risorse naturali particolarmente vulnerabili, o di aree protette e di particolare valenza ambientale. La definizione della zonizzazione è stata effettuata attraverso l'impiego di diversi criteri. Se da un lato in alcune regioni sono state attentamente considerate specifiche problematiche agronomico-ambientali (come l'inquinamento delle risorse idriche), dall'altro lato parte delle regioni ha semplicemente indicato porzioni di territorio aventi caratteristiche geografiche simili (ad esempio: pianura, collina e montagna; zone al di sopra di una certa altimetria, ecc.). In generale la modulazione dei premi prevede la fissazione di livelli di incentivo più elevati nelle aree a maggiore sensibilità ambientale con l'obiettivo di favorire una più elevata partecipazione degli agricoltori. Di notevole importanza risulta la differenziazione dei premi per le aree naturali e protette: questi ambiti territoriali presentano, infatti, caratteristiche agronomiche marginali e una modesta redditività, ma il particolare rapporto tra attività agricola e risorse naturali garantisce la sopravvivenza di specie selvatiche e il mantenimento dei paesaggi agrari.

d) *L'adesione aggregata*. Per evitare una disomogenea diffusione degli impegni agroambientali nel territorio e misurarne più facilmente l'impatto, alcune regioni hanno previsto l'aumento del premio in caso di adesione coordinata da parte di più aziende aggregate. La possibilità di presentare progetti collettivi riguarda soprattutto le azioni per la riduzione degli input chimici e l'agricoltura biologica e per gli interventi di cura e conservazione del paesaggio e dello spazio rurale. In Piemonte le aziende possono presentare le domande di adesione in progetti collettivi finalizzati alla conservazione e al ripristino delle reti ecologiche e degli aspetti tradizionali del paesaggio rurale. Tali progetti hanno una funzione prevalentemente paesaggistica e devono contenere degli itinerari che si sviluppano all'interno delle aziende e destinati ad escursionisti. In Lombardia viene prevista l'applicazione delle misure a livello comprensoriale in "ambiti territoriali" caratterizzati da fragilità o vulnerabilità ambientale. Nell'ambito di tali zone l'applicazione deve interessare almeno il 30% della SAU complessiva (elevata al 50% della SAU colturale nei territori con spiccata vocazionalità per le colture della vite, del melo e del pero) (tab. 10.5). Inoltre per l'azione di "Miglioramento ambientale del territorio rurale" è necessaria la presentazione di un progetto di riqualificazione ecologico-produttiva del territorio rurale. In Veneto all'aggregazione devono partecipare da 5 a 15 aziende i cui centri aziendali siano contigui o ubicati in un raggio di 1-2,5 chilometri (in funzione dell'azione considerata). In Liguria sono previsti dei "programmi collettivi d'area". In Toscana il PSR istituisce dei "programmi agroambientali d'area" sottoscritti da almeno 5 aziende per una superficie complessiva minima di 1.000 ettari dei quali il 30% deve essere interessato dalle azioni agroambientali. In Umbria sono previste delle "azioni agroambientali d'area" attraverso la realizzazione di progetti collettivi quinquennali presentati per una o più azioni, che coinvolgano un'area complessiva minima di 500 ettari dei quali almeno la metà siano interessati da misure agroambientali. In Emilia Romagna, Marche e Lazio viene

prevista la possibilità da parte degli agricoltori di aderire in forma aggregata senza tuttavia fornire delle maggiorazioni di premio ma assegnando priorità alle aziende. Nella prima regione è prevista la costituzione di “accordi agroambientali locali” finalizzati a concentrare le azioni nei territori soggetti a particolari problematiche di natura ambientale. Tale forma di aggregazione viene particolarmente indicata per le azioni di riduzione degli input chimici (produzione integrata e biologica). Nelle Marche invece è stata proposta una associazione ancora più specifica tra problematiche ambientali e interventi sul territorio. Sono infatti previsti “accordi agroambientali d’area” nei bacini idrografici in cui ricadono pozzi ad elevato inquinamento da nitrati. Tali accordi sono promossi da Enti locali con gli obiettivi di finanziare interventi comprensoriali per la regimazione delle acque, applicare azioni agroambientali su almeno l’80% della SAU, adottare progetti di regimazione delle acque su almeno il 40% della SAU. La regione Marche ha inoltre previsto che una quota pari al 20-30% degli stanziamenti finanziari erogati sia destinata prioritariamente alle domande presentate da aziende che adottano gli accordi agroambientali d’area. Nel Lazio l’adesione ad alcune azioni può avvenire attraverso la sottoscrizione di “azioni coordinate” promosse da un organismo qualificato operante nel settore agricolo, che interessino una parte rilevante e omogenea di territorio. In Calabria, infine, per l’unica azione attivata viene aumentato il livello del premio agli agricoltori che costituiscono associazioni di aziende agricole nella presentazione delle domande. In generale si deve rilevare come le regioni che hanno scelto di modulare i premi o di assegnare priorità in funzione dell’adesione aggregata hanno proceduto secondo una logica innovativa rispetto a quanto realizzato nella precedente fase di programmazione. I criteri utilizzati per definire le caratteristiche delle azioni collettive sono sostanzialmente omogenei e solo nel Veneto sembrano esserci delle norme maggiormente restrittive dovute alla considerazione della distanza dei centri aziendali delle aziende che partecipano all’azione collettiva. Tuttavia deve essere messo in evidenza che il maggiore sforzo in termini ambientali è stato fatto dalle Marche dove è stato deciso di legare gli accordi agroambientali d’area con specifici territori, caratterizzati da emergenze ambientali (inquinamento della risorsa idrica). È auspicabile che, per concentrare maggiormente il sostegno pubblico nelle aree dove maggiore è la necessità di una tutela dell’ambiente, anche le altre regioni seguano questa logica di programmazione.

e) *La regressione dell’importo complessivo.* Seguendo l’esempio delle esperienze realizzate in altre realtà europee<sup>16</sup>, tre regioni (Veneto, Liguria e Lazio) hanno previsto dei fattori di regressione del premio finalizzati a considerare le economie di scala che si realizzano nell’adesione alle diverse azioni all’aumentare della superficie interessata dalle stesse. In questi ambiti l’incentivo finanziario subisce delle riduzioni proporzionali al crescere della superficie interessata dall’azione<sup>17</sup>.

In conclusione la modulazione dei premi attuata a livello regionale sembra aver contribuito solo in parte a risolvere le problematiche emerse nella precedente fase di programmazione. Infatti quasi sempre è stata riproposta la classica differenziazione dei premi per tipologia di impegno, area di applicazione e coltura. Solo poche regioni hanno invece effettuato scelte più mirate e circostanziate, prevedendo maggiorazioni dei premi in caso di adesione aggregata da parte delle aziende e decurtazione degli incentivi al superamento di determinate soglie di dimensione della superficie. In particolare la logica seguita da alcune regioni di incentivare progetti collettivi o d’area sembra quella che meglio risponde alle esigenze di una più efficace diffusione delle misure agroambientali. In tal modo si possono, infatti, estendere i benefici delle azioni a basso impatto ambientale su aree territoriali omogenee rispetto agli interventi attuati da singole aziende, che potrebbero portare a una diffusione disomogenea e con una ridotta influenza sulle componenti ambientali che si vogliono tutelare.

---

16 In Austria già dal 1998 è stato adottato un sistema per il contenimento della spesa pubblica destinata agli impegni agroambientali prevedendo un sistema di regressione del finanziamento destinato alle aziende con superficie impegnata superiore ai 100 ettari.

17 In Veneto e nel Lazio è prevista una riduzione progressiva dal 5% al 20% per le superfici superiori ai 50 ettari, mentre in Liguria la regressione prevede decurtazioni variabili dal 25% al 90% per le superfici superiori ai 150 ettari.

**Tab. 10.5 - Principali caratteristiche relative all'adesione aggregata**

Azione	N. minimo di aziende	Dimensione complessiva minima	SAU interessata dalle azioni agroamb.	Raggio massimo	Soggetto aggregante e progetto collettivo	Aumento di premio
<i>Piemonte</i>						
F.7 Conservazione e realizzazione di elementi dell'agroecosistema a prevalente funzione ambientale e paesaggistica	-	-	-	-	Sì	10%
<i>Lombardia</i>						
F.1 Produzione agricola integrata	-	-	30-50%	-	Sì	15%
F.2 Produzione agricola biologica	-	-	30-50%	-	Sì	15%
F.3 Produzioni vegetali estensive e riconversione dei seminativi al regime sodivo	-	-	30%	-	Sì	15%
F.4 Miglioramento ambientale del territorio rurale	-	-	30%	-	Sì	15%
<i>Veneto</i>						
2 Agricoltura integrata	15	500 ha	-	2,5 km	Sì	50 euro/ha
3 Agricoltura biologica	15	500 ha	-	2,5 km	Sì	50 euro/ha
4 Fasce tampone	15	5 km	-	2,5 km	Sì	20%
10 Interventi a favore della fauna selvatica	5	50 ha	-	aziende contigue	Sì	20%
11 Conservazione prati stabili di pianura e conversione seminativi in prati stabili	5	50 ha	-	1 km	Sì	20%
12 Conservazione e recupero di prati e pascoli di collina e montagna	5	50 ha	-	1 km	Sì	20%
13 Siepi e boschetti	15	5 km	-	2,5 km	Sì	20%
<i>Liguria</i>						
6.1 Introduzione e/o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica	10	5-100 ha	-	-	Sì	10-25%
<i>Emilia Romagna</i>						
2.f Misure agroambientali per la diffusione di sistemi di produzione a basso impatto ambientale e conservazione degli spazi naturali, tutela della biodiversità, cura e ripristino del paesaggio	-	-	40%	-	Sì	-
<i>Toscana</i>						
6.1 Introduzione e/o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica	5	1.000 ha	30%	-	-	10%
6.2 Introduzione e/o mantenimento dei metodi dell'agricoltura integrata	5	1.000 ha	30%	-	-	10%
<i>Umbria</i>						
a1 Riduzione dell'impiego di concimi	-	500 ha	50%	-	-	10%
a2 Introduzione/mantenimento dei metodi dell'agricoltura integrata	-	500 ha	50%	-	-	10%
a3 Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica	-	500 ha	50%	-	-	10%
a4 Conversione dei seminativi in prati pascoli e recupero e manutenzione pascoli esistenti	-	500 ha	50%	-	-	10%
<i>Marche</i>						
1 azioni finalizzate alla conduzione di terreni agricoli secondo tecniche a basso impatto ambientale e protettive dell'ambiente	-	1.000 ha	40-80%	-	Sì	-
2 azioni finalizzate alla conduzione di terreni agricoli secondo tecniche di produzione biologica e protettive dell'ambiente	-	1.000 ha	40-80%	-	Sì	-

(segue)

<b>Azione</b>	<b>N. mnimo di aziende</b>	<b>Dimensione complessiva minima</b>	<b>SAU interessata dalle azioni agroamb.</b>	<b>Raggio massimo</b>	<b>Soggetto aggregante e progetto collettivo</b>	<b>Aumento di premio</b>
<i>Lazio</i>						
F.1 produzione integrata	15	450 ha	-	-	Si	-
F.2 agricoltura biologica	15	450 ha	-	-	Si	-
F.5 altri metodi di produzione compatibili con le esigenze dell'ambiente	15	450ha	-	-	Si	-
F.6 coltivazioni a perdere	15	450 ha	-	-	Si	-
<i>Calabria</i>						
F1 Agricoltura biologica	-	-	-	-	Si	20%

*Fonte: Piani di sviluppo rurale.*

## ALLEGATO

### AZIONI AGROAMBIENTALI PREVISTE NEI PSR

#### **Piemonte**

- Azione F.1 Applicazione delle tecniche di produzione integrata
- Azione F.2 Applicazione delle tecniche di produzione biologica
- Azione F.3 Mantenimento ed incremento della sostanza organica del suolo
- Azione F.4 Ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali o loro riconversione in foraggiere permanenti; coltivazioni a perdere per l'alimentazione della fauna selvatica
- Azione F.6 Sistemi pascolativi estensivi
- Azione F.7 Conservazione e realizzazione di elementi dell'agroecosistema a prevalente funzione ambientale e paesaggistica
- Azione F.9 Allevamento di razze locali in periodo di estinzione

#### **Valle d'Aosta**

- Azione III.3.1 Conservazione dei prati naturali e apicoltura
  - Intervento III.3.1.1 Foraggicoltura
  - Intervento III.3.1.2 Alpicoltura
  - Intervento III.3.1.3 Paglia
- Azione III.3.2 Difesa e recupero dello spazio della frutticoltura e della viticoltura
  - Intervento III.3.2.1 Frutticoltura/viticoltura
- Azione III.3.3 Tutela del patrimonio bovino valdostano
  - Intervento III.3.3.1 Salvaguardia razza pezzata nera
- Azione III.3.4 Agricoltura biologica
  - Intervento III.3.4.1 Agricoltura biologica zootecnica
  - Intervento III.3.4.2 Agricoltura biologica vegetale

#### **Lombardia**

- Azione F.1 Produzione agricola integrata
  - Impegno F.1-base
    - Impegno F.1.1 F.1-base+Salvaguardia degli antagonisti delle avversità delle colture arboree
    - Impegno F.1.2 F.1-base+Inerbimento permanente totale nei frutteti e nei vigneti
    - Impegno F.1.3 F.1-base+Inerbimento permanente dell'interfila nei frutteti e nei vigneti
    - Impegno F.1.4 F.1-base+Installazione di nidi artificiali nei frutteti e nei vigneti
    - Impegno F.1.5 F.1-base+Coltivazione di colture intercalari per la copertura del terreno nel periodo autunnale e invernale
    - Impegno F.1.6 F.1-base+Controllo delle infestanti tramite interventi localizzati
- Azione F.2 Produzione agricola biologica
- Azione F.3 Produzioni vegetali estensive e riconversione dei seminativi al regime sodivo
  - Intervento F.3.1 Conversione dei seminativi annuali in prati permanenti e prati marcitoli in pianura e collina
  - Intervento F.3.2 Mantenimento dei prati permanenti e dei prati marcitoli con priorità per quelli realizzati con il precedente programma agroambientale
  - Intervento F.3.3 Mantenimento del prato-pascolo prioritariamente in montagna
  - Intervento F.3.4 Mantenimento e gestione di sistemi di pascolo a scarsa intensità prioritariamente in montagna
- Azione F.4 Miglioramento ambientale del territorio rurale
  - Intervento F.4.1 Interventi finalizzati alla costituzione di reti ecologiche e al mantenimento del territorio rurale e del paesaggio agrario
    - Sub-intervento F.4.1.1 Mantenimento di siepi e filari
    - Sub-intervento F.4.1.2 Costituzione di nuovi filari e/o di nuove siepi
    - Sub-intervento F.4.1.3 Mantenimento di fasce e macchie alberate
    - Sub-intervento F.4.1.4 Mantenimento delle sistemazioni idraulico agrarie e forestali in area montana e collinare
    - Sub-intervento F.4.1.5 Manutenzione dei fontanili
    - Sub-intervento F.4.1.6 Rimodellamento delle rive di corsi d'acqua artificiali (solo nell'ambito del livello comprensoriale)
  - Intervento F.4.2 Interventi finalizzati alla conservazione della biodiversità
    - Sub-intervento F.4.2.1 Ritiro dei seminativi per scopi naturalistici
    - Sub-intervento F.4.2.2 Conservazione di ambienti agricoli ad alto valore naturale a rischio di scomparsa presenti in aree protette

Sub-intervento F.4.2.3 Costituzione e conservazione di aree riproduttive e alimentari per la fauna nei bacini di raccolta dell'acqua di irrigazione  
Intervento F.4.3 Altre tipologie di interventi  
Azione F.5 Salvaguardia delle razze animali locali minacciate di estinzione  
Azione F.6 Certificazione ambientale dell'azienda agricola

### **Bolzano**

Intervento 13.1 Colture foraggere  
Sub-intervento 13.1.a Metodi estensivi di coltivazione  
Sub-intervento 13.1.b Metodi estensivi di coltivazione con rinuncia all'utilizzo di determinati prodotti  
Sub-intervento 13.1.c Metodi estensivi di coltivazione con rinuncia all'insilamento ed all'utilizzo di insilati  
Intervento 13.2 Allevamento di specie animali in pericolo di estinzione  
Intervento 13.3 Premi per la conservazione della cerealicoltura tradizionale nelle zone di montagna  
Intervento 13.4 Premi per una viticoltura rispettosa dell'ambiente  
Intervento 13.5 Premi a favore di aziende che praticano metodi di coltivazione biologici  
Intervento 13.6 Premi per un'orticoltura rispettosa dell'ambiente  
Intervento 13.7 Premi per l'alpeggio  
Sub-intervento 13.7.a Premi per l'alpeggio - Intervento base  
Sub-intervento 13.7.b Premi per gli alpeggi in cui si pratica la trasformazione del latte  
Intervento 13.8 Tutela del paesaggio  
Sub-intervento 13.8.1 Prati magri e prati umidi  
Sub-intervento 13.8.2 Prati di montagna ricchi di specie vegetali  
Sub-intervento 13.8.3.1 Prati alberati con larici con prati magri  
Sub-intervento 13.8.3.2 Prati alberati con larici con prati di montagna  
Sub-intervento 13.8.3.3 Prati alberati con larici con prati fertili  
Sub-intervento 13.8.3.4 Pascoli alberati con larici  
Sub-intervento 13.8.4 Prati da strame  
Sub-intervento 13.8.5 Prati presso le malghe nei Parchi naturali  
Sub-intervento 13.8.6 Rinuncia al pascolo in torbiere  
Sub-intervento 13.8.7 Rinuncia al dissodamento di prati nei biotopi  
Sub-intervento 13.8.8.1 Siepi in zone di vigneti e frutteti  
Sub-intervento 13.8.8.2 Siepi in zone di prati e arativi

### **Trento**

Sottomisura 6.1 Introduzione e/o mantenimento dei metodi di agricoltura biologica  
Sottomisura 6.2 Mantenimento di pratiche estensive  
Azione 6.2.1 Conservazione delle aree prative  
Azione 6.2.2 Conservazione delle superfici a pascolo mediante l'alpeggio del bestiame  
Sottomisura 6.3 Impiego di altri metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché con la cura dello spazio naturale e del paesaggio  
Azione 6.3.1 Recupero e conservazione delle aree olivicole  
Azione 6.3.2 Recupero e conservazione del castagneto  
Azione 6.3.3 Costituzione e/o mantenimento di siepi  
Azione 6.3.4 Misure agroambientali nel sistema biotopi  
Azione 6.3.4.A Coltivazione delle aree prative con modalità particolarmente conservative e mantenimento dei prati umidi e da strame (cariceti e canneti)  
Intervento 6.3.4.A.1 Coltivazione dei prati stabili con modalità particolarmente conservative  
Intervento 6.3.4.A.2 Mantenimento dei prati umidi e da strame (cariceti e canneti)  
Azione 6.3.4.B Conservazione e ripristino di spazi naturali e seminaturali e degli elementi dell'agroecosistema e del paesaggio agrario e impiego di metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali  
Intervento 6.3.4.B.1 Conservazione e cura di filari e di alberi isolati  
Intervento 6.3.4.B.2 Conservazione e cura dei boschetti e dei boschi ripariali  
Intervento 6.3.4.B.3 Conservazione e cura di fossati  
Intervento 6.3.4.B.4 Effettuazione di coltivazioni a perdere per l'alimentazione naturale della fauna selvatica  
Azione 6.3.4.C Estensivazione delle produzioni vegetali  
Sottomisura 6.4 Allevamento di specie animali locali minacciate di estinzione  
Azione 6.4.1 Cavallo Norico  
Azione 6.4.2 Capra bionda dell'Adamello  
Sottomisura 6.5 Coltura e moltiplicazione dei vegetali adatti alle condizioni locali e minacciati di erosione genetica  
Azione 6.5.1 - Premio per la coltivazione di granoturco locale da granella  
Sottomisura 6.6 Cura dei terreni agricoli abbandonati

## **Veneto**

- Sottomisura 6.1 Sistemi di produzione a basso impatto e tutela della qualità
  - Azione 2 Agricoltura integrata (AI)
  - Azione 3 Agricoltura biologica (AB)
  - Azione 4 Fasce tampone (FT)
- Sottomisura 6.2 Conservazione delle risorse
  - Azione 5 Colture intercalari di copertura (CC)
  - Azione 6 Incentivazione delle colture a fini energetici (CE)
- Sottomisura 6.3 Mantenimento della biodiversità
  - Azione 7 Allevamento razze in via di estinzione (RE)
  - Azione 8 Ripristino e conservazione biotopi e zone umide (BZU)
  - Azione 9 Messa a riposo pluriennale (MR)
  - Azione 10 Interventi a favore della fauna selvatica (FS)
- Sottomisura 6.4 Cura e conservazione del paesaggio agrario
  - Azione 11 Conservazione prati stabili di pianura e conversione seminativi in prati stabili (PPS)
  - Azione 12 Conservazione e recupero di prati e pascoli di collina e montagna (PP)
  - Azione 13 Siepi e boschetti (SB)
  - Azione 14 Elementi del paesaggio rurale (PR)

## **Friuli Venezia Giulia**

- Sottomisura f1 Diffusione di sistemi di produzione agricola a basso impatto ambientale
  - Azione f1.1 Sensibile riduzione dell'impiego di concimi e di fitofarmaci
  - Azione f1.2 Sensibile riduzione dell'impiego di concimi e di fitofarmaci mediante l'introduzione di colture da biomassa per la produzione di energia o per altri usi industriali
  - Azione f1.3 Mantenimento della copertura del terreno con colture intercalari
  - Azione f1.4 Inerbimento permanente dei vigneti
  - Azione f1.5 Introduzione o mantenimento dei metodi di agricoltura biologica
  - Azione f1.6 Creazione di bordure erbacee
- Sottomisura f2 Gestione dei territori agricoli e miglioramento delle condizioni ambientali e naturali
  - Azione f2.1 Conversione dei seminativi in prati
  - Azione f2.2 Mantenimento dei prati e dei prati pascoli
  - Azione f2.3 Mantenimento dei pascoli
- Sottomisura f3 Tutela della biodiversità, cura, conservazione e ripristino di spazi seminaturali e del paesaggio rurale
  - Azione f3.1 Allevamento di specie animali locali minacciate di estinzione
  - Azione f3.2 Creazione, ripristino, manutenzione e conservazione di elementi portanti dell'agro-ecosistema e del paesaggio rurale
  - Azione f3.3 Creazione di ambienti per la fauna e la flora selvatica
  - Azione f3.4 Recupero e/o conservazione di aree a frutticoltura estensiva

## **Liguria**

- Sottomisura 6.1 Introduzione e/o mantenimento dei metodi di agricoltura biologica
- Sottomisura 6.2 Riduzione di concimi e fitofarmaci o mantenimento delle riduzioni effettuate
- Sottomisura 6.3 Tecniche di coltivazione estensive delle colture vegetali
- Sottomisura 6.4 Impiego di altri metodi di coltivazione compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché con la cura dello spazio naturale e del paesaggio
  - Azione 6.4.1 Salvaguardia del territorio in aree a elevata pendenza e mantenimento di elementi tipici del paesaggio rurale
  - Azione 6.4.2 Mantenimento e incremento della fauna selvatica autoctona, ricostituzione di una presenza faunistica ottimale e aumento della capacità portante del territorio
- Sottomisura 6.5 Allevamento di specie animali locali in pericolo di estinzione
- Sottomisura 6.6 Cura dei terreni agricoli abbandonati

## **Emilia Romagna**

- Azione 2.f.1 Produzione integrata
- Azione 2.f.2 Produzione biologica
- Azione 2.f.3 Colture intercalari per la copertura vegetale - (cover crops - CC)
- Azione 2.f.4 Incremento della materia organica nei suoli
- Azione 2.f.5 Inerbimento permanente delle colture arboree da frutto e vite (IN)
- Azione 2.f.6 Riequilibrio ambientale dell'allevamento bovino da latte e da carne
- Azione 2.f.7 Pianificazione ambientale aziendale
- Azione 2.f.8 Regime sodivo e praticoltura estensiva

- Intervento 2.f.8.1 Conversione dei seminativi in prati e/o pascoli estensivi
- Intervento 2.f.8.2 Mantenimento dei prati e/o pascoli estensivi
  - Tipologia di applicazione B2A Mantenimento dei prati permanenti e/o pascoli
  - Tipologia di applicazione B2B Mantenimento di medicaia a fine ciclo (si considerano a fine ciclo a partire dal sesto anno dall'impianto)
  - Tipologia di applicazione B2C Mantenimento di prati polifiti permanenti storicamente presenti (cioè esistenti da almeno 50 anni) nelle aree di pianura interessate all'Azione
  - Tipologia di applicazione B2D Recupero dei prati di montagna abbandonati
  - Tipologia di applicazione B2E Mantenimento dei prati di montagna precedentemente oggetto dell'impegno e) del Regolamento (CEE) n. 2078/92
  - Tipologia di applicazione B2F Mantenimento dei prati conservati precedentemente attraverso l'applicazione dell'impegno b) del Regolamento (CEE) n. 2078/92
  - Tipologia di applicazione B2G Mantenimento di prati realizzati precedentemente attraverso l'applicazione dell'impegno b) del Regolamento (CEE) n. 2078/92
- Azione 2.f.9 Ripristino e/o conservazione di spazi naturali e seminaturali e del paesaggio agrario
- Azione 2.f.10 Ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali
- Intervento F1 Creazione di ambienti per la fauna e la flora selvatiche
- Intervento F2 Creazione di ambienti naturali variamente strutturati con funzioni di collegamento paesaggistico ed ecologico
- Intervento F3 Creazione di ambienti per la salvaguardia dei sistemi ideologici
- Azione 2.f.11 Salvaguardia della biodiversità genetica

### **Toscana**

- Azione 6.1 Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica
- Azione 6.2 Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura integrata
- Azione 6.3 Allevamento di razze animali a rischio di estinzione
  - Azione 6.3.a Premio per l'allevamento di animali di razze "semi-reliquia"
  - Azione 6.3.b Premio per l'allevamento e per il mantenimento in attività riproduttiva con le modalità stabilite dall'apposito programma di accoppiamenti di animali di razze autoctone "reliquia"
- Azione 6.4 Coltivazione di varietà vegetali a rischio di estinzione
- Azione 6.5 Gestione di terreni agricoli con finalità ambientali, paesaggistiche e faunistiche
  - Azione 6.5.1 Sospensione delle pratiche agricole con impossibilità di ricavare qualsiasi tipo di reddito
  - Azione 6.5.2 Impieghi dei terreni agricoli per forme diverse dalla produzione, con impossibilità di ricavare qualsiasi tipo di reddito

### **Umbria**

- Azione a Sviluppo di sistemi di produzione a basso impatto ambientale
  - Azione a1 Riduzione dell'impiego di concimi
  - Azione a2 Introduzione/mantenimento dei metodi dell'agricoltura integrata
  - Azione a3 Introduzione o mantenimento di metodi di agricoltura biologica
  - Azione a4 Conversione dei seminativi in prati pascoli e recupero e manutenzione pascoli esistenti
  - Azione a5 Avvicendamenti colturali
- Azione b Salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli e tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale
  - Azione b.1 Ricostituzione o conservazione di elementi naturali o paesaggistici
  - Azione b.2 Cura dei terreni agricoli abbandonati
  - Azione b.3 Costituzione e/o conservazione di aree di riproduzione e di alimentazione della fauna selvatica
- Azione c Tutela della diversità genetica
  - Azione c.1 Salvaguardia delle razze in via di estinzione
  - Azione c.2 Salvaguardia delle specie vegetali a rischi di erosione genetica
- Azione d Pianificazione ambientale
  - Azione d.1 Azioni integrate
  - Azione d.2 Introduzione di sistemi di qualità ambientale

### **Marche**

- Sottomisura 1 Azioni finalizzate alla conduzione di terreni agricoli secondo tecniche a basso impatto ambientale e protettive dell'ambiente
  - Azione 1.1 Cover crops
  - Azione 1.2 Inerbimento permanente delle colture arboree e della vite
  - Azione 1.3 Investimenti strutturali non produttivi (Miglioramento e sistemazioni idraulico agrarie e di ingegneria naturalistica e realizzazione di nuove siepi)



Azione 1.4 Mantenimento siepi  
Azione 1.5 Adozione di tecniche di coltivazione a basso impatto ambientale  
Sottomisura 2 Azioni finalizzate alla conduzione di terreni agricoli secondo tecniche di produzione biologica e protettive dell'ambiente  
Azione 2.1 Cover crops  
Azione 2.2 Inerbimento permanente delle colture arboree  
Azione 2.3 Investimenti strutturali non produttivi (Miglioramento e sistemazioni idraulico agrarie e di ingegneria naturalistica e realizzazione di nuove siepi)  
Azione 2.4 Mantenimento siepi  
Azione 2.5 Coltivazione biologica  
Sottomisura 3 Salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli  
Sottomisura 4 Azioni di miglioramento ambientale e colturale a fini faunistici

### **Lazio**

Azione F.1 Produzione integrata  
Azione F.1.a Mantenimento delle riduzioni già effettuate  
Azione F.1.b Introduzione della produzione integrata  
Azione F.2 Agricoltura biologica  
Azione F.2.a Mantenimento dell'agricoltura biologica  
Azione F.2.b Introduzione dell'agricoltura biologica  
Azione F.3 Inerbimento delle superfici arboree  
Azione F.4 Riconversione dei seminativi in prati, prati-pascoli e pascoli  
Azione F.4.a Mantenimento superficie riconvertita  
Azione F.4.b Introduzione superficie riconvertita  
Azione F.5 Altri metodi di produzione compatibili con le esigenze dell'ambiente  
Azione F.6 Coltivazioni a perdere  
Azione F.7 Gestione dei sistemi pascolativi a bassa intensità  
Azione F.8 Tutela della biodiversità animale  
Azione F.9 Tutela della biodiversità vegetale

### **Abruzzo**

Azione 1 Agricoltura integrata  
Azione 2 Agricoltura biologica  
Azione 3 Premio ai pascoli e prati-pascoli

### **Molise**

Azione 1 Agricoltura integrata  
Azione 2 Agricoltura biologica  
Azione 3 Ritiro ventennale dei seminativi dalla produzione

### **Campania**

Azione 1 Agricoltura integrata  
Azione 2 Agricoltura biologica

### **Puglia**

Azione 3.1 Agricoltura biologica  
Azione 3.2 Cura del paesaggio naturale  
Azione 3.3 Allevamento specie animali in via di estinzione

### **Basilicata**

Azione 3.1 Agricoltura biologica  
Azione 3.2 Recupero del paesaggio rurale

### **Calabria**

Azione F1 Agricoltura biologica

### **Sicilia**

Azione F1a Metodi di produzione integrata  
Azione F1b Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura e della zootecnia biologica  
Azione F2 Sistemi foraggeri estensivi, cura del paesaggio e interventi antierosivi  
Intervento F2a Conversione e mantenimento in aziende zootecniche

Intervento F2b Conversione dei seminativi in pascolo per la protezione dei versanti dall'erosione  
Intervento F2c Impiego di metodi di produzione dei seminativi compatibili con l'esigenze dell'ambiente e la cura del paesaggio  
Intervento F2d Pascoli con pendenze superiori al 25%  
Azione F3 Ricostituzione e/o mantenimento del paesaggio agrario tradizionale, di spazi naturali e seminaturali  
Intervento F3a Salvaguardia del paesaggio  
Intervento F3b Conservazione e/o ripristino di spazi naturali  
Azione F4a Ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali  
Intervento F4a.1 Zone umide  
Intervento F4a.2 Formazioni miste di macchia mediterranea e radura  
Azione F4b Allevamento di specie animali locali in pericolo di estinzione

**Sardegna**

Misura F Introduzione e/o mantenimento dei metodi di zootecnia biologica e dei metodi di coltivazione biologica

## CAPITOLO 11

### LE INDENNITÀ COMPENSATIVE A FAVORE DELLE ZONE SVANTAGGIATE

#### 11.1 Le novità introdotte con il reg. (CE) 1257/99

Gli aiuti erogati a favore delle aziende agricole situate in zone svantaggiate intendono compensare gli svantaggi naturali permanenti che rendono meno redditizio l'esercizio dell'attività produttiva agricola in tali aree, rispetto al restante territorio. Nella programmazione dell'intervento valida per il periodo 2000-2006, pur essendo presenti forti elementi di continuità rispetto al passato, sono state introdotte importanti innovazioni e, innanzitutto, una rilevante novità concerne proprio la definizione delle zone svantaggiate. Con il reg. (CE) 1257/99 è infatti prevista la possibilità di compensazione anche per le zone sottoposte a vincoli ambientali, al fine di garantire in questi territori il rispetto dei requisiti in materia di ambiente ed assicurare l'uso delle superfici agricole (art. 13). Naturalmente, le aree tradizionalmente oggetto dell'intervento vengono mantenute, con la definizione generale di "zone sottoposte a svantaggi naturali"; come già in passato, esse comprendono: a) le zone di montagna, caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro; b) le zone minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale; c) le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali è opportuno che l'attività agricola sia continuata (art.17-20).

Invece, le finalità per le quali sono corrisposte le indennità compensative coincidono sostanzialmente con quelle indicate nella precedente programmazione. Si intende innanzitutto garantire l'uso continuato delle superfici agricole e promuovere in tal modo il mantenimento di una comunità rurale vitale; inoltre, si persegue l'obiettivo di favorire la conservazione dello spazio rurale e di mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili, che tengano particolare conto dei requisiti in materia di ambiente (art. 13). Rispetto al passato, dunque, è possibile notare il particolare accento posto sui concetti di ruralità e di ambiente. L'attenzione a quest'ultimo aspetto, in particolare, si traduce nell'imposizione di ulteriori requisiti di accesso: vengono infatti ammessi all'aiuto solo gli agricoltori "che utilizzano, secondo le buone pratiche agricole consuete, pratiche compatibili con la necessità di salvaguardare l'ambiente e di conservare lo spazio naturale, in particolare applicando sistemi di produzione agricola sostenibili" (art. 14).

Non viene più fissato alcun limite quantitativo massimo di singola produzione ammesso all'aiuto<sup>1</sup>, né sono più stabiliti, a livello di regolamento, i limiti dimensionali minimi per l'accesso ai benefici; tuttavia, questi ultimi devono essere indicati nell'ambito del Piano di sviluppo rurale (art. 14). L'entità dell'aiuto è determinata per ettaro di superficie agricola ed è compresa tra 25 e 200 euro. Diversamente da prima, possono però essere concesse indennità compensative unitarie anche superiori all'importo massimo, purché l'importo di tutte le indennità compensative concesse a livello regionale rapportato alla superficie agricola svantaggiata non superi tale massimale<sup>2</sup>.

---

1 Nella precedente programmazione erano stabilite limitazioni riguardanti sia il numero di capi che le superfici di talune coltivazioni, allo scopo di assecondare il riequilibrio delle produzioni eccedentarie. Per esempio, per le produzioni bovine le vacche da latte potevano essere prese in considerazione integralmente solo nelle zone montane, mentre nelle altre zone svantaggiate era imposto un massimale di 20 capi per azienda beneficiaria dell'indennità compensativa. Inoltre, erano stabiliti limiti alle superfici ammesse ad aiuto per diverse produzioni vegetali intensive con rese elevate (grano tenero, melo, pero, pesco, vigneto per uva da vino, barbabietola da zucchero, ecc.).

2 In casi debitamente motivati da circostanze oggettive, ai fini del calcolo dell'importo medio gli Stati membri possono presentare anche una combinazione di programmi in aree svantaggiate appartenenti a regioni diverse (compensazione territoriale).

Ulteriori importanti cambiamenti introdotti con il reg. (CE) 1257/99 riguardano i criteri di calcolo dell'aiuto (art. 15 e 16), che sono ora commisurati esclusivamente all'estensione dei terreni agricoli e non più, come in passato, alla consistenza del bestiame allevato, espressa in UBA (per le produzioni di erbivori) oppure agli ettari di superficie coltivata (per le produzioni vegetali, con esclusione, ovviamente, della superficie destinata all'alimentazione del bestiame). L'indennità compensativa, inoltre, deve essere fissata ad un livello "sufficiente per contribuire efficacemente a compensare gli svantaggi esistenti" e, nello stesso tempo, deve essere "tale da evitare compensazioni eccessive". Per ottenere questo risultato l'aiuto deve essere debitamente diversificato in funzione: a) della situazione e degli obiettivi di sviluppo propri di ciascuna regione, b) della gravità degli svantaggi naturali permanenti che pregiudicano le attività agricole, c) degli specifici problemi ambientali da risolvere e, ancora, d) del tipo di produzione ed eventualmente della struttura economica aziendale. Evidentemente, il principio dell'equilibrio dell'aiuto rispetto agli svantaggi esistenti, evitando le compensazioni eccessive, obbliga per un verso a modulare l'intervento sulla struttura delle aziende beneficiarie, ma dall'altro impone un'attenta scelta delle tipologie aziendali alle quali il principio deve essere applicato, al fine di evitare meccanismi di incentivazione delle inefficienze strutturali non dipendenti da svantaggi naturali.

## 11.2 Le principali caratteristiche dell'intervento

Il regime di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate riveste da sempre una grande importanza in Italia, il cui territorio risulta per circa due terzi sottoposto a svantaggi naturali<sup>3</sup>. Infatti, come si evince dalla tabella 11.1, oltre il 45% del territorio nazionale è classificato montano e poco meno di un quinto risulta costituito da aree prevalentemente dipendenti dall'agricoltura, con suoli poco produttivi, in grado perciò di garantire risultati notevolmente inferiori alla media in termini di redditività agricola e caratterizzate da scarsa densità di popolazione o tendenza alla regressione demografica.

**Tab. 11.1 - Le zone svantaggiate in Italia**

	Superficie (kmq)	% sul totale Italia	% sul totale zone svantaggiate
Zone svantaggiate	203.498,72	67,5	100,0
di cui:			
<i>Comuni montani parzialm. delimitati (art. 3, par. II, dir. 268/75)</i>	20.361,50	6,8	10,0
<i>Comuni montani totalm. delimitati (art. 3, par. II, dir. 268/75)</i>	120.203,11	39,9	59,1
<i>Zone minacciate di spopolamento (art. 3, par. IV, dir. 268/75)</i>	54.524,21	18,1	26,8
<i>Zone con svantaggi specifici (art. 3, par. V, dir. 268/75)</i>	8.409,90	2,8	4,1
Zone non svantaggiate	98.102,01	32,5	
<b>Totale Italia</b>	<b>301.600,73</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e UE.

Per questi motivi, tutte le Amministrazioni responsabili della programmazione degli interventi di sviluppo rurale per il periodo 2000-2006 hanno previsto la realizzazione dell'intervento a sostegno dei redditi degli agricoltori che operano in territori sottoposti a svantaggi naturali. Non è stata attivata, invece, l'azione specificamente intesa ad indennizzare le aziende agricole soggette a vincoli

<sup>3</sup> Per l'Italia, l'elenco delle zone agricole svantaggiate, individuate ai sensi della direttiva 75/268/CEE, è stato approvato dal Consiglio con la direttiva 75/273/CEE.

derivanti da normative in materia ambientale, quantunque in diversi casi siano state erogate indennità compensative più elevate alle aziende situate in parchi naturali e aree protette<sup>4</sup>.

Così come enunciati nei Piani di sviluppo rurale, gli *obiettivi* dell'intervento in esame sono del tutto conformi a quelli esposti nel regolamento comunitario. In generale, essi fanno riferimento all'esigenza di favorire il mantenimento della popolazione nelle porzioni di territorio più marginali, attraverso l'uso continuato delle superfici agricole secondo metodi di produzione estensivi e sostenibili dal punto di vista ambientale. Sempre viene considerata centrale la funzione di presidio territoriale svolta dagli operatori agricoli nelle aree svantaggiate e, sovente, si insiste in special modo sull'importanza di impedire l'abbandono da parte delle aziende – ancorché di ridotte dimensioni – che praticano in modo estensivo l'attività di allevamento.

I *beneficiari* delle indennità compensative sono, nella generalità dei casi, gli imprenditori agricoli residenti in zone svantaggiate e, comunque, in tali aree deve essere localizzato il centro aziendale<sup>5</sup>. Una rilevante precisazione, contenuta in numerosi Piani di sviluppo rurale – ovvero nei bandi recanti le modalità di applicazione dell'intervento – riguarda l'esclusione dai benefici dei titolari di trattamenti pensionistici e/o di coloro che hanno superato i limiti di età pensionabile (Piemonte, Emilia Romagna, Lazio, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna)<sup>6</sup>. Inoltre, numerose Amministrazioni regionali hanno preferito condizionare l'erogazione delle indennità compensative all'esercizio dell'attività zootecnica ed al conseguente utilizzo foraggero delle superfici agricole<sup>7</sup>. È quanto accade in Veneto, P.A. di Bolzano, Emilia Romagna, Basilicata, Marche, Umbria e, ancora, in Puglia e Sardegna, dove il vincolo di esercitare attività di allevamento non vale per le zone montane, bensì per le sole “altre zone svantaggiate” (ex art. 3, par. 4 della dir. 268/75).

Come ricordato in precedenza, la *superficie aziendale minima* per beneficiare delle indennità compensative non è più definita a livello di regolamento, ma viene indicata dalle Autorità responsabili della programmazione. Alcune Amministrazioni confermano i limiti stabiliti in 3 ettari fin dalla direttiva 268/75, allo scopo di escludere dai benefici le aziende più marginali, che in quanto tali non dovrebbero essere sottratte all'azione della concorrenza (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Marche), mentre in numerose altre regioni tale valore è ridotto a 2 ettari (Bolzano, Trento, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria). Ancora, si osservano casi in cui sono fissati limiti minimi di superficie differenziati in relazione al tipo di zona svantaggiata in cui è localizzata l'azienda<sup>8</sup> ed, infine, non mancano situazioni in cui detti limiti sono chiaramente indicati per ciascuna delle tipologie di coltivazione ammesse a beneficio<sup>9</sup>.

---

4 In alcuni casi si precisa che l'attuazione di uno specifico intervento per le zone a vincolo ambientale è rimandato ad una successiva fase di revisione del Piano di sviluppo rurale, a seguito della esatta delimitazione delle suddette aree ed alla approfondita valutazione dei reali svantaggi che gravano su chi esercita in esse l'attività agricola.

5 Spesso viene chiaramente precisato che possono aderire al regime di aiuti i titolari di imprese agricole, singole o associate, iscritte al registro delle imprese presso le Camere di Commercio (Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Sardegna) e, in ogni caso, gli imprenditori agricoli a titolo principale sono ammessi in via prioritaria a beneficiare degli aiuti.

6 Nel caso particolare della Liguria si precisa che possono beneficiare delle indennità compensative anche gli agricoltori che ricevono una pensione, a condizione che dimostrino di continuare a svolgere regolarmente attività agricola a livello imprenditoriale e che la prosecuzione dell'attività agricola da parte dell'agricoltore pensionato non ostacoli o ritardi l'insediamento di eventuali successori giovani presenti in azienda.

7 Nel Piano di sviluppo rurale delle Regioni Veneto, Emilia Romagna e Marche si precisa che l'attività di allevamento deve riguardare esclusivamente bovini, ovi-caprini ed equini.

8 È quanto si evince dal Piano di sviluppo rurale di Campania (SAU minima pari a 2 ettari nelle zone montane e 3 ettari nelle altre zone svantaggiate), Puglia (nel qual caso i limiti sono, rispettivamente, 2 e 5 ettari), Sicilia (1,5 ettari nelle zone montane e nelle altre zone svantaggiate; 0,5 ettari nelle zone con svantaggi specifici, vale a dire in tutte le isole minori) ed, infine, Sardegna, dove vige un'ulteriore distinzione a seconda che siano beneficiarie aziende zootecniche e non (SAU minima pari a 10 ettari per le aziende zootecniche, sia nelle zone montane che nelle altre zone svantaggiate; 2 ettari per le aziende non zootecniche con esclusivo riferimento alle zone montane).

9 Come nel caso di Valle d'Aosta (3 ettari per il prato, 2 ettari per il pascolo e 0,4 ettari per vigneto, frutteto, cereali e altre colture), Liguria (3 ettari per le superfici foraggere, 0,2 ettari per la vite e 0,5 ettari per l'olivo) e Friuli (nel caso particolare di aziende ortoflorofrutticole la SAU aziendale minima è ridotta ad 1 ettaro anziché 3 ettari).

La scelta di restringere i limiti dimensionali minimi per l'accesso alle indennità compensative consegue alla estrema frammentazione delle strutture agricole, caratterizzante specialmente i territori sottoposti a svantaggi naturali e, nel contempo, alla necessità di incentivare la presenza capillare degli operatori agricoli mediante l'integrazione al reddito. È comunque possibile notare, talvolta, la particolare attenzione posta in fase di programmazione per evitare compensazioni a favore di tipologie aziendali e colture meno soggette all'azione limitante dei fattori avversi. Esempio, in proposito, è il caso della Provincia di Trento, dove sono escluse dalla concessione delle indennità compensative le superfici coltivate a frutteto (melo, pero e pesco) nonché le coltivazioni fuori terra e le superfici foraggere qualora condotte in assenza di allevamento del bestiame.

Tuttavia, è soprattutto attraverso l'adozione di specifici *criteri di calcolo dell'aiuto* che le singole Autorità responsabili della programmazione dell'intervento hanno inteso differenziare opportunamente l'indennità al fine di compensare gli svantaggi esistenti evitando, però, di corrispondere compensazioni eccessive. Le soluzioni adottate al fine di modulare il premio sono molteplici ed assai diversificate, così come piuttosto eterogenei risultano i massimali stabiliti in merito alle indennità annualmente percepibili da ciascuna singola azienda beneficiaria.

Come si evince dalla tabella 11.2, i criteri di modulazione delle indennità di gran lunga prevalenti fanno riferimento alla localizzazione dell'azienda agricola, alla tipologia di coltivazione ed alla estensione della superficie aziendale ammessa a beneficiare dell'aiuto, e tali criteri sono spesso adottati in combinazione tra loro.

**Tab. 11.2 - Modulazione delle indennità compensative e massimali annui per azienda**

	<b>Criteri di modulazione delle indennità compensative</b>	<b>Massimali annui</b>
Piemonte	Per tipo di coltura	40 Ha a premio per azienda
Valle d'Aosta	Per tipo di coltura: 1) superfici pascolive d'alpeggio [ulteriori criteri di modulazione: 1.1) tecnica di coltivazione; 1.2) ampiezza della superficie; 1.3) accessibilità dei tramuti] 2) altre superfici foraggere [ulteriori criteri di modulazione: 2.1) tecnica di coltivazione; 2.2) ampiezza della superficie; 2.3) indirizzo produttivo prevalente] 3) colture non foraggere [ulteriori criteri di modulazione: 3.1) tipologia colturale; 3.2) ampiezza della superficie]	2000 euro/alpeggio
Liguria	1) In base all'indirizzo produttivo aziendale 2) In base all'estensione delle superfici a premio 3) Per territorio (beneficiari all'interno di parchi naturali e altri beneficiari) 4) Per tecnica di coltivazione (aziende biologiche, altre aziende)	Foraggere: 100 Ha per azienda Vigneto: 2 Ha per azienda Oliveto: 10 Ha per azienda
Lombardia	1) Per tipo di coltura 2) Per territorio (vigneto a premio esclusivamente nella provincia di Sondrio)	Superfici a premio per azienda: Foraggere in aziende con allevamento: 100 Ha Vigneto DOC e DOCG: 8 Ha Oliveto DOP: 8 Ha Frutteto: 10 Ha
Veneto	In base all'estensione delle colture foraggere	60 Ha per azienda
P.A. Bolzano	In base ad un punteggio che quantifica la gravità degli svantaggi naturali in cui opera ogni singola azienda agricola (maso) [i criteri in base ai quali è assegnato il punteggio sono: 1) accessibilità al maso; 2) pendenza; 3) altitudine. L'entità dell'indennità compensativa attribuibile ad ogni singola azienda viene calcolata in base ad un algoritmo che tiene conto del punteggio (svantaggio) del maso, del punteggio minimo (30 punti, cui corrisponde un contributo pari a 30 Euro/Ha) e di un fattore di correzione, indicato annualmente con delibera della Giunta Provinciale	20 Ha per azienda

	<b>Criteria di modulazione delle indennità compensative</b>	<b>Massimali annui</b>
P.A. Trento	1) Per territorio [1.1) zona “particolarmente svantaggiata; 1.2) zona “svantaggiata”; 1.3) zona “di fondovalle” (nessun premio)] 2) In base ad un punteggio aziendale che tiene conto, oltre che della precedente zonizzazione, anche dei seguenti parametri: 2.1) pendenza; 2.2) tipo di produzione; 2.3) struttura economica dell’azienda (estensione, composizione delle foraggere, carico di bestiame); 2.4) adesione alle misure agroambientali	325 euro/Ha per azienda
Friuli V. G.	1) In base alla localizzazione territoriale delle aziende [1.1) Comuni gruppo A; 1.2) Comuni gruppo B; 1.3) Comuni gruppo C; l’elenco dei Comuni raggruppati per fasce di svantaggio è allegato al PSR] 2) Per indirizzo produttivo aziendale	6.000 euro per azienda, maggiorato di ulteriori 6.000 euro per ogni unità occupata
Emilia Romagna	-	100 euro/Ha di superficie foraggera (escluso silomais)
Toscana	1) In base alla figura del beneficiario [1) IATP; 2) altri imprenditori agricoli] 2) Per classi di dimensione delle aziende	200 Ha per azienda
Umbria	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per tipo di coltura	15.000 euro per azienda in zone montane; 10.000 euro per azienda in altre z. s.
Marche	In base all’entità dello spopolamento registrato nelle zone svantaggiate [1) zone con elevato tasso di variazione negativo della popolazione; 2) zone con tasso di variazione negativo della popolazione; 3) altre zone; l’elenco dei Comuni ricadenti nei diversi tipi di zone è reso noto con DGR]	7.500 euro per azienda
Lazio	Per classi di dimensione della superficie aziendale effettivamente coltivata	30 Ha a premio per azienda
Abruzzo	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di dimensione delle aziende	100 Ha a premio per azienda
<i>obiettivo 1</i>		
Molise	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di dimensione delle aziende	--
Campania	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di dimensione delle aziende	--
Puglia	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per tipo di coltura	--
Basilicata	1) In base all’estensione delle colture foraggere 2) Per territorio (nelle aree protette i premi sono aumentati del 10%)	50 Ha di foraggere a premio per azienda
Calabria	1) Per territorio [1.1) aree definite “particolarmente svantaggiate” in allegato al PSR, aree protette, aree appartenenti a Comuni localizzati in parte o in toto in aree protette, domande presentate da giovani e da donne; 1.2) aree definite “svantaggiate” in allegato al PSR] 2) Per classi di SAU aziendale	100 Ha a premio per azienda
Sicilia	1) Per territorio [1.1) zone montane e zone con particolari svantaggi; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di superfici colturali	--
Sardegna	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per ordinamento produttivo aziendale [2.1) aziende zootecniche; 2.2) aziende non zootecniche] 3) Per classi di superficie colturali	50 Ha per le aziende zootecniche in zone montane 10 Ha per le aziende non zootecniche in zone montane 50 Ha per le aziende zootecniche in altre zone svantaggiate

Fonte: elaborazioni INEA su dati Regioni e Province Autonome.

Innanzitutto, per quanto attiene al criterio territoriale, il premio corrisposto è differenziato a seconda che l’azienda beneficiaria sia situata nelle zone montane – dove esso è più elevato – oppure nelle “altre zone svantaggiate” (Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna).

Come già ricordato, in alcuni casi è prevista la corresponsione di un'indennità maggiorata alle aziende situate nelle aree protette (Liguria, Basilicata, Calabria) ed in altri casi la stessa Amministrazione regionale provvede a delimitare, nell'ambito delle zone svantaggiate, specifici sub-territori connotati da svantaggi naturali di diversa entità. È quanto accade in Friuli Venezia Giulia, dove i Comuni svantaggiati sono ripartiti per fasce di svantaggio in 3 gruppi; nelle Marche, dove le zone svantaggiate sono differenziate secondo la gravità dello spopolamento in esse registrato e, ancora, nella Provincia di Trento il cui territorio, interamente classificato montano, viene distinto in 3 zone (zona "particolarmente svantaggiata", zona "svantaggiata" e zona "di fondovalle", esclusa, quest'ultima, dall'erogazione delle indennità compensative) sulla base dell'applicazione di una serie di parametri socio-economici e ambientali.

In molte Regioni l'indennità compensativa unitaria (euro per ettaro) decresce all'aumentare della superficie aziendale (Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) e, talvolta, l'ammontare del premio è regressivo rispetto all'estensione della singola tipologia di coltivazione (Valle d'Aosta, Veneto, Liguria); una siffatta modulazione per estensione sembra costituire un efficace correttivo contro le sovracompensazioni che altrimenti si potrebbero generare, soprattutto in presenza di un elevato livello del premio unitario di base.

Degne di interesse sono le modalità di differenziazione dell'aiuto applicate nelle regioni alpine, il cui territorio è pressoché interamente classificato montano. In particolare, nella Provincia di Bolzano il premio viene modulato in base al grado di svantaggio naturale cui è sottoposto ciascun maso (azienda agricola), misurandosi lo svantaggio attraverso l'attribuzione di un punteggio aziendale che tiene conto dell'accessibilità, della pendenza e dell'altitudine. Analogamente, nella Provincia di Trento il livello dell'indennità compensativa scaturisce da un punteggio attribuito in funzione – oltre che della zona in cui è situata l'azienda, come prima ricordato – della pendenza media dei terreni, del tipo di produzioni (zootecniche e non), della struttura economica aziendale (ampiezza della SAU, composizione delle coltivazioni da foraggio, carico di bestiame) e del grado di tutela ambientale garantito dall'azienda (adesione o meno alle misure agroambientali ed, in particolare, all'azione intesa ad incentivare la diffusione dei metodi propri dell'agricoltura biologica).

Infine, nei dispositivi di applicazione dell'intervento sono spesso indicati specifici *criteri per la selezione delle domande* da seguire in caso di insufficienza delle risorse finanziarie disponibili. In generale, sono privilegiate le domande presentate da imprenditori di età inferiore a 40 anni e da donne, da agricoltori operanti in zone montane e in aree protette, parchi naturali, ecc.; inoltre, viene data priorità agli imprenditori agricoli a titolo principale ed agli agricoltori il cui reddito deriva in prevalenza dall'esercizio dell'attività agricola e, ancora, agli operatori che rispettano gli impegni contemplati dalle misure agroambientali.

### **11.3 L'importo dei premi e le risorse finanziarie previste**

Da quanto detto finora, si evince chiaramente come l'intervento a tutela delle aziende agricole operanti in zone sottoposte a svantaggi naturali sia stato oggetto di accurata programmazione da parte di tutte le Amministrazioni regionali. È evidente, però, che il reale conseguimento degli obiettivi prefissati – *in primis*, il mantenimento della popolazione nelle aree rurali – dipende dalla quantità di risorse rese disponibili per integrare il reddito degli agricoltori, al fine di compensare gli svantaggi naturali permanenti in cui essi si trovano ad operare.

Fatta salva la necessità di non superare il massimale stabilito in allegato al reg. (CE) 1257/99 – pari, come già detto, a 200 euro per ettaro sul totale della superficie agricola svantaggiata regionale – l'importo unitario delle indennità compensative è estremamente variabile e risulta, in genere,



via via più contenuto al crescere delle superfici a premio, allo scopo di evitare le forti sovracompensozioni che altrimenti si genererebbero a favore delle aziende di maggiore dimensione, che spesso utilizzano grandi superfici a bassa intensità produttiva.

In genere i premi ad ettaro più elevati competono a superfici molto limitate: per esempio, in Valle d'Aosta alle aziende che praticano l'allevamento sono erogati 600 euro/ha fino a 10 ettari di prato e 450 euro/ha da 10 fino a 20 ettari, mentre alle aziende con frutteto e vigneto spettano 800 euro/ha fino ad un massimo di 2 ettari, e un premio via via decrescente per estensioni maggiori. In Liguria, limitatamente a quella che viene definita "viticoltura di presidio territoriale"<sup>10</sup>, fino ad un massimo di 2 ettari di vigneto è corrisposta un'indennità pari a 700 e 500 euro/ha a seconda che i vigneti siano o no situati entro parchi naturali; ancora, i vigneti della provincia di Sondrio beneficiano di un'indennità pari a 300 euro/ha.

**Tab. 11.3 - Spesa pubblica cofinanziata dall'Unione europea a favore delle zone svantaggiate e delle zone soggette a vincoli ambientali**

	Spesa pubblica mis. e	Totale spesa pubblica	
	(a)	(b)	(a) / (b)
	(Meuro)	(Meuro)	(%)
Piemonte	48,00	868,45	5,5
Valle d'Aosta	72,50	119,14	60,9
Lombardia	6,01	805,44	0,7
P.A. Bolzano	30,36	265,88	11,4
P.A. Trento	23,60	210,20	11,2
Veneto	46,20	666,64	6,9
Friuli V. G.	20,34	212,98	9,5
Liguria	13,60	210,66	6,5
Emilia Romagna	18,20	852,21	2,1
Toscana	13,00	730,41	1,8
Umbria	16,38	402,61	4,1
Marche	9,18	450,83	2,0
Lazio	11,80	585,36	2,0
Abruzzo	37,27	292,58	12,7
<i>obiettivo 1</i>			
Molise	12,46	45,19	27,6
Campania	25,43	201,65	12,6
Puglia	10,32	389,37	2,7
Basilicata	17,83	244,27	7,3
Calabria	18,87	299,18	6,3
Sicilia	5,13	560,80	0,9
Sardegna	88,50	403,73	21,9

Fonte: Piani di sviluppo rurale delle Regioni e Province Autonome.

Assai sovente sono fissati *limiti massimi* in termini di superficie aziendale ammessa a beneficiare delle indennità compensative oppure viene indicato un tetto all'importo che può essere corrisposto annualmente al singolo beneficiario. Come riportato in tabella 11.2, tali massimali sono molto

<sup>10</sup> Vale a dire, i vigneti che godono del riconoscimento DOC e IGT e che sono inseriti in parchi naturali e in territori svantaggiati minacciati da fenomeni di erosione e di degrado ambientale, senza possibilità di conversione colturale; requisito fondamentale di queste zone è la presenza di terrazzamenti sostenuti da muri in pietra a secco e pendenze superiori al 35%.

eterogenei nelle diverse regioni italiane. A titolo di esempio, si può notare come in Umbria sia prevista la corresponsione di un premio annuo massimo di 15.000 euro per azienda localizzata in zona classificata montana e 10.000 euro se situata in “altra zona svantaggiata”, mentre in Friuli il tetto massimo è pari a 6.000 euro, ma può essere maggiorato di ulteriori 6.000 euro per ogni unità lavorativa occupata in azienda, oltre al conduttore. Quest’ultima soluzione appare senz’altro interessante in quanto ha il pregio di legare effettivamente l’intensità dell’intervento alla presenza di manodopera agricola nelle zone svantaggiate.

Infine, pure in termini di *risorse finanziarie assegnate all’intervento* si osserva una notevole eterogeneità nell’ambito dei Piani di sviluppo rurale. In particolare, le informazioni contenute nella tabella 11.3 sottolineano l’incidenza relativa della spesa pubblica prevista per la misura *e* (Zone svantaggiate e zone sottoposte a vincoli ambientali) rispetto al totale dei trasferimenti per gli interventi cofinanziati attivati attraverso i Piani di sviluppo rurale delle Regioni e Province Autonome<sup>11</sup>.

Come si può notare, in diverse circoscrizioni territoriali sia dell’obiettivo 1, sia del Centro-Nord alla misura in esame è destinata una quota rilevante delle risorse disponibili, particolarmente elevata in Valle d’Aosta (61%), Molise (28%) e Sardegna (22%). Si tratta di regioni quasi sempre caratterizzate dall’aver un’elevata incidenza di territori sottoposti a svantaggi naturali, e ciò spiega la particolare attenzione per le difficoltà che devono essere sostenute dagli agricoltori operanti in queste aree, che si traduce nell’assegnazione di una relativamente maggiore quantità di risorse allo strumento delle indennità compensative; in altre regioni le risorse finanziarie disponibili sono invece richiamate altrove dal materializzarsi dei forti interessi di altre categorie di agricoltori, più tipicamente rappresentativi dell’agricoltura delle aree di pianura e non svantaggiate.

---

<sup>11</sup> I dati esposti nella tabella si riferiscono ai soli interventi oggetto di cofinanziamento comunitario, anche se sarebbe stato più opportuno riportare la spesa per le indennità compensative alla spesa pubblica regionale complessiva (dato non desumibile dai piani di sviluppo rurale). La quota a carico dell’Unione europea è pari al 75% per le regioni dell’obiettivo 1 e del 50% delle regioni fuori obiettivo 1, eccezion fatta per la Valle d’Aosta, dove il contributo dell’Unione europea alla spesa è pari al 29%. Si precisa, inoltre, che alcune Amministrazioni hanno finanziato l’intervento attingendo soprattutto a risorse proprie (aiuti di Stato); si tratta, precisamente, della Sicilia (52,02 Meuro), della Lombardia (18,25 Meuro) e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano (rispettivamente, 10,01 Meuro e 23,70 Meuro). Cfr. capitolo 15.

## CAPITOLO 12

### GLI INTERVENTI FORESTALI

#### 12.1 Gli interventi forestali nella precedente programmazione

Le misure di politica forestale nella precedente programmazione erano rappresentate da due principali regolamenti comunitari: il reg. (CE) 2080/92 ed il reg. (CE) 867/90. Entrambi sono stati abrogati e le misure sono confluite nel nuovo reg. (CE) 1257/99.

Il primo regolamento (CE) 2080/92, che aveva come obiettivo principale l'imboschimento delle superfici agricole ed il miglioramento dei boschi esistenti, ha destinato la maggior parte dei fondi alla forestazione, concentrando gli interventi nelle aree di pianura e di collina, spesso con piantagioni di tipo intensivo, se non, addirittura, con specie a rapido accrescimento<sup>1</sup>. Complessivamente sono stati rimboschiti circa 104 mila ettari, mentre il miglioramento dei boschi esistenti ha riguardato poco meno di 115 mila ettari. Il reg. (CE) 867/90, invece, ha finanziato investimenti in macchinari, attrezzature ed impianti nelle imprese di prima utilizzazione, cioè quelle che eseguono il taglio del bosco. Peraltro, la scarsa dotazione finanziaria assegnata ai programmi regionali, ha notevolmente limitato gli effetti, potenzialmente positivi, della sua applicazione<sup>2</sup>.

Nella sostanza i due regolamenti comunitari sopra citati hanno rappresentato la quasi totalità delle misure di incentivazione al settore forestale. Coerentemente con la delega alle Regioni in materia di foreste, risultano infatti completamente assenti specifiche politiche nazionali di sostegno al settore forestale. Per contro, il panorama delle misure regionali è molto diversificato: la maggior parte delle regioni si è infatti dotata di una legge forestale, che, da un lato, disciplina lo sfruttamento delle risorse forestali e dall'altro, prevede incentivi per particolari fasi della gestione forestale non contemplate nei due regolamenti comunitari richiamati. Purtroppo, in genere, le risorse assegnate dalle regioni sul proprio bilancio a misure specifiche di politica forestale sono piuttosto limitate. Infatti, al Nord, una grossa parte degli interventi è riconducibile alla difesa idrogeologica, mentre al Sud gli interventi sono più indirizzati verso misure di gestione (imboschimenti e miglioramenti) e di controllo, molto spesso giustificate anche da una valenza occupazionale.

In Italia, ai sensi del regolamento generale sui Fondi strutturali (reg. (CE) 1260/99) e del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (reg. (CE) 1257/99), la programmazione sullo sviluppo rurale assume modalità differenti per le regioni fuori obiettivo 1 e per quelle dell'obiettivo 1 (cfr. capitolo 2). Nelle prime, tutti gli interventi relativi alle strutture agricole e allo sviluppo rurale trovano collocazione all'interno dei Piani di sviluppo rurale (PSR), con il cofinanziamento dal FEOGA-garanzia. Nelle regioni obiettivo 1, invece, l'articolazione della programmazione è più complessa. Da un lato, gli interventi cofinanziati dal FEOGA-orientamento, sono stati integrati con la programmazione degli altri Fondi nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno (QCS) e dei Programmi operativi regionali (POR). Dall'altro, le Regioni hanno dovuto redigere un programma *ad hoc*, il Piano di sviluppo rurale, cofinanziato dal FEOGA-garanzia, per le ex misure di accompagnamento e le indennità compensative.

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio e della Commissione europea dei regolamenti di riforma dei Fondi strutturali e di quelli relativi alle politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale la nuova fase di programmazione è entrata nel vivo e le diverse amministrazioni regionali hanno predi-

---

1 Per un approfondimento si veda INEA (2000).

2 A tal proposito si veda Ismea, Inea, Ernst & Young (2001).

sposto i Piani di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2000-2006 e, successivamente, nelle sole regioni obiettivo 1, i Programmi operativi regionali (POR).

Con specifico riferimento alle misure forestali, questo ha comportato una diversa distribuzione delle misure nei documenti di programmazione. Infatti le regioni fuori obiettivo 1 presentano tutte le misure forestali (ex accompagnamento e nuove misure) all'interno del PSR, mentre nelle regioni obiettivo 1 i PSR contengono le sole misure di imboscamento; tutte le altre misure sono state incluse nei POR, quindi negoziate, approvate ed avviate in tempi successivi.

## 12.2 Le misure forestali nell'ambito della nuova programmazione

L'insieme delle misure forestali può essere ricondotto agli articoli dal 29 al 32 del regolamento (CE) 1257/99 (capo VIII, selvicoltura), e all'articolo 33 dello stesso regolamento (promozione ed adeguamento dello sviluppo delle zone rurali), in particolare al trattino 11°, tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla selvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali ed al benessere degli animali.

Gli articoli del capo VIII, che sono più specificatamente forestali rispetto a quelli dell'articolo 33, hanno dato la possibilità alle Regioni e Province autonome di dare attuazione ad una serie di interventi di natura più ampia rispetto al passato. In particolare l'articolo 30 (*altre misure forestali*), oltre a prevedere interventi già compresi nelle precedenti misure (quali il miglioramento e razionalizzazione delle fasi di raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali, la promozione di nuovi sbocchi per i prodotti forestali) introduce la possibilità di attuarne altri, quali investimenti per la valorizzazione economica, ecologica e sociale dei boschi, incentivi per la creazione di associazioni di imprenditori e di proprietari forestali, ed infine aiuti per la ricostruzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da incendi o da dissesti naturali.

Il successivo articolo 31 accorda un sostegno per l'imboscamento delle superfici agricole, modulato in modo simile a quanto era previsto dal regolamento (CEE) 2080/92. In particolare, il sostegno all'imboscamento comprende, oltre ai costi dell'impianto, un premio annuale per ettaro imboscato a copertura dei costi di manutenzione (per un massimo di 5 anni dopo l'impianto), ed un ulteriore premio, erogato per un periodo massimo di 20 anni, a compensazione delle perdite di reddito. Una novità di rilievo è rappresentata dal fatto che, tra i possibili beneficiari, il regolamento include, oltre ai privati, anche i Comuni, le loro associazioni ed i consorzi. Questo aspetto risulta piuttosto importante, soprattutto per quanto riguarda i miglioramenti boschivi, che potranno costituire un valido strumento di recupero e valorizzazione delle proprietà comunali.

L'articolo 32 prevede che, al fine di mantenere e migliorare la stabilità economica delle foreste in zone in cui la funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico e per il mantenimento delle fasce tagliafuoco, siano erogati degli aiuti, commisurati ai costi delle misure di manutenzione e recupero delle formazioni forestali e fissati preventivamente sulla base di un contratto. Dopo la pubblicazione del regolamento questa misura era stata considerata come una sorta di indennità compensativa, tesa a ridurre i costi dell'attività selvicolturale, in realtà si tratta di una misura che si limita a compensare i maggiori costi conseguenti all'adozione di tecniche di gestione sostenibile, quando questi siano chiaramente identificabili e documentabili sulla base di un contratto per l'esecuzione degli interventi. I massimali dell'intervento sono pari a 120 euro per ettaro.

Infine l'articolo 33 prevede la possibilità di attuare una serie piuttosto ampia di interventi, legati alla tutela dell'ambiente e alla conservazione delle risorse naturali. Le Regioni e Province Autonome ne hanno dato un'interpretazione ampia, prevedendo misure che vanno dalla pianificazione della gestione forestale delle proprietà pubbliche e private, alla viabilità forestale, alla valoriz-

zazione turistica e ricreativa, fino alla concessione di premi per le utilizzazioni in aree particolarmente svantaggiate.

Partendo dai Piani di sviluppo rurale approvati (regioni entro e fuori obiettivo 1) e dai POR delle regioni obiettivo 1 si è cercato di sintetizzare in tabella 12.1 le misure programmate. Si tratta, ovviamente, di una riclassificazione, basata sulla descrizione delle misure, come desumibile dai documenti di programmazione. Coerentemente con il regolamento sullo sviluppo rurale le misure sono state inizialmente divise in 3 principali categorie: le misure di imboscamento, compresi i “trascinamenti” relativi ad impegni della precedente programmazione, le altre misure forestali e le misure più generali di tutela dell’ambiente. La ricostruzione del quadro programmatorio è risultata relativamente semplice per le regioni del Centro-Nord, dove tutti gli interventi sono compresi nell’ambito del PSR, più complessa per le regioni fuori obiettivo 1, dove nel Piano sono incluse le sole ex misure di accompagnamento, mentre le altre misure forestali e le misure di tutela dell’ambiente sono riportate nei POR. Per queste regioni molto spesso risulta difficile ricondurre le misure del POR ad uno specifico articolo del regolamento sullo sviluppo rurale, inoltre, soprattutto per le misure di tutela dell’ambiente, sono spesso presenti misure a finanziamento FESR, che non sono, di norma, state considerate nell’analisi.

In termini generali è opportuno osservare come le misure più frequentemente programmate dalle regioni e province autonome siano rappresentate dalle due misure che già venivano attuate nella precedente programmazione, vale a dire l’imboscamento ed i miglioramenti forestali da un lato (precedentemente attuati nell’ambito del regolamento (CE) 2080/92), la raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali (precedentemente attuata nell’ambito del regolamento (CE) 867/90) dall’altro.

Sulla base dei documenti di programmazione sono state analizzate nel dettaglio le misure forestali, cercando di individuare differenziazioni ed analogie nelle modalità di applicazione, che vengono riassunte di seguito.

Come si può osservare in tabella 12.1 la misura principale, vale a dire l’imboscamento delle superfici agricole, è stata attuata, con diverse modalità, da tutte le regioni ad esclusione della Valle d’Aosta e della Provincia di Bolzano. La misura non si differenzia in modo rilevante dal precedente intervento attuato nell’ambito del regolamento (CE) 2080/92. Viene infatti prevista la copertura dei costi di impianto, ed un aiuto rispettivamente per la manutenzione degli impianti (massimo 5 anni) e per la compensazione dei mancati redditi dell’attività agricola (massimo 20 anni). Gli aiuti, in particolare quelli relativi alla compensazione dei mancati redditi dell’attività agricola, vengono corrisposti al livello massimo ammesso dal regolamento nel caso di beneficiari imprenditori agricoli, mentre nel caso di altri privati il livello di premio è più basso, mediamente attorno a 180 euro per ettaro/anno. La comparazione tra le regioni ha permesso di evidenziare come siano state adottate diverse definizioni di imprenditore agricolo, infatti, sebbene la maggioranza delle regioni abbia definito l’imprenditore agricolo come quello che dedica almeno il 25% del tempo all’attività agricola e ricava almeno il 25% del reddito dalla stessa attività, alcune regioni hanno adottato definizioni diverse, soprattutto per quanto concerne il tempo dedicato ed il reddito ricavato dall’attività agricola.

Quasi tutte le regioni prevedono l’attuazione di due misure, volte rispettivamente all’imboscamento produttivo e a quello protettivo/multifunzionale. Nell’ambito dell’analisi e comparazione delle misure si è soprattutto concentrata l’attenzione su alcuni aspetti, quali i beneficiari, le priorità e l’eventuale concentrazione territoriale. Altre caratteristiche delle misure, pur considerate nell’analisi, sono risultate di minore rilevanza.

Tra i fattori comuni a tutte le regioni si ricorda l’ampliamento ai beneficiari pubblici, precedentemente esclusi dall’applicazione, mentre tra le principali differenziazioni va sottolineata sia la zonizzazione che il sistema di priorità adottato dalle regioni. Per quanto riguarda la prima, la mag-

Tab. 12.1 - Le misure forestali nell'ambito dei Psr e dei POR

	Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	P.A. Trento	P.A. Bolzano	Veneto	Friuli V.G.	Liguria	Emilia R.	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Imbosch.	Imboschimento produttivo	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Imboschimento protettivo e multifunzionale	•		•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Altre misure forestali	Imboschimento per produzione di biomassa	•		•			•			•	•		•								
	Imboschimento superfici non agricole	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•
	Accrescimento valore e miglioramenti forestali	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Pianificazione forestale e inventari		•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Raccolta trasformazione e commercializz. prod. for.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Ecocertificazione e filiere	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Infrastrutture e strade													•							
	Associazionismo forestale	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Ricostituzione disastri naturali e incendi	•		•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Mantenimento della stabilità ecologica	•	•	•	•	•	•				•	•						•	•		
Tutela amb.	Difesa incendi e mantenimento fasce tagliafuoco	•		•						•	•	•	•				•	•	•	•	•
	Bioingegneria e sistemazione verde	•			•			•			•		•				•	•	•	•	•
	Recupero biotipi umidi	•						•		•							•	•	•	•	•
	Tutela paesaggio			•				•		•			•								
Tutela amb.	Sistemazioni idraulico forestali									•			•								•
	Altro								•				•								

Fonte: Psr regioni obiettivo 1 e fuori obiettivo 1, Por regioni obiettivo 1.

gior parte dei piani prevede che le misure di imboscamento vengano attuate su tutto il territorio regionale. Solo in pochi casi è prevista una zonizzazione, che può riguardare la misura nel suo complesso, oppure, raramente, solo una o più sottomisure. Al riguardo si osserva che solo due regioni (Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna) hanno previsto una zonizzazione della misura, escludendo dall'applicazione le aree montane. In altri casi (Lombardia) è stato previsto che gli imboscamenti protettivi e multifunzionali potessero essere eseguiti su tutto il territorio regionale, mentre quelli specializzati per la produzione di biomassa solo nelle aree di pianura. Per quanto riguarda le priorità, queste vengono raramente specificate nei PSR e, quando presenti, risultano eterogenee: il caso più frequente è rappresentato da una priorità di tipo geografico adottata, seppure in forma piuttosto limitata, da tutte le regioni che indicano come prioritari gli interventi protettivi/multifunzionali in aree montane o zone protette (Emilia, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia). In altri casi vengono previsti sistemi di priorità diversi, quali ad esempio quelli riferiti a certe tipologie di beneficiari, quali i giovani agricoltori e le donne (Abruzzo, Campania e Basilicata), oppure priorità più specifiche, quali le dimensioni dei progetti, o addirittura la data di presentazione delle domande. Solo la Puglia prevede, a livello di piano, un sistema complesso di priorità che tiene conto della tipologia di intervento e della zona, attraverso il calcolo di un punteggio. Va peraltro detto che spesso le priorità, essendo legate alla formulazione delle graduatorie, sono esplicitate a livello di bando e non nei Piani di sviluppo rurale.

È interessante osservare come la differenziazione tra le regioni riguardi anche la modulazione dei premi, comprendendo sia la modulazione tra le aree (qualora queste siano state individuate) che quella effettuata in funzione del beneficiario o delle colture praticate prima dell'imboscamento. Infatti, se la differenziazione dei premi in funzione del tipo di imboscamento è stata attuata da quasi tutte le regioni, altre forme di modulazione, ad esempio quella basata sulla redditività delle colture prima dell'impianto, sono state messe in atto molto raramente. La maggior parte delle regioni si limita infatti ad una differenziazione molto generica tra pianura, collina e montagna.

Le altre misure forestali comprendono, come accennato nelle pagine precedenti, azioni di varia natura, riconducibili agli articoli 30 e 32 del regolamento (CE) 1257/99. In tabella 12.1 si è tentato di raggruppare le misure sulla base delle principali caratteristiche, individuando una decina di azioni. Ovviamente la riclassificazione non è completamente esaustiva, alcune azioni particolari sono state accorpate, ad esempio nel caso della ecocertificazione e filiere, dove in un'unica categoria sono state incluse sia azioni di ecocertificazione che azioni di incentivazione della produzione su filiere specifiche.

L'ampio numero di azioni presentate dalle Regioni e dalle Province Autonome rende difficile una comparazione ed una sintesi. Come si può osservare nella tabella alcune azioni sono state attuate dalla maggior parte delle regioni. In particolare, se si fa eccezione della Sardegna, si può osservare che tutte le regioni prevedono un'azione (o sottomisura) che riprende negli obiettivi e negli interventi quanto previsto dal regolamento (CE) 867/90, con specifici interventi per l'ammodernamento delle imprese di utilizzazione forestale e per la commercializzazione dei prodotti legnosi. In questo ambito alcune regioni hanno previsto azioni, o sottomisure, particolari, quali la costruzione di infrastrutture (in particolare strade), oppure interventi di filiera e promozione dell'ecocertificazione o della certificazione di prodotto o di processo. Solo due regioni (Lombardia e Bolzano) attuano un'azione di incentivazione delle utilizzazioni (e della gestione forestale) basata su incentivi diretti sul volume utilizzato. Alcune regioni hanno anche previsto misure di riordino fondiario con l'accorpamento di proprietà boschive.

Anche gli investimenti destinati ad accrescere il valore economico, ecologico e sociale delle foreste, che riprendono la precedente misura di miglioramento forestale attuata nell'ambito del regolamento (CEE) 2080/92, sono previsti da quasi tutte le regioni. Fanno eccezione Bolzano e la Valle

d'Aosta, che peraltro non hanno attuato nemmeno l'imboschimento. In questo caso la differenza rispetto alla precedente programmazione è piuttosto rilevante, poiché si prevede la possibilità di aderire alla misura dei miglioramenti boschivi da parte di tutti i proprietari privati, non solo per gli agricoltori a titolo principale (come avveniva in precedenza). Questo ampliamento ai proprietari forestali non agricoltori dovrebbe permettere una più ampia applicazione della misura, che era stata in precedenza fortemente limitata dai vincoli relativi ai beneficiari.

Gli aiuti per la costituzione di consorzi ed associazioni di proprietari forestali sono stati previsti dalla maggior parte dei PSR. Molte regioni, soprattutto al Nord, hanno inoltre previsto specifiche misure di aiuto ai proprietari che adottano strumenti di gestione quali piani di riassetto, piani di taglio e riordino forestale o incentivi simili. In alcuni casi la misura comprende anche incentivi per la realizzazione di indagini conoscitive, o di inventari forestali a livello regionale.

Inoltre la maggior parte delle regioni ha previsto l'imboschimento di terreni non agricoli, altre misure attuate da un limitato numero di regioni sono rappresentate dalla costruzione di infrastrutture e strade, dalla promozione di interventi di filiera e dall'ecocertificazione forestale.

Infine gli interventi relativi all'articolo 32 (mantenimento della stabilità ecologica e mantenimento delle fasce tagliafuoco) sono stati previsti dalla metà circa delle regioni, e sembrano essere relativamente più frequenti al Centro-Nord che al Sud.

A completamento dell'analisi sono stati inclusi anche gli interventi relativi all'articolo 33 trattino 11 (tutela dell'ambiente). Pur non trattandosi di interventi specificatamente forestali, in molti casi le regioni hanno previsto in tale ambito, interventi con una certa valenza ambientale, quali la bioingegneria e sistemazioni a verde, le sistemazioni idraulico-forestali o altri.

Nel complesso anche se, come già sottolineato, una parte delle misure programmate dalle regioni sembra riprendere negli obiettivi e nella formulazione generale, quanto attuato con i due precedenti regolamenti (2080/92 ed 867/90), tuttavia un'altra consistente quota è rappresentata da misure ed azioni relativamente nuove, precedentemente non attuate dalle regioni, o quantomeno non cofinanziate nell'ambito di programmi comunitari. Va comunque ricordato che una parte di tali nuove misure, quali ad esempio gli interventi infrastrutturali e le strade, la pianificazione forestale, in alcuni casi anche gli interventi di filiera, fossero in precedenza attuate nell'ambito delle politiche regionali, senza il cofinanziamento comunitario.

### **12.3 La spesa programmata per misure forestali**

L'insieme delle misure forestali rappresenta, nell'ambito della programmazione delle regioni del Centro-Nord ed obiettivo 1, una quota piuttosto rilevante del totale della spesa pubblica programmata. In ordine di importanza finanziaria le misure forestali, nel complesso, sono infatti seconde esclusivamente alle misure agroambientali.

La spesa programmata per misure forestali è stata desunta, nelle regioni Centro-Nord, dai piani finanziari dei PSR mentre nelle regioni obiettivo 1 è stata ricavata dai piani finanziari dei due principali strumenti di programmazione, vale a dire i PSR ed i POR (le altre misure forestali sono infatti comprese nell'ambito dei POR). Nella tabella 12.2 sono riportate le spese programmate relative ai nuovi imboschimenti, ai pagamenti relativi ad impegni su misure precedenti (reg. (CE) 2080/92) e alle altre misure forestali.

Nel complesso, nelle regioni del Centro-Nord le misure forestali rappresentano poco più del 12% del totale della spesa pubblica programmata. Di questo, la quota più rilevante, circa i due terzi del totale programmato per misure forestali, viene assorbito dalle misure di imboschimento delle superfi-



ci agricole. In realtà, però, la spesa per imboschimenti viene in ampia parte assorbita (319 milioni di euro) dai trascinamenti della precedente programmazione, vale a dire dalle spese relative alla manutenzione o agli aiuti per mancato reddito di impianti eseguiti durante la programmazione 1994-1999. I nuovi imboschimenti rappresentano appena il 2,4% della spesa totale, pari a 162,3 milioni di euro. Al riguardo si rilevano alcune differenze tra le regioni, in particolare è interessante osservare che alcune regioni quali la Lombardia, il Piemonte, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, ed altre in misura minore, si sono viste costrette, a causa del rilevante peso finanziario dei trascinamenti, a destinare risorse piuttosto limitate alla nuova misura di imboschimento. Per contro altre regioni che nella precedente programmazione non avevano attuato (o avevano attuato in misura limitata) l'imboschimento delle superfici agricole, hanno avuto la possibilità di destinare una quota congrua di fondi ai nuovi imboschimenti. Una situazione analoga è riscontrabile anche nelle regioni obiettivo 1, dove il 16,7% della spesa pubblica programmata riguarda i trascinamenti del reg. (CE) 2080/92, mentre i nuovi imboschimenti rappresentano solamente il 4,6% del totale (poco meno di 100 milioni di euro). Nel complesso nelle regioni ob. 1 la spesa destinata all'imboschimento risulta pari al 21% circa del totale PSR. Ovviamente il dato non è paragonabile a quello delle regioni del Centro-Nord per la diversa organizzazione dei documenti di programmazione, che, nelle regioni dell'obiettivo 1, contengono le sole ex misure di accompagnamento, ed hanno quindi una dotazione finanziaria proporzionalmente inferiore rispetto ai piani delle regioni centrosettentrionali. Anche in questo caso la differenziazione tra le regioni è piuttosto marcata, con regioni come la Puglia dove i trascinamenti delle precedenti misure di imboschimento sono poco rilevanti (2% circa del totale PSR) e altre, come la Calabria, dove i trascinamenti sono estremamente importanti (più del 30% del totale PSR) al punto che non vi sono risorse disponibili per imboschimenti da attuarsi nell'ambito della nuova programmazione.

La colonna "altre misure forestali" comprende tutte le misure descritte in precedenza nella tabella 12.1. Purtroppo i piani finanziari, sia nelle regioni del Centro-Nord che in quelle dell'obiettivo 1, non permettono una ulteriore suddivisione delle somme programmate per misura. Non è quindi possibile valutare in dettaglio l'indirizzo dato dalle diverse regioni alla programmazione delle misure forestali. In termini generali si osserva che le altre misure forestali pesano nel complesso poco meno del 5% del totale PSR nelle regioni fuori obiettivo 1 (pari a circa 328 milioni di euro), nelle regioni in obiettivo 1 le somme destinate alle altre misure forestali sono leggermente più elevate, complessivamente pari a 364 milioni di euro. Non è stato calcolato il rapporto sul totale POR perché non confrontabile con le regioni del Centro-Nord e non significativo. Anche in questo caso, comunque, la differenziazione tra le regioni è notevole. Al di là della logica complementarietà tra la dotazione dell'imboschimento e quella delle misure forestali, è interessante sottolineare come le misure forestali siano più importanti nelle regioni caratterizzate da una prevalenza di territorio collinare e montano (Liguria, Trentino e Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Toscana). Per contro le regioni della pianura padana hanno favorito le misure di imboschimento.

È inoltre interessante osservare la variabilità del peso (assoluto e relativo) attribuito al complesso delle misure forestali sul totale del PSR. Se si esclude il caso della Valle d'Aosta, che ha destinato risorse molto limitate agli interventi per le foreste (appena 1 milione di euro, pari all'1% della spesa pubblica programmata del PSR), si osserva che le percentuali di spesa programmata per misure forestali sul totale PSR variano tra un minimo del 6,3% (Emilia Romagna, che peraltro destina alle misure forestali risorse finanziarie di tutto rilievo in termini assoluti) ad un massimo del 26,5% (Friuli Venezia Giulia). Va comunque detto che il peso delle misure forestali sul totale PSR, pur fornendo una *proxi* dell'importanza delle misure nell'ambito della programmazione regionale, viene anche influenzato dal contesto dell'agricoltura regionale e dal peso delle altre misure. A conferma di quanto detto si osservi, ad esempio, il dato della Lombardia e della Toscana dove, a fronte di un peso percentuale delle misure forestali (rapportato al totale PSR) di poco superiore alla media delle altre

**Tab. 12.2 - Spesa programmata per misure forestali nei PSR e nei POR**

	Imboschimento nuova programmazione		Imboschimento - trascinamenti 2080 (**)		Altre misure forestali (***)		Totale misure forestali	
	Meuro	% su totale spesa pubb.	Meuro	% su totale spesa pubb.	Meuro	% su totale spesa pubb.	Meuro	% su totale spesa pubb.
<i>fuori obiettivo 1</i>								
Piemonte	10,8	1,2%	40,9	4,7%	27,1	3,1%	78,8	9,1%
Valle d'Aosta	0	0,0%	0,0	0,0%	1,0	0,9%	1,0	0,9%
Lombardia (*)	11,3	1,4%	100,0	12,4%	15,0	1,9%	126,3	15,7%
P.A. Bolzano	0,0	0,0%	0,0	0,0%	22,1	8,3%	22,1	8,3%
P.A. Trento	0,1	0,0%	0,0	0,0%	18,6	8,8%	18,7	8,9%
Veneto	4,6	0,7%	16,2	2,4%	54,8	8,2%	75,6	11,3%
Friuli Venezia Giulia	2,2	1,0%	23,8	11,2%	30,4	14,3%	56,4	26,5%
Liguria	0,3	0,1%	4,3	2,0%	21,4	10,2%	26,0	12,3%
Emilia Romagna	3,8	0,4%	31,5	3,7%	18,0	2,1%	53,3	6,3%
Toscana	35,0	4,8%	47,8	6,5%	49,8	6,8%	132,6	18,2%
Umbria	50,0	12,4%	0,0	0,0%	17,3	4,3%	67,3	16,7%
Marche	5,5	1,2%	27,6	6,1%	19,4	4,3%	52,5	11,6%
Lazio	23,5	4,0%	8,3	1,4%	23,4	4,0%	55,2	9,4%
Abruzzo	15,3	5,2%	18,4	6,3%	10,0	3,4%	43,7	14,9%
<b>Totale fuori ob. 1</b>	<b>162,3</b>	<b>2,4%</b>	<b>318,8</b>	<b>4,8%</b>	<b>328,3</b>	<b>4,9%</b>	<b>809,3</b>	<b>12,1%</b>
<i>obiettivo 1</i>								
Molise	7,4	16,5%	6,1	13,5%	14,6		28,1	
Campania	27,0	13,4%	31,9	15,8%	36,2		95,1	
Puglia	21,6	5,5%	8,7	2,2%	50,4		80,7	
Basilicata	5,7	2,3%	55,5	22,7%	83,7		144,9	
Calabria	0,0	0,0%	91,8	30,7%	26,2		118,0	
Sicilia	24,8	4,4%	112,4	20,0%	153,1		290,3	
Sardegna	13,1	3,2%	52,5	13,0%	0,0		65,6	
<b>Totale ob. 1</b>	<b>99,6</b>	<b>4,6%</b>	<b>313,9</b>	<b>14,6%</b>	<b>364,2</b>		<b>822,7</b>	
<b>Totale Italia</b>	<b>199,3</b>	<b>2,3%</b>	<b>677,7</b>	<b>7,7%</b>	<b>692,5</b>		<b>1.632,0</b>	

Fonte: Piani finanziari dei PSR e dei POR.

(\*) I dati relativi ai trascinamenti del regolamento 2080/92 sono stati stimati.

(\*\*) Nel caso delle regioni obiettivo 1 sono comprese anche le somme programmate a copertura di pagamenti effettuati nel 2000 in relazione ad impegni 1999.

(\*\*\*) Nelle regioni obiettivo 1 le altre misure forestali rientrano nei POR, non è quindi stato calcolato il rapporto sul totale PSR.

regioni, il totale delle risorse previste è decisamente più elevato, pari rispettivamente a 126 e 132 milioni di euro. Analoga considerazione si può fare per il Veneto e per il Piemonte, dove, a fronte di un peso percentuale inferiore alla media nazionale, lo stanziamento per misure forestali è rispettivamente di 75 e 79 milioni di euro.

Volendo valutare la rilevanza degli stanziamenti per misure forestali in rapporto alle caratteristiche della regione si è pertanto fatto riferimento ad indici oggettivi, quale la superficie forestale ed agricola. In tabella 12.3 si è rapportata la spesa media annua programmata per misure forestali con la superficie forestale. Il dato ottenuto per la programmazione 2000-2006 è stato quindi confrontato con l' analogo indice calcolato con riferimento alla programmazione 1994-1999.

Si osserva che, sommando le spese programmate per gli imboschimenti a quelle relative a tutte le altre misure forestali, si arriva ad una spesa media annua per ettaro di superficie forestale pari a

poco meno di 23 euro per le regioni del centro nord e 63 euro per quelle dell'obiettivo 1. Mediamente, a livello nazionale, si spenderanno 34 euro per ettaro di superficie forestale. Le regioni con i tassi di spesa programmata più elevati sono le Marche, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto e la Lombardia. Quest'ultima prevede di spendere soprattutto sulla misura di imboscamento, mentre Veneto e Friuli Venezia Giulia destinano rispettivamente 28 e 23 euro per ettaro alle misure più propriamente forestali.

**Tab. 12.3 - Media annua spese programmate per ettaro di superficie forestale**

	Programmazione 2000-2006			Programmazione 1994-1999		
	Imboscamento	Altre misure forestali	Totale	Imboscamento	Altre misure (*)	Totale
<i>fuori obiettivo 1</i>						
Piemonte	11,0	5,8	16,8	8,7	0,7	9,4
Valle d'Aosta	0,0	1,8	1,8	0,0	0,0	0,0
Lombardia	32,2	4,3	36,5	21,0	27,6	48,6
P.A. Bolzano	0,0	3,2	3,2	0,0	1,5	1,5
P.A. Trento	0,0	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0
Veneto	10,9	28,2	39,1	8,2	0,6	8,8
Friuli Venezia Giulia	20,2	23,6	43,7	16,2	4,6	20,8
Liguria	2,3	13,5	15,8	0,6	2,4	3,0
Emilia Romagna	12,5	6,4	18,9	13,1	1,4	14,4
Toscana	13,3	8,0	21,2	4,5	2,9	7,5
Umbria	27,0	8,9	35,9	29,4	2,0	31,4
Marche	29,5	14,3	43,8	18,8	0,1	18,9
Lazio	11,9	8,7	20,6	3,4	0,5	3,9
Abruzzo	21,2	6,3	27,5	16,4	0,3	16,8
<b>Totale fuori obiettivo 1</b>	<b>13,9</b>	<b>9,0</b>	<b>22,9</b>	<b>9,4</b>	<b>4,1</b>	<b>13,5</b>
<i>obiettivo 1</i>						
Molise	27,2	34,2	61,4	10,9	0,0	10,9
Campania	29,1	17,9	47,0	6,1	1,0	7,2
Puglia	37,2	65,4	102,6	15,8	1,8	17,6
Basilicata	45,6	62,3	107,9	12,5	2,3	14,8
Calabria	27,3	8,4	35,7	8,4	5,7	14,2
Sicilia	88,7	105,7	194,3	24,3	5,0	29,3
Sardegna	17,7	0,0	17,7	7,5	1,3	8,9
<b>Totale obiettivo 1</b>	<b>34,5</b>	<b>28,7</b>	<b>63,2</b>	<b>10,6</b>	<b>2,9</b>	<b>13,5</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>19,6</b>	<b>14,5</b>	<b>34,1</b>	<b>9,8</b>	<b>3,8</b>	<b>13,5</b>

Fonte: superficie forestale: statistiche dell'agricoltura anno 1998;  
dati finanziari programmazione 2000-2006: POR, PSR.

(\*) Miglioramenti forestali, interventi per viabilità e prevenzione incendi ai sensi del reg. 2080/92.

Anche nelle regioni obiettivo 1 la situazione è piuttosto eterogenea, rispetto ad un valore medio di 64 euro per ettaro, si è calcolata una spesa per ettaro piuttosto elevata nelle regioni con una limitata superficie forestale, come Sicilia, Basilicata e Puglia, ma anche in regioni densamente boscate, come la Calabria.

Il confronto con la precedente programmazione<sup>3</sup> evidenzia come tutte le regioni abbiano aumentato le risorse destinate a misure forestali. Mediamente, nelle regioni fuori obiettivo 1, si è passati da 13,5 a 22,9 euro/anno/ettaro, in quelle obiettivo 1 addirittura da 13,5 a 63,2 euro/anno/ettaro. In generale si può affermare che non esistono eccezioni all'aumento della dotazione finanziaria per le misure forestali, ovviamente i tassi di incremento risultano percentualmente più rilevanti nelle regioni che in precedenza avevano dotazioni finanziarie più limitate. Va peraltro sottolineato che il principale incremento si registra non tanto sulle misure di imboscamento, quanto piuttosto sulle altre misure forestali. Si ha, al riguardo, l'impressione che molte delle misure attivate siano azioni che in precedenza venivano finanziate dalle regioni sul proprio bilancio, si pensi ad esempio agli inventari, alla pianificazione (sia a livello aziendale che più ampio di area o regione), all'associazionismo forestale, o alla viabilità forestale, tutti interventi che in precedenza non potevano essere soggetti al sostegno comunitario. Il fatto di poter cofinanziare parte della politica forestale regionale sicuramente avrà un effetto positivo in termini di potenziamento della politica stessa, sorgono però alcuni dubbi legati al fatto che il meccanismo di aiuto rende per le regioni più conveniente puntare sulle misure cofinanziate, distogliendo i fondi da misure che non godono del sostegno comunitario. In tal modo alcune delle misure precedentemente comprese nelle politiche forestali regionali potrebbero essere abbandonate o "depotenziate" per liberare fondi per il finanziamento delle misure forestali di sviluppo rurale.

Infine la tabella 12.4 riporta i pagamenti effettuati dalle regioni per misure forestali nella nuova programmazione. La quasi totalità dei pagamenti riguarda gli imboscamenti della precedente programmazione, per i quali sono stati pagati nel 2000 e 2001 complessivamente 467 milioni di euro, le spese relative ai nuovi imboscamenti sono praticamente nulle, peraltro coerentemente con la programmazione che aveva previsto, nella maggior parte dei casi, che la misura di imboscamento venisse attivata solo a partire dal 2002 o 2003.

Nel complesso l'analisi degli interventi forestali programmati nell'ambito dei PSR permette di evidenziare alcuni aspetti salienti:

- in primo luogo, il regolamento sullo sviluppo rurale ha permesso la formulazione di un insieme di misure forestali piuttosto ampio e differenziato, nonché il superamento di alcuni vincoli che nella precedente programmazione avevano fortemente limitato l'attuazione di alcune misure;
- l'insieme delle misure forestali della nuova programmazione vede prevalere in modo marcato le misure di imboscamento, al punto che le altre misure forestali risultano piuttosto limitate come dotazione finanziaria;
- l'ampio numero di "altre misure forestali" e la limitata disponibilità finanziaria ad esse assegnata fa ritenere che molte regioni abbiano preferito in fase di programmazione attivare il maggior numero possibili di misure, salvo poi riservarsi la possibilità di non dare attuazione ad alcune di esse. Solo poche regioni hanno attribuito alle scelte programmatiche un indirizzo chiaro, scegliendo di non dare attuazione alle misure di imboscamento (o di attuarle in misura ridotta), concentrando le risorse sulle misure più strettamente legate al comparto forestale (altre misure forestali);
- è quindi auspicabile che, a fronte dell'ampio numero di azioni programmate da molte regioni, l'attuazione si concentri solo su alcune, coerentemente con gli obiettivi del PSR e

---

<sup>3</sup> Si ricorda che i dati della precedente programmazione sono relativi alle spese effettuate dalle Regioni, al contrario i dati 2000-2006 si riferiscono alla spesa programmata. Pertanto il confronto tra le due programmazioni deve essere valutato tenendo conto della non completa comparabilità dei dati finanziari.

**Tab. 12.4 - Pagamenti per misure forestali programmazione 2000-2006 - primo biennio (2000 e 2001)**

	Imboschimento (*)		Imboschimento ex 2080		Altre misure forestali	
	Meuro	% su programmato	Meuro	% su programmato	Meuro	% su programmato
<i>fuori obiettivo 1</i>						
Piemonte	0,0	0,0%	27,0	66,1%	0,1	0,4%
Valle d'Aosta	0,0		0,0		0,1	9,8%
Lombardia	0,0	0,0%	51,9	51,9%	0,0	0,0%
P.A. Bolzano	0,0		0,0		1,2	5,4%
P.A. Trento	0,0	0,0%	0,0		1,5	8,1%
Veneto	1,2	26,1%	15,2	93,8%	6,2	11,3%
Friuli Venezia Giulia	0,5	22,7%	15,6	65,5%	1,2	3,9%
Liguria	1,0	400,0%	6,1	141,9%	3,0	14,0%
Emilia Romagna	0,0	0,0%	23,1	73,3%	0,0	0,0%
Toscana	0,0	0,0%	45,2	94,6%	0,7	1,4%
Umbria	0,0	0,0%	37,9		0,0	0,0%
Marche	0,0	0,0%	15,8	57,2%	0,0	0,0%
Lazio	0,1	0,4%	8,6	103,6%	0,2	0,9%
Abruzzo	0,0	0,0%	19,5	106,0%	0,0	0,0%
<b>Totale fuori ob. 1</b>	<b>2,8</b>	<b>1,7%</b>	<b>265,9</b>	<b>83,4%</b>	<b>14,2</b>	<b>13,0%</b>
<i>obiettivo 1</i>						
Molise	0,1	1,3%	4,4	72,1%		
Campania	0,7	2,6%	15,0	47,0%		
Puglia	0,2	0,9%	4,3	49,4%		
Basilicata	0,0	0,0%	18,6	33,5%		
Calabria	0,0		82,1	89,4%		
Sicilia	1,8	7,3%	47,7	42,4%		
Sardegna	0,0	0,0%	33,5	63,8%		
<b>Totale ob. 1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8%</b>	<b>201,2</b>	<b>64,1%</b>		
<b>Totale Italia</b>	<b>5,6</b>	<b>2,8%</b>	<b>467,1</b>	<b>68,9%</b>		

Fonte: AGEA (dati al 31 dicembre 2001).

delle politiche settoriali della regione. Nel caso contrario un'applicazione di tutte, o di gran parte delle misure forestali dei PSR provocherebbe una notevole dispersione dei fondi disponibili, rischiando di rendere inefficaci le azioni intraprese. Inoltre i costi amministrativi e transazionali diventerebbero molto elevati.



## CAPITOLO 13

# GLI INTERVENTI PER LA DIVERSIFICAZIONE AZIENDALE ED ECONOMICA

### 13.1 Introduzione

L'articolo 33 del regolamento sullo sviluppo rurale, riguardante la promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali, prevede, tra le altre, tre misure per la *diversificazione aziendale ed economica*:

1. Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini (misura *p*);
2. Incentivazione di attività turistiche e artigianali (misura *s*);
3. Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità (misura *m*);

Si tratta di strumenti in cui sono presenti forti elementi di continuità con il passato e in particolare con le azioni di sviluppo di attività integrative del reddito agricolo, già contemplate dalla normativa comunitaria sui Fondi strutturali a partire dalla riforma del 1988. La principale innovazione va ricercata nel fatto che questi interventi, concepiti in un'ottica di integrazione tra agricoltura e attività non agricole, non sono più limitati, come avveniva in passato, alle sole zone obiettivo (1 e 5b), ma vengono estesi all'intero territorio dell'UE.

Questo gruppo di misure si propone di sviluppare fonti alternative di reddito nelle aree rurali, rafforzando l'integrazione tra i diversi settori di attività. Tali interventi mirano alla valorizzazione e allo sviluppo più ampio possibile di attività connesse all'agricoltura o ad esse soltanto affiancate, tra cui l'artigianato, il turismo, la produzione di nuove forme di energia ma anche gli incentivi alla commercializzazione di produzioni agricole tipiche, in grado di compensare le limitate prospettive di sviluppo agricolo nelle aree rurali più marginali. Gli aiuti in questione possono potenzialmente interessare anche beneficiari non agricoli.

Le finalità degli incentivi alla diversificazione dovrebbero travalicare l'efficienza settoriale e ricollegarsi, in coerenza con i principi di coesione economica e sociale, assunti dall'Atto unico europeo, ad obiettivi di riequilibrio territoriale.

Il regolamento applicativo dello sviluppo rurale non individua in maniera rigida le tipologie progettuali ammissibili al cofinanziamento comunitario, ma si limita a fissare le regole generali da seguire nella definizione degli interventi, che rimane affidata in larga misura agli Stati membri.

I PSR e i POR contengono la descrizione e giustificazione delle azioni proposte in relazione a ciascuna misura e informazioni dettagliate sulle condizioni di ammissibilità e devono rispettare, nella fissazione dei massimali di aiuto e dei tassi di contribuzione massima, gli orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo<sup>1</sup>. Un ulteriore elemento di flessibilità risiede nella circostanza che per tali misure, anche quando rivolte ad imprese agricole, il regolamento non individua, quale requisito di ammissibilità agli aiuti, la dimostrazione della redditività economica dell'azienda. La motivazione di tale scelta va ricercata nel fatto che le tipologie di investimento contemplate dall'articolo 33 non riguardano attività finanziate nell'ambito delle altre misure previste dal regolamento (CE) 1257/99. In particolare, gli investimenti per la diversificazione delle attività agricole, non intervenendo sulla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, sono valutati sulla base dei principi che la Commissione applica agli aiuti al di fuori del settore agricolo.

---

<sup>1</sup> Commissione europea (2000b). Per approfondimenti su questo tema vedi INEA (2000).

È evidente che l'intenzione del legislatore era quella di non fissare regole troppo rigide per la definizione dei regimi di aiuto volti alla diversificazione economica delle aree rurali. Data la loro finalità di riequilibrio territoriale si è inteso lasciare agli Stati membri un margine di discrezionalità più ampio, rispetto a quanto avviene per le misure strettamente rivolte al settore, nella definizione dei contenuti degli interventi più adatti ai diversi contesti.

In Italia è toccato alle amministrazioni regionali tradurre in strategie e in interventi concreti gli orientamenti della politica di sviluppo per le aree rurali. In questo passaggio “dalla teoria alla pratica” sono tanti i vincoli e le difficoltà da superare; ad una programmazione non sempre adeguata e capace di concepire una strategia organica di sviluppo integrato del territorio, si aggiungono, a volte, i vincoli posti da interpretazioni restrittive delle norme, emergenti nelle fasi negoziali tra amministrazioni locali e comunitarie. Tali interpretazioni hanno spesso fortemente condizionato il disegno delle azioni proposte all'interno dei piani regionali.

### **13.2 Le principali caratteristiche degli interventi**

In Italia, tutti i programmi regionali, sia i POR obiettivo 1 che i PSR delle regioni del Centro-Nord, hanno previsto la realizzazione di interventi di diversificazione economica delle aree rurali. Nella maggior parte delle regioni (12) sono state attivate tutte e tre le misure ricadenti in tale categoria. In Valle d'Aosta le tre misure di diversificazione sono attuate attraverso l'utilizzo di soli fondi regionali. In Friuli Venezia Giulia la misura *p* sarà attivata ricorrendo esclusivamente agli aiuti di Stato, mentre le altre due misure qui considerate sono cofinanziate dal FEOGA (cfr. capitolo 15).

Sulla base di quanto enunciato nei piani, gli obiettivi generalmente perseguiti attraverso questi interventi coincidono con le finalità dell'articolo 33 del regolamento sullo sviluppo rurale: promuovere l'adeguamento e lo sviluppo delle aree rurali. Tuttavia, più che dagli obiettivi programmatici, importanti elementi di valutazione sulle finalità che ci si prefigge, attraverso l'attuazione di tali misure, provengono dall'analisi delle tipologie di intervento finanziate. L'obiettivo di diversificazione economica, infatti, può essere perseguito sia come mezzo di integrazione dei redditi agricoli che come strumento più complessivo di ampliamento delle possibilità occupazionali nei territori rurali. A questo riguardo, oltre al contenuto specifico delle attività concretamente realizzate attraverso gli investimenti, assumono rilevanza la definizione dei destinatari e le eventuali priorità territoriali individuate.

In quest'ottica, nei paragrafi successivi si analizzano gli interventi proposti dalle nostre amministrazioni regionali nell'ambito delle misure di diversificazione. In particolare, sulla base della lettura dei documenti di programmazione, le attività realizzate sono state classificate per tipologia di investimento. La forte variabilità tra i diversi piani, in termini di grado di definizione e livello di specificazione delle azioni finanziabili, ha reso necessaria l'aggregazione degli interventi previsti per categorie omogenee. L'esigenza di sintesi nella classificazione può essere alla base di eventuali imprecisioni nell'interpretazione di quanto previsto nei documenti di programmazione.

L'analisi delle tipologie di intervento individuate dalle regioni e del loro grado di orientamento verso una platea più ampia di quella degli imprenditori agricoli, consente una prima valutazione, di natura qualitativa, della valenza attribuita a questi strumenti di politica. I contenuti specifici delle azioni finanziate sono spesso chiaramente riconducibili ad obiettivi di competitività del sistema agroalimentare, essendo diretti alla realizzazione di investimenti il cui fine è lo sviluppo di nuovi prodotti e di attività che siano fonte di integrazione dei redditi aziendali o, nel caso della misura *m*, di miglioramento della qualità delle produzioni. Si trascurano, in questo modo, le altre componenti dell'economia rurale che il regolamento consente di valorizzare, quali il turismo e l'artigianato.



Un ulteriore aspetto da considerare, inoltre, è il livello di territorializzazione degli interventi. La concentrazione degli aiuti sulle aree più bisognose è condizione indispensabile per garantire l'efficacia della politica di sviluppo rurale e delle politiche regionali in genere. La riforma estende il campo di applicazione delle politiche di sviluppo rurale a tutte le aree dell'Unione ma non esclude la possibilità che le autorità responsabili della loro gestione individuino criteri e modalità per differenziare le aree rurali e per selezionare quelle più bisognose di sostegno, attraverso, ad esempio, l'individuazione di priorità territoriali. In Italia la maggior parte delle regioni ha optato per un'applicazione orizzontale degli interventi qui considerati sul territorio.

Nel complesso, la logica di fondo che ha ispirato gli interventi si rifà all'ipotesi, che ha tradizionalmente ispirato l'impostazione della politica agricola dell'Unione, secondo cui lo spazio rurale coincide sostanzialmente con quello agricolo. Di conseguenza, una politica indirizzata al settore è, comunque, una politica per le aree rurali. Tuttavia, le recenti evoluzioni sembrano suggerire che l'agricoltura non sia più la componente principale del sistema produttivo nella maggioranza delle aree rurali e che, quindi, l'agricoltura non dovrebbe essere più considerata, come in passato, il fulcro delle politiche di sviluppo di tali aree.

### ***13.2.1 Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini (misura p)***

Nel caso della misura *diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini* gli interventi previsti nei piani sono riconducibili a quattro principali tipologie:

- investimenti aziendali per attività e strutture agrituristiche;
- investimenti aziendali per attività di diversificazione diverse dall'agriturismo ma, comunque, connesse all'agricoltura (artigianato, antichi mestieri, produzioni agricole alternative, attività didattico-ricreative);
- investimenti per la conservazione e valorizzazione del patrimonio locale;
- investimenti per la realizzazione di strutture e servizi di carattere collettivo, funzionali allo svolgimento dell'attività agrituristiche.

Le prime due tipologie di intervento sono rivolte esclusivamente alle imprese agricole e prevedono la realizzazione di investimenti aziendali per la diversificazione delle attività. Si tratta, nel complesso, di interventi non particolarmente innovativi e abbastanza consolidati nella prassi operativa. L'obiettivo è quello di contribuire alla creazione di fonti integrative di reddito per gli agricoltori. In tale ambito, i piani, generalmente, finanziano la costruzione e/o la ristrutturazione di fabbricati aziendali e l'acquisto di impianti e attrezzature da destinare allo svolgimento delle specifiche attività di diversificazione di volta in volta considerate. L'incentivazione dell'agriturismo è prevista in tutti i piani regionali, ad eccezione di quello della provincia autonoma di Bolzano, che concentra gli aiuti su altre attività suscettibili di creare fonti alternative di reddito in ambito aziendale, quali le produzioni agricole alternative e lo sviluppo di nuovi prodotti o servizi. Tra le altre attività di diversificazione, l'artigianato è quella più frequentemente contemplata tra le azioni finanziabili.

Gli aiuti sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica analogo a quello previsto per la misura "investimenti nelle aziende agricole", ossia pari mediamente al 40% del costo totale. Alcune amministrazioni hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari e/o tipologia di zone, applicando una maggiorazione dei tassi<sup>2</sup> per gli investimenti realizzati da giovani

---

<sup>2</sup> La maggiorazione applicata è del 5% nel caso di investimenti realizzati da giovani imprenditori e del 10% per quelli effettuati in zone svantaggiate o montane.

imprenditori<sup>3</sup> e per quelli effettuati in zone svantaggiate o montane. La Lombardia, inoltre, ha previsto un contributo pubblico inferiore alla media nelle zone ordinarie (35%) e un tasso più elevato nelle zone obiettivo 2 e nei parchi naturali, ove sussistano vincoli ambientali o paesaggistici (40%) e nelle zone svantaggiate ai sensi dell'articolo 18 del reg. (CE) 1260/99 (45%). Ulteriori differenziazioni del tasso di partecipazione pubblica vengono applicate agli investimenti nelle aziende biologiche (40%) e a quelli realizzati da giovani imprenditori (55% se residenti in zone svantaggiate e 45% negli altri casi).

Quasi tutte le regioni hanno, inoltre, fissato un massimale di aiuto pubblico per azienda sulla base della regola del *de minimis*, coerentemente con gli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo<sup>4</sup>, che rimandano alla disciplina in materia di aiuti alle piccole e medie imprese, per quanto concerne gli incentivi alle aziende agricole per la diversificazione di attività non connesse alla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (come definiti nell'allegato I del Trattato dell'Unione europea).

Le altre due tipologie di intervento previste risultano relativamente più originali nella concezione. Esse sono orientate verso obiettivi di integrazione dell'offerta agrituristica e ricreativa e presentano un più elevato grado di complessità attuativa. In particolare, gli interventi per la valorizzazione del patrimonio locale riguardano investimenti connessi alla realizzazione di itinerari turistici (didattici, naturalistici o enogastronomici), alla creazione di reti telematiche, allo svolgimento di attività divulgative o di specifiche azioni di informazione volte ad esempio al recupero di attività tradizionali. La tipologia più ricorrente è, comunque, quella relativa alla realizzazione di itinerari turistici, attraverso il recupero di sentieri, la realizzazione di segnaletica, la creazione di centri informazione, il restauro di elementi architettonici. Destinatari di tale categoria di aiuti possono essere sia imprese agricole singole e associate che associazioni agrituristiche, comunità montane, comuni e altri enti pubblici. In alcuni casi è la Regione che si fa carico di interventi specifici, affidandone la realizzazione a società esterne, direttamente o attraverso le normali procedure di appalto pubblico.

Alcune amministrazioni regionali, infine, hanno previsto la possibilità di concedere aiuti ad investimenti volti a realizzare servizi di carattere collettivo e strutture funzionali allo svolgimento dell'attività agrituristica da parte di più aziende agricole. Ricadono in tale ambito la realizzazione di strutture di ristorazione e centri sportivi, di equitazione e ippoterapia, l'istituzione di centri di prenotazione e servizi di lavanderia, la creazione di punti informativi e reti telematiche per la commercializzazione dei prodotti offerti dalle aziende agrituristiche locali. Le categorie di soggetti destinatari di queste azioni coincidono, sostanzialmente, con quelle individuate per la realizzazione degli investimenti volti alla promozione del patrimonio locale.

I tassi di contribuzione pubblica sono stati fissati, per entrambe le tipologie, coerentemente con quanto stabilito dagli orientamenti per gli aiuti di Stato nel settore agricolo (punto 4.1.2). Qualora si prevedano interventi su strutture facenti parte del patrimonio produttivo aziendale, a scopi di conservazione paesaggistica, i tassi applicati variano tra il 60% ed il 75%, mentre nel caso di investimenti che non riguardano elementi produttivi situati in aziende agricole, generalmente effettuati da soggetti pubblici, l'aiuto concesso può arrivare fino a coprire interamente le spese sostenute. Negli altri casi in cui i destinatari siano soggetti privati i tassi applicati sono analoghi a quelli riferiti agli investimenti aziendali.

In linea di principio, nell'ambito di questa misura sarebbe stato possibile estendere gli aiuti concessi anche a soggetti extra-agricoli. Stando alle linee programmatiche, tuttavia, la maggior parte delle regioni ha scelto di privilegiare gli investimenti di diversificazione all'interno dell'azienda

---

3 Come definiti nell'ambito della misura *a*.

4 Vedi nota 1.

### Schema 13.1 - Le tipologie di intervento e i destinatari della misura *diversificazione delle attività agricole*

	<b>Interventi ammissibili</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Contributo pubblico</b>	<b>Priorità territoriali</b>
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costruzione e riattamento di strutture per agriturismo e iniziative ad esso connesse</li> <li>- Costruzione e riattamento di strutture per attività artigiane e/o di servizio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>50 zone svantaggiate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone svantaggiate;</li> <li>zone parco</li> </ul>
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ristrutturazione di fabbricati aziendale e/o acquisto impianti e attrezzature finalizzati all'attività agrituristica, didattica o ricreativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole;</li> <li>cooperative agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 35;</li> <li>40 obiettivo 2, zone svantaggiate;</li> <li>zone parco; aziende biologiche;</li> <li>45 giovani;</li> <li>55 giovani in zone svantaggiate</li> </ul>	
P.A. Bolzano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppo e realizzazione di nuovi prodotti, servizi o tecniche di trasformazione e commercializzazione in agricoltura o nei settori collegati</li> <li>- Diversificazione delle attività agricole o connesse al settore agricolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>50 zone montane;</li> <li>80 studi di fattibilità</li> </ul>	
P.A. Trento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per attività agrituristiche e di turismo rurale</li> <li>- Investimenti per attività integrative di tipo artigianale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- max 80</li> </ul>	
Veneto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attività agrituristiche (investimenti aziendali, itinerari turistici, attività divulgative, infrastrutture per il turismo, reti telematiche)</li> <li>- Incentivazione altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura (azioni di informazione per il recupero di attività e mestieri tradizionali, artigianato, produzioni agricole alternative, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole singole e/o associate;</li> <li>regioni, altri enti pubblici;</li> <li>associazioni agrituristiche</li> <li>- Imprese agricole e forestali;</li> <li>cooperative agricole e loro consorzi, associazioni, enti pubblici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100 enti pubblici;</li> <li>60 infrastrutture;</li> <li>60 promozione (associazioni agrituristiche);</li> <li>50 investimenti aziendali;</li> <li>50 investimenti aziendali;</li> <li>100 enti pubblici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone montane e svantaggiate</li> </ul>
Liguria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per attività e strutture agrituristiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole, singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>50 zone svantaggiate;</li> <li>+5 giovani</li> </ul>	
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivazione altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura (attività ricreative/fruizione beni ambientali)</li> <li>- Investimenti per la creazione di circuiti agrituristiche, enogastronomiche e didattiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comuni; CMM; altri Epp e loro associazioni; associazioni di imprenditori agricoli</li> <li>- Imprese agricole, singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 70 soggetti pubblici;</li> <li>40 soggetti privati</li> <li>- 40</li> </ul>	
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per attività agrituristiche</li> <li>- Investimenti per altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura (artigianato, attività didattiche, faunistiche e di pesca sportiva, allevamenti per azioni di ripopolamento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole, singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>50 zone svantaggiate;</li> <li>+5 giovani</li> </ul>	
Umbria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per la diversificazione delle attività agricole (agriturismo, turismo rurale, attività didattiche, ricreative e sportive, artigianato, etc.)</li> <li>- Investimenti per la realizzazione di strutture consorziali volte alla qualificazione e diversificazione dell'offerta di prodotti e servizi delle aziende agrituristiche</li> <li>- Investimenti per la realizzazione di itinerari turistico ricreativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aziende agricole singole e/o associate</li> <li>- Aziende agricole associate;</li> <li>operatori economici</li> <li>- Aziende agricole singole e/o associate; aziende agro-alimentari;</li> <li>operatori commerciali; artigiani;</li> <li>operatori economici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti immobiliari:</li> <li>40;</li> <li>50 zone svantaggiate;</li> <li>+ 5 giovani</li> <li>Altri investimenti:</li> <li>20;</li> <li>30 zone svantaggiate;</li> <li>+ 5 giovani</li> </ul>	

(segue)

	<b>Interventi ammissibili</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Contributo pubblico</b>	<b>Priorità territoriali</b>
Marche	- Investimenti per l'agriturismo - Investimenti per il turismo rurale e l'artigianato	- Imprese agricole, singole o associate	- 40; 45 zone svantaggiate; + 5 giovani; investimenti 20; 30 zone svantaggiate; + 5 giovani	
Lazio	- Investimenti per strutture e reti agrituristiche, turismo verde, percorsi blu, fattorie didattiche - Investimenti per ippoterapia, maneggi e centri di equitazione	- Imprese agricole, singole o associate; associazioni agrituristiche; Comuni e loro associazioni; CCMM; Università agrarie - Imprese; cooperative sociali; associazioni di volontariato; università agrarie; imprese agricole singole o associate; enti privati con finalità sportive	- 40; 75 enti pubblici e investimenti di interesse pubblico  - 40	- Riservata a zone marginali individuate nel Psr
Abruzzo	- Attività agrituristiche - Attività artigianali da realizzarsi all'interno dell'azienda	- Imprese agricole	- 40	
<b>obiettivo 1</b>				
Molise	- Attività agrituristiche - Attività artigianali da realizzarsi all'interno dell'azienda	- Imprese agricole	- 40; 50 zone svantaggiate; + 5 giovani	
Campania	- Ristrutturazione e rifunionalizzazione volumetriche aziendali da destinare ad agriturismo - Ristrutturazione e rifunionalizzazione volumetriche aziendali da destinare ad attività artigianali e commerciali - Ristrutturazione e rifunionalizzazione volumetriche aziendali da destinare ad attività turistiche e di servizio - Sistemazione superfici aziendali da destinare ad attività ricreative	- Conduttori di terreni agricoli o forestali	- 40; 50 zone svantaggiate	- Riservata ad aree PIAR 50 zone svantaggiate
Puglia	- Investimenti per attività agrituristiche - Investimenti per la realizzazione di attività agro-artigianali	- Imprese agricole singole o associate	- 40; 50 zone svantaggiate; + 5 giovani	
Basilicata	- Investimenti per attività agrituristiche e turismo rurale - Investimenti per attività artigianali tipiche e valorizzazione antichi mestieri - Diversificazione orientamento produttivo aziendale a favore di attività alternative	- Imprese agricole singole o associate	- 40; 50 zone svantaggiate; giovani +5	- Aree natura 2000: aree Prr, LEADER, etc.
Calabria	- Recupero di strutture per l'attività agrituristiche - Recupero strutture ed impianti destinati ad attività artigianali - Recupero di strutture a scopi didattici	- Imprese agricole singole o associate	- 40; 50 per PIAR	- Aree PIAR
Sicilia	- Investimenti per attività agrituristiche	- Imprese agricole singole o associate	- 50; 55 giovani; 55 zone svantaggiate	
Sardegna	- Investimenti per attività agrituristiche - Investimenti per attività di trasformazione e commercializzazione delle produzioni artigianali tipiche	- Imprese agricole, singole e/o associate	- Non specificato dal piano	- Zone montane e svantaggiate

N.B. In Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia questa misura è attuata attraverso aiuti di Stato.

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

agricola. Inoltre, sono solo quattro le amministrazioni (Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Lazio) che hanno esplicitamente previsto all'interno di questa misura la possibilità di finanziare azioni finalizzate alla messa in rete degli operatori locali e all'integrazione dell'offerta agrituristica, realizzate generalmente da enti pubblici o da soggetti comunque appartenenti al mondo agricolo (associazioni agri-turistiche, imprese agricole associate, cooperative agricole).

L'aspetto più preoccupante, tuttavia, è lo scarso ricorso all'individuazione di priorità territoriali che consentano di incanalare le risorse verso le aree rurali più bisognose. Infatti, solo il Lazio e la Campania riservano l'applicazione di questa misura ad aree specificamente individuate in corso di programmazione. Il Piemonte, il Veneto, la Basilicata, la Calabria e la Sardegna si limitano a definire una priorità nell'assegnazione degli aiuti a destinatari localizzati in zone variamente definite (zone svantaggiate, aree protette, zone montane, aree Natura 2000, aree PIT e PIAR, aree LEADER).

### **13.2.2 Incentivazione di attività turistiche e artigianali (misura s)**

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

- investimenti nelle piccole e medie imprese artigianali (attività tipiche e/o tradizionali);
- investimenti nelle strutture ricettive;
- investimenti nelle aziende agricole per attività e strutture agrituristiche, turismo rurale e artigianato tipico;
- investimenti infrastrutturali volti a migliorare la fruizione turistica del territorio;
- investimenti per la valorizzazione turistica delle risorse locali, comprese le attività artigianali tradizionali e tipiche.

Le prime due categorie di azioni sono rivolte a destinatari non appartenenti al settore agricolo. In questo ambito vengono finanziati investimenti per la creazione, l'ampliamento o l'adeguamento delle imprese artigianali e delle strutture di ricettività turistica. Tale tipologia di interventi è prevista nei piani di 9 regioni (Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Calabria, Sardegna). Gli aiuti vengono concessi, in base alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese, secondo la regola del *de minimis*, con un tasso di contribuzione pubblica che varia tra il 40% ed il 50%, a seconda che l'investimento sia localizzato o meno in zone svantaggiate.

Il sostegno ad investimenti nelle aziende agricole per lo svolgimento di attività agrituristiche, di turismo rurale e artigianato tipico è concesso, nell'ambito di tale misura, solo da due amministrazioni: la provincia di Bolzano e la Sicilia. La provincia autonoma di Bolzano finanzia attraverso questa misura gli investimenti nelle aziende agricole per attività e strutture agrituristiche, generalmente inclusi dalle altre amministrazioni nel campo di applicazione della misura *p*<sup>5</sup>. La regione Sicilia, invece, che nell'ambito della misura *p* finanziava esclusivamente investimenti per le attività agrituristiche, estende il campo degli interventi finanziabili all'interno delle aziende agricole, al turismo rurale e all'artigianato. I criteri seguiti per la determinazione dell'intensità di aiuto sono analoghi a quelli utilizzati per gli investimenti nelle aziende agricole. In particolare la provincia di Bolzano applica la regola del *de minimis* e un tasso di contribuzione pubblica del 40%, con una maggiorazione del 10% nelle zone svantaggiate. La Sicilia individua un massimale di investimento pari a 750.000 euro per azienda e fissa il tasso base di partecipazione pubblica al 50% del costo totale, mentre per gli investimenti realizzati da giovani e/o in zone svantaggiate prevede un contributo pari al 55%.

---

5 Si consideri che la provincia di Bolzano aveva previsto, nella misura *p*, il finanziamento di altre attività di diversificazione aziendale, legate, per lo più, a produzioni agricole alternative e allo sviluppo di nuovi prodotti o servizi.

### Schema 13.2 - Le tipologie di intervento e i destinatari della misura incentivazione di attività turistiche e artigianali

	<b>Interventi ammissibili</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Contributo pubblico</b>	<b>Priorità territoriali</b>
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi a sostegno dell'artigianato turistico e tipico (studi e analisi di settore, divulgazione - supporti multimediali, opuscoli, etc. - progettazione nuovi prodotti)</li> <li>- Interventi a sostegno dell'artigianato turistico e tipico (investimenti per la creazione, ristrutturazione e ammodernamento botteghe artigiane)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regione Piemonte</li> <li>- Imprese artigianali singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100</li> <li>- 40</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CCMM</li> </ul>
P.A. Bolzano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costruzione, risanamento e ampliamento delle strutture dedite all'agriturismo in zone non svantaggiate</li> <li>- Costruzione, risanamento e ampliamento delle strutture dedite all'agriturismo in zone svantaggiate</li> <li>- Investimenti in infrastrutture agricolo/forestali connesse al turismo rurale (sistemazione/costruzione di sentieri alpini e boschivi, realizzazione e pianificazione di punti di informazione, percorsi e strutture a scopi didattici, aree ricreative, produzione di materiale informativo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole</li> <li>- Proprietari di boschi; enti ecclesiastici; amministrazioni separate di beni ad uso civico; comuni e P.A. Bolzano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> <li>- 50</li> <li>- 100; 80 sentieri alpini e boschivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riservata a zone svantaggiate</li> </ul>
Veneto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per attività di trasformazione/lavorazione artigianale del legno (adeguamento strutture, acquisto macchinari, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Micro-imprese (meno di 10 addetti) di trasformazione del legname; associazioni di proprietari forestali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone di montagna</li> </ul>
Friuli V. G.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi per la valorizzazione e la fruizione turistica dell'ambiente montano (ripristino territorio montano, itinerari, percorsi attrezzati, ripristino ambientale)</li> <li>- Rinnovo e miglioramento delle strutture e valorizzazione del patrimonio edificato a fini turistici (recupero patrimonio edilizio da destinare a ricettività turistica e attività ricreative)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CCMM; comuni; consorzi tra privati</li> <li>- CCMM; comuni; soggetti pubblici o privati proprietari di beni immobili oggetto di intervento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 95 enti locali; 80 consorzi tra privati</li> <li>- 50; investimenti non generatori di entrate; 95 enti pubblici; 70 privati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone svantaggiate</li> </ul>
Liguria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzazione di infrastrutture per il turismo e l'artigianato, collegate agli itinerari dei prodotti agricoli e forestali tipici</li> <li>- Realizzazione di infrastrutture turistiche all'interno dei parchi regionali e altre zone sensibili</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enti pubblici</li> <li>- Enti pubblici, imprese singole o associate (settori turismo e artigianato)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 90</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parchi naturali e altre zone sensibili individuate dalla regione</li> </ul>
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per attività artigianali (fabbricati, impianti e attrezzature, programmi informatici, infrastrutture aziendali, adeguamento strutture e attrezzature alla normativa vigente)</li> <li>- Investimenti per attività turistiche (adeguamento, ampliamento e realizzazione di strutture ricettive e complementari, per attività ricreative e sportive, adeguamento strutture e attrezzature alla normativa vigente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pmi artigiane e di servizi</li> <li>- Pmi turistiche, singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comuni inferiori ai 15.000 abitanti</li> </ul>

(segue)

	<b>Interventi ammissibili</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Contributo pubblico</b>	<b>Priorità territoriali</b>
Umbria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per incentivare le attività turistiche artigianali e di servizi (ristrutturazione e recupero edifici, acquisto macchinari e attrezzature)</li> <li>- Strutture e servizi di supporto alle attività turistiche ed artigianali (esposizioni per la valorizzazione delle tradizioni locali, strutture da integrare in circuiti turistici, centri documentazione etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persone fisiche e giuridiche di diritto pubblico e privato</li> <li>- Regione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> <li>- 100</li> </ul>	
Marche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivazione dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico di qualità e dell'artigianato legato alla raccolta, lavorazione e commercializzazione della lana</li> <li>- Incentivazione delle attività turistiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Micro-imprese turistiche e artigiane (meno di 10 dipendenti)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>- 45 zone svantaggiate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riservata a CCMM (Comuni ad elevato spopolamento)</li> </ul>
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivazione delle attività turistiche in ambito rurale (creazione e ammodernamento di strutture ricettive complementari)</li> <li>- Incentivazione delle attività artigianali (ammodernamento e razionalizzazione delle imprese artigiane)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strutture ricettive complementari (affittacamere; ostelli della gioventù; alloggio e prima colazione)</li> <li>- PMI artigiane, singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> <li>- 40</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riservata a zone marginali individuate nel PSR</li> </ul>
<b>obiettivo 1</b>				
Campania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti materiali per potenziare l'attività turistica (costruzione/ristrutturazione strutture, acquisto attrezzature)</li> <li>- Investimenti materiali per potenziare l'attività artigianale (costruzione/ristrutturazione locali, acquisto attrezzature)</li> <li>- Investimenti materiali per realizzare itinerari rurali</li> <li>- Investimenti immateriali per la realizzazione di iniziative di animazione culturale per recupero tradizioni locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soggetti privati</li> <li>- Soggetti privati</li> <li>- CCMM; associazioni agrituristiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>- 50 zone svantaggiate</li> <li>- 100 enti pubblici;</li> <li>- 70 organismi senza scopo di lucro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riservata ad aree PIAR</li> </ul>
Calabria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attività turistiche (recupero/realizzazione strutture turistico-ricreative, acquisto di attrezzature specifiche, impianti per attività sportive, itinerari culturali e gastronomici, reti di imprese, iniziative per recupero/valorizzazione patrimonio culturale locale)</li> <li>- Attività artigianali (realizzazione di laboratori artigianali, reti di imprese)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole, singole e/o associate; enti pubblici; associazioni, consorzi e società consortili</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>- 50 reti di imprese;</li> <li>- + 10 PIAR;</li> <li>- 100 Enti Pubblici;</li> <li>- valorizzazione cultura locale;</li> <li>- 75;</li> <li>- 100 senza ritorno economico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aree PIAR</li> </ul>
Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per il turismo rurale e l'artigianato tipico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole, singole e/o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50; 55 giovani;</li> <li>- 55 zone svantaggiate</li> </ul>	
Sardegna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promozione delle attività artigianali tipiche e manifatturiere tradizionali</li> <li>- Adeguamento, ampliamento e realizzazione di strutture ricettive, ricreative e complementari</li> <li>- Realizzazione di reti di imprese per la promozione e la gestione dell'offerta turistica locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese singole e/o associate; enti pubblici e loro consorzi; CCMM; GAL; organismi di partenariato istituzionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>- 50 zone svantaggiate;</li> <li>- + 5 giovani;</li> <li>- 100 patrimonio non produttivo;</li> <li>- 75 patrimonio produttivo</li> </ul>	

N.B: Lombardia, P.A. Trento, Emilia R., Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata non prevedono questa misura. La Valle d'Aosta attua questa misura ricorrendo esclusivamente a fondi regionali.

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

La Liguria, la provincia di Bolzano, il Friuli, l'Umbria, la Campania, la Calabria e la Sardegna hanno previsto, inoltre, il sostegno ad interventi infrastrutturali, volti a migliorare la fruizione turistica del territorio, e ad investimenti per la valorizzazione delle risorse locali, comprese le attività artigianali tradizionali. Ricadono nell'ambito degli interventi infrastrutturali la sistemazione di sentieri, la creazione di punti di informazione e di aree ricreative collegate alla realizzazione di itinerari turistici tematici, l'istituzione di centri di documentazione, gli interventi di ripristino ambientale, il recupero del patrimonio edilizio da destinare a ricettività turistica e ad attività ricreative e la realizzazione di percorsi attrezzati. Per la valorizzazione delle risorse locali sono stati previsti interventi quali la produzione di materiale informativo, esposizioni per la valorizzazione delle tradizioni locali, iniziative di animazione volte al recupero delle tradizioni e la realizzazione di reti di imprese per la promozione e la gestione dell'offerta turistica locale.

Il contributo pubblico per queste azioni è del 100% per gli interventi sul patrimonio non produttivo e per quelli di valorizzazione della cultura locale. Per le attività realizzate da enti pubblici il tasso di partecipazione varia tra il 90% ed il 100%, a seconda delle specifiche scelte effettuate nei programmi. Per gli interventi di ripristino ambientale e del territorio montano o per la sistemazione di sentieri alpestri il Friuli e la provincia di Bolzano applicano un tasso dell'80%. I tassi applicati agli investimenti realizzati da privati che riguardano elementi del patrimonio produttivo, a fini di conservazione, variano tra il 70 e il 75%. Infine, nel caso di investimenti generatori di entrate realizzati da privati, quali il recupero del patrimonio edilizio da destinare a ricettività turistica o ad attività ricreative, generalmente, il tasso di contribuzione pubblica previsto è pari al 40%, con una maggiorazione del 10% per le zone svantaggiate; inoltre, gli aiuti sono concessi in applicazione del regime *de minimis*. Si tratta, tuttavia, di casi residuali nell'ambito delle tipologie di intervento appena analizzate e che si prefigurano solo in tre regioni (Friuli, Calabria e Sardegna).

Il Piemonte, infine, ha individuato alcune iniziative non ricollocabili nelle categorie precedentemente analizzate. In particolare, prevede studi e analisi di settore, interventi per la progettazione di nuovi prodotti, la realizzazione di supporti multimediali e opuscoli informativi, specificamente mirati al sostegno dell'artigianato tipico. Il contributo pubblico per queste azioni è del 100%.

Per questa misura sono abbastanza numerose le Regioni che attribuiscono una priorità nella concessione degli aiuti a investimenti realizzati in zone specifiche, variamente delimitate. Si tratta di Piemonte (Comunità montane), Liguria (parchi naturali e altre zone sensibili individuate a livello regionale), Veneto (zone di montagna), Friuli (zone svantaggiate), Toscana (comuni inferiori ai quindicimila abitanti) e Calabria (aree PIAR). Inoltre, una delle amministrazioni ha riservato la realizzazione di determinate azioni solo ad alcune aree del territorio regionale. È il caso della provincia di Bolzano che prevede un'azione ad hoc per l'agriturismo nelle imprese localizzate in zone svantaggiate. Infine, le Marche, il Lazio e la Campania riservano l'attuazione di tutte le azioni previste nella misura solo ad alcune aree del territorio regionale. Nelle Marche si tratta dei comuni che appartengano a una Comunità montana e che abbiano subito un forte spopolamento. Il Lazio ha effettuato una zonizzazione del territorio regionale sulla base della quale sono state individuate delle zone marginali cui viene indirizzata questa misura. In Campania gli interventi individuati verranno applicati solo nelle aree PIAR.

### **13.2.3 Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità (misura m)**

La misura *Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità* si riferisce ad interventi che hanno la specifica finalità di agevolare la diffusione delle produzioni agro-alimentari tipiche, quale elemento in grado di accrescere la competitività dei territori rurali. Gli interventi previsti in questo ambito, a differenza di quelli contemplati dalla misura g (miglioramento delle condizioni di trasfor-



mazione e commercializzazione dei prodotti agricoli), non sono esplicitamente rivolti al conseguimento di obiettivi di efficienza settoriale ma piuttosto alla valorizzazione delle produzioni locali di qualità. Il perseguimento di tale finalità ha delle ovvie conseguenze anche in termini di competitività settoriale, tuttavia, nel disegno del legislatore i risultati principali dell'applicazione di tale strumento sono destinati a prodursi in termini di sviluppo delle aree rurali.

In relazione alle sue finalità, l'applicazione di tale misura è, di norma, limitata alle sole produzioni di qualità riconosciute a livello comunitario, in particolare:

- prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) e indicazione geografica tipica (IGP) (reg. (CE) 2081/92);
- prodotti che abbiano ottenuto una attestazione di specificità (reg. (CE) 2082/92);
- prodotti biologici (reg. (CE) 2092/91; reg. (CE) 1804/99);
- vini a denominazione di origine controllata (DOC) e/o garantita (DOCG) e con indicazione geografica tipica (IGT) (Legge 164, del 10/02/92).

Ai fini dell'applicazione di tale misura alcune regioni considerano anche le produzioni agricole di qualità per le quali sia in corso di registrazione una denominazione di origine ai sensi del reg. (CE) 2081/92 e i prodotti tradizionali individuati a livello nazionale nell'ambito del D.Lsl. 173/98.

Quasi tutte le regioni prevedono incentivi per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli rivolti sia alle imprese e alle loro diverse forme associative che agli enti responsabili per la supervisione dell'uso delle denominazioni di origine e dei marchi biologici e di qualità. Gli obiettivi operativi perseguiti attraverso tali incentivi sono il potenziamento del sistema di controllo e certificazione dei prodotti di qualità, l'attuazione di programmi di certificazione e controllo a livello aziendale e la concentrazione dell'offerta attraverso il sostegno alle associazioni di produttori e la realizzazione di strutture collettive di commercializzazione. Le principali tipologie di intervento previste dai programmi regionali riguardano:

- il sostegno all'associazionismo dei produttori agricoli;
- il sostegno a progetti collettivi per il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità;
- gli incentivi all'introduzione e certificazione di sistemi per la gestione e l'assicurazione della qualità (certificazione dei sistemi di qualità in base alla norma UNI EN ISO 9000; certificazione dei sistemi di gestione ambientale ai sensi della norma UNI EN ISO 14000; certificazione dei sistemi di gestione per l'autocontrollo igienico secondo la metodologia HACCP);
- gli investimenti per la costituzione di consorzi di tutela e altri organismi preposti alla supervisione dell'uso dei marchi di qualità;
- gli investimenti per il miglioramento dell'attività di controllo e autocontrollo svolta dai suddetti organismi;
- le spese per studi e progettazione e più specificamente per studi di preparazione per l'applicazione di denominazioni di origine e attestazioni di specificità, per la progettazione e realizzazione grafica di marchi, etichette e confezioni, per la definizione di nuovi disciplinari o la verifica e revisione di disciplinari esistenti.

Le prime due tipologie di intervento hanno l'obiettivo di favorire la concentrazione dell'offerta attraverso il sostegno all'avviamento delle associazioni di produttori e la realizzazione di strutture e/o progetti collettivi per il miglioramento della commercializzazione. Nel primo caso, i destinatari possono essere sia associazioni di produttori riconosciute (ad esempio in Veneto) che imprese agricole associate e loro consorzi (come nel caso del Piemonte). In Veneto gli aiuti per l'avviamento di dette associazioni sono concessi nella misura del 50% (75% nelle zone svantaggiate). In Piemonte il

sostegno copre l'80% dei costi amministrativi nel primo anno, con una riduzione del 20% per ciascun anno di esercizio successivo.

La seconda tipologia di intervento è prevista da un maggior numero di regioni (Piemonte, Lombardia, Bolzano, Friuli, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Basilicata, Calabria e Sicilia). In tale ambito sono finanziati investimenti per l'allestimento di spazi vendita interaziendali e centri di commercializzazione, realizzazione di osservatori di filiera e enoteche regionali, creazione di banche dati in rete e siti internet per l'e-commerce, avviamento di organismi di commercializzazione, realizzazione di servizi di supporto alle imprese e di progetti di promozione e marketing del territorio regionale o dei prodotti agricoli di qualità (esposizioni permanenti, manifestazioni, siti web, workshop, portali per le produzioni regionali etc.). Le iniziative strettamente finalizzate alla commercializzazione dei prodotti (punti vendita, iniziative per l'e-commerce, etc.), sono dirette principalmente alle aziende agricole associate. Gli altri interventi possono essere realizzati da associazioni di produttori, cooperative agricole, consorzi o enti pubblici. Infine, in alcuni casi è la regione che si fa carico dell'attuazione di alcune azioni specifiche (Marche, Umbria, Sicilia) quali la redazione di disciplinari di produzione o la realizzazione di osservatori di filiera. Il tasso di cofinanziamento pubblico previsto varia tra il 40% (Bolzano, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Basilicata, Calabria) e il 50% (Piemonte, Lombardia, Friuli). In Umbria, sia per l'avviamento di organismi di commercializzazione che per le altre iniziative finalizzate alla commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità (progetti di marketing, esposizioni permanenti, acquisizione di servizi telematici, etc.), il contributo concesso è pari all'80%. Nella stessa Regione per la realizzazione di servizi di supporto alle imprese, assimilabili alle prestazioni di assistenza tecnica nel settore agricolo contemplate negli orientamenti comunitari (punto 14), l'aiuto previsto è pari al 100% delle spese ammissibili. Alcuni piani regionali, inoltre, differenziano gli aiuti in relazione agli obiettivi o ai contenuti degli specifici interventi (Bolzano, Calabria), ai soggetti che li realizzano (Marche e Basilicata) o alla loro localizzazione in zone montane e/o svantaggiate (Lombardia, Bolzano, Marche e Basilicata). Nella metà dei piani che contemplano tale tipologia di aiuti (Piemonte, Lombardia, Friuli, Emilia Romagna, Umbria) non è stato individuato un tetto di spesa per intervento. Negli altri casi è stato fissato un massimale di investimento in base alla regola *de minimis*.

Gli incentivi per l'introduzione di sistemi per la gestione e l'assicurazione della qualità sono previsti da 9 piani regionali (Liguria, Lombardia, Veneto, Toscana, Marche, Molise, Campania, Calabria, Sardegna) e sono accordati ad imprese agricole o agro-alimentari, singole e/o associate. Il tasso di contribuzione pubblica applicato è generalmente del 50%. Le Marche prevedono un contributo più alto (70%) esclusivamente a sostegno delle spese connesse alla redazione dei manuali HACCP e della qualità dei sistemi aziendali, mentre la Calabria e la Liguria prevedono un contributo inferiore (40%, con una maggiorazione del 10% per i progetti PIF in Calabria). Alcune regioni stabiliscono, inoltre, una differenziazione dei tassi a seconda dei soggetti<sup>6</sup> (imprese agricole o agroalimentari) o della finalità per cui si introduce un sistema di assicurazione della qualità<sup>7</sup> (certificazione dei sistemi di qualità; certificazione dei sistemi di gestione ambientale o certificazione dei sistemi di gestione per l'autocontrollo igienico). La maggiore parte delle regioni (Veneto, Toscana, Marche, Molise) ha individuato un massimale di aiuto, variabile tra i 25.000 e i 100.000 euro per beneficiario, mentre la Calabria e la Sardegna fanno riferimento al regime *de minimis*. In Liguria, infine gli aiuti concessi non possono superare il 5% della PLV dei produttori interessati dagli interventi.

Le rimanenti tipologie di azioni sono essenzialmente rivolte al potenziamento del sistema di controllo e certificazione dei prodotti di qualità. A questo scopo, diverse amministrazioni regionali (Liguria, Veneto, Friuli, Toscana, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna) concedo-

6 È questo il caso della Lombardia che per l'introduzione di piani di autocontrollo igienico sanitario prevede un contributo pubblico pari all'80% nel caso delle imprese agricole.

7 Il Veneto prevede un tasso di contribuzione pubblica pari al 70% per l'introduzione di sistemi di gestione ambientale.

no aiuti per l'avviamento di consorzi di tutela e/o delle strutture accreditate per il controllo e la certificazione della qualità dei prodotti e/o per il loro potenziamento e ampliamento. Destinatari di tali interventi possono essere, oltre ai consorzi di tutela e ai suddetti organismi accreditati, anche imprese agricole e agroalimentari associate, cooperative agricole e associazioni di produttori. Per tale tipologia di sostegno 4 regioni (Veneto, Toscana, Sicilia, Sardegna) fanno riferimento a quanto stabilito dagli orientamenti comunitari relativamente alle sovvenzioni concesse alle associazioni dei produttori, fissando l'importo degli aiuti nel primo anno al 100% dei costi di avviamento, con una riduzione del 20% per ciascuno degli anni di esercizio successivi, fino al quinto. La Puglia fissa la percentuale di contribuzione pubblica all'80% dei costi ammissibili, mentre le altre amministrazioni prevedono un tasso di cofinanziamento del 40% (Liguria, Friuli, Lazio, Basilicata) o al più del 50% (Molise). Il Friuli e la Basilicata prevedono una maggiorazione del 10% per le zone svantaggiate.

Il sostegno agli studi e alla realizzazione di progetti finalizzati alla valorizzazione delle produzioni di qualità, previsto in diversi piani regionali (Liguria, Lombardia, Bolzano, Friuli, Marche, Campania, Puglia, Sardegna), può essere accordato a consorzi di tutela e ad altri organismi accreditati per il controllo della qualità, ad imprese agricole e agro-alimentari associate, a cooperative agricole, associazioni di produttori, organizzazioni professionali e società di servizio. In Campania possono accedere a questa tipologia di sostegno anche i GAL. Nelle Marche la Regione si fa carico della realizzazione di disciplinari di produzione, ricerche di mercato e studi di fattibilità per lo sviluppo della qualità dei prodotti. In questo caso, ovviamente l'azione è finanziata al 100% con i fondi stanziati per il PSR. In Liguria, Lombardia, Campania e Sardegna il tasso di contribuzione pubblica è compreso tra il 40% ed il 50% delle spese ammesse. Friuli, Bolzano e Puglia prevedono una copertura delle spese connesse per studi e progettazione quasi totale (tra l'80% e il 100%).

Nel complesso, per gli interventi previsti da questa misura sono davvero poche le amministrazioni che individuano una qualche forma di priorità territoriale. Il Friuli prevede una specifica azione per la realizzazione di centri di commercializzazione di prodotti tipici, diretta alle comunità montane, ai comuni e a consorzi e associazioni tra produttori agricoli, riservata alle zone svantaggiate. Il Molise e la Basilicata attribuiscono una priorità, nell'assegnazione degli aiuti concessi a titolo di questa misura, agli areali riconosciuti dai disciplinari dei prodotti DOC, DOP, IGP e IGT.

### **13.3 L'intensità del sostegno e le risorse finanziarie previste**

Abbiamo visto come nei diversi contesti regionali in fase di programmazione sia stato attribuito alle misure di diversificazione un ruolo importante nel sostegno allo sviluppo dei territori rurali. Tuttavia, è ovvio che l'effettivo conseguimento di tale obiettivo dipende, oltre che dalla loro corretta allocazione tra aree in funzione dei fabbisogni di intervento, dalle quantità di risorse rese disponibili. L'ammontare delle risorse pubbliche deve, infatti, raggiungere una massa critica tale da consentire di incidere in maniera significativa sull'ampliamento degli sbocchi occupazionali, in settori collegati con l'agricoltura, nelle aree rurali interessate. Inoltre, l'entità dei singoli incentivi concessi deve essere congrua e tale da consentire l'avvio o il consolidamento di iniziative suscettibili di una continuità nel futuro.

Su quest'ultimo aspetto, occorre osservare che la tendenza generale è quella di fissare l'entità dell'aiuto sui livelli massimi possibili, compatibilmente con la normativa comunitaria. Tuttavia, non sempre i tassi di contribuzione pubblica sono allineati a quelli massimi concedibili. Si tratta di una scelta motivata dalla volontà politica di allargare quanto più possibile il numero dei potenziali beneficiari degli interventi.

### Schema 13.3 - Le tipologie di intervento e i destinatari misura commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità

	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Prodotti di qualità
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allestimento di spazi di vendita interaziendali</li> <li>- Aiuti di avviamento ad associazioni o gruppi di imprese per la commercializzazione dei prodotti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole associate</li> <li>- Imprese agricole associate; consorzi di imprese</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50</li> <li>- 80 primo anno;</li> <li>- 60 secondo anno;</li> <li>- 40 terzo anno;</li> <li>- 20 quarto anno</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti biologici (zootecnia) (reg. (Ce) 1804/99);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992</li> </ul>
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Studi e progettazione (studi di preparazione per l'applicazione di denominazioni di origine e attestazioni di specificità; progettazione e realizzazione grafica di marchi, etichette e confezioni; definizione di nuovi disciplinari, verifica e revisione di disciplinari esistenti);</li> <li>- Progettazione e realizzazione di sistemi innovativi di commercializzazione (attraverso la creazione/utilizzo di banche dati in rete e implementazione di siti internet, etc.)</li> <li>- Attuazione di programmi di certificazione e controllo (investimenti per l'adeguamento organizzativo e strutturale necessari allo svolgimento dell'attività di auto-controllo relativa alle produzioni a denominazione di origine; costi di messa a regime dei controlli obbligatori previsti per le denominazioni di origine; investimenti per l'implementazione di sistemi di gestione per la qualità certificati; implementazione di sistemi di gestione ambientale; realizzazione di piani di autocontrollo igienico-sanitario)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consorzi di tutela; associazioni di produttori; consorzi di cooperative; associazioni ed enti pubblici o privati senza scopo di lucro; regione ed enti locali</li> <li>- Imprese agricole e agro-alimentari singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50</li> <li>- 80 zone montane</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992</li> </ul>
P.A. Bolzano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno a progetti collettivi per il consolidamento e il miglioramento della produzione, della lavorazione, della trasformazione, della commercializzazione e della garanzia qualitativa dei prodotti agricoli</li> <li>- Aiuti a progetti collettivi per l'ottenimento di marchi di qualità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole;</li> <li>- associazioni di proprietari, usufruttuari, affittuari, conduttori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti: 40; 50 zone montane;</li> <li>- 60 promozione;</li> <li>- 80 sviluppo e realizzazione di progetti</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti biologici (zootecnia) (reg. (Ce) 1804/99)</li> </ul>
Veneto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivazione dei sistemi di certificazione della qualità: introduzione e certificazione di sistemi per la gestione e l'assicurazione della qualità e studio e realizzazione di sistemi di certificazione di prodotto</li> <li>- Incentivazione dei sistemi di certificazione della qualità: costituzione e sostegno degli organismi di riferimento per la gestione di produzioni di qualità (consorzi di tutela e associazioni di produttori)</li> <li>- Sostegno dell'associazionismo dei produttori agricoli (contributi di avviamento e programmi annuali di attività)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole e agroalimentari, singole e/o associate, e loro cooperative consorzi e società consorzi; associazioni di produttori; consorzi di tutela</li> <li>- Associazioni e organizzazioni di produttori riconosciute</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50;</li> <li>- 70 sistemi di gestione ambientale</li> <li>- Avviamento (max 5 anni):</li> <li>- 100 e digressione annua 20;</li> <li>- 50 altre azioni</li> <li>- 50;</li> <li>- 75 zone svantaggiate</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992;</li> <li>- normativa regionale istitutiva del marchio di qualità</li> </ul>
Friuli V.G.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorizzazione delle produzioni agricole di qualità (studi, indagini e sperimentazioni, spese per il conseguimento di certificazioni di qualità)</li> <li>- Commercializzazione delle produzioni locali nei territori montani (realizzazione centri di commercializzazione di prodotti tipici)</li> <li>- Potenziamento del sistema di controllo e certificazione dei prodotti di qualità (investimenti per potenziare le strutture accreditate per la certificazione della qualità)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Associazioni di produttori; imprese agricole e/o di trasformazione associate</li> <li>- CCMM e Comuni; consorzi e associazioni tra produttori agricoli</li> <li>- Organismi certificatori pubblici o privati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100</li> <li>- 50</li> <li>- 40; 50 zone svantaggiate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riservata a zone svantaggiate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992;</li> <li>- marchi di qualità regionali (EBSA)</li> </ul>
Liguria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduzione di sistemi di qualità e servizi per la certificazione di qualità</li> <li>- Investimenti per la costituzione di consorzi di tutela</li> <li>- Studi e progettazione (studi di mercato per la pianificazione delle produzioni B11 progettazione delle confezioni, realizzazione del logo specifico)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismi accreditati per il controllo dei prodotti certificati; associazioni di produttori agricoli; consorzi di tutela; cooperative e associazioni per la commercializzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992</li> </ul>
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per l'allestimento di spazi di vendita diretta per prodotti consorziati;</li> <li>- Creazione di nuovi canali di commercializzazione (sistemi in rete, spazi e metodi innovativi, e-commerce, indagini di mercato, verifica e revisione di disciplinari, ideazione nuovi disciplinari, programmi di certificazione e controllo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperative, consorzi, associazioni di produttori agricoli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Iop (reg. (Ce) 2081/92);</li> <li>- AS (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti tutelati ai sensi del reg. (Ce) 535/97;</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992;</li> <li>- prodotti certificati ex L.R. 28/10/1999</li> </ul>

(segue)

	<b>Interventi ammissibili</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Contributo pubblico</b>	<b>Priorità territoriali</b>	<b>Prodotti di qualità</b>
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per l'avviamento o l'ampliamento degli organismi di riferimento per la gestione di produzioni di qualità (consorzi di tutela e associazioni di produttori)</li> <li>- Investimenti per l'introduzione di sistemi per la gestione e l'assicurazione della qualità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprenditori agricoli associati</li> <li>- Imprese agricole e alimentari singole o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100 e digressione annua 20 (max 5 anni)</li> <li>- 50</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icp (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icp legge n. 164, 10/02/1992;</li> <li>- prodotti tutelati ex L.R. n. 25/99 del 15 aprile 1999</li> </ul>
Umbria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributo alla realizzazione di progetti e servizi finalizzati alla vendita dei prodotti agricoli di qualità (progetti di marketing, esposizioni permanenti, servizi telematici per e-commerce, manifestazioni, workshops, etc.)</li> <li>- Avviamento di organismi di commercializzazione</li> <li>- Servizi di supporto alla commercializzazione di prodotti agricoli e alimentari di qualità tradizionali (servizi alle imprese, predisposizione disciplinari di qualità, garanzie sui contratti "future")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro agroalimentare dell'Umbria; organismi di filiera; aziende agricole singole e/o associate</li> <li>- Organismi di filiera</li> <li>- Centro agroalimentare dell'Umbria; Parco Tecnologico Agroalimentare; Regione; aziende agricole singole e associate (fondo di garanzia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 80</li> <li>- 100</li> </ul>		
Marche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorizzazione dei prodotti tradizionali e di qualità (spese per la redazione di disciplinari di produzione; ricerche di mercato; studi di fattibilità per lo sviluppo della qualità dei prodotti; etc)</li> <li>- Certificazione di qualità (spese per la predisposizione di disciplinari di produzione, spese per la redazione dei manuali HACCP e dei manuali della qualità dei sistemi aziendali)</li> <li>- Sistemi innovativi di commercializzazione (recupero, adeguamento, ampliamento o creazione di punti vendita; creazione e gestione di un sito web per la promozione e marketing del territorio regionale; spese per l'acquisto di manifesti elettronici e la registrazione presso motori di ricerca)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regione Marche</li> <li>- Aziende agro-alimentari singole e/o associate; associazioni di produttori agricoli</li> <li>- Regione Marche; imprese agricole associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100</li> <li>- 70</li> <li>- 40;</li> <li>- 50 zone svantaggiate;</li> <li>- 5 giovani</li> <li>- 100 Regione</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icp (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti tradizionali ai sensi del D.Ls. n° 173/98</li> </ul>
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti per la commercializzazione dei prodotti di qualità (realizzazione di reti informatiche e archivi per le attività di commercializzazione dei prodotti di qualità; realizzazione di servizi di collegamento con il programma nazionale "Agro-web" per la borsa merci telematica)</li> <li>- Interventi per incentivare la qualità dei prodotti (investimenti per la realizzazione di servizi per la certificazione della qualità; spese di avviamento di consorzi di tutela produzioni tipiche)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole associate, associazioni di produttori, cooperative agricole e loro consorzi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icp (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91)</li> </ul>
<b>obiettivo 1</b>					
Molise	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno per l'introduzione di sistemi di gestione e assicurazione della qualità</li> <li>- Sostegno nei confronti degli organismi che gestiscono le attività di tutela e valorizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole e agroalimentari</li> <li>- Consorzi di tutela; associazioni di produttori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aree riconosciute e in via di approvazione dai disciplinari dei prodotti Doc, Dop, Icp e Icp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icp (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti biologici (zooteccia) (reg. (Ce) 1804/99);</li> <li>- prodotti tutelati ai sensi del reg. (Ce) 535/97;</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icp legge n. 164, 10/02/1992;</li> <li>- prodotti tradizionali ai sensi del D.Ls. n° 173/98;</li> <li>- prodotti consorzio "Formaggi del Tratturo" - P.O.P. Molise 94-99</li> </ul>
Campania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno ad attività connesse allo sviluppo della qualità dei prodotti (ricerche di mercato, ideazione e progettazione del prodotto, inclusi i costi connessi alla preparazione delle domande di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle attestazioni di specificità)</li> <li>- Incentivi per l'introduzione di sistemi per il controllo della qualità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole e agroindustriali associate; GAL; organizzazioni dei produttori</li> <li>- Imprese agricole e agroindustriali singole e/o associate; GAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icp (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91)</li> </ul>
Puglia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno alla realizzazione di studi per l'individuazione di prodotti suscettibili di tutela, di processi produttivi innovativi, per la definizione di standard di qualità di prodotto e di processo, studi per l'individuazione di tecniche avanzate per il risanamento e la diagnosi fitopatologica</li> <li>- Aiuti di avviamento per la costituzione di consorzi di tutela e di organismi commerciali, nonché di organismi associativi con lo scopo di introdurre marchi di qualità e sistemi di controllo e certificazione della qualità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole; organismi pubblici e privati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100 investimenti pubblici</li> <li>- 80 investimenti privati</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icp (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. (Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91)</li> </ul>

(segue)

	<b>Interventi ammissibili</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Contributo pubblico</b>	<b>Priorità territoriali</b>	<b>Prodotti di qualità</b>
Basilicata	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti materiali finalizzati alla commercializzazione di prodotti di qualità e biologici (compresi punti vendita aziendali e loro adeguamento igienico sanitario)</li> <li>- Aiuti per la costituzione e l'avviamento di associazioni e/o consorzi per l'erogazione di servizi di certificazione, controllo, autocontrollo e tutela di prodotti tipici e di qualità</li> <li>- Creazione di una rete di commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità (anche e-commerce)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole singole e/o associate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40;</li> <li>- 50 zone svantaggiate;</li> <li>+ 5 giovani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aree riconosciute dai disciplinari dei prodotti Doc, Dop, Igp e Icr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icr (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992</li> </ul>
Calabria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivi per attività connesse allo sviluppo della qualità dei prodotti agricoli di base e trasformati (creazione di marchi, avvio e costituzione consorzi, attività promozionali, introduzione di sistemi per il controllo della qualità, ammodernamento dei sistemi di produzione ecc.)</li> <li>- Sostegno alla creazione di reti telematiche per il commercio elettronico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese agricole e di trasformazione, singole e/o associate; cooperative di produzione, trasformazione e commercializzazione; associazioni di produttori; consorzi agricoli; consorzi di tutela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40; +10 PIF;</li> <li>- 100 investimenti immateriali; ammodernamento dei sistemi produttivi;</li> <li>- 30; 40 zone svantaggiate</li> <li>+ 10 PIF</li> </ul>		
Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzazione di una enoteca regionale, di 4 osservatori di filiera, di un portale per le produzioni regionali</li> <li>- Sostegno ai consorzi di tutela e di commercializzazione per l'avviamento e l'implementazione dei sistemi di controllo per la certificazione della qualità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regione; enti o consorzi pubblici e/o misti</li> <li>- Consorzi di tutela e commercializzazione; enti o consorzi pubblici e/o misti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100</li> <li>- Avviamento (max 5 anni);</li> <li>- 100 e digressione annua 20;</li> <li>- 50 altre azioni</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icr (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992</li> </ul>
Sardegna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduzione di sistemi per la gestione e l'assicurazione della qualità</li> <li>- Aiuti per le attività di controllo svolte da organismi indipendenti sull'uso delle denominazioni di origine, attestazioni di specificità e marchi di qualità</li> <li>- Aiuti per la predisposizione dell'istruttoria per il riconoscimento di marchi di origine</li> <li>- Ricerche di mercato, studi tecnici di fattibilità e progettazione a sostegno delle attività connesse allo sviluppo della qualità dei prodotti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperative di produzione; cooperative di trasformazione e commercializzazione, consorzi, associazioni di produttori, società consortili</li> <li>- Associazioni di produttori; comitati promotori (circolare MPAF n.4/2000)</li> <li>- Cooperative di produzione, trasformazione e/o commercializzazione, consorzi, associazioni di produttori, società consortili, organizzazioni professionali, società di servizio, enti pubblici e loro consorzi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50</li> <li>- 100 e digressione annua (max 6 anni);</li> <li>- 50</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dop e Icr (reg. Ce) 2081/92);</li> <li>- As (reg. Ce) 2082/92);</li> <li>- prodotti biologici (reg. (Ce) 2092/91);</li> <li>- prodotti Docc, Doc, Icr legge n. 164, 10/02/1992</li> </ul>

*N.B: Trento e Abruzzo non prevedono questa misura. In Valle d'Aosta la misura è attivata esclusivamente con fondi regionali.*

*Fonte: elaborazioni INEA su dati Por e Psr.*

In termini di entità delle risorse loro destinate, il ruolo delle misure volte alla diversificazione economica nelle aree rurali (art. 33, reg. (CE) 1257/99) è, sia nel Centro-Nord che in obiettivo 1, limitato. La quota di risorse assegnata a tali misure, che sono legate allo sviluppo del territorio e potenzialmente destinabili ad una platea più ampia di quella degli imprenditori agricoli, seppure con alcune eccezioni (Calabria, Basilicata e Sicilia al Sud e Toscana, Marche e Friuli nel Centro-Nord), non supera nel complesso il 5-6% della spesa totale programmata (tabella 13.1).

In realtà, oltre alle risorse previste nell'ambito dei piani cofinanziati dall'UE, andrebbero considerati i 31 Meuro destinati agli interventi di diversificazione che sono finanziati esclusivamente con risorse nazionali (aiuti di Stato, vedi capitolo 15). Ad ogni modo, l'incidenza in termini finanziari delle tre misure considerate sulla dotazione complessivamente stanziata in Italia per lo sviluppo rurale rimarrebbe, sostanzialmente, invariata.

**Tab. 13.1 - Spesa pubblica prevista per gli interventi di diversificazione (milioni di euro)**

Regione	misura <i>m</i>	misura <i>p</i>	misura <i>s</i>	Totale Piano (spesa pubblica)	Percentuali			
	a	b	c	d	a/d	b/d	c/d	(a+b+c)/d
Piemonte	8,0	13,0	9,2	868,5	0,9	1,5	1,1	3,5
Valle d' Aosta	-	-	-	119,1	-	-	-	-
Lombardia	5,2	6,9	-	805,4	0,6	0,9	-	1,5
Trento*	-	3,3	-	210,2	-	1,6	-	1,6
Bolzano	0,8	7,0	0,8	265,9	0,3	2,6	0,3	3,2
Veneto	8,3	13,5	0,8	666,6	1,2	2,0	0,1	3,4
Friuli V.G.	5,4	-	9,0	213,0	2,5	-	4,2	6,8
Liguria	0,9	7,0	2,7	210,7	0,4	3,3	1,3	5,0
Emilia R.	15,8	13,6	-	852,2	1,9	1,6	-	3,5
Toscana	4,0	37,2	24,0	730,4	0,5	5,1	3,3	8,9
Umbria	7,3	4,9	2,8	402,6	1,8	1,2	0,7	3,7
Marche	4,5	19,3	5,5	450,8	1,0	4,3	1,2	6,5
Lazio	11,7	8,8	8,8	585,4	2,0	1,5	1,5	5,0
Abruzzo	-	12,0	-	292,6	-	4,1	-	4,1
<b>Totale</b>	<b>71,8</b>	<b>146,6</b>	<b>63,6</b>	<b>6.673,4</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>	<b>1,0</b>	<b>4,2</b>
Molise	1,0	1,5	-	88,3	1,1	1,7	-	2,8
Campania	5,5	18,3	21,0	906,1	0,6	2,0	2,3	4,9
Puglia	8,7	4,1	-	712,0	1,2	0,6	-	1,8
Basilicata	4,0	16,5	-	302,4	1,3	5,5	-	6,8
Calabria	6,1	69,0	5,0	820,5	0,7	8,4	0,6	9,8
Sicilia	20,0	44,0	28,0	1.375,4	1,5	3,2	2,0	6,7
Sardegna	20,0	24,0	3,7	812,2	2,5	3,0	0,5	5,9
<b>Totale</b>	<b>65,3</b>	<b>177,4</b>	<b>57,8</b>	<b>5.016,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,5</b>	<b>1,2</b>	<b>6,0</b>
<b>Totale generale</b>	<b>137,1</b>	<b>323,9</b>	<b>121,3</b>	<b>11.690,2</b>	<b>1,2</b>	<b>2,8</b>	<b>1,0</b>	<b>5,0</b>

\* Il piano prevede uno stanziamento unico per le misura *p* ed *s*. La dotazione finanziaria imputata nella presente tabella alla misura *p* è in realtà riferita ad entrambe le misure.

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Se si guarda al totale Italia, la quantità di risorse più consistente (3% del totale FEOGA) è stata destinata alla misura *p* (diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini). Agli interventi per la commercializzazione dei prodotti di qualità e l'incentivazione delle attività turistiche

e artigianali è stato assegnato un ruolo decisamente marginale in termini di finanziamenti (1,2% e 1%, rispettivamente).

In media la quota di risorse complessivamente attribuite alle misure qui considerate è più elevata nelle regioni obiettivo 1 (6%), rispetto a quelle del Centro-Nord (4%). Inoltre, nel primo caso si rileva una decisamente maggiore concentrazione sulla misura *p*, cui va quasi il 4% delle risorse totali, contro il 2% del Centro-Nord.

Sarebbe stato interessante, inoltre, verificare la distribuzione delle risorse tra le diverse tipologie di intervento previste nell'ambito di ciascuna misura. Tale valutazione non è stata effettuata, perché nell'ambito del processo di programmazione le risorse complessivamente attribuite alle singole misure non sono state, generalmente, ripartite tra le tipologie di intervento finanziabili. La distribuzione dei fondi pubblici tra le specifiche azioni contemplate dai piani potrà, quindi, essere valutata solo in fase di attuazione in termini di spesa effettivamente realizzata.



## CAPITOLO 14

# GLI INTERVENTI NEL SISTEMA DELLA FORMAZIONE E DEI SERVIZI ALLE IMPRESE

### 14.1 Gli interventi nel sistema della formazione

Nell'attuale periodo di programmazione sono previste azioni specifiche a favore della formazione in agricoltura con il finanziamento del FEOGA. Questo tipo di intervento rappresenta una novità rispetto alle precedenti programmazioni, nelle quali la formazione aveva un posto estremamente marginale, comparando solo in forma residuale in regolamenti come il 2078/92 e il 950/97. Non tutte le Regioni, poi, avevano attivato tale tipo di intervento.

La formazione, infatti, ha da sempre avuto un posto limitato rispetto alle altre iniziative di politica agricola. Nonostante sia ormai condiviso da più parti che il capitale umano costituisce una risorsa fondamentale per lo sviluppo di una società e di ogni settore economico, nell'agricoltura non si è mai consolidata una cultura in grado di agire con forza in questo campo.

Quasi tutte le Regioni italiane<sup>1</sup> hanno inserito nei programmi la misura *formazione*, che si aggiunge agli interventi previsti dal Fondo sociale europeo (FSE). Come è avvenuto anche in passato, infatti, è il FSE che si occupa in maniera specifica di questo tipo di intervento, anche per la formazione in agricoltura. Spesso però manca un collegamento sistematico tra il sistema formazione e quello agricoltura<sup>2</sup>, a livello nazionale e regionale, con una conseguente scarsa efficacia dei programmi e delle azioni.

Rispetto alle altre misure previste, comunque, l'investimento regionale per la formazione, all'interno del FEOGA, è minimo (tab. 14.1). Le Regioni del Centro-Nord hanno previsto in media un investimento pari allo 0,8% delle risorse dei PSR, con notevoli differenze che vanno dal 4,8% della Liguria allo 0,3% di Umbria e Provincia di Bolzano. La Lombardia ha addirittura un investimento pari a 0,3 milioni di euro, con una percentuale vicinissima allo zero rispetto al costo totale del PSR.

L'impegno delle Regioni dell'obiettivo 1, in termini percentuali, è quasi il doppio rispetto a quelle fuori obiettivo, con una media pari all'1,4% dell'investimento complessivo POR, parte FEOGA. Anche in questo caso le differenze tra le regioni sono notevoli: la Calabria prevede una spesa pari allo 0,2% del totale POR mentre la Sicilia prevede una spesa pari al 2,9%.

La formazione finanziata dal FSE prevede un impegno finanziario nettamente maggiore. Tra le attività previste ci sono anche iniziative indirizzate a soggetti che troveranno impiego o che già sono occupati nel settore agricolo. Tuttavia, risulta difficile quantificare l'impegno in questo senso, visto che non esiste una ripartizione netta e uniforme delle risorse per l'agricoltura nelle diverse regioni. Inoltre, può trovare occupazione nelle aree rurali e agricole anche chi ha frequentato attività di formazione su tematiche "trasversali" ai diversi settori economici, quali l'informatica e la comunicazione, o su aspetti specifici che trovano impiego anche in agricoltura, come il commercio elettronico.

---

<sup>1</sup> Valle d'Aosta, Molise e Puglia non hanno attivato tale misura.

<sup>2</sup> Cfr. Caldarini C., Giarè F. (1999).

**Tab. 14.1 - Risorse FEOGA destinate alla misura Formazione nel periodo di programmazione 2000-2006 (milioni di euro)**

	<b>Formazione</b>	<b>Totale piano</b>	<b>%</b>
Piemonte	4,0	868,5	0,5
Valle d'Aosta	-	119,1	-
Lombardia	0,3	805,4	0,0
Bolzano	0,8	265,9	0,3
Trento	4,0	210,2	1,9
Veneto	5,8	666,6	0,9
Friuli Venezia Giulia	1,0	213,0	0,5
Liguria	10,1	210,7	4,8
Emilia Romagna	7,0	852,2	0,8
Toscana	4,6	730,4	0,6
Umbria	1,1	402,6	0,3
Marche	3,0	450,8	0,7
Lazio	5,8	585,4	1,0
Abruzzo	3,0	292,6	1,0
<b>Totale PSR</b>	<b>50,6</b>	<b>6.673,4</b>	<b>0,8</b>
Molise	-	88,3	-
Campania	11,0	906,1	1,2
Puglia	-	712,0	-
Basilicata	4,0	302,4	1,3
Calabria	1,3	820,5	0,2
Sicilia	40,0	1.375,4	2,9
Sardegna	12,0	812,2	1,5
<b>Totale POR</b>	<b>68,3</b>	<b>5.016,8</b>	<b>1,4</b>
<b>Totale generale</b>	<b>118,8</b>	<b>11.690,2</b>	<b>1,0</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

La misura *formazione* del FEOGA è stata attivata facendo esplicito riferimento all'art. 9 (titolo II, Capo III) del regolamento 1257 del 1999, secondo il quale “la formazione è finalizzata in particolare

- a preparare gli agricoltori al riorientamento qualitativo della produzione, all'applicazione di metodi di produzione compatibili con la conservazione e il miglioramento del paesaggio, con la tutela dell'ambiente, con l'igiene e il benessere degli animali, nonché a impartire loro la formazione necessaria per gestire un'azienda agricola economicamente redditizia e
- a preparare gli imprenditori forestali e le altre persone coinvolte in attività forestali all'applicazione di pratiche di gestione forestale allo scopo di migliorare le funzioni economiche, ecologiche o sociali delle foreste.”

Analizzando in dettaglio gli obiettivi individuati dalle Regioni, si può vedere in effetti una concentrazione dell'attenzione sul primo dei due punti stabiliti dall'art. 9, mentre solo 5 Regioni individuano nel miglioramento delle funzioni economiche, ecologiche o sociali delle foreste un obiettivo perseguibile tramite la formazione.

Come si può vedere dallo schema 14.1, inoltre, esiste una notevole varietà di obiettivi, che vanno dalla valorizzazione delle produzioni (Piemonte, Trento, Liguria), al consolidamento di un tessuto sociale vitale nelle zone rurali (Toscana e Sicilia), al miglioramento dei servizi per lo sviluppo nei territori rurali (Toscana).

## Schema 14.1 - Obiettivi della misura Formazione

	Piemonte	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli V.G.	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Riorientamento qualitativo		•			•	•		•	•		•		•			•	•	
Gestione aziendale compatibile con la tutela dell'ambiente, l'igiene e il benessere animale	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•
Gestione aziendale economicamente redditizia		•	•		•	•		•			•		•			•		
Miglioramento dell'efficienza delle aziende	•								•			•		•	•		•	
Adozione di sistemi di qualità	•										•							
Diversificazione attività produttive			•		•	•			•		•				•		•	•
Applicazione pratiche gestione forestale per migliorare le funzioni economiche, ecologiche e sociali delle foreste		•				•		•			•				•			
Migliorare il livello qualitativo e igienico sanitario nei processi di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	•						•								•			
Qualificazione e valorizzazione delle produzioni	•			•			•											
Migliorare la qualità dei prodotti e dei servizi per lo sviluppo nei territori rurali									•									
Mantenere e consolidare un tessuto sociale vitale nelle zone rurali (qualità della vita)									•								•	
Migliorare le condizioni di vita della popolazione rurale			•															
Promuovere pari opportunità tra uomini e donne									•									
Promuovere e sviluppare una nuova e più attiva "cultura della formazione in agricoltura"				•			•											
Favorire una formazione continua, contestuale, individuale e interattiva				•			•											
Migliorare il livello di professionalità e competitività delle imprese agricole				•			•											
Difendere e ampliare il livello occupazionale nelle aree rurali				•			•											
Progettazione dello sviluppo aziendale e utilizzo di fondi comunitari e nazionali				•			•											
Sviluppo delle nuove funzioni economiche, ecologico-ambientali e sociali dell'azienda agricola					•													
Far conoscere il ruolo e le problematiche dell'agricoltura all'intera popolazione provinciale				•														
Gestione aziendale compatibile con la salvaguardia del paesaggio rurale e innovativi sul piano del risparmio energetico						•												
Miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali regionali																•		
Sviluppo dei territori rurali																•		
Trasferimento conoscenze acquisite attraverso attività di ricerca (POM e POP 1994-99)																	•	
Introduzione di innovazioni che mirano al risparmio idrico e alla corretta lavorazione del suolo															•			

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Di particolare interesse appaiono da questo punto di vista gli interventi previsti dalla Regione Liguria e dalla Provincia autonoma di Trento che individuano anche obiettivi quali:

- la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne;
- lo sviluppo di una nuova e più attiva "cultura della formazione in agricoltura";
- la formazione continua, contestuale, individuale e interattiva.

In questi due casi l'investimento nella formazione è interpretato non solo come strumento per trasferire informazioni e conoscenze, ma anche e soprattutto come leva per lo sviluppo complessivo del settore. Rispetto alle risorse messe a disposizione, però, tali obiettivi appaiono di difficile realizzazione e assumono più che altro il significato di una tendenza ad un maggior impegno a favore di alcune tematiche.

Nell'analizzare gli obiettivi che le Regioni si sono date occorre tuttavia considerare l'esiguità delle risorse messe a disposizione per realizzare le attività di formazione. Obiettivi troppo "alti", che potremmo considerare finalità generali delle politiche agricole e della formazione, non hanno infatti la possibilità di essere perseguite soltanto con gli interventi concretamente realizzabili con questa misura, senza almeno prevedere collaborazioni e sinergie con gli interventi previsti con il FSE, che ha a disposizione risorse ben più cospicue.

Infine, sempre riguardo agli obiettivi, la Sicilia individua nel legame con il sistema ricerca un punto forte della propria programmazione e prevede il trasferimento delle conoscenze acquisite attraverso le attività realizzate con la misura "Innovazioni tecnologiche e trasferimento dei risultati della ricerca" del POM "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" e con il POP 1994-99.

In generale, possono beneficiare dei finanziamenti gli Enti pubblici e privati riconosciuti dalla Regione promotrice, come avviene anche per altre iniziative di formazione. Negli ultimi tempi, infatti, si tende ad escludere il finanziamento indifferenziato della formazione introducendo il meccanismo dell'accreditamento degli enti. Secondo questa procedura, per lo sviluppo della quale il FSE prevede una misura *ad hoc*, possono svolgere attività di formazione le organizzazioni che hanno da Statuto questa finalità e che hanno caratteristiche tecnico-organizzative di qualità determinate da standard regionali e nazionali.

#### Schema 14.2 - Beneficiari della misura Formazione

	Piemonte	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli V.G.	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Enti pubblici	•	•		•	•	•	•	•		•	•	•		•	•	•	•	•
Enti privati	•	•		•	•	•	•	•		•	•	•			•	•	•	•
Associazioni produttori, cooperative, consorzi		•		•	•	•	•		•	•						•		
Imprenditori agricoli					•	•	•	•	•	•	•		•					
Imprese di qualità					•													
Associazioni volontariato					•													
Giovani imprenditori									•				•					
Tecnici/operai							•		•									
Altri soggetti che svolgono attività nelle aziende agricole									•									

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

In diversi casi (7 su 18), comunque, le Regioni individuano come beneficiari della misura anche associazioni di produttori, cooperative e consorzi. Il finanziamento è generalmente legato al coinvolgimento di tali organismi in altre iniziative promosse dal POR o dal PSR.

Diverse Regioni, inoltre, prevedono il finanziamento diretto degli imprenditori agricoli. Si tratta, come vedremo più in dettaglio in seguito, della concessione di assegni formativi che gli imprenditori possono utilizzare per frequentare attività utili per il miglioramento delle proprie competenze e lo sviluppo dell'azienda. Solo la Toscana, infine, prevede tra i beneficiari altri soggetti che svolgono attività nelle aziende agricole, senza però specificare meglio la natura di tali soggetti.

Per quanto riguarda gli utenti (schema 14.3), la situazione presenta una maggiore diversificazione. Tutte le Regioni indicano come utenti principali della formazione gli imprenditori agricoli. La metà delle Regioni indica nei giovani agricoltori un'utenza a cui dare particolare attenzione nell'ambito della misura, in collegamento con quella relativa al primo insediamento. Altri utenti segnalati nella programmazione risultano i dipendenti delle aziende agricole e i tecnici (in entrambi i casi per 9 Regioni). Ampio spazio trovano anche funzionari, dirigenti, amministratori di enti pubblici e privati (imprese, cooperative, consorzi, organizzazioni professionali), anche se non vengono specificati nel dettaglio obiettivi e contenuti della formazione loro indirizzata.

### Schema 14.3 - Utenti delle attività formative

	Piemonte	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli V.G.	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Operatori forestali e agricoli	•	•		•	•	•				•	•					•		
Imprenditori agricoli	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Giovani agricoltori		•	•	•					•			•	•	•		•	•	
Dipendenti		•		•			•			•	•	•		•	•		•	
Tecnici		•		•	•	•	•	•	•	•	•	•						
Funzionari e dirigenti imprese agricole, cooperative, loro associazioni, consorzi, OOPP	•			•			•							•	•	•		
Amministratori, dirigenti, tecnici e dipendenti di Enti pubblici e privati	•					•												
Categorie non agricole (insegnanti, consumatori, albergatori, operatori mense pubbliche, ecc.)				•											•	•		
Altri soggetti attivi nel settore agricolo e rurale			•						•	•		•						•

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Da segnalare alcune Amministrazioni che individuano attività formative indirizzate a utenze non tradizionali, come insegnanti, consumatori, albergatori, operatori delle mense pubbliche (Trento, Basilicata e Calabria) e altri soggetti attivi nel settore agricolo e rurale (Bolzano, Toscana, Umbria, Lazio e Sardegna). Tale scelta risponde a un'esigenza crescente dei consumatori e del mondo extra-agricolo di conoscere i prodotti alimentari, con particolare attenzione al legame con il territorio e le tradizioni locali.

Un'attenzione particolare va posta sulla metodologia indicata per realizzare le attività formative (schema 14.4). La forma più utilizzata risulta essere ancora l'attività d'aula, anche se alcune regioni indicano metodologie diversificate, in relazione all'utenza e agli obiettivi dell'intervento. Le Regioni che presentano una maggiore articolazione sono quelle del Centro-Nord, tra cui spicca la Liguria, che presenta ben 10 tipologie diverse, seguono Trento (7), Veneto e Friuli Venezia Giulia (6) e Lombardia (5). In quest'ultimo caso, tuttavia, l'articolazione prevede metodologie di tipo tradizionale come aula, seminari, stage e visite guidate.

Le Regioni dell'obiettivo 1 danno poche indicazioni rispetto alle metodologie da utilizzare, senza tuttavia lasciare intendere la possibilità di utilizzare diverse tipologie rispetto al tradizionale corso di formazione.

In molti casi l'intervento formativo si configura ancora come corso al quale vengono affiancate altre attività ormai diventate tradizionali nella formazione degli adulti, come lo stage, i seminari e i convegni. Alcune regioni, però, propongono metodologie innovative come il tutoraggio e l'assegno formativo, entrambi presenti in 7 Regioni. Si tratta di iniziative già utilizzate in altri settori della for-

#### Schema 14.4 - Metodologia indicata per la realizzazione delle attività di formazione

	Piemonte	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli V.G.	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Interventi o percorsi formativi <sup>3</sup>		•		•		•	•							•				•
Attività d'aula	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•			•	•	•	
Stage		•		•	•	•	•		•			•				•		
Visite guidate e dimostrative		•		•		•	•											
Seminari		•		•	•	•	•	•		•		•						
Conferenze e convegni							•			•								
Formazione a Distanza	•																•	
Tirocinio formativo											•							
Azioni dimostrative				•			•											
Tutoraggio	•				•	•	•		•		•				•			
Interventi di conoscenza e sensibilizzazione				•			•											
Autoapprendimento	•																	
Assegno formativo per corsi a catalogo o altre iniziative di formazione					•			•	•	•	•		•			•		
Iniziative realizzate con metodi innovativi					•		•											

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

mazione, ma che hanno finora avuto poca diffusione nel mondo agricolo. La Toscana, ad esempio, concentra la propria azione e le relative risorse solo su queste due ultime tipologie di azione, appositamente previste affinché sia massima la sinergia tra gli investimenti previsti e la formazione.

L'azione di tutoraggio si concretizza nell'affiancare al beneficiario dell'intervento formativo un tecnico qualificato che, per un periodo determinato, informa, segue e sostiene, sulla base delle proprie competenze, l'attività del beneficiario nel settore agricolo e forestale seguendo uno specifico programma formativo. L'assegno formativo invece dà la possibilità di partecipare a corsi o stage svolti sul territorio nazionale o comunitario scelti sulla base delle specifiche esigenze dei beneficiari.

Il PSR della Toscana offre un'esauriente descrizione di questi due strumenti. Per quanto riguarda il primo, il soggetto destinatario dell'intervento incarica della redazione del programma formativo un tutor selezionato con procedura di evidenza e selezione pubblica e inserito in un apposito elenco costituito *ad hoc* dall'Agenzia regionale (ARSIA).

Il tutor redige il programma formativo sulla base di programmi tipo approvati dalla Regione Toscana e in base alle esigenze formative del destinatario. Nel programma vanno specificati il bilancio di competenze, il numero di ore previste presso l'azienda del beneficiario, le visite programmate in altre aziende dove sono attuate soluzioni tecniche o organizzative assimilabili a quelle previste dal programma formativo, il numero di incontri di gruppo ritenuti necessari e la loro durata media, gli incontri programmati con operatori, locali e non, aventi esigenze formative affini, la ricaduta dell'intervento formativo sui collaboratori o sui dipendenti del beneficiario, il preventivo finanziario. Il programma formativo viene poi presentato per l'approvazione agli Uffici provinciali; successivamente il tutor diviene responsabile nelle sue fasi attuative.

Si tratta di un'attività a metà tra la formazione e l'assistenza tecnica, finalizzata in maniera particolare a fornire un supporto ai beneficiari delle diverse Misure; tuttavia, non possono svolgere il

<sup>3</sup> In generale, le Regioni hanno indicato con il termine "intervento formativo" un insieme di attività (attività d'aula, stage, visite, seminari, ecc.); la Campania e l'Abruzzo, invece, non hanno dato ulteriori indicazioni sulla tipologia degli interventi previsti.

ruolo di tutor i tecnici e i divulgatori che svolgono questo servizio nelle o per le strutture regionali preposte. Per iscriversi all'elenco dei tutor occorre comunque essere laureati in scienze agrarie o forestali o avere il diploma di perito agrario o agrotecnico.

Secondo la Regione Toscana, il tutor è una figura che unisce competenze tecniche specifiche con competenze formative; deve infatti saper analizzare i bisogni formativi degli operatori agricoli, tracciare percorsi di formazione, informazione e aggiornamento, stabilire un rapporto di fiducia e di stima con gli agricoltori.

La Regione Marche ha istituito anche una Sezione Speciale nell'elenco dei tutor con sottosezioni di settore (metodi biologici, sistemi di qualità, viticoltura, frutticoltura, ecc.) per tenere conto delle esigenze specifiche degli utenti.

L'azione di tutoraggio per Toscana e Marche può essere richiesta anche da più figure di beneficiari (piccoli gruppi di 4 - 6 unità) che presentano un unico programma di tutoraggio in cui è prevista una consistente quota di interventi formativi orientati al lavoro di gruppo; il tutor qui svolge il ruolo di animatore del gruppo e di interfaccia nei confronti di realtà esterne significative. Tali interventi dovranno essere programmati sulla base dell'individuazione, da parte degli stessi richiedenti, di problemi aziendali a carattere specifico, ricadenti tanto nelle aree della produzione quanto in quella commerciale o organizzativo-gestionale.

In questi casi, l'intervento formativo è orientato anche a fornire ai beneficiari la capacità di interazione con gli altri componenti del gruppo nella soluzione di problemi individuati; individuare gerarchie di importanza tra i problemi; identificare gli indicatori utili al monitoraggio del problema; trarre dal confronto con realtà esterne indicazioni utili alla loro soluzione.

La novità più rilevante, oltre alla metodologia utilizzata, sta proprio in questa dimensione del gruppo proposta dalla regione. Infatti, mentre in molti altri paesi del Centro-Nord Europa e degli Stati Uniti i gruppi di discussione sono una tipologia di formazione molto utilizzata, in Italia questo approccio non trova ancora una diffusione adeguata né nelle attività di formazione né in quelle di assistenza tecnica e divulgazione.

Per la Liguria, le imprese agricole che beneficeranno del tutoraggio e di altre agevolazioni previste dal PSR verranno affiancate per un determinato periodo (dai 6 ai 24 mesi) da un'équipe competente, coordinata da un "tutor dedicato" con funzioni di supporto e indirizzo dalla stesura alla presentazione del piano di investimento aziendale. In una seconda fase, il tutoraggio si trasforma in un aiuto diretto al beneficiario dalla scelta e l'acquisto delle attrezzature e del materiale alla realizzazione degli investimenti messi a preventivo, supportando il beneficiario nell'espletamento delle pratiche: richiesta di collaudo, presentazione delle fatture, avvio della contabilità, ecc.

In questo caso la dimensione del gruppo è presente dal lato dell'offerta e garantisce la presenza di più competenze in modo da rispondere in modo adeguato alle diverse esigenze dei destinatari.

Per quanto riguarda l'assegno formativo, generalmente il beneficiario inoltra la richiesta di ammissibilità del corso o stage a cui intende partecipare all'Ufficio provinciale che verificherà che l'iniziativa formativa sia svolta da centri di formazione regionali, nazionali o di altri Stati comunitari, e la coerenza dei contenuti con l'attività lavorativa del soggetto e con le tematiche previste dalla misura.

Dal punto di vista metodologico, è interessante anche quanto previsto dalla Provincia autonoma di Trento con l'introduzione delle Unità formative capitalizzabili (UFC) per la formazione indirizzata ai giovani imprenditori agricoli. Si tratta di moduli di formazione organizzati in lezioni teorico-pratiche, gruppi di approfondimento, studio individuale, affiancamento a operatori, tecnici ed esperti del settore agricolo, esperienze lavorative presso aziende o strutture operanti nel settore agricolo, viaggi di studio. L'imprenditore potrà articolare il proprio percorso costruendolo su misura,

anche tenendo conto di precedenti esperienze scolastiche e professionali che costituiranno crediti formativi; verranno, cioè, prese in considerazione le competenze già acquisite, per le quali l'imprenditore non dovrà partecipare ad altra attività di formazione.

Le Unità formative capitalizzabili, sperimentate in parte in Italia e previste dalle recenti riforme che hanno modificato il sistema formativo e scolastico italiano, non sono ancora di fatto del tutto utilizzate nella formazione e rappresentano un'assoluta novità in agricoltura. Inoltre, l'introduzione di un sistema di certificazione dei percorsi formativi e delle competenze acquisite (previsto dal Patto per il lavoro del 1996, dalla Legge n. 196 del 1996, ecc.) viene ormai riconosciuto come uno degli obiettivi strategici per il nostro paese.

Un ultimo aspetto è utile considerare nella lettura della misura formazione presente nei POR e PSR 2000-2006, quello relativo a monitoraggio e valutazione dell'intervento.

Soltanto 11 Regioni su 18 indicano nel documento di programmazione le modalità per verificare l'attuazione della misura, adottando criteri e sistemi diversi tra loro. Nella maggior parte dei casi si fa riferimento a generici indicatori di realizzazione, quali il numero dei corsi o delle attività formative realizzate, il numero di partecipanti, il numero medio di giornate per partecipante, ecc. Si tratta di indicatori quantitativi che analizzano soltanto la realizzazione fisica dell'intervento, senza tener conto del risultato in termini di accrescimento effettivo delle conoscenze da parte degli imprenditori o degli altri utenti della formazione e della conseguente ricaduta di tale cambiamento sull'impresa agricola e sull'economia locale.

In alcuni casi, tuttavia, è presente una distinzione tra indicatori di realizzazione fisica e indicatori di risultato. Tra questi ultimi, ad esempio, le regioni Piemonte e Lazio prevedono la percentuale di agricoltori partecipanti sul totale e il numero di diplomi o attestati di partecipazione rilasciati. Con il primo indicatore è possibile verificare la capacità dell'intervento di raggiungere e coprire i fabbisogni dell'utenza; con il secondo l'efficacia dell'attività di formazione in termini di continuità formativa.

Basilicata e Calabria prevedono anche indicatori di impatto: la prima prende in considerazione l'aumento della competitività, la seconda il numero di imprese che dichiarano di avere tratto beneficio dalla formazione, il numero di imprese che dichiarano di avere introdotto innovazioni in seguito alla partecipazione alla formazione e il valore aggiunto generato.

La regione Emilia Romagna, pur prevedendo soltanto indicatori di realizzazione e di risultato, indica come significative anche la variazione del livello occupazionale nelle aziende interessate rispetto all'andamento regionale e l'incidenza degli investimenti finalizzati alla tutela ambientale e del benessere degli animali realizzati da partecipanti alla formazione sul totale degli investimenti realizzati.

In questi casi, la formazione viene effettivamente presa in considerazione come fattore di sviluppo dell'impresa e del territorio, capace di produrre risultati concreti allo stesso modo di misure che agiscono, ad esempio, sull'adeguamento delle strutture aziendali o sulla promozione di metodi di coltivazione compatibili con la salvaguardia ambientale.

È infatti già stato ampiamente dimostrato<sup>4</sup> come ci sia una stretta relazione tra livelli di istruzione e risultati economici dell'azienda. In sintesi, rapportando tra loro reddito e superficie si osserva un aumento di questo rapporto con l'aumentare dei livelli di istruzione dei capo azienda<sup>5</sup>.

Secondo una recente indagine OCSE, inoltre, l'incremento di un anno nel livello medio di istruzione della popolazione in età lavorativa produce sul lungo periodo un aumento del prodotto pro-capi-

---

4 Caldarini C., Mantino F. (1994); Caldarini C. (2001).

5 Il decrescere della redditività in corrispondenza dei più alti livelli di istruzione può essere collegato al forte potere attrattivo degli altri settori economici esercitano sulle forze lavoro professionalmente più qualificate (cfr. ancora Caldarini C., 2001).



te compreso tra il 3,8% e il 6,8%. Tale aumento è ancora più significativo se paragonato all'effetto prodotto dagli investimenti in capitale fisico: aumentando questo tipo di investimento di un punto percentuale, infatti, si ottiene un aumento del prodotto pro-capite compreso tra l'1,3% e l'1,5%.

## 14.2 I servizi alle imprese agricole

Il regolamento (CE) 1257/99 ridimensiona profondamente, rispetto alla precedente programmazione, gli interventi in materia di servizi all'impresa agricola sia in termini di iniziative che di risorse finanziarie.

Nel periodo di programmazione 1994-1999 diversi Programmi<sup>6</sup> a finalità strutturale hanno attivato una serie di attività con l'obiettivo di rafforzare il sistema dei servizi, stimolando una maggiore integrazione delle sue componenti: formazione, ricerca e divulgazione. La necessità di disporre di un sistema di servizi in grado di fornire risposte concrete alle complesse esigenze e ai problemi manifestati dalle aziende ha trovato nella ricerca e nel trasferimento dei risultati conseguiti un fattore di successo e sviluppo per l'intero settore agricolo e per le imprese. Il risultato ottenuto dagli interventi attuati nel corso della precedente programmazione ha evidenziato una graduale integrazione tra il settore produttivo e il sistema dei servizi.

L'ampliamento ad est dell'Unione europea e la riduzione significativa del sostegno accordato alle produzioni agricole dei Paesi membri hanno fatto emergere l'esigenza di consolidare e preparare le aziende alla forte pressione competitiva. Con questa consapevolezza le regioni, chiamate a redigere le linee di intervento per il settore, hanno individuato nel miglioramento della competitività delle imprese uno degli obiettivi principali delle strategie dei loro programmi e una delle sfide più impegnative per la programmazione regionale dei prossimi anni.

La particolare attenzione nei confronti del mercato e delle opportunità offerte dalla nuova programmazione, l'esigenza di introdurre sia innovazioni tese alla valorizzazione della qualità e salubrità dei prodotti sia pratiche ecocompatibili per la salvaguardia del territorio delineano, quindi, l'esigenza di promuovere una crescita della capacità e professionalità degli imprenditori e garantire la regolare conduzione dell'attività.

Tuttavia, analizzando il panorama degli interventi proposti dalla nuova regolamentazione, gli interventi che riguardano i servizi alle imprese agricole sono costituiti soltanto dalle misure relative a: *l'avviamento di servizi per la sostituzione dell'imprenditore e per la fornitura di assistenza per la gestione delle aziende agricole* (misura l) e *l'ingegneria finanziaria* (misura v).

Nell'ambito della misura "avviamento di servizi di sostituzione dell'imprenditore e di assistenza alla gestione delle aziende agricole" (tab. 14.2), alcune regioni<sup>7</sup>, al fine di migliorare le capacità imprenditoriali e migliorare le tecniche di gestione aziendale, hanno dato enfasi soprattutto all'attivazione di servizi di assistenza in grado di assicurare:

- lo sviluppo e la diffusione dell'informazione tecnico-scientifica, con particolare riferimento all'innovazione, alla certificazione di qualità, alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali;
- il supporto amministrativo attraverso l'introduzione di nuove tecniche di contabilità aziendale collegate ai nuovi adempimenti di tipo contabile e fiscale;

6 Il Programma operativo multiregionale (POM) "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura", i Programmi operativi plurifondo (POP) e i Documenti unici di programmazione (DOCUP).

7 Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta, Bolzano, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia.

- il supporto alla gestione attraverso l'introduzione di nuove tecniche per il razionale utilizzo delle fonti energetiche e l'uso ottimale delle risorse acqua e suolo, incentivando l'uso di servizi telematici e di comunicazione;
- il supporto tecnico attraverso la fornitura di servizi informativi e tecnici quali ad esempio quelli agrometeorologici, pedologici, di lotta integrata.

#### Schema 14.5 - Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole

Azioni di assistenza	Piemonte	V. d'Aosta	Lombardia	Bolzano	Veneto	Toscana	Umbria	Marche	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
Supporto tecnico, scientifico, economico e amministrativo	•	•	•		•	•	•		•	•	•	•
Consulenza gestionale per la realizzazione di piani di riorganizzazione e/o di riconversione			•						•		•	
Supporto alla corretta applicazione di tutte le misure previste dal regolamento e dalle altre normative comunitarie, nazionali e regionali	•	•			•		•	•			•	•
Favorire l'informatizzazione aziendale e la comunicazione tra aziende agricole e servizi di assistenza tecnica		•				•					•	
Monitoraggio e verifica degli aspetti tecnico-economici della gestione dell'impresa					•							
Tecniche di contabilità aziendale e procedure per razionalizzare i flussi magazzino/produzione/clienti		•			•	•	•					
Tecniche gestionali per l'utilizzo di fonti energetiche, per l'utilizzo ottimale delle risorse suolo e acqua						•						
Diffusione delle innovazioni tecnologiche e l'informazione tecnico-scientifica		•			•		•				•	
<b>Azioni di sostituzione</b>												
Servizi per la sostituzione del conduttore, del coniuge, dei dipendenti durante il periodo assenza	•	•	•	•	•	•			•			
Smaltimento e corretta utilizzazione agronomica dei rifiuti e delle acque reflue degli allevamenti							•					
Garanzia della sostituzione dell'allevatore nelle operazioni aziendali e per periodi di assenza compatibili con la gestione efficiente degli allevamenti								•				
Servizi per l'impiego collettivo delle macchine				•			•					
Contributi ai costi di gestione e coordinamento degli organismi associativi per i servizi di sostituzione effettuati alle aziende associate			•					•				

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Tra le regioni che attivano la misura, ad eccezione di Marche e Bolzano, particolarmente avvertita è la necessità di garantire agli imprenditori un supporto tecnico-scientifico e amministrativo soprattutto nella fase di avvio degli interventi e quando l'attuazione delle misure comporta un progressivo adeguamento, culturale e professionale, alle dinamiche del mercato.

La regione Toscana, nell'ottica di predisporre e avviare servizi di assistenza alla gestione di tipo innovativo rispetto alla ordinaria conduzione aziendale, prevede l'introduzione nelle aziende agricole di nuove tecniche gestionali per l'utilizzo delle fonti energetiche e per la gestione ottimale del suolo e delle risorse idriche.

La regione Veneto, riconoscendo al monitoraggio il ruolo di valido strumento di verifica e controllo degli aspetti tecnico-economici afferenti alla gestione dell'impresa, anche ai fini della pro-

grammazione aziendale, è l'unica regione a prevedere specifiche azioni tese a favorire l'introduzione e lo sviluppo delle azioni di monitoraggio.

In molti casi il servizio di assistenza all'imprenditore prevede la sua realizzazione in stretto collegamento con la misura relativa alla formazione. È il caso, ad esempio, del supporto alla corretta applicazione di tutte le misure dei Piani, delle normative comunitarie, nazionali e regionali che interessano le aziende e che ne influenzano la gestione o del supporto amministrativo integrato da corsi di formazione economico-contabile.

Al fine di garantire una regolare, efficiente e razionale organizzazione dell'attività dell'imprenditore, le regioni hanno previsto interventi che mettono a disposizione delle aziende agricole e forestali unità di lavoro in sostituzione del conduttore dell'azienda, del coniuge, dei coadiuvanti, dei dipendenti durante il periodo annuale di ferie, in occasione della partecipazione a corsi di formazione e aggiornamento o in relazione a particolari necessità.

L'intervento della sostituzione dell'imprenditore risulta essere un'azione a sostegno delle aziende agricole in quanto contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli agricoltori e favorisce le pari opportunità fra uomini e donne.

Nelle Regioni dell'Arco Alpino, come la Valle d'Aosta o Bolzano, in cui alta è la presenza di aziende di tipo familiare e di piccole dimensioni, basate su colture specializzate (alberi da frutto, vite, legname) o allevamenti, forte è l'allarme nei confronti della tendenza alla diminuzione delle attività agricole e forestali e all'esodo della popolazione. In queste aree gli interventi sono stati indirizzati alla lotta allo spopolamento delle zone marginali e al mantenimento di una minima base produttiva agricola in termini di superficie utilizzata e di addetti a tempo pieno o part time. In questo contesto, l'azione di sostituzione dell'imprenditore contribuisce a creare migliori condizioni di vita e di lavoro, favorire il ricambio generazionale, migliorare il livello qualitativo dei prodotti, la redditività e la competitività dell'azienda, fattori dai quali discendono la conservazione dell'ambiente e lo sviluppo del territorio.

In Lombardia la misura dei servizi di sostituzione dell'imprenditore ha una valenza di ordine sociale in quanto l'attivazione trova la sua motivazione nella necessità di garantire una opportunità occupazionale a lavoratori disoccupati, ai giovani in cerca di prima occupazione e agli extracomunitari. Con l'avviamento di tale iniziativa oltre a migliorare lo standard di vita e professionale, attraverso la partecipazione a corsi di perfezionamento e aggiornamento senza compromettere la regolarità della conduzione aziendale, la regione si pone l'obiettivo di favorire la flessibilità del lavoro e sconfinare il lavoro "nero" nelle campagne.

Le Marche, molto probabilmente in considerazione del forte impegno lavorativo del personale addetto all'attività zootecnica, si pone l'obiettivo di garantire la sostituzione dell'allevatore nelle operazioni aziendali.

Riconducibili all'area dei servizi sono anche gli interventi che, agendo su aspetti strategici per lo sviluppo del sistema agroalimentare delle aree rurali, contribuiscono a creare condizioni di contesto favorevoli all'attuazione degli interventi previsti dai Programmi di sviluppo rurale (PSR) e dei Programmi operativi regionali (POR). Tra questi, la misura dell'ingegneria finanziaria (misura v), attivata solo da 6 regioni<sup>8</sup>, si pone l'obiettivo di rafforzare le capacità delle imprese di accesso e di interazione con gli intermediari finanziari creditizie e migliorare la capacità di offerta da parte delle strutture finanziarie (tab. 14.3). In questa ottica le regioni hanno previsto di:

- rafforzare l'attività dei Consorzi di garanzia collettivi di fidi che operano in agricoltura per favorire l'accesso al credito da parte delle imprese agricole, cooperative, consorzi e asso-

---

8 Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Calabria e Basilicata.

ciazioni, e incrementare il fondo rischi per le prestazioni di garanzie collettive per la concessione di crediti alle imprese;

- realizzare studi di fattibilità, sia a livello regionale che interregionale, sulle esigenze di servizi di ingegneria finanziaria per le imprese del settore;
- costituire un fondo garanzia con dotazione finanziaria mista (pubblica e privata).

#### Schema 14.6 - Ingegneria finanziaria

Azioni	Veneto	Liguria	Marche	Umbria	Basilicata	Calabria
Studi di fattibilità					•	•
Costituzione di un fondo garanzia	•			•	•	•
Potenziamento delle capacità degli organismi di garanzia collettiva fidi	•	•				
Costituzione o incremento del fondo rischi per le prestazioni di garanzie collettive per la concessione di credito alle aziende	•		•			

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Un breve accenno va fatto anche alla misura “*Servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale*”. In linea generale tale misura prevede iniziative tese a stimolare l’economia delle aree rurali e contrastare l’esodo della popolazione attraverso la predisposizione di una serie di servizi di assistenza tecnica e di informazione che, in alcuni casi e a seconda che sia stata attivata o meno la specifica misura relativa ai servizi all’impresa, costituisce un supporto indiretto o diretto a quest’ultima. Le più rilevanti iniziative per le imprese agricole riguardano:

- la creazione o il potenziamento di servizi specialistici a supporto degli imprenditori agricoli singoli o associati, prevista dal PSR della Regione Liguria;
- l’istituzione di un osservatorio economico per il sistema agroalimentare e lo sviluppo rurale, in Veneto;
- la creazione di servizi integrati per la raccolta dei rifiuti provenienti dall’attività agricola, in Basilicata e in Veneto, e per la diffusione del riciclaggio (Basilicata);
- la realizzazione di infrastrutture e il potenziamento del laboratorio regionale per l’analisi microbiologica e igienico sanitaria del latte e dei prodotti derivati in Sardegna.

Un’eccezione è costituita dalla regione Lombardia che, sia da un punto di vista operativo sia finanziario, ha previsto in questa misura la realizzazione dell’attività diretta di supporto tecnico-economico e gestionale all’impresa agricola che le altre regioni hanno previsto nella misura relativa ai servizi di assistenza e sostituzione.

Dal lato dei beneficiari degli interventi la nuova programmazione introduce importanti novità (schema 14.7). A differenza della fase precedente, in cui le azioni erano destinate prevalentemente ad enti pubblici (agenzie di sviluppo, gli uffici dei servizi di sviluppo degli assessorati, strutture pubbliche e private di ricerca), nella fase attuale vengono coinvolti direttamente gli imprenditori agricoli singoli o associati, i loro consorzi e le organizzazioni professionali. Tale impostazione riflette un cambiamento già da tempo in atto in altri paesi europei, come ad esempio in Danimarca, Olanda e Francia che hanno attribuito una maggiore rilevanza alla partecipazione del settore privato al sistema dei servizi come soluzione ottimale per rafforzare le capacità competitive delle imprese. Per questo motivo molte regioni italiane hanno scelto una impostazione che vede, da un lato, la struttura pubblica svolgere azioni di coordinamento, programmazione e controllo della gestione dei servizi e, dal-

l'altro, il privato gestire direttamente i servizi sul territorio (schema 14.7). Al fine di garantire l'osservanza dei principi di trasparenza e non discriminazione, l'assegnazione delle risorse avviene attraverso avvisi pubblici.

#### Schema 14.7 - I beneficiari

Beneficiari	Piemonte	Lombardia	V. d'Aosta	Bolzano	Veneto	Toscana	Umbria	Marche	Campania	Calabria	Puglia	Sicilia
Organizzazioni professionali		•					•			•		
Associazioni dei produttori		•	•	•	•	•	•		•	•	•	
Cooperative agricole	•	•			•	•	•		•	•	•	
Consorzi o società			•		•	•	•	•		•	•	•
Aziende singole		•	•				•			•		
Aziende associate			•	•			•		•	•	•	
Ati										•		
Affittuari, enfiteuti, usufruttuari associati, mezzadri e coloni con il proprietario concedente				•								
Enti pubblici e organismi		•										
Imprenditori agricoli associati												
Imprenditori singoli												
I beneficiari del premio primo insediamento giovani agricoltori			•									
Partecipanti ai corsi di formazione professionali previsti			•									

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Dal punto di vista finanziario, gli interventi in materia di servizi ne escono fortemente ridimensionati. Le risorse inizialmente stanziato nella precedente programmazione ammontavano a circa 1.335 milioni di euro ma, a causa della capacità di utilizzo poco elevata, nel corso dell'attuazione hanno subito una riduzione (8% i POP e 34% i DOCUP) portando il totale delle risorse ad un ammontare pari a circa 1.031 milioni di euro (tab. 14.2).

Tab. 14.2 - Risorse destinate agli interventi in materia di servizi all'agricoltura

Periodo di programmazione 1994- 1999	Risorse regionali per i servizi	Totale risorse piano	
	meuro	%	
POM "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura"	239,05		
Documenti unici di programmazione (Ob. 5b)	831,73	1.486,92	55,94
Programmi operativi plurifondo (Ob. 1)	264,22	3.914,13	6,75
<b>Totale</b>	1.335,00	5.401,05	24,72
Periodo di programmazione 2000-2006*	Risorse regionali per i servizi	Totale risorse piano	
	meuro	%	
Programmi operativi regionali (Ob. 1)	124,00	7.999,46	1,55%
Piano di sviluppo rurale (fuori Ob. 1)	110,40	9.579,27	1,15%
<b>Totale</b>	234,40	17.578,73	1,33%

\* Le risorse si riferiscono alle misure I e V.

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Per quanto riguarda i DOCUP occorre fare una precisazione: circa l'84% del finanziamento era stato destinato ad attività che prevedevano la realizzazione di servizi intesi come strumento per la diffusione degli interventi proposti diretti alla salvaguardia ambientale e al miglioramento delle attività produttive all'interno di ogni filiera. Per l'impossibilità di individuare la quota delle risorse destinate ai servizi, il finanziamento è da ritenere sovrastimato.

Nel nuovo periodo di programmazione le risorse destinate ai servizi all'impresa, all'interno dei PSR e dei POR parte FEOGA, ammontano ad appena l'1,2% e l'1,6% dei finanziamenti totali, per un totale di circa 163 milioni di euro. Nella precedente fase di programmazione, considerando anche la formazione, tale percentuale è stata pari rispettivamente a circa il 9% e 6,7% del finanziamento totale rispettivamente dei POP e dei DOCUP. La distribuzione delle risorse denota, anche se di lieve entità, una maggiore concentrazione di finanziamenti ai servizi per le imprese nelle regioni dell'obiettivo 1, con una ripartizione in cui si riscontrano comportamenti eterogenei: la Calabria destina circa il 4% delle risorse a tali interventi attivando entrambe le misure, mentre la Basilicata, prevedendo soltanto la misura relativa all'ingegneria finanziaria destina poco più del 3%. In Puglia, invece, tale percentuale è prossima allo zero (tab. 14.3).

**Tab. 14.3 - Risorse destinate ai servizi nella nuova programmazione**

Regioni	Risorse misura I		Risorse misura v		Totale risorse piano
	<i>meuro</i>	%	<i>meuro</i>	%	<i>meuro</i>
	<b>a</b>	<b>a/c</b>	<b>b</b>	<b>b/c</b>	<b>c</b>
Piemonte	33,02	2,68%	-	-	1.231,69
Valle d'Aosta	-	-	-	-	162,89
Lombardia	0,64	0,06%	-	-	1.142,49
Bolzano	0,93	0,24%	-	-	384,57
Trento	-	-	-	-	300,44
Veneto	18,3	1,90%	27,73	2,88%	963,99
Friuli Venezia Giulia	-	-	-	-	312,73
Liguria	-	-	2,38	0,80%	297,74
Emilia Romagna	-	-	-	-	1.238,91
Toscana	3,45	0,33%	-	-	1.059,34
Umbria	7,87	1,35%	7,08	1,22%	582,24
Marche	0,88	0,14%	8,03	1,26%	636,26
Lazio	-	-	-	-	840,74
Abruzzo	-	-	-	-	425,24
<b>Totale PSR fuori obiettivo 1</b>	<b>65,09</b>	<b>0,68%</b>	<b>45,22</b>	<b>0,47%</b>	<b>9.579,27</b>
Molise	-	-	-	-	126,14
Campania	12,5	0,80%	-	-	1.556,29
Puglia	3,73	0,30%	-	-	1.235,09
Basilicata	-	-	15,79	3,34%	473,47
Calabria	34,89	2,83%	13,72	1,11%	1.230,86
Sicilia	43,38	2,01%	-	-	2.159,38
Sardegna	-	-	-	-	1.218,23
<b>Totale POR</b>	<b>94,5</b>	<b>1,18%</b>	<b>29,51</b>	<b>0,37%</b>	<b>7.999,46</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>159,59</b>	<b>0,91%</b>	<b>74,73</b>	<b>0,43%</b>	<b>17.578,73</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR e PSR.

Tra le regioni fuori obiettivo 1 il Veneto destina circa il 5% delle risorse ai servizi alle imprese, mentre la regione Lombardia, che sembra registrare la percentuale più bassa per aver imputato le attività di assistenza alle imprese alla misura “Servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale”, destina a tale misura circa l’1,9% delle risorse. Solo la Valle d’Aosta ricorre agli aiuti di Stato, riconoscendo gli interventi previsti dal proprio piano compatibili con le “Prestazioni di assistenza tecnica nel settore agricolo” degli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato.

Se la nuova programmazione dei Fondi strutturali ridimensiona gli interventi, a livello comunitario e nazionale sono comunque previste iniziative nell’ambito delle quali è possibile individuare delle opportunità anche per i servizi alle imprese agricole.

La ricerca in agricoltura, per la quale il regolamento non riconosce alcun sostegno specifico, può contare sia sul Programma quadro, diretto al finanziamento di progetti capaci di fornire risposte specifiche alle esigenze manifestate dal territorio, sia sul Programma operativo nazionale 2000/2006<sup>9</sup> diretto a promuovere attività di ricerca e studi, a rafforzare il sistema scientifico con interventi di trasferimento tecnologico alle imprese e a promuovere la crescita del personale scientifico, dei servizi e delle imprese. A livello nazionale il Programma nazionale della ricerca promuove, nell’ottica di garantire una maggiore competitività alle aree produttive, azioni dirette alla ricerca e sviluppo tecnologico. I Programmi interregionali del Ministero delle politiche agricole e forestali, realizzati in partenariato tra le Regioni e tra queste e altri soggetti pubblici e privati, prevedono azioni per diffondere e utilizzare standard tecnologici e/o innovazioni nonché a valorizzare e/o trasferire iniziative e innovazioni già adottate in ambito nazionale o in altri ambiti regionali.

La divulgazione, nelle espressioni di attività di dimostrazione, informazione e animazione, può contare sui progetti quali quelli finanziati dalla Società dell’informazione della Commissione europea diretti allo sviluppo di nuove tecnologie di comunicazione e alla realizzazione di supporti tecnici, e su iniziative comunitarie quali il LEADER che tra le finalità principali ha quella di promuovere innovazioni di vario genere (istituzionale, organizzativo, tecnico) nelle realtà locali.

Alle tante iniziative, più o meno dirette, ai servizi alle imprese agricole, sono da aggiungere, le iniziative regionali nate in risposta al ridimensionamento riservato dalla nuova programmazione. Alcune regioni, come ad esempio la Toscana, attraverso il recupero di fondi dal proprio bilancio, stanno avviando interessanti iniziative a favore dei servizi alle imprese.

Lo spazio fortemente ridimensionato riservato dalla nuova programmazione agli interventi in materia di servizi in agricoltura e la dispersione degli stessi tra le tante opportunità e fondi diversi comportano alcune conseguenze negative, quali una diminuzione dell’attività di ricerca dovuta alla riduzione delle risorse finanziarie specifiche per la ricerca agricola, l’impossibilità di integrare la ricerca con gli interventi per lo sviluppo rurale e la perdita dell’integrazione tra il settore produttivo e il sistema dei servizi ottenuta dagli interventi attuati dalla precedente programmazione.

L’assenza di azioni di coordinamento tra i vari interventi e di collegamento o integrazione fra le componenti del sistema lascia emergere delle perplessità: il rischio non è solo l’indebolimento del sistema dei servizi, a scapito del rafforzamento ottenuto negli anni precedenti attraverso azioni dirette all’integrazione delle sue componenti, ma anche quello di non supportare adeguatamente le imprese nelle sfide di un mercato sempre più complesso e meno prevedibile.

---

9 Per un maggiore approfondimento si rinvia al capitolo 7.





## CAPITOLO 15

# GLI AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DELLO SVILUPPO RURALE

### 15.1 Gli aspetti generali della politica comunitaria degli aiuti di Stato

Il mantenimento di un sistema di libera concorrenza costituisce uno dei principi fondamentali dell'Unione europea. La politica comunitaria in materia di aiuti di Stato si propone di assicurare la libera concorrenza, l'efficiente assegnazione delle risorse e l'unità del mercato comunitario, nel rispetto degli impegni assunti sul piano internazionale. Di conseguenza, la possibilità di concedere aiuti di Stato è rigorosamente limitata a tutti quei casi, stabiliti nel Trattato, che non alterano gli equilibri concorrenziali del mercato interno<sup>1</sup>.

La definizione delle politiche strutturali in agricoltura da parte degli Stati membri è, quindi, sempre più vincolata al rispetto di regole generali stabilite dalla legislazione comunitaria e destinate, in particolare, ad assicurare la coerenza tra gli interventi previsti dagli aiuti di Stato ed i contributi concessi nell'ambito della Politica agricola comune.

Le nuove regole che disciplinano la normativa sugli aiuti di Stato a favore del comparto agro-alimentare e delle aree rurali comportano, inoltre, una semplificazione delle norme ed una maggiore trasparenza, favorendo le autorità competenti nel loro compito di notifica dei regimi di aiuto alla Commissione e consentendo a quest'ultima di approvarli con maggiore rapidità ed efficienza.

In questo senso vanno anche le modifiche apportate ai nuovi regolamenti di riforma relativi ai Fondi strutturali e allo sviluppo rurale. In particolare, il regolamento (CE) 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, nelle sezioni concernenti la programmazione, la partecipazione e la gestione finanziaria, nonché, l'efficacia dei Fondi, stabilisce delle norme specifiche relative all'esame degli aiuti di Stato. Il regolamento (CE) 1257/1999 agli articoli 51 e 52 prevede la possibilità di inserire aiuti di Stato all'interno dei piani, fornendo, così, finanziamenti addizionali a favore di misure di sviluppo rurale che beneficiano del sostegno comunitario. Ciò implica che tali aiuti si ritengono notificati contestualmente all'approvazione dei programmi.

Nelle pagine seguenti si cercherà di spiegare più in dettaglio il funzionamento e le caratteristiche degli interventi concessi a titolo di aiuti di Stato nei programmi delle regioni italiane obiettivo 1 e in quelle fuori obiettivo 1. Saranno descritte, pertanto, le novità derivanti dal loro inserimento nel sistema di programmazione, le finalità e le strategie di sviluppo previste e l'ammontare di risorse finanziarie ad essi destinato.

### 15.2 Gli aiuti di Stato nel settore agricolo

La Commissione europea è intervenuta in modo specifico sulla questione degli aiuti di Stato in agricoltura con la pubblicazione degli Orientamenti comunitari<sup>2</sup> che rappresentano, insieme ai regolamenti, la base giuridica per valutare, nei prossimi anni, la compatibilità degli interventi nazionali con quelli comunitari.

<sup>1</sup> Per una trattazione più esauriente della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato si rimanda al cap. 6 del Rapporto "Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale", INEA (2000).

<sup>2</sup> Commissione europea (2000b).

Il principio fondamentale dei nuovi Orientamenti è che qualsiasi aiuto di Stato per il settore agricolo deve essere compatibile con la Politica agricola comune, compresa quella di sviluppo rurale e con gli obblighi internazionali assunti dall'UE.

I nuovi Orientamenti costituiscono, quindi, un aggiornamento delle regole precedentemente applicate<sup>3</sup>, rielaborate in modo tale da tenere conto delle modifiche introdotte dai nuovi regolamenti di riforma della PAC.

In particolare, il regolamento (CE) 1257/1999 nella premessa sottolinea l'importanza del sostegno alle misure di sviluppo rurale da effettuarsi con risorse nazionali, indipendentemente cioè dal cofinanziamento comunitario. Tuttavia, prendendo atto del notevole impatto economico di tali aiuti e al fine di garantirne la coerenza con le misure ammissibili al sostegno comunitario, sottolinea la necessità di stabilire norme specifiche in materia.

Gli articoli 51 e 52 del regolamento (CE) 1257/1999 contengono disposizioni specifiche, che costituiscono un indubbio passo avanti nella direzione di una maggiore semplificazione procedurale:

- l'articolo 51, pur prevedendo in linea di principio l'applicazione degli articoli 87, 88 e 89 del Trattato agli aiuti concessi dagli Stati membri a misure di sostegno dello sviluppo rurale e definendo i criteri secondo i quali alcuni tipi di aiuto risultano essere vietati, stabilisce, in particolare, le possibili deroghe a tali divieti<sup>4</sup>;
- l'articolo 52, in virtù dell'articolo 36 del Trattato<sup>5</sup>, prevede che gli aiuti di Stato destinati a fornire finanziamenti supplementari<sup>6</sup> a favore di misure di sviluppo rurale che beneficiano del sostegno comunitario siano notificati dagli Stati membri ed approvati dalla Commissione secondo le disposizioni previste dal regolamento stesso, evitando così di applicare le disposizioni dell'articolo 88, paragrafo 3 (relative all'obbligo di notifica).

In altre parole, tali aiuti possono essere approvati senza una notifica separata, ma mediante il loro inserimento in un'apposita sezione dei documenti di programmazione, congiuntamente alle misure cofinanziate dall'Unione europea. Le tipologie di aiuto notificabili in questo contesto sono:

- gli aiuti cosiddetti *top up*, che consistono nella possibilità, per alcuni interventi specifici, di prevedere un aumento del tasso di cofinanziamento pubblico complessivo, rispetto ai limiti fissati dal regolamento (CE) 1257/1999 e nel rispetto dei vincoli fissati dall'art. 51 dello stesso regolamento;
- gli aiuti *aggiuntivi*, che consistono nella possibilità di aumentare le risorse pubbliche a disposizione di una misura cofinanziata nel Piano, e aumentare così la platea dei potenziali beneficiari. Questi aiuti devono, però, sottostare alle medesime regole di attuazione fissate per le misure previste nel Piano (tasso di cofinanziamento pubblico, settori ammessi al sostegno e tipologie di beneficiari).

---

3 Fino ad ora il controllo degli aiuti di Stato nel settore agricolo è stato assicurato attraverso strumenti diversi, tra cui regolamenti, direttive, decisioni del Consiglio e della Commissione; discipline specifiche non erano, finora, state raccolte e pubblicate ufficialmente in un unico documento.

4 Agli investimenti nelle aziende agricole possono essere concessi aiuti che superano il limite massimo del 40% delle spese ammissibili o il 50% nelle zone svantaggiate solo nel caso di: a) investimenti realizzati prevalentemente nell'interesse pubblico in relazione alla conservazione del patrimonio rurale o al trasferimento di fabbricati aziendali; b) investimenti in materia di tutela e miglioramento dell'ambiente; c) investimenti intesi a migliorare le condizioni di igiene e benessere degli animali. Inoltre, è possibile concedere aiuti supplementari che superano gli importi fissati dal presente regolamento per il sostegno di impegni agroambientali (si veda l'Allegato al reg. (CE) 1257/99).

5 In tale articolo è stabilito che le disposizioni relative alle regole di concorrenza sono applicabili all'agricoltura soltanto nella misura determinata dal Consiglio, il quale può in particolare autorizzare la concessione di aiuti (a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, (b) nel quadro di programmi di sviluppo economico.

6 Il regolamento (CE) 1257/99 non sembra fornire distinzioni nell'utilizzo dei termini *supplementari*, *aggiuntivi* e *complementari*. Pertanto, nel presente capitolo essi sono utilizzati indifferentemente, riferendosi sempre all'incremento di ammontare di risorse nazionali/regionali rispetto a quelle cofinanziate.

Una tabella indicativa all'interno dei documenti di programmazione dovrà illustrare l'ammontare dell'aiuto aggiuntivo erogato nell'ambito di ciascuna misura, per ogni anno di programmazione. Un ulteriore elemento di rilievo per un corretto ed efficace utilizzo degli aiuti di Stato nella gestione dei Fondi strutturali è l'obbligatorietà di definire e trasmettere tempestivamente alla Commissione ogni eventuale modifica di risorse destinate ad integrare le misure cofinanziate contenute nei programmi. Ogni modifica del finanziamento aggiuntivo superiore al 10% dell'importo previsto dalla misura per l'intero periodo di programmazione dovrà, infatti, essere approvata dalla Commissione. L'approvazione non è, tuttavia, necessaria solo se riferita a misure la cui dotazione finanziaria è inferiore al 5% dell'importo totale del programma per l'intero periodo di programmazione (regolamento (CE) 445/2002, art. 44, punto e).

Esiste, inoltre, la possibilità di prevedere nel Piano interventi che, seppur riconducibili a tipologie di misure previste nel reg. (CE) 1257/99, sono attivati unicamente con risorse regionali, attraverso aiuti di Stato cosiddetti *puri*. Tali misure, seppur inserite nel Piano di sviluppo rurale, non sono approvate contestualmente al Piano stesso, ma vanno notificate con procedura a sé stante ai sensi degli articoli 87 e 89 del Trattato (art. 41, par. 3, del reg. (CE) 445/2002). Per esigenze di programmazione le regioni possono, quindi, affiancare interventi regionali a quelli comunitari e nazionali, in una logica complessiva di sviluppo.

Come vedremo nell'analisi seguente, non solo l'interpretazione del dettato regolamentare (artt. 51 e 52) è stata talvolta diversa tra le regioni, ma soprattutto è risultato differente l'utilizzo dello strumento "aiuto di Stato" all'interno dei documenti di programmazione regionali.

In primo luogo, va detto che quasi tutte le regioni obiettivo 1 non hanno sfruttato, nella fase di programmazione, la possibilità di includere aiuti di Stato supplementari nei loro programmi<sup>7</sup>.

Le motivazioni che hanno indotto le amministrazioni regionali a una simile scelta sono diverse. Da un lato, infatti, essa può essere attribuita ad una poca chiarezza sull'interpretazione della normativa contenuta nel regolamento generale inerente le modalità di utilizzo degli aiuti di Stato nei programmi regionali. Dall'altro, molte amministrazioni regionali hanno approfittato della pubblicazione dei nuovi "Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo" per adeguare la legislazione agricola alle nuove norme, con l'obiettivo di poter disporre di un impianto legislativo di riferimento a livello regionale coerente con le norme comunitarie e nazionali, e dotato di maggiore flessibilità.

Le regioni obiettivo 1 stanno, quindi, provvedendo ad aggiornare e integrare le leggi regionali in modo tale da renderle conformi alla nuova normativa sugli aiuti di Stato in agricoltura. Alcune amministrazioni, ad esempio la Regione Calabria e la Regione Basilicata, hanno raccolto in un unico testo tutte le diverse leggi di sostegno all'attività agricola, da notificare alla Commissione, per poter così affiancare coerentemente gli interventi regionali a quelli comunitari e nazionali.

### **15.3 Gli aiuti di Stato nella programmazione delle regioni fuori obiettivo 1: i contenuti dei Piani di sviluppo rurale**

L'analisi seguente degli aiuti di Stato riguarda solo i contenuti dei Piani di sviluppo rurale delle regioni fuori obiettivo 1. Tale strumento è utilizzato, seppur in modo non omogeneo, nelle regioni fuori obiettivo 1 principalmente al fine di integrare la programmazione dei singoli piani, nonché l'e-

---

<sup>7</sup> Solo la Regione Sicilia intende attivare finanziamenti supplementari, ai sensi dell'art. 52 del reg. (CE) 1257/99, al fine di potenziare la misura 4.2.1 - *Investimenti aziendali per l'irrobustimento delle filiere agricole e zootecnica*. La dotazione finanziaria regionale aggiuntiva è prevista per un massimo di 250 meuro per il periodo di programmazione 2000-2006.

quilibrio tra i diversi interventi. Vi è, inoltre, un vasto numero di leggi regionali che disciplinano gli interventi nel settore agricolo nella sua complessità che, seppur non inseriti nei documenti di programmazione, contribuiscono al suo sviluppo. Gli obiettivi del piano sono, infatti, perseguiti anche con interventi regionali, che non si sovrappongono a quelli cofinanziati dall'UE, ma operano sinergicamente con essi per l'ottenimento di uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura.

Mediante l'utilizzo dei fondi a disposizione dei bilanci regionali è stato possibile, da un lato, integrare le dotazioni finanziarie di misure strutturali cofinanziate e previste nel piano, dall'altro finanziare integralmente misure che, seppur assimilabili come tipologia a quelle previste dal reg. (CE) n. 1257/99, la Regione ha scelto di non attivare all'interno dei PSR e che non beneficiano, quindi, del sostegno comunitario.

Appare coerente con quanto previsto dalla normativa, dunque, la procedura seguita da alcune regioni e tra queste in particolare la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e la Liguria, che al fine di garantire la necessaria coerenza al Piano di sviluppo rurale, nonché l'equilibrio fra i diversi assi d'intervento, intervengono con fondi di propria esclusiva competenza.

I riferimenti normativi per questa tipologia di aiuto di Stato, definito *puro*, sono di norma le Leggi regionali già notificate presso la Commissione, come è avvenuto in Friuli Venezia Giulia e in Liguria. Diversamente le regioni possono procedere alla notifica degli aiuti con procedura a sé stante, ai sensi degli articoli 87 e 89 del Trattato, come è avvenuto in Valle d'Aosta.

Più in dettaglio, il Friuli Venezia Giulia ha integrato, con proprie dotazioni finanziarie, due misure (*investimenti nelle aziende agricole e miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli*) ai sensi dell'articolo 52 del regolamento (CE) 1257/1999 e finanziato integralmente degli interventi riconducibili ad alcune fattispecie<sup>8</sup> ricomprese nell'art. 33 dello stesso regolamento, a fronte di un'articolata normativa regionale già notificata. L'ammontare dei finanziamenti "aggiuntivi" messi a disposizione dal bilancio regionale per incentivare interventi relativi a misure non cofinanziate è pari a 43,45 milioni di euro<sup>9</sup>.

Una procedura simile è stata seguita dalla Liguria, che ha previsto aiuti di Stato per quasi tutte le misure cofinanziate nel Piano. Tuttavia il loro utilizzo non discende direttamente dall'approvazione del PSR, così come previsto dagli articoli 51 e 52, ma dalla notifica di diverse leggi regionali riviste e corrette ai sensi dei nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato in agricoltura. L'ammontare di tali finanziamenti, previsti nei bilanci regionali degli ultimi quattro anni, è pari complessivamente a 2,17 Meuro.

Una particolare attenzione merita la Valle d'Aosta, il cui Piano di sviluppo rurale prevede misure non cofinanziate che costituiscono aiuti di Stato *puri* e, pertanto, notificati secondo la procedura prevista dagli articoli 87 e 89 del Trattato e per i quali l'approvazione è avvenuta in modo separato da quella relativa al PSR<sup>10</sup>, nel febbraio del 2001. Non sono stati previsti, pertanto, aiuti di Stato aggiuntivi ai sensi degli articoli 51 e 52 del reg. (CE) n. 1257/99, e le misure che prevedono un cofinanziamento da parte della Comunità europea sono solo cinque (riguardano l'insediamento dei giovani in agricoltura, alcuni interventi forestali, l'indennità compensativa, il prepensionamento e l'agroambiente).

L'amministrazione regionale, dunque, ha utilizzato il cofinanziamento solo per poche misure, mentre per le restanti ha previsto l'utilizzo esclusivo di risorse regionali. Se si tiene conto di queste

---

8 Gli interventi sono riconducibili alle seguenti misure: *k* ricomposizione fondiaria, *p* diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito, *q* gestione delle risorse idriche in agricoltura, *r* sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura.

9 La previsione si limita alle annualità 2000, 2001 e 2002 in quanto le norme di contabilità non contemplano la possibilità di formulare previsioni di spesa per periodi superiori a tre anni.

10 L'approvazione del PSR è avvenuta precedentemente, con Decisione comunitaria del 29 settembre 2000.

ultime, il Piano mantiene un proprio equilibrio e una propria coerenza e si configura come uno strumento di ampia portata che recepisce gli orientamenti e le opportunità concesse dai regolamenti comunitari.

L'ammontare dei finanziamenti messi a disposizione dal bilancio regionale della Valle d'Aosta per incentivare interventi relativi alle misure non cofinanziate è pari a circa 390 Meuro, di gran lunga superiore alla dotazione delle misure cofinanziate (119 Meuro). In particolare, la maggior parte delle risorse (circa il 75%) sono destinate ad interventi di ammodernamento delle strutture di produzione agricola e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, allo sviluppo e miglioramento delle infrastrutture delle aree rurali ed alla gestione delle risorse idriche, in linea con le esigenze del territorio regionale.

In tutte le altre regioni sono stati previsti unicamente aiuti di Stato addizionali ai sensi degli articoli 51 e 52 del reg. (CE) 1257/1999. Dall'analisi dei documenti di programmazione emerge chiaramente che la tipologia di aiuto più utilizzata è quella relativa agli aiuti di Stato aggiuntivi, di conseguenza l'analisi qui svolta, considerata anche la scarsa incidenza in termini di dotazione finanziaria degli aiuti *top up*<sup>11</sup>, si riferisce alla totalità degli aiuti di Stato supplementari inseriti nei PSR.

Dalla lettura dei documenti di programmazione e, in particolare, delle sezioni dedicate alla descrizione delle singole misure, emergono differenti strategie nell'utilizzo degli aiuti di Stato aggiuntivi (tab. 15.1). In primo luogo va detto che:

- non hanno previsto l'utilizzo di risorse pubbliche aggiuntive per le misure cofinanziate l'Abruzzo, la Liguria, l'Umbria e la Valle d'Aosta;
- alcune regioni hanno, invece, previsto aiuti supplementari solo per un numero esiguo di misure: tra queste troviamo il Friuli Venezia Giulia, la Toscana ed il Veneto;
- le P.A. di Bolzano e Trento, la Regione Lazio e la Regione Piemonte hanno destinato risorse aggiuntive ad un numero elevato di misure;
- il Friuli Venezia Giulia, la Liguria ed in particolare la Valle d'Aosta hanno previsto anche misure non cofinanziate.

Al fine di comprendere in modo più chiaro le priorità di sviluppo individuate nei PSR e rafforzate dall'utilizzo di risorse aggiuntive, appare opportuno concentrare l'attenzione sulla distribuzione della dotazione finanziaria aggiuntiva tra le diverse misure contenute nei Piani.

L'analisi dei piani finanziari tiene conto soltanto degli stanziamenti pubblici (senza considerare la parte privata) e della quota di finanziamenti aggiuntivi erogati sotto forma di aiuti di Stato supplementari. In una prima fase non vengono considerati gli aiuti "puri".

In considerazione dell'elevato numero di Piani e di misure attivate in ciascun PSR, si è proceduto ad una classificazione delle misure in sei categorie omogenee, coerentemente con quanto esposto nel capitolo 5 del presente Rapporto. Le categorie sono:

- *ammodernamento* delle strutture di produzione agricola e di trasformazione;
- *sostegno del territorio rurale*, che racchiude gli interventi di:
  - *diversificazione* dell'attività economica;
  - *infrastrutture*;
  - *servizi alle imprese ed alla popolazione*;

---

<sup>11</sup> Le Regioni che hanno previsto aiuti "top up" sono solo tre: Marche, Veneto e Toscana.

**Tab. 15.1 - Le Misure cofinanziate e gli aiuti di Stato aggiuntivi nei Psr delle regioni fuori obiettivo 1**

Misura	Abruzzo	Bolzano	Emilia R.	Friuli V.G.	Lazio	Liguria	Lomb.	Marche	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria	V.Aosta	Veneto
Investimenti nelle aziende agricole	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	*	●
Insiediamento dei giovani agricoltori	○	●	●	○	●	○	●	●	●	○	●	○	○	○
Formazione	○	●	●	○	●	●	●	○	●	○	●	○	*	○
Prepensionamento	○	●						○	○	○		○	○	○
Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	○	●	○	○	○	○	●	○	○	○	●	○	○	○
Misure agroambientali	○	●	○	○	○	●	○	●	○	○	●	○	○	○
Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	○	○	●	●	●	●	○	●	●	○	●	○	*	●
Imboschimento delle superfici agricole	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	*	○
Altre misure forestali	○	●	○	○	○	●	○	●	●	○	●	○	○	●
Miglioramento fondiario	○	●		*		○	○		○	○	●	○	*	○
Ricomposizione fondiaria		●				●		●	○	○	●	○		
Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole		●				*	○	○	○	○		○	*	●
Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità		●	●	○	●	○	○	○	○	○		○	*	○
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	○				●	○	●	○	○	○		○	*	○
Rinnovo e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale			●		●	○	○	○			●	○	*	○
Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito	○	○	●	*	●	●	○	●	●	○	●	○	*	●
Gestione delle risorse idriche in agricoltura		○	●	*	●	●	●	○	●	○	●	○	*	○
Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura		●	●	*	●	●	○	○	●	○	●	○	*	○
Incentivazione delle attività turistiche e artigianali		○		○	●	●		○	●	○		○	*	○
Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali		●	○		●	●	○	○	●	○	●	○	*	
Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione						○	●		●	○	●		*	
Ingegneria finanziaria						●		○				○		○

○ Misura cofinanziata ● Misura cofinanziata e con presenza di aiuti di stato \* Aiuti di Stato puri

- *ambiente;*
- *zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali;*
- *formazione;*
- *altri interventi*, che riguardano le misure in corso della precedente programmazione e le risorse destinate a finanziare la valutazione dei programmi.

**Tab. 15.2 - PSR fuori obiettivo 1 - Dotazione finanziaria per tipologia di contributo (meuro)**

Misure	Spesa pubblica	Quota FEOGA	Aiuti di Stato	% Aiuti di Stato
<b>Ammodernamento strutture</b>	<b>1.981,8</b>	<b>729,8</b>	<b>287,8</b>	<b>45,3</b>
Investimenti nelle aziende agricole	1.038,0	337,6	163,2	25,7
Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	501,6	183,3	66,3	10,4
Insediamiento dei giovani agricoltori	365,1	176,5	48,8	7,7
Prepensionamento	22,9	11,4	0,8	0,1
Miglioramento fondiario	41,9	16,5	7,4	1,2
Ricomposizione fondiaria	12,5	4,5	1,4	0,2
<b>Formazione</b>	<b>50,6</b>	<b>25,2</b>	<b>8,7</b>	<b>1,4</b>
<b>Sostegno del territorio rurale</b>	<b>843,7</b>	<b>326,8</b>	<b>153,0</b>	<b>24,1</b>
<i>Diversificazione</i>	<i>281,9</i>	<i>102,1</i>	<i>30,9</i>	<i>4,9</i>
Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	71,8	27,2	5,9	0,9
Diversificazione delle attività del settore agricolo	146,6	52,6	20,5	3,2
Incentivazione delle attività turistiche e artigianali	63,6	22,2	4,6	0,7
<i>Infrastrutture</i>	<i>399,6</i>	<i>163,9</i>	<i>99,1</i>	<i>15,6</i>
Rinnovamento e miglioramento dei villaggi	52,7	22,2	7,3	1,1
Gestione delle risorse idriche in agricoltura	147,8	57,3	37,5	5,9
Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali	151,1	65,5	39,2	6,2
Ricostituzione potenziale danneggiato da disastri naturali	48,1	18,9	15,1	2,4
<i>Servizi alle imprese ed alla popolazione</i>	<i>162,1</i>	<i>60,8</i>	<i>23,0</i>	<i>3,6</i>
Avviamento servizi di sostituzione e assistenza alla gestione	46,1	19,0	9,1	1,4
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	81,7	30,9	13,8	2,2
Ingegneria finanziaria	34,4	10,9	0,0	0,0
<b>Ambiente</b>	<b>3.235,7</b>	<b>1.578,1</b>	<b>130,7</b>	<b>20,6</b>
Misure agroambientali	2.367,2	1.183,6	10,6	1,7
Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura	101,8	37,1	27,7	4,4
<i>Silvicoltura</i>	<i>766,8</i>	<i>357,4</i>	<i>92,4</i>	<i>14,5</i>
Imboschimento delle superfici agricole	431,4	216,5	0,0	0,0
Altre misure forestali	335,4	140,9	92,4	14,5
<b>Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali</b>	<b>366,3</b>	<b>168,2</b>	<b>52,0</b>	<b>8,2</b>
<b>Altro</b>	<b>195,2</b>	<b>77,8</b>	<b>3,7</b>	<b>0,6</b>
Misure in corso	177,5	69,0	3,7	0,6
Valutazione	17,7	8,8	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>6.673,4</b>	<b>2.905,9</b>	<b>635,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Come si può osservare dalla tabella 15.2, complessivamente le risorse stanziare sotto forma di aiuti di Stato aggiuntivi ammontano a 635,9 meuro, pari all'8,7% del totale delle spesa pubblica<sup>12</sup>. Tale valore assume però valenza diversa sia a seconda delle differenti tipologie di intervento che delle diverse regioni.

<sup>12</sup> La spesa pubblica totale è data dalla sommatoria della quota FEOGA, della quota nazionale e degli aiuti di Stato aggiuntivi.

Di rilievo, in particolare, il valore relativo *all'ammodernamento delle strutture* nel quale le risorse supplementari sono pari a 287,8 meuro, (circa il 45% degli aiuti di Stato totali). Al suo interno, la maggior parte delle risorse sono destinate agli investimenti aziendali (circa il 26%) ed agli investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione (circa il 10%).

Complessivamente alle misure di *sostegno del territorio rurale* sono stati erogati aiuti supplementari pari a 153,0 Meuro (24,1%), a fronte di una contributo pubblico di 843,7 meuro.

Le *infrastrutture e servizi* assorbono complessivamente il 19% degli aiuti di Stato aggiuntivi. Da evidenziare, in particolare, l'ammontare di risorse destinate agli interventi relativi alla gestione delle risorse idriche in agricoltura ed allo sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali.

Gli stanziamenti previsti per la *diversificazione* (il 4,9% degli aiuti di Stato), riguardano in particolare la misura "diversificazione delle attività del settore agricolo" (3,2%).

Alle misure a carattere *ambientale*, invece, è destinato il 20% delle risorse aggiuntive complessive, gran parte delle quali destinate agli interventi previsti nelle misure forestali (14,5%) e nelle misure a favore della tutela dell'ambiente, nonché al benessere degli animali (4,4%).

Le rimanenti categorie (*zone svantaggiate e zone soggette a vincolo ambientale e formazione*) si suddividono il restante 10%.

A completamento di questa analisi appare, inoltre, opportuno analizzare l'incidenza degli aiuti di Stato aggiuntivi sul totale della spesa pubblica. Ciò è stato fatto per regione e per tipologia di intervento ed è riportato nella tabella 15.3.

È la P.A. di Trento ad avere integrato maggiormente le risorse assegnate nel proprio PSR: il 51,3% della spesa pubblica totale è composto da risorse stanziare sotto forma di aiuti di Stato aggiuntivi, ripartiti abbastanza equamente tra le diverse tipologie di intervento. Va, comunque, rilevato che tale valore raggiunge ben il 71% (più del doppio delle risorse cofinanziate in termini assoluti) per gli interventi infrastrutturali.

Seguono la Regione Lombardia e la Provincia di Bolzano, dove tale valore è circa pari al 14%, nonché la Regione Piemonte che ha concesso aiuti di Stato aggiuntivi per un importo globale di 100 Meuro, equivalente al 10,3% della spesa pubblica totale. Infine, in relazione alle diverse tipologie di investimento, sono gli interventi relativi al *sostegno del territorio rurale* a registrare il valore più alto; in particolare per le *infrastrutture*, dove il 20% circa della spesa pubblica totale è da attribuire a risorse aggiuntive regionali. Il dato appare interessante anche per gli interventi di *formazione* per i quali il 14,6% della spesa pubblica è composta da aiuti di Stato. A seguire troviamo gli interventi di *ammodernamento delle strutture* (12,7%) e di *aiuto diretto al reddito* (12,4%).

Per le rimanenti tipologie, (*ambiente, altri interventi*) il dato percentuale appare abbastanza irrilevante. Un cenno meritano le misure ambientali, per le quali la bassa incidenza degli aiuti di Stato si spiega con l'elevato ammontare di risorse già previsto dal cofinanziamento dell'UE.



**Tab. 15.3 - PSR fuori obiettivo 1: Dotazione finanziaria per tipologia di intervento e regione (meuro)**

Regioni	Tipologia di contributo	Ammodernam. strutture	Formazione	Sostegno del territorio rurale			Ambiente	Zone svantaggiate e zone soggette a vincolo ambientale	Altri interventi	Totale
				Diversificaz.	Infrastrutture	Servizi				
PIEMONTE	Spesa Pubblica	250,3	4,0	30,2	26,3	38,5	412,3	48,0	58,8	868,5
	Aiuti	77,0	2,0	3,0	11,4	1,5	5,2	0,0	0,0	100,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	23,5	33,3	8,9	30,2	3,8	1,2	0,0	0,0	10,3
VALLE D'AOSTA	Spesa Pubblica	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	38,8	72,5	1,5	119,1
	Aiuti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LOMBARDIA	Spesa Pubblica	220,2	0,3	12,1	64,4	15,0	484,0	6,0	3,5	805,4
	Aiuti	64,5	0,5	0,0	11,6	9,9	26,8	18,3	0,0	131,5
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	22,7	56,9	0,0	15,2	39,8	5,3	75,2	0,0	14,0
BOLZANO	Spesa Pubblica	48,3	0,8	8,6	26,1	0,7	72,3	30,4	78,8	265,9
	Aiuti	4,3	0,8	0,2	4,7	0,1	6,6	23,7	3,7	44,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	8,2	50,0	1,7	15,2	15,5	8,4	43,9	4,5	14,2
TRENTO	Spesa Pubblica	71,7	4,0	3,3	23,9	0,0	83,0	23,6	0,7	210,2
	Aiuti	74,5	3,9	4,0	58,5	0,0	70,2	10,0	0,0	221,1
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	51,0	49,4	54,5	71,0	0,0	45,8	29,8	0,0	51,3
VENETO	Spesa Pubblica	235,1	5,8	22,6	43,3	37,3	265,7	46,2	10,7	666,6
	Aiuti	18,0	0,0	9,0	0,0	9,0	9,0	0,0	0,0	45,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	7,1	0,0	28,5	0,0	19,5	3,3	0,0	0,0	6,3
FRIULI V.G.	Spesa Pubblica	42,7	1,0	14,4	0,0	0,0	134,4	20,3	0,1	213,0
	Aiuti	12,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,6
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	22,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6
LIGURIA	Spesa Pubblica	81,7	10,1	10,6	12,8	15,8	63,5	13,6	2,5	210,7
	Aiuti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EMILIA R.	Spesa Pubblica	315,7	7,0	29,4	49,5	0,0	409,4	18,2	22,9	852,2
	Aiuti	2,6	0,9	1,7	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	0,8	10,9	5,5	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
TOSCANA	Spesa Pubblica	174,7	4,6	65,2	47,3	14,3	408,4	13,0	3,0	730,4
	Aiuti	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
UMBRIA	Spesa Pubblica	66,4	1,1	15,1	44,9	26,1	230,4	16,4	2,3	402,6
	Aiuti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MARCHE	Spesa Pubblica	173,3	3,0	29,2	34,9	7,6	187,9	9,2	5,8	450,8
	Aiuti	7,8	0,0	0,9	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0	16,4
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	4,3	0,0	3,1	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0	3,5
LAZIO	Spesa Pubblica	186,9	5,8	29,2	26,3	5,8	315,3	11,7	4,4	585,4
	Aiuti	23,5	0,7	12,2	10,4	2,4	5,3	0,0	0,0	54,5
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	11,2	10,8	29,5	28,3	29,5	1,6	0,0	0,0	8,5
ABRUZZO	Spesa Pubblica	108,7	3,0	12,0	0,0	1,0	130,3	37,3	0,3	292,6
	Aiuti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>Spesa Pubblica</b>	<b>1.981,8</b>	<b>50,6</b>	<b>281,9</b>	<b>399,6</b>	<b>162,1</b>	<b>3.235,7</b>	<b>366,3</b>	<b>195,2</b>	<b>6.673,4</b>
	<b>Aiuti</b>	<b>287,8</b>	<b>8,7</b>	<b>30,9</b>	<b>99,1</b>	<b>23,0</b>	<b>130,7</b>	<b>52,0</b>	<b>3,7</b>	<b>635,9</b>
	% Aiuti/Totale (Aiuti+Spesa pubblica)	12,7	14,6	9,9	19,9	12,4	3,9	12,4	1,9	8,7

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Per completare il quadro sull'utilizzo degli aiuti di Stato nella programmazione dei Fondi strutturali e dello Sviluppo rurale appare, infine, opportuno integrare tutte le informazioni sinora analizzate e desunte dai Piani di sviluppo rurale approvati dalla Commissione.

Considerando, quindi, sia gli aiuti di Stato *aggiuntivi* sia quelli *puri*, si conferma il forte sostegno che le amministrazioni hanno voluto dare, in particolare, alle misure comprese nelle categorie *ammodernamento delle strutture e sostegno del territorio rurale* (tab. 15.4).

**Tab. 15.4 - PSR fuori obiettivo 1 - Dotazione finanziaria complessiva delle principali tipologie di intervento (meuro)**

Misure	Spesa pubblica	Quota FEOGA	Aiuti di Stato	% Aiuti/Totale (Aiuti + spesa pubblica)
Ammodernamento strutture	1.981,8	729,8	419,6	17,5
Formazione	50,6	25,2	11,1	18,0
Sostegno del territorio rurale	843,7	326,8	425,2	33,5
<i>Diversificazione</i>	281,9	102,1	81,2	22,4
<i>Infrastrutture</i>	399,6	163,9	312,9	43,9
<i>Servizi alle imprese ed alla popolazione</i>	162,1	60,8	31,1	16,1
Ambiente	3.235,7	1.578,1	166,8	4,9
Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	366,3	168,2	52,0	12,4
Altri interventi	195,2	77,8	3,7	1,9
<b>Totale</b>	<b>6.673,4</b>	<b>2.905,9</b>	<b>1.078,4</b>	<b>13,9</b>

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Il quadro che emerge dall'analisi aggregata dei prospetti finanziari dei PSR lascia spazio ad alcune considerazioni. In primo luogo, il confronto tra il dato sulla spesa pubblica (6.673,4 meuro) e la dotazione finanziaria aggiuntiva messa a disposizione dalle Amministrazioni regionali (1.078,4 meuro) evidenzia la crescente sinergia tra le politiche di intervento comunitario e quelle regionali, favorita indubbiamente dalle novità introdotte dal nuovo sistema di programmazione dello sviluppo rurale. È da tenere presente, inoltre, che la previsione sulla disponibilità di risorse aggiuntive si riferisce, per molte regioni<sup>13</sup>, alle annualità 2000-2003, in quanto le norme di contabilità regionale non permettono previsioni di spesa per l'intero periodo di programmazione. Le annualità successive al 2003 saranno, pertanto, notificate in tempo utile alla Commissione. È, dunque, ancora possibile integrare ulteriormente le risorse aggiuntive (gli aiuti di Stato sono, in proporzione, pari al 16% della spesa pubblica), e incrementare, così, la sinergia tra i diversi livelli di competenza anche negli anni futuri.

Infine, si evidenzia come la volontà delle amministrazioni regionali di adeguarsi allo sviluppo della politica in materia di aiuto di Stato sia sinora avvenuta con tempi e modalità diverse. Le regioni del Centro-Nord hanno, infatti, recepito le opportunità offerte dalla riforma soprattutto in relazione allo snellimento delle procedure di notifica, prevedendo degli aiuti di Stato all'interno dei piani di sviluppo rurale e determinando così un maggiore equilibrio tra i diversi interventi. Le Regioni dell'obiettivo 1 hanno, invece, privilegiato le attività connesse al riesame e all'aggiornamento delle leggi regionali, al fine di renderle conformi alla nuova normativa sugli aiuti di Stato in agricoltura<sup>14</sup> e poter, così, affiancare coerentemente gli interventi regionali a quelli comunitari e nazionali.

13 Le Regioni che hanno fornito previsioni per l'intero periodo di programmazione sono: la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Toscana e le Province di Trento e Bolzano.

14 Si tenga presente che gli aiuti concessi senza essere stati preventivamente notificati alla Commissione o senza essere stati oggetto di una decisione formale sono da considerare illegali e nel caso in cui siano, in base ad una decisione finale negativa, dichiarati incompatibili con il mercato comune, gli Stati membri interessati devono procedere al recupero degli aiuti indebitamente versati.

### **PARTE III**

## **LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI**



## CAPITOLO 16

# LO STATO DI ATTUAZIONE FINANZIARIA DEI POR - PARTE FEOGA E DEI PSR

### 16.1 Introduzione

Il bilancio dei primi due anni di applicazione dei programmi predisposti dalle regioni italiane nel quadro della riforma di Agenda 2000 mostra una situazione quanto mai diversificata. All'andamento più che positivo dei Piani di sviluppo rurale (PSR) finanziati dalla sezione garanzia del FEOGA, si contrappone l'iniziale ritardo delle misure agricole che beneficiano del sostegno del FEOGA orientamento nell'ambito dei Programmi operativi regionali (POR).

Per quanto riguarda i PSR, al 15 ottobre 2001, data di chiusura del secondo esercizio finanziario, la spesa sostenuta viaggiava ben oltre quella preventivata, attestandosi sui 2.470 milioni di euro di quota pubblica, con una partecipazione comunitaria di 1.438 milioni di euro a fronte dei 1.217,7 assegnati all'Italia per gli anni 2000 e 2001, sulla base del profilo di Berlino (tab. 16.1). Si tratta, in sostanza, delle risorse comunitarie che, a seguito del vertice di Berlino del 25 marzo 1999, sono state stanziare a carico del FEOGA-garanzia per il finanziamento delle misure di sviluppo rurale dell'attuale programmazione 2000-2006. Su tale base, la Commissione europea ha successivamente fissato le dotazioni medie per Stato membro e per anno, assegnando all'Italia complessivi 4.512,3 milioni di euro. Tale ammontare è stato poi ripartito a titolo indicativo tra tutte le Regioni e le Province Autonome con delibera CIPE del 21 dicembre 1999.

**Tab. 16.1 - PSR - Pagamenti effettuati fino al 15 ottobre 2001 (euro)**

Regione	Quota comunitaria	Quota nazionale	Quota regionale	Saldo
Piemonte	104.619.158,47	101.677.469,00	7.972.300,25	214.268.927,72
Valle d'Aosta	11.567.721,72	10.833.535,67	7.642.319,62	30.043.577,01
Lombardia	94.377.752,77	92.437.466,05	4.078.342,36	190.893.561,18
P.A. Bolzano	31.070.953,38	29.765.589,59	2.342.447,30	63.178.990,27
P.A. Trento	18.624.633,46	17.804.048,16	2.855.786,87	39.284.468,49
Veneto	74.968.815,61	67.149.298,32	9.524.487,87	151.642.601,80
Friuli Venezia Giulia	17.057.809,77	14.887.299,07	1.215.941,34	33.161.050,18
Liguria	24.588.767,52	24.261.905,44	6.287.517,17	55.138.190,13
Emilia Romagna	113.438.634,60	103.919.603,07	9.030.097,13	226.388.334,79
Toscana	110.427.095,86	97.321.364,56	9.982.210,61	217.730.671,04
Umbria	54.893.441,90	51.832.117,31	2.902.543,80	109.628.103,01
Marche	46.595.194,57	48.846.161,88	7.566.793,37	103.008.149,83
Lazio	58.587.844,67	53.432.727,18	3.970.889,36	115.991.461,21
Abruzzo	37.925.161,91	30.492.968,14	3.314.725,03	71.732.855,08
<b>Totale fuori obiettivo 1</b>	<b>798.742.986,20</b>	<b>744.661.553,45</b>	<b>78.686.402,07</b>	<b>1.622.090.941,72</b>
Molise	7.179.451,75	2.469.829,07	-	9.649.280,81
Campania	43.808.572,37	13.744.626,94	-	57.553.199,31
Puglia	107.486.880,34	34.512.330,93	-	141.999.211,27
Basilicata	64.327.866,18	21.908.490,50	-	86.236.356,69
Calabria	133.079.751,90	43.049.816,88	-	176.129.568,78
Sicilia	152.112.388,60	48.374.808,67	-	200.487.197,27
Sardegna	131.239.394,04	45.034.953,98	-	176.274.348,02
<b>Totale obiettivo 1</b>	<b>639.234.305,18</b>	<b>209.094.856,97</b>	<b>-</b>	<b>848.329.162,15</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>1.437.977.291,38</b>	<b>953.756.410,42</b>	<b>78.686.402,07</b>	<b>2.470.420.103,88</b>

Fonte: AGEA.

Situazione inversa per le misure FEOGA dei POR, per le quali la spesa al 30 settembre 2001 non è andata oltre lo 0,22% del costo totale programmato, cioè 17,6 milioni di euro rispetto ai 7.917 previsti per l'intero periodo 2000-2006 (tab. 16.2). In questo caso, si tratta del costo totale previsto nei Complementi di programmazione dei POR, costituito dalla quota comunitaria, nazionale, regionale e dal contributo dei privati. In particolare, le risorse FEOGA sono quelle destinate al finanziamento delle misure di sviluppo rurale dalla delibera CIPE del 6 agosto 1999, e che si basano, orientativamente, sulle stesse percentuali applicate nella ripartizione delle risorse tra fondi effettuata nella precedente fase di programmazione.

**Tab. 16.2 - Stato di attuazione dei POR al 30 settembre 2001 - parte FEOGA (migliaia di euro)**

Regione	Costo totale	Impegni	% impegni su costo totale	Pagamenti	% pagamenti su costo totale
Molise	116.952,83	-	0,00%	-	0,00%
Campania	1.254.758,98	-	0,00%	-	0,00%
Puglia	1.069.547,69	3.109,07	0,29%	568,85	0,05%
Basilicata	458.237,32	8.179,21	1,78%	4.553,77	0,99%
Calabria	1.273.398,00	68.018,92	5,34%	10.489,76	0,82%
Sicilia	2.458.731,87	-	0,00%	-	0,00%
Sardegna	1.285.893,00	4.857,69	0,38%	1.990,73	0,15%
<b>Totale</b>	<b>7.917.519,70</b>	<b>84.164,90</b>	<b>1,06%</b>	<b>17.603,11</b>	<b>0,22%</b>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - SIRGS.

L'analisi dell'avanzamento finanziario degli interventi ha assunto, nell'attuale fase di programmazione, un'importanza ancora maggiore se si considerano sia i nuovi meccanismi finanziari introdotti dal regolamento (CE) 1260/99 per i Fondi strutturali, e quindi per la sezione orientamento del FEOGA, sia le regole di gestione del FEOGA-garanzia, che non prevedono, in generale, il riporto agli esercizi finanziari seguenti delle somme non spese.

Per quanto riguarda la sezione orientamento del fondo, le norme comunitarie attualmente in vigore mirano, principalmente, ad una migliore distribuzione della spesa nei diversi anni di gestione degli interventi, in modo da evitare, come è successo in passato, che questa si concentri soprattutto negli ultimi anni di programmazione. A tal fine, il regolamento sui fondi strutturali prevede sia la restituzione dell'acconto del 7% dell'intera quota comunitaria versato subito dopo l'approvazione dei programmi nel caso in cui non si dimostri l'avvio degli interventi entro i successivi diciotto mesi, sia il disimpegno automatico dei fondi qualora questi non siano stati spesi entro il secondo esercizio successivo a quello in cui le somme sono state impegnate sul bilancio comunitario. Di entrambi gli strumenti di penalizzazione si parlerà più avanti nel corso del capitolo.

Per incentivare un miglior utilizzo dei fondi attraverso l'innalzamento della qualità della gestione dei programmi, inoltre, è stato introdotto anche un meccanismo di premialità, con il quale viene assegnata ai programmi più efficienti una riserva finanziaria del 4% appositamente accantonata in fase di riparto delle risorse comunitarie complessivamente assegnate all'Italia per il finanziamento dei programmi dell'obiettivo 1. Nel rispetto delle condizioni poste a livello comunitario, l'assegnazione della riserva tiene conto di tre parametri: di efficacia (realizzazione fisica), di gestione (qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio, del sistema di controllo, dei criteri di selezione dei progetti, del sistema di valutazione in itinere, nonché del sistema di valutazione degli effetti sull'occupazione) e di attuazione finanziaria (raggiungimento di un livello di pagamenti pari al 100% degli impegni relativi alle annualità 2000 e 2001 o in alternativa selezione di 4 progetti rispondenti a schemi di public-private partnership). Potenzialmente, ciascun programma che soddisfi i requisiti ha diritto

to alla premialità. Pertanto, la redistribuzione della riserva a favore di altri programmi avviene solo nel caso in cui un programma non raggiunga la soglia prevista. Ovviamente, le soglie di performance sono uguali per tutti i programmi, anche se si differenziano tra programmi regionali e nazionali. Il soddisfacimento dei requisiti dovrà aver luogo, al massimo, entro la data di presentazione di una apposita relazione finale da parte dell'Autorità di gestione del programma, prevista per il 31 luglio 2003. In base alle relazioni presentate, l'Autorità di gestione del QCS presenterà al Comitato di sorveglianza, entro il successivo mese di ottobre, una proposta di assegnazione della riserva, che verrà discussa in vista dell'adozione di una decisione da trasmettere alla Commissione europea. Quest'ultima, entro la fine di marzo del 2004, deciderà in merito all'attribuzione finale delle risorse.

La consapevolezza dell'importanza di incentivare una più efficiente ed efficace gestione dei programmi ha spinto le autorità italiane ad accantonare una ulteriore riserva nazionale del 6%, aggiuntiva a quella prevista dal regolamento (CE) 1260/99, da assegnare in relazione ai principi presenti nel QCS sotto il profilo dell'innovazione del meccanismo di programmazione e attuazione degli interventi. L'assegnazione della riserva nazionale si basa su tre criteri: avanzamento istituzionale (in termini di riforma delle procedure amministrative ed organizzative finalizzate a rendere più efficace l'operato delle pubbliche amministrazioni nella gestione dei programmi), integrazione della programmazione e concentrazione degli interventi verso un numero limitato di obiettivi. A differenza della riserva comunitaria, la riserva nazionale può essere assegnata anche in quota parte ai singoli programmi, in relazione al numero di criteri soddisfatti. L'attribuzione delle risorse relative alla riserva nazionale del 6% ai programmi che saranno valutati positivamente avverrà entro la fine del 2002, mentre le relative risorse saranno utilizzabili a partire dal 2004.

Con riferimento ai Piani di sviluppo rurale, invece, il regolamento (CE) 445/2002 prevede un meccanismo di penalizzazione finanziaria piuttosto rigido, legato alle regole di gestione del FEOGA-garanzia. In questo caso, infatti, bisogna tenere conto del fatto che si utilizza un fondo basato su criteri di cassa, in relazione al quale la programmazione della spesa su base annua assume un'importanza determinante. Entro il 30 settembre di ciascun anno, occorre presentare alla Commissione europea la previsione di spesa relativa all'anno in corso e agli esercizi successivi. L'entità delle spese che possono essere riconosciute è in funzione delle previsioni formulate da tutti gli Stati membri. Qualora l'importo delle previsioni formulate da tutti gli Stati membri superi quello degli stanziamenti iscritti nel bilancio comunitario per quell'anno, l'ammontare delle spese finanziabili viene ricondotto alla quota inizialmente assegnata a ciascuno Stato membro. Tuttavia, se alcuni Stati membri hanno formulato previsioni inferiori rispetto all'importo inizialmente assegnato, l'importo che residua può essere redistribuito agli altri Stati in proporzione al peso che questi hanno in termini di assegnazione iniziale, verificando, comunque, che la nuova assegnazione di spesa non superi quella preventivata da ciascuno Stato. I risultati dell'applicazione di un simile meccanismo, introdotto a partire dall'esercizio 2002, vengono quindi comunicati dalla Commissione agli Stati membri.

In ogni caso, se le spese effettivamente sostenute da uno Stato membro superano gli importi preventivati o quelli rideterminati dalla Commissione europea sulla base del meccanismo appena descritto, l'eccedenza di spesa può essere riconosciuta nei limiti degli stanziamenti che rimangono disponibili dopo il rimborso delle spese agli altri Stati e in misura proporzionale agli esuberi rilevati. È evidente, comunque, che le maggiori spese sostenute, sulla base delle regole attualmente in vigore, non vanno ad incrementare la dotazione assegnata allo Stato membro per l'intero periodo di programmazione, ma costituiscono degli anticipi di spesa che dovranno essere compensati con minori esborsi negli anni seguenti.

Al contrario, se le spese effettivamente sostenute sono inferiori al 75% degli importi preventivati, le spese da riconoscere per l'esercizio successivo sono ridotte di un terzo della differenza tra le spese previste (o rideterminate dalla Commissione) e quelle effettivamente realizzate.

## 16.2 L'attuazione dei Programmi operativi regionali parte FEOGA

Con riferimento agli interventi FEOGA previsti dai POR, l'analisi della spesa per misura (tab. 16.3), effettuata riconducendo tutti gli interventi previsti dai programmi regionali alla classificazione comunitaria riportata nel regolamento (CE) 445/2002, mostra che solo per quattro misure c'era stato, fino a settembre del 2001, un reale avvio della spesa, con una netta prevalenza degli interventi a sostegno delle risorse idriche (11,058 milioni di euro). In particolare, le azioni a sostegno del miglioramento, della razionalizzazione e del completamento delle infrastrutture idriche rurali erano state avviate, a quella data, da due regioni: Calabria e Puglia. In Basilicata, la spesa al 30 settembre 2001 riguardava per lo più gli interventi forestali finalizzati al controllo e alla manutenzione programmata delle superfici boscate regionali nonché al riequilibrio tra sistema antropico e naturale. In piccola parte, erano stati avviati anche investimenti di miglioramento aziendale. In Sardegna, al contrario, l'unica misura attivata alla fine di settembre dello scorso anno era quella di ricostruzione del potenziale agricolo (strutture aziendali, attrezzature e scorte vive e morte) danneggiato da disastri naturali.

**Tab. 16.3 - Stato di attuazione dei POR al 30 settembre 2001 - parte FEOGA - Impegni e pagamenti per misura (migliaia di euro)**

Descrizione	Impegni	Pagamenti
a - Investimenti nelle aziende agricole	432,36	432,36
i - Altre misure forestali	7.746,85	4.121,41
q - Gestione risorse idriche in agricoltura	71.127,99	11.058,61
u - Ricostruzione potenziale agricolo per disastri naturali	4.857,69	1.990,73
<b>Totale</b>	<b>84.164,90</b>	<b>17.603,11</b>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - SIRGS.

In linea generale, sebbene alla data del 30 settembre 2001 molte regioni avevano avviato numerose altre misure sotto il profilo procedurale, lo stato di attuazione finanziaria si collocava molto al di sotto del profilo programmatico di spesa indicato nei POR. L'analisi della spesa FEOGA programmata per anno indica infatti, per la fine del 2001, una percentuale di avanzamento dei programmi del 5,8% sul costo totale programmato, che dovrebbe raggiungere il 12,78% entro la fine del 2002.

Malgrado i ritardi iniziali, tuttavia, entro diciotto mesi dall'approvazione dei programmi tutte le regioni hanno dimostrato di aver avviato, almeno in parte, gli interventi, scongiurando, attraverso la presentazione di una prima rendicontazione di spesa, il recupero dell'anticipo comunitario del 7%, ricevuto subito dopo l'approvazione dei programmi. Al fine di agevolare l'avvio degli interventi, infatti, le nuove regole comunitarie in materia di fondi strutturali dettate dal regolamento (CE) 1260/99 prevedono la concessione di un anticipo in misura pari al 7% della partecipazione comunitaria all'intervento per tutto il periodo 2000-2006. Se entro 18 mesi non viene dichiarata alcuna spesa a carico del programma, l'acconto ricevuto deve essere rimborsato alla Commissione europea. Con l'obiettivo di uniformare le regole nazionali a quelle comunitarie, inoltre, la delibera CIPE del 22 giugno 2000 ha previsto l'applicazione del medesimo meccanismo di acconto anche per le risorse statali.

Per quanto riguarda gli interventi di sviluppo rurale, entro il mese di febbraio 2002, tutte le regioni dell'obiettivo 1 sono state in grado di dimostrare l'avvio delle azioni. La spesa a carico delle misure FEOGA certificata dalle regioni italiane ammontava a poco meno di 42 milioni di euro, equivalenti allo 0,53% del costo totale programmato (tab. 16.4).



**Tab. 16.4 - Spese rendicontate per regione entro febbraio 2002 - parte FEOGA (euro)**

Regione	Costo totale	Spese rendicontate a febbraio 2002	% rendicontato su costo totale
Molise	116.952,83	38,73	0,03%
Campania	1.254.758,98	5.636,62	0,45%
Puglia	1.069.547,69	4.649,63	0,43%
Basilicata	458.237,32	16.406,35	3,58%
Calabria	1.273.398,00	8.285,93	0,65%
Sicilia	2.458.731,87	1.179,37	0,05%
Sardegna	1.285.893,00	5.725,26	0,45%
<b>Totale</b>	<b>7.917.519,70</b>	<b>41.921,91</b>	<b>0,53%</b>

Fonte: MIPAF.

Tra le spese dichiarate dalle sette regioni dell'obiettivo 1, spicca il dato della Basilicata, che a febbraio aveva rendicontato il 3,58% della spesa, mentre tutte le altre erano ancora ben al di sotto dell'1% del costo totale programmato.

L'analisi della spesa rendicontata per misura (tab. 16.5) evidenzia che i pagamenti, a febbraio 2002, riguardavano 7 misure. Oltre a confermare l'attivazione delle misure risultanti dai dati rilevati alla fine di settembre del 2001, le spese rendicontate comprendono la misura di insediamento dei giovani agricoltori in Campania, nonché, la misura di ricomposizione fondiaria, sempre in Campania, e gli interventi di sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali in Molise e Basilicata.

**Tab. 16.5 - Spese rendicontate per misura entro febbraio 2002 - parte FEOGA (euro)**

Descrizione	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
a - investimenti nelle aziende agricole				8.368,88				<b>8.368,88</b>
b - insediamento giovani agricoltori		5.625,00						<b>5.625,00</b>
i - altre misure forestali				7.860,43				<b>7.860,43</b>
k - ricomposizione fondiaria		11,62						<b>11,62</b>
q - gestione risorse idriche in agricoltura			4.649,63		8.285,93	701,76		<b>13.637,33</b>
r - sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali	38,73			177,03				<b>215,77</b>
u - ricostruzione potenziale agricolo per disastri naturali						477,61	5.725,26	<b>6.202,88</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>38,73</b>	<b>5.636,62</b>	<b>4.649,63</b>	<b>16.406,35</b>	<b>8.285,93</b>	<b>1.179,37</b>	<b>5.725,26</b>	<b>41.921,91</b>

Fonte: MIPAF.

È da rilevare, comunque, che i dati relativi allo stato di attuazione registrato al 30 settembre 2001 (tabb. 16.2 e 16.3) e alle spese effettivamente rendicontate e certificate a febbraio 2002 (tabb. 16.4 e 16.5), potrebbero non essere tra loro omogenei, poiché rispondono a finalità diverse. Mentre i primi costituiscono un semplice monitoraggio sull'attuazione degli interventi, i secondi rispondono a precisi criteri circa le spese effettivamente accertate e certificate dalle Amministrazioni regionali. Tuttavia, è positivo il fatto che, contrariamente al dato del 30 settembre 2001, entro il mese di febbraio 2002 tutte le regioni, seppure in minima parte, erano riuscite a dimostrare l'avvio della spesa.

Il ritardo accumulato dai programmi dell'obiettivo 1 nella fase di avvio può essere imputato a diversi fattori. In primo luogo, tutti i programmi sono stati approvati con decisione comunitaria nel mese di agosto del 2000, con otto mesi di ritardo rispetto all'inizio dell'attuale fase di programma-

zione 2000-2006. A ciò si aggiunge il doppio passaggio legato alla predisposizione dei Complementi di programmazione, che sono stati sottoposti per la prima volta all'approvazione dei rispettivi Comitati di sorveglianza solo alla fine del 2000. In molti casi, inoltre, tali documenti, dopo un primo esame da parte dei Comitati di sorveglianza, hanno avuto bisogno di una ulteriore revisione che li rendesse coerenti con le scelte programmatiche operate nell'ambito dei POR. La maggior parte di essi, dunque, ha ricevuto il via libera da parte dei comitati di sorveglianza solo a metà del 2001. In conseguenza di ciò, anche gli avvisi pubblici per la raccolta delle istanze di finanziamento sono stati pubblicati con notevole ritardo.

Alla data del 15 febbraio 2002, tuttavia, la pubblicazione di avvisi pubblici aveva già riguardato oltre il 60% delle misure FEOGA, e per la maggior parte di esse era già stata avviata la fase istruttoria. Se questo è senza dubbio un aspetto positivo, la numerosità delle domande presentate rischia ancora di ritardare l'emanazione dei provvedimenti di concessione degli aiuti e quindi la spesa. È noto, del resto, che gli interventi FEOGA, a differenza di quelli cofinanziati dagli altri fondi, si caratterizzano proprio per il fatto di essere numerosi e di piccola entità, rendendo molto complessa e laboriosa la fase di istruttoria tecnico-amministrativa.

A ciò si aggiunge il fatto che in questo primo periodo le Amministrazioni regionali sono state impegnate anche con la chiusura dei programmi della fase 1994/99, per i quali la data ultima per l'effettuazione delle spese era fissata al 31 dicembre 2001.

Se tutte le considerazioni esposte contribuiscono a giustificare l'attuale livello di spesa, i nuovi meccanismi finanziari introdotti a livello comunitario in riferimento ai programmi strutturali della fase 2000-2006 impongono un rapido recupero di efficienza. Il regolamento (CE) 1260/99 prevede, come detto, l'applicazione del disimpegno automatico nel caso in cui non si dimostri, entro il secondo esercizio successivo a quello di riferimento, di aver utilizzato tutti gli importi programmati.

Tale meccanismo potrebbe trovare applicazione, per la prima volta, alla fine del 2002 per gli importi previsti a carico dell'esercizio 2000. In altri termini, se non verrà rendicontata, entro la fine del 2002, una spesa di importo pari a quello previsto dai piani finanziari per l'esercizio 2000, la differenza tra la spesa programmata e quella effettivamente sostenuta verrà disimpegnata in modo automatico e non potrà più essere utilizzata in futuro per finanziare gli interventi previsti dai programmi. L'introduzione di un simile meccanismo di penalizzazione, che peraltro trova applicazione anche per la quota parte nazionale sulla base di analoghe regole stabilite con delibera CIPE, ha come obiettivo quello di consentire un'attuazione costante ed efficiente dei programmi durante tutto l'arco di programmazione, attraverso un rigido controllo della spesa che eviti di concentrare l'utilizzo dei fondi verso gli ultimi anni di programmazione, come avvenuto in passato.

Per quanto riguarda le misure FEOGA dei POR, il costo totale programmato per l'esercizio 2000, che dovrà tramutarsi in spesa entro la fine del 2002, è pari a 1.012 milioni di euro (tab. 16.6), corrispondente a circa il 12,78% del costo previsto per l'intero periodo di programmazione. Di tale importo, circa 381 milioni di euro rappresentano il contributo del FEOGA, al quale si aggiungono 262,6 milioni di euro di risorse nazionali.

È da considerare, tuttavia, che per l'annualità 2000 potranno essere conteggiate, tra le spese sostenute, anche le somme ricevute a titolo di anticipo subito dopo l'approvazione dei programmi, sia di parte comunitaria che statale, corrispondenti al 7% del contributo complessivamente previsto per l'intero periodo di programmazione. Tuttavia, ciò non dovrebbe indurre le Amministrazioni regionali a prolungare oltre la fase di avvio degli interventi, poiché, entro la fine del 2003, gli attuali meccanismi finanziari comunitari prevedono l'assegnazione della quota di risorse accantonata all'inizio dell'attuale fase di programmazione, destinata ai programmi che avranno dimostrato maggiore efficienza ed efficacia.

**Tab. 16.6 - POR - parte FEOGA - Spesa programmata per annualità (migliaia di euro)**

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche		Risorse Private	Costo totale %	Costo totale % cumulato
			FEOGA	Contributo nazionale			
2000	1.012,10	643,41	380,82	262,59	368,69	12,78%	12,78%
2001	1.029,85	653,74	387,21	266,52	376,11	13,01%	25,79%
2002	1.109,49	702,99	419,07	283,93	406,50	14,01%	39,80%
2003	1.377,99	873,13	516,83	356,30	504,86	17,40%	57,21%
2004	1.087,79	688,28	411,53	276,75	399,51	13,74%	70,95%
2005	1.137,34	719,95	429,59	290,36	417,39	14,36%	85,31%
2006	1.162,95	735,27	437,58	297,69	427,68	14,69%	100,00%
<b>Totale</b>	<b>7.917,52</b>	<b>5.016,77</b>	<b>2.982,63</b>	<b>2.034,14</b>	<b>2.900,75</b>		

Fonte: elaborazioni INEA su piani finanziari dei Complementi di programmazione dei POR.

### 16.3 L'attuazione dei Piani di sviluppo rurale

Per quanto riguarda i PSR, l'efficienza finanziaria può essere valutata in relazione alle risorse FEOGA assegnate all'Italia per ciascuna annualità di spesa sulla base del profilo di Berlino. Sotto questo punto di vista, nei primi due anni di applicazione dei programmi i risultati ottenuti sono più che positivi, poiché, rispetto ai 1.217,7 milioni di euro di quota FEOGA a disposizione, l'importo complessivamente speso è stato di 1.437,97 milioni di euro, con una differenza positiva, in termini percentuali, del 18,09% (tab. 16.7). Per ciascuna Regione, il dato complessivo di spesa riporta anche l'anticipo del 12,5% di una rata annuale media del contributo comunitario previsto dal piano finanziario del rispettivo PSR. Non si tratta, in questo caso, di una spesa vera e propria sostenuta dalle Regioni, bensì di una procedura contabile seguita dall'AGEA in conformità alle norme comunitarie di gestione del FEOGA-garanzia. Tale anticipo, infatti, è stato versato dalla Commissione europea all'Organismo pagatore entro il primo mese dall'approvazione di ciascun programma e costituisce una sorta di fondo di rotazione che verrà recuperato alla fine del periodo di programmazione o, comunque, nel momento in cui tutta la quota FEOGA prevista a carico di ciascun PSR sarà stata utilizzata.

Rispetto alla quota FEOGA assegnata a ciascuna Regione per l'intero periodo di programmazione, nei primi due anni di operatività dei Piani si può constatare un maggior utilizzo delle risorse da parte delle regioni dell'obiettivo 1 rispetto a quelle fuori obiettivo 1 (figura 16.1). Su una percentuale di utilizzo dei fondi complessivamente assegnati all'Italia per il periodo 2000-2006, pari al 31,87%, le regioni meridionali hanno utilizzato in due anni poco meno del 40% delle risorse FEOGA complessivamente assegnate, rispetto al 27,49% delle regioni del centro nord Italia.

In termini assoluti, su una dotazione complessiva di 4.512,3 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione 2000-2006, la quota utilizzata dalle regioni meridionali nei primi due anni è stata di 639,23 meuro, rispetto ai 798,74 utilizzati dalle regioni fuori obiettivo 1. In particolare, nel primo anno di spesa le regioni dell'obiettivo 1 avevano utilizzato il 72,97% in più della quota FEOGA assegnata per quello stesso esercizio contro un più modesto 5,7% più dell'assegnato delle regioni del centro nord.

Nel secondo esercizio, oltretutto, le regioni del sud, utilizzando il 22,57% in più della quota assegnata, hanno permesso all'Italia di spendere, per il secondo anno consecutivo, ben oltre la quota FEOGA prevista, riuscendo a compensare ampiamente il leggero sottoutilizzo delle regioni del centro nord (-1,9%).

**Tab. 16.7 - PSR - Quota FEOGA assegnata e spesa nelle annualità 2000 e 2001 (milioni di euro)**

Regione	2000			2001			Totale 2000 e 2001		
	Assegnata	Pagata	Differenza %	Assegnata	Pagata	Differenza %	Assegnata	Pagata	Differenza %
Piemonte	48,41	50,50	104,32%	49,61	54,12	109,09%	98,02	104,62	106,73%
Valle d' Aosta	5,83	3,20	54,82%	5,98	8,37	139,99%	11,81	11,57	97,95%
Lombardia	44,92	59,52	132,50%	46,04	34,86	75,71%	90,96	94,38	103,76%
Bolzano	15,82	17,77	112,35%	16,21	13,30	82,03%	32,03	31,07	97,01%
Trento	12,03	6,97	57,91%	12,33	11,66	94,55%	24,36	18,62	76,45%
Veneto	39,63	27,95	70,53%	40,61	47,02	115,78%	80,24	74,97	93,43%
Friuli V. Giulia	13,29	7,13	53,66%	13,62	9,93	72,88%	26,91	17,06	63,39%
Liguria	11,61	6,43	55,34%	11,89	18,16	152,76%	23,50	24,59	104,63%
Emilia Romagna	51,54	59,39	115,23%	52,82	54,05	102,33%	104,36	113,44	108,70%
Toscana	43,84	66,07	150,70%	44,93	44,36	98,74%	88,77	110,43	124,40%
Umbria	23,94	30,63	127,96%	24,53	24,26	98,90%	48,47	54,89	113,25%
Marche	24,72	26,33	106,51%	25,33	20,26	80,00%	50,05	46,59	93,10%
Lazio	34,04	31,15	91,52%	34,88	27,43	78,65%	68,92	58,59	85,01%
Abruzzo	17,68	16,33	92,39%	18,12	21,59	119,16%	35,80	37,93	105,94%
<b>Totale fuori obiettivo 1</b>	<b>387,30</b>	<b>409,37</b>	<b>105,70%</b>	<b>396,90</b>	<b>389,37</b>	<b>98,10%</b>	<b>784,20</b>	<b>798,74</b>	<b>101,85%</b>
Molise	4,45	3,16	70,90%	4,56	4,02	88,23%	9,01	7,18	79,67%
Campania	20,15	15,19	75,39%	20,65	28,62	138,58%	40,80	43,81	107,37%
Puglia	38,91	62,36	160,27%	39,87	45,12	113,18%	78,78	107,49	136,44%
Basilicata	24,42	32,37	132,56%	25,02	31,96	127,72%	49,44	64,33	130,11%
Calabria	29,83	91,57	306,98%	30,57	41,51	135,78%	60,40	133,08	220,33%
Sicilia	55,99	89,46	159,79%	57,38	62,65	109,18%	113,37	152,11	134,17%
Sardegna	40,35	76,20	188,86%	41,35	55,04	133,10%	81,70	131,24	160,64%
<b>Totale obiettivo 1</b>	<b>214,10</b>	<b>370,32</b>	<b>172,97%</b>	<b>219,40</b>	<b>268,91</b>	<b>122,57%</b>	<b>433,50</b>	<b>639,23</b>	<b>147,46%</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>601,40</b>	<b>779,69</b>	<b>129,64%</b>	<b>616,30</b>	<b>658,28</b>	<b>106,81%</b>	<b>1.217,70</b>	<b>1.437,97</b>	<b>118,09%</b>

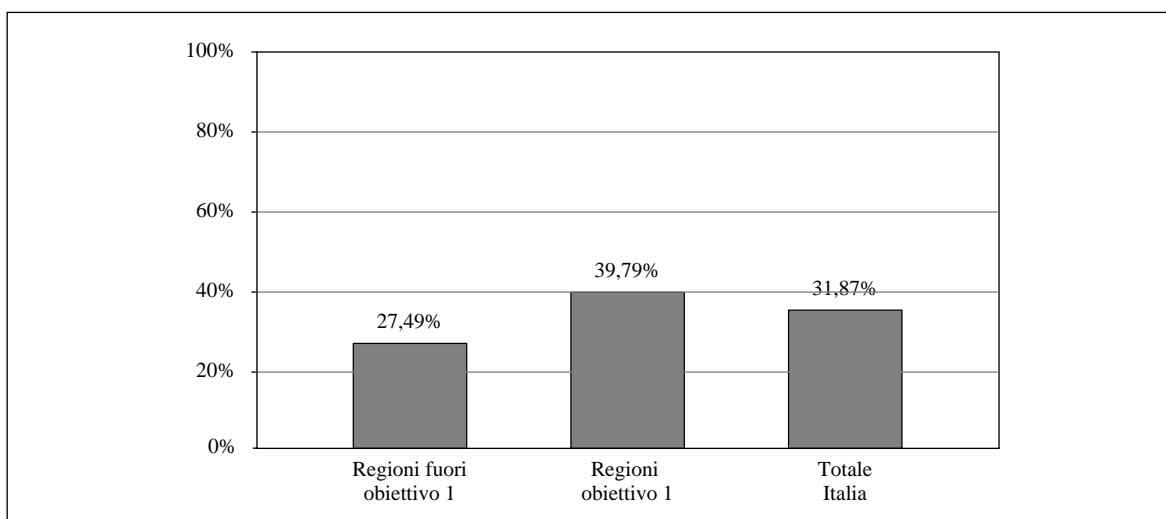
Fonte: AGEA.

In entrambi gli esercizi FEOGA, la maggiore spesa rispetto alle risorse inizialmente assegnate all'Italia per le prime due annualità è stata resa possibile grazie al sottoutilizzo di altri Stati membri, che hanno, in tal modo, liberato risorse sul bilancio comunitario. In base alle attuali regole del FEOGA garanzia si tratta, in ogni caso, di una sorta di anticipazione della quota complessivamente assegnata all'Italia per l'intero periodo di programmazione, che dovrebbe quindi essere recuperata nel corso dell'ultimo esercizio finanziario.

Il buon andamento, del resto, è confermato anche dal confronto fra la spesa pubblica complessiva prevista a carico di ciascuna misura dei PSR e quella utilizzata fino alla fine del secondo esercizio finanziario (tab. 16.8). Come si può notare, tutte le misure risultano avviate, contribuendo a determinare, in soli due anni, una percentuale di realizzazione del 27,61%. Il dato acquista ancora più importanza se si considera il carattere strutturale di molte misure, che generalmente incontrano ritardi proprio nella fase di avvio dei programmi a causa della complessità sia della fase istruttoria che di quella di effettiva realizzazione.

Occorre considerare, tuttavia, che al risultato ottenuto hanno contribuito, in misura considerevole, le spese connesse agli impegni pluriennali assunti alla fine della passata programmazione per il finanziamento delle misure agroambientali e forestali di cui ai regolamenti (CE) 2078/92 e 2080/92. L'analisi della spesa per principali tipologie di intervento (tab. 16.9) mostra, infatti, che le misure di accompa-

**Figura 16.1 - PSR - Quota FEOGA utilizzata rispetto al totale assegnato per area geografica**



Fonte: AGEA.

**Tab. 16.8 - PSR - Spesa pubblica prevista ed utilizzata nelle annualità 2000 e 2001 (milioni di euro)**

Misure	Totale spesa pubblica prevista	Totale spesa pubblica sostenuta	% di utilizzo
a - investimenti nelle aziende agricole	1.088,268	128,69	11,83%
b - insediamento giovani agricoltori	365,088	161,29	44,18%
c - formazione	50,106	7,44	14,85%
d - prepensionamento	42,008	10,31	24,54%
e - zone svantaggiate (indennità compensativa)	521,873	104,61	20,05%
f - misure agroambientali	3.771,064	1.606,68	42,61%
g - miglioramento trasformazione e commercializz.	534,113	47,54	8,90%
h - imboschimento superfici agricole	848,849	312,50	36,81%
i - altre misure forestali	323,809	17,68	5,46%
j - miglioramento fondiario	43,479	1,46	3,36%
k - ricomposizione fondiaria	15,520	0,08	0,52%
l - avviamento servizi sostituz./assistenza alla gestione agricola	48,825	7,97	16,31%
m - commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	72,610	2,51	3,46%
n - servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	86,798	5,73	6,60%
o - rinnovamento e migl. villaggi e tutela patrimonio rurale	62,552	1,12	1,78%
p - diversificazione attività settore agricolo ed affini	147,758	9,02	6,10%
q - gestione risorse idriche in agricoltura	153,752	10,38	6,75%
r - sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali	154,942	8,28	5,34%
s - incentivazione attività turistiche ed artigianali	66,884	1,68	2,51%
t - tutela ambiente-agricoltura, silvicoltura, benessere animali	117,226	4,99	4,26%
u - ricostruzione potenziale agricolo per disastri naturali	48,118	0,80	1,67%
v - ingegneria finanziaria	39,502	1,44	3,66%
Valutazione	22,510	0,30	1,34%
Altro	322,357	17,91	5,56%
<b>Totale</b>	<b>8.948,011</b>	<b>2.470,42</b>	<b>27,61%</b>

Fonte: AGEA.

gnamento “vecchio regime” hanno assorbito, da sole, il 71,61% della spesa complessivamente sostenuta nelle prime due annualità di applicazione dei programmi, equivalente a circa 1.769 milioni di euro.

**Tab. 16.9 - Psr - Spesa pubblica sostenuta nelle annualità 2000 e 2001 per principali tipologie di intervento (euro)**

Tipologie di intervento	Quota comunitaria	Quota nazionale	Totale	%
Misure di accompagnamento	152.569.426	112.385.260	264.954.686	10,73%
Misure di accompagnamento-vecchio regime*	1.092.452.798	676.698.755	1.769.151.553	71,61%
Misure strutturali escluse quelle dell'art. 33	160.830.758	201.813.012	362.643.770	14,68%
Misure art. 33 reg. (CE) 1257/99	26.194.084	29.260.341	55.454.425	2,24%
Valutazione	211.060	91.377	302.437	0,01%
Altro	5.719.165	12.194.067	17.913.232	0,73%
<b>Totale</b>	<b>1.437.977.291</b>	<b>1.032.442.812</b>	<b>2.470.420.103</b>	<b>100,00%</b>

\* *Pagamenti effettuati per impegni assunti nel periodo di programmazione 1994-99.*

Fonte: AGEA.

Rilevante anche il peso dei nuovi impegni assunti in relazione alle misure agroambientali e forestali, che unitamente ai premi di prepensionamento e all'indennità compensativa assorbono il 10,73% della spesa sostenuta. Tra le misure strutturali, che complessivamente coprono il 14,68% del contributo pubblico erogato, un peso significativo assorbono gli interventi di miglioramento aziendale (misura *a*), i premi di primo insediamento a favore dei giovani agricoltori, nonché gli incentivi per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Anche la comparazione fra spesa pubblica prevista e sostenuta, effettuata per tipologie di intervento (tab. 16.10), conferma il largo utilizzo delle risorse pubbliche destinate dai PSR alle misure di accompagnamento (39,24%) a cui fa seguito la spesa per le altre misure diverse da quelle di promozione e adeguamento dello sviluppo delle zone rurali di cui all'articolo 33 del regolamento (CE) 1257/99 (15,36%).

Meno consistente, fino ad ora, la percentuale di utilizzo degli importi destinati dai PSR al sostegno delle misure di diversificazione dell'attività agricola: su una spesa pubblica prevista di 1.057 milioni di euro, quella finora utilizzata è stata pari a 55,454 milioni di euro, equivalenti al 2,24% della spesa complessivamente sostenuta e al 5,24% di quella prevista per tali tipologie di interventi. In particolare, le misure che hanno riscosso più successo all'interno di questo sottogruppo, in termini di spesa pubblica finora sostenuta, sono state la gestione delle risorse idriche (10,38 meuro), la diversificazione delle attività del settore agricolo (9,02 meuro) e lo sviluppo delle infrastrutture rurali (8,38 meuro).

Anche per l'esercizio 2002, le previsioni di spesa formulate dalle regioni alla data del 30 settembre 2001 in applicazione delle disposizioni comunitarie indicano il pieno utilizzo delle risorse FEOGA assegnate all'Italia. A fronte di una quota FEOGA di 630,10 milioni di euro a disposizione del nostro Paese sulla base della decisione CE/426/2000, le stime formulate dalle regioni fanno prevedere una spesa comunitaria di 713,463 milioni di euro (tab. 16.11).

Occorre considerare, tuttavia, che per l'esercizio 2002 la Commissione europea, constatando il superamento dell'importo complessivo iscritto nel bilancio comunitario per lo stesso anno, ha provveduto ad applicare il meccanismo di riformulazione delle previsioni già descritto nel paragrafo iniziale. In altri termini, l'importo riconosciuto agli Stati membri è stato dapprima ricondotto a quello inizialmente fissato per il 2002 e successivamente incrementato sulla base della ripartizione degli importi rimasti disponibili a seguito delle minori previsioni formulate da parte di alcuni Stati membri.

**Tab. 16.10 - PSR - Comparazione fra la spesa pubblica prevista e quella sostenuta nelle annualità 2000 e 2001 per principali tipologie di intervento (milioni di euro)**

Tipologie di intervento	Spesa pubblica prevista	%	Spesa pubblica sostenuta	%	% spesa sostenuta su prevista
Misure di accompagnamento	5.183,794	57,93%	2.034,106	82,34%	39,24%
Misure strutturali escluse quelle dell'art. 33	2.361,384	26,39%	362,644	14,68%	15,36%
Misure art. 33 reg. (CE) 1257/99	1.057,966	11,82%	55,454	2,24%	5,24%
Valutazione	22,510	0,25%	0,302	0,01%	1,34%
Altro	322,357	3,60%	17,913	0,73%	5,56%
<b>Totale</b>	<b>8.948,011</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.470,420</b>	<b>100,00%</b>	<b>27,61%</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA.

Nel caso dell'Italia, l'importo delle previsioni di spesa è stato dapprima ricondotto a quello inizialmente fissato per il 2002 (630,10 milioni di euro) e successivamente incrementato di 37,645 milioni di euro. Pertanto, la quota comunitaria che potrà essere riconosciuta al nostro paese per l'esercizio 2002 non potrà superare i 667,745 milioni di euro. Solo nel caso in cui restassero disponibili ulteriori risorse sul bilancio comunitario derivanti dal sottoutilizzo di altri Stati membri, la Commissione europea potrà riconoscere le eventuali maggiori spese sostenute dall'Italia oltre i 667,745 milioni di euro.

**Tab. 16.11 - PSR - Esercizio 2002 - Assegnazione quota FEOGA e previsione di spesa (milioni di euro)**

Regione o P.A.	Quota FEOGA assegnata per l'esercizio 2002	Previsioni di spesa 2002 comunicate al 30/09/2001
Piemonte	50,720	57,390
Valle d'Aosta	6,110	6,490
Lombardia	47,070	44,646
Bolzano	16,570	19,085
Trento	12,600	16,645
Veneto	41,520	55,380
Friuli Venezia Giulia	13,940	16,070
Liguria	12,160	12,535
Emilia Romagna	54,000	56,730
Toscana	45,930	45,920
Umbria	25,090	25,090
Marche	25,900	25,900
Lazio	35,660	40,347
Abruzzo	18,520	26,320
<b>Totale fuori obiettivo 1</b>	<b>405,790</b>	<b>448,548</b>
Molise	4,660	7,930
Campania	21,110	18,510
Puglia	40,770	55,860
Basilicata	25,580	22,370
Calabria	31,250	33,920
Sicilia	58,660	58,585
Sardegna	42,280	67,740
<b>Totale obiettivo 1</b>	<b>224,310</b>	<b>264,915</b>
<b>Totale generale</b>	<b>630,100</b>	<b>713,463</b>

Fonte: MIPAF.





## CAPITOLO 17

# ORGANIZZAZIONE E PROCEDURE ATTUATIVE DEGLI INTERVENTI DI SVILUPPO RURALE

### 17.1 L'organizzazione delle regioni

L'analisi dei processi e delle modalità organizzative che le amministrazioni regionali hanno previsto per l'attuazione dei Piani di sviluppo rurale (PSR) e dei Programmi operativi regionali (POR), assume una rilevanza particolare per una serie di motivi.

In primo luogo, come si è potuto osservare nei precedenti periodi di programmazione, la "capacità amministrativa di gestione" può influenzare in modo decisivo la capacità di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili e, di conseguenza, l'impatto dei programmi. L'analisi dei processi organizzativi può rappresentare, quindi, il primo passo per individuare l'eventuale presenza di buone prassi nella gestione dei programmi, in particolare, attraverso la comprensione di come e quanto l'adozione di un diverso modello organizzativo può influenzare positivamente o negativamente la velocità di spesa, l'efficienza, l'efficacia e, più in generale, la qualità degli interventi finanziati. Nell'attuale periodo di programmazione, tale aspetto acquista maggior rilevanza in relazione alle regole di spesa stringenti previste dal FEOGA-garanzia e ai meccanismi di disimpegno automatico stabiliti dal regolamento generale sui Fondi strutturali.

In secondo luogo, le modifiche introdotte nei regolamenti spingono verso una revisione dei modelli organizzativi regionali. A tale proposito è necessario tenere presente che i PSR e i POR, pur prevedendo al loro interno identiche tipologie di intervento, sono profondamente diversi sia per la normativa comunitaria di riferimento, sia per la complessità dei meccanismi di programmazione e di attuazione. Entrambi questi aspetti possono influire sull'organizzazione regionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'elemento discriminante è rappresentato dalla diversa normativa attuativa a cui fanno riferimento i PSR, che sono finanziati con il contributo della sezione garanzia del FEOGA, e i POR, che sono finanziati dalla sezione orientamento.

Riguardo alla complessità della programmazione bisogna, invece, considerare che i PSR sono programmi monofondo, che riguardano solo interventi a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale, la cui attuazione interessa normalmente un solo Assessorato regionale. I POR, invece, sono programmi plurifondo che prevedono l'integrazione degli interventi FEOGA con quelli finanziati dagli altri Fondi strutturali (FESR, FSE e SFOP), e si inseriscono in una cornice programmatica più ampia rappresentata dal Quadro comunitario di sostegno delle regioni obiettivo 1. L'attuazione dei POR prevede quindi il coinvolgimento diretto di più Assessorati regionali e una forte integrazione con il Ministero dell'economia e delle finanze che rappresenta l'Autorità di gestione responsabile dell'attuazione dell'intero QCS.

Un ulteriore aspetto che va considerato è relativo all'impatto che la cosiddetta Legge "Bassanini" 59/97<sup>1</sup> e il successivo decreto 143/97 determinano sui modelli organizzativi regionali, considerando che con tali atti legislativi si è dato avvio al processo di decentramento amministrativo in materia di agricoltura e di sviluppo rurale. Tale processo, con percorsi, modalità e intensità diverse, a seconda delle regioni, interessa, ovviamente, anche gli interventi strutturali cofinanziati dall'UE. Le diverse regioni hanno fatto fronte a questa esigenza di riordino in maniera non omogenea, sia per

---

<sup>1</sup> La Legge "Bassanini" (art.1) prevede, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione Italiana, la possibilità di trasferire, delegare o attribuire funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

quanto riguarda i tempi di risposta, sia per quanto riguarda i contenuti delle norme promulgate per regolamentare tale materia a livello regionale.

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno, quindi, gli aspetti organizzativi legati, rispettivamente, ai Piani di sviluppo rurale e ai Programmi operativi regionali dell'obiettivo 1 con particolare riferimento a:

- il coordinamento del programma;
- la gestione amministrativa e finanziaria delle misure;
- il monitoraggio e la valutazione;
- il controllo della corretta esecuzione finanziaria degli interventi.

### ***17.1.1 L'organizzazione della gestione dei PSR***

Come evidenziato più volte nel Rapporto, i PSR delle regioni del Centro-Nord prevedono il finanziamento di tutti gli interventi a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale, mentre i corrispondenti Piani delle regioni obiettivo 1 prevedono esclusivamente il finanziamento delle ex misure di accompagnamento e delle indennità compensative per le zone svantaggiate (cfr. capitolo 2). L'impatto che tale circostanza genera sull'organizzazione regionale è, tuttavia, abbastanza relativo, in quanto le misure di accompagnamento prevedono meccanismi di gestione ormai consolidati<sup>2</sup>.

Dal punto di vista generale, va osservato come i PSR non presentino una struttura organizzativa eccessivamente complessa, da un lato, in quanto si tratta di programmi monofondo che prevedono al loro interno il finanziamento di molti interventi, sulla gestione dei quali le amministrazioni regionali hanno un'esperienza consolidata, dall'altro, perché la regolamentazione e gli orientamenti comunitari non prevedono particolari adempimenti di tipo organizzativo.

Il regolamento (CE) 1257/99 (art. 43) prevede, infatti, che all'interno di ogni Piano vengano individuati l'Autorità di gestione e gli organismi responsabili dell'attuazione. L'Autorità di gestione è sempre rappresentata dalla Regione; la responsabilità di ricoprire tale ruolo è assegnata a una struttura interna alla regione, normalmente individuata nell'Assessorato all'Agricoltura (nelle diverse accezioni regionali) o da uffici presenti al suo interno. Di norma, le responsabilità affidate all'Autorità di gestione riguardano l'intero procedimento amministrativo e in particolare:

- la pubblicazione degli avvisi pubblici;
- la ricezione delle domande;
- l'informatizzazione delle domande;
- l'istruttoria dei progetti;
- la predisposizione delle graduatorie;
- l'esecuzione dei controlli oggettivi e amministrativi;
- la predisposizione degli elenchi di pagamento;
- il monitoraggio della spesa e degli interventi realizzati;
- l'archiviazione dei documenti.

---

<sup>2</sup> Va, comunque, evidenziato che le nuove regole per l'attuazione delle misure agroambientali e delle indennità compensative possono avere degli impatti significativi sulla organizzazione necessaria per la gestione di tali misure. In particolare, per tutti gli adempimenti relativi alla verifica della buona pratica agricola e ai controlli relativi agli impegni assunti dalle aziende agricole. Gli impatti che è lecito attendersi non dovrebbero però differenziarsi tra regioni del Centro-Nord e regioni dell'obiettivo 1.

Tali attività possono essere delegate, totalmente o in parte, sia a servizi interni alla struttura regionale, sia a soggetti esterni alla Regione. Questa seconda circostanza può realizzarsi a seguito di specifiche convenzioni, tra tali soggetti e l'Autorità di gestione, o per effetto delle leggi di delega regionali.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, la maggior parte delle regioni individua, già all'interno dei PSR, una struttura con il compito di coordinare l'attuazione complessiva dei Piani: la verifica dell'avanzamento degli interventi, la redazione della relazione annuale e finale di esecuzione, le eventuali attività di programmazione e le attività di "interfaccia" con l'Organismo pagatore. Le Regioni, oltre a tale struttura, individuano dei funzionari responsabili di misura, con il compito di seguire l'attuazione e la spesa delle diverse misure e, nel caso di assenza di deleghe ad altri Enti, assumere la responsabilità di gran parte del procedimento amministrativo.

Una parte cruciale del sistema organizzativo è quella relativa alle modalità di delega adottate all'interno delle diverse regioni. Innanzitutto, va specificato che molto spesso le responsabilità sinora delegate dalle Regioni ad altri Enti hanno poco a che vedere con il processo di decentramento amministrativo avviato con la Legge "Bassanini", riguardando solo limitati aspetti del procedimento amministrativo.

Dall'analisi svolta emergono tre principali modalità organizzative adottate dalle diverse amministrazioni regionali per l'attuazione dei PSR (figura 17.1), che possiamo definire come:

- il modello "tradizionale";
- il modello "accentrato";
- modello "decentrato".

Nelle regioni che optano per il modello "tradizionale", viene delegata a soggetti esterni alla regione solo una parte del procedimento amministrativo, normalmente quella relativa alla raccolta delle domande e alla loro istruttoria. In molti casi la delega riguarda anche la raccolta dei dati di monitoraggio e la loro trasmissione agli uffici regionali. I soggetti delegati, molto spesso, sono solo formalmente "esterni" alla Regione, trattandosi degli uffici o ispettorati provinciali o di altri Enti di emanazione regionale. In casi più rari, la delega di tali responsabilità riguarda anche Enti locali, come le Province o le Comunità montane. L'importanza di tale delega non va, tuttavia, sottovalutata in quanto consente una distribuzione sul territorio della gestione delle pratiche amministrative e uno snellimento consistente dei carichi di lavoro degli uffici regionali. Tale modalità organizzativa richiede, tuttavia, un'accentuata attività di coordinamento finalizzata, in particolare, a garantire i medesimi criteri istruttori e, quindi, la parità di trattamento tra i diversi beneficiari, nonché ad assicurare la regolarità dei flussi informativi (finanziari, fisici e procedurali) da tali Enti alla Regione.

Nel modello "accentrato", al contrario, tutto il procedimento amministrativo rimane sotto la responsabilità degli uffici regionali. Tale situazione è stata verificata soprattutto nei PSR elaborati in contesti territoriali di minori dimensioni (Valle d'Aosta, Bolzano, Trento, Umbria e Abruzzo) o all'interno di regioni dell'obiettivo1 (Campania e Molise), i cui PSR comprendono un numero limitato di misure. È evidente che tale modello si adatta a realtà regionali, con un numero di potenziali beneficiari e un'estensione territoriale limitati, mentre nelle regioni più grandi potrebbe creare problemi di "ingolfamento" degli uffici regionali.

Nel modello "decentrato", infine, l'amministrazione regionale mantiene la responsabilità del coordinamento del PSR, mentre tutto il procedimento amministrativo, dall'emanazione degli avvisi pubblici fino all'emissione degli elenchi di pagamento, è delegato a Enti sub regionali diversi dalla Regione. Al momento attuale, solo in Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Friuli Venezia Giulia le leggi di delega agli Enti locali sono già operanti per l'attuazione dei PSR. In diversi casi (quelli di Veneto, Piemonte, Calabria, Sicilia, Molise) si fa riferimento, invece, alla possibilità di un utilizzo

più ampio dell'istituto delle deleghe rimandando all'operatività futura di leggi regionali sul decentramento amministrativo. Per quanto riguarda le esperienze relative all'Emilia Romagna e alla Toscana si può osservare come le responsabilità che restano attribuite agli uffici regionali si limitino fondamentalmente al coordinamento dell'attuazione del PSR<sup>3</sup>, alla ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi Enti delegati, alla sorveglianza e valutazione, e al coordinamento dei controlli. Agli Enti delegati, invece, viene trasferita la responsabilità del procedimento amministrativo compresa la pubblicazione degli avvisi pubblici, la definizione delle graduatorie e la predisposizione degli elenchi di liquidazione da inviare all'Organismo pagatore. In Toscana, addirittura, gli Enti delegati devono effettuare una propria programmazione locale sulla base degli interventi previsti nel PSR. La Lombardia, invece, delega la gestione amministrativa e i controlli di alcune misure alle province o alle Comunità montane<sup>4</sup>. Il Friuli Venezia Giulia, infine, delega totalmente l'attuazione di alcune misure al Servizio autonomo per lo sviluppo della montagna (misure *m* ed *s*), all'Ente regionale per la promozione e lo sviluppo dell'agricoltura (misure *c* ed *m*) e alle Comunità montane (misura *e*), mentre per le altre misure delega, agli uffici decentrati della regione, tutta la fase istruttoria e la redazione degli elenchi di liquidazione.

Va ricordato, comunque, che in tutti i PSR (inclusi quelli di Emilia Romagna, Toscana e Lombardia) una parte delle misure previste viene gestita a "titolarità o regia regionale", con la responsabilità diretta degli uffici regionali. Si tratta, in generale, delle misure che prevedono la realizzazione di infrastrutturale rurali, per le quali la Regione mantiene normalmente la titolarità dell'intero procedimento amministrativo, fino all'individuazione del beneficiario finale, a cui spetterà successivamente il compito di selezionare la ditta appaltante che realizzerà i lavori.

A supporto delle attività condotte dalla Regione e dagli eventuali Enti delegati, molti PSR prevedono, inoltre, la costituzione di appositi Organismi. In molte regioni (tab. 17.1), sulla scorta dell'esperienza della programmazione 1994-99, è stata prevista la costituzione di un Comitato di sorveglianza<sup>5</sup>, in cui sono rappresentati i diversi soggetti interessati, direttamente o indirettamente, all'attuazione del Piano. Le principali responsabilità di tali Comitati spesso vanno oltre la semplice sorveglianza del Piano e sono in linea di massima le seguenti:

- coordinare gli interventi previsti nei PSR;
- consultare le parti sociali;
- esprimere il proprio parere in merito a proposte di modifica delle misure previste e del piano finanziario;
- esaminare i risultati ottenuti dall'attuazione del PSR e la valutazione intermedia dello stesso;
- individuare soluzioni che possano migliorare l'attuazione del PSR.

Nelle Marche, oltre al Comitato di sorveglianza, sono previsti un Comitato di consultazione e uno di gestione. Il primo ha l'obiettivo di coinvolgere più direttamente le parti sociali nella fase di attuazione del piano, in riferimento a tutte le azioni di maggiore rilevanza dal punto di vista sociale, occupazionale ed ambientale<sup>6</sup>; il secondo di fornire un supporto operativo all'attuazione. In Emilia Romagna, invece, sono previsti un Comitato di coordinamento con una funzione operativa di colle-

---

3 In Emilia Romagna, ad esempio, sono stati emanati delle delibere di attuazione che disciplinano i contenuti dei bandi provinciali e la ripartizione delle risorse tra le Province stesse.

4 In particolare, le Province svolgono le funzioni amministrative ed i controlli relativi alle misure *a, b, e, f, h, i, j, p, r, u*; mentre, per quanto riguarda le misure *e, i, j, r*, tali funzioni sono ripartite tra le Comunità montane e le Province stesse. Per quanto riguarda le misure *c* ed *n*, invece, le funzioni sono ripartite tra Province e Uffici regionali.

5 Si ricorda che il regolamento (CE) 1257/99 non prevede, per la programmazione a titolo del FEOGA-garanzia, l'obbligo di costituzione del Comitato di sorveglianza.

6 Tale Comitato esprimerà un parere riguardo a tutti gli investimenti che determinano il coinvolgimento di oltre 10 unità lavorative, che richiedono interventi pubblici superiori a 500 milioni di lire o che hanno un forte impatto sull'ambiente.

gamento tra Regione ed Enti delegati, e una Consulta agricola con una funzione di consultazione con le parti sociali. In Toscana è previsto un Comitato di pilotaggio con il compito di fornire un supporto operativo alla gestione del PSR. Va evidenziato, infine, che in sette regioni (Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Basilicata e Sicilia), non è prevista la costituzione di nessun organismo con funzioni analoghe a quelle precedentemente descritte.

Uno dei principi cardine della regolamentazione comunitaria è rappresentato dalla necessaria indipendenza tra i soggetti deputati alla gestione del programma e quelli responsabili dei pagamenti. Nell'ambito dei PSR tale separazione è "facilmente" garantita dal fatto che i meccanismi di funzionamento del FEOGA-garanzia prevedono l'esistenza di almeno un Organismo pagatore nazionale riconosciuto dalla Commissione europea, che rappresenta, appunto, l'"autorità di pagamento". In Italia, nelle prime due annualità di attuazione, tale funzione è stata ricoperta dall'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), mentre, a partire dal 2002 quattro Regioni si avvarranno di propri Organismi pagatori regionali (Basilicata, Emilia Romagna, Lombardia e Toscana). Il Veneto, pur avendo già costituito un proprio Organismo regionale, ha rinviato la sua operatività al 2003. In particolare, agli Organismi pagatori sono affidate le seguenti responsabilità:

- autorizzazione dei pagamenti<sup>7</sup>;
- esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti;
- rendicontazione nei tempi e nelle forme previste dalla normativa comunitaria.

**Tab. 17.1 - Alcune modalità organizzative nell'attuazione dei PSR**

Nessuna Delega	Delega di parte del processo amministrativo	Deleghe in attuazione della Legge "Bassanini"	Delega dopo approvazione LR di decentramento amministrativo	Comitato di sorveglianza	Altri Comitati	Organismo pagatore regionale
- Bolzano	- Liguria (enti di varia natura)	- Emilia Romagna	- Piemonte	- Marche	- Emilia Romagna	- Basilicata
- Trento	- Marche (servizi periferici regionali)	- Lombardia	- Veneto	- Veneto	- Marche	- Emilia Romagna
- Valle d'Aosta	- Veneto (Comunità Montane per misura zone svantaggiate)	- Toscana	- Calabria	- Trento	- Toscana	- Lombardia
- Umbria		- Friuli	- Basilicata	- Umbria		- Toscana
- Abruzzo	- Calabria (uffici decentrati Dipart.)		- Molise	- Abruzzo		- Veneto
- Lazio	- Sardegna (ERSAT)		- Sicilia	- Bolzano		
- Campania	- Puglia (ispettorati provinciali)			- Calabria		
- Molise				- Friuli		
				- Molise		
				- Puglia		
				- Sardegna		
				- Campania		

Fonte: Piani di sviluppo rurale.

Un ultimo aspetto da sottolineare è quello relativo ai controlli. Infatti, l'attività di controllo prevista dal regolamento (CE) 445/02 (art. 58-62), può incidere fortemente sulle modalità organizzative delle regioni, in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- i controlli amministrativi, che devono interessare la totalità degli interventi finanziati. Si evidenzia, in particolare, che per le misure che prevedono la realizzazione di investimenti, tali controlli dovrebbero prevedere almeno un "controllo in loco"<sup>8</sup>;

<sup>7</sup> Per autorizzazione dei pagamenti non si intende l'atto con cui l'Autorità di gestione o il soggetto da essa delegato inviano un elenco di pagamento all'Organismo pagatore, ma il provvedimento assunto da quest'ultimo dopo aver verificato l'effettiva regolarità delle singole domande.

<sup>8</sup> Si veda il documento STAR VI/10535/99 del 09.01.2002 - Orientations pour l'application des articles 46, 47 et 48 (demandes, controles et sanctions) du règlement (CE) n. 1750/99.

- il sistema integrato di gestione e controllo per le misure che prevedono l'erogazione di aiuti sulla base delle superfici o del numero di capi di bestiame;
- i controlli sul posto su un campione pari al 5% dei beneficiari, che devono essere diversi da quelli eventualmente effettuati nell'ambito dei controlli amministrativi<sup>9</sup>.

I controlli amministrativi dovrebbero per lo più realizzarsi nell'ambito della normale attività di istruttoria tecnico-amministrativa precedentemente descritta.

Il sistema integrato di gestione e controllo impone alle amministrazioni di raccogliere presso le aziende destinatarie degli aiuti, informazioni dettagliate relativamente alle singole particelle aziendali e alla consistenza animale, in modo da poter incrociare tali informazioni con quelle dichiarate dalle aziende stesse nell'ambito dei diversi regimi di aiuto della PAC. L'onere del controllo non ricade sulle Amministrazioni regionali, ma spetta all'Organismo pagatore.

Infine, per quanto riguarda i controlli sul posto, il principio della separazione delle funzioni richiede che siano effettuati da un soggetto diverso da quello che ha istruito la pratica e da quello che ha effettuato il controllo amministrativo, con la conseguenza che le regioni dovranno individuare, ove non abbiano già provveduto, un terzo soggetto, funzionalmente indipendente dagli altri due, per l'espletazione di tale compito. Le amministrazioni regionali devono, inoltre, farsi carico dell'estrazione del campione del 5%.

In generale, i PSR non descrivono le modalità organizzative con cui saranno effettuati i controlli in loco. Su quest'ultimo aspetto all'interno dei Piani si ritrova la descrizione delle procedure che verranno messe in atto per la realizzazione di tali controlli, ma nulla sui soggetti o sugli uffici a cui verrà affidata tale responsabilità.

### ***17.1.2 L'organizzazione all'interno dei Programmi operativi regionali dell'obiettivo 1***

Per quanto riguarda l'organizzazione dei POR, il primo aspetto da considerare è relativo alla loro natura di programmi plurifondo, che fanno riferimento a un'articolazione comune prevista nel QCS. Questa circostanza influisce in modo decisivo sull'organizzazione dei programmi, che risulta essere più complessa di quella descritta per i PSR. Per tale motivo la descrizione dei modelli organizzativi previsti per l'attuazione dei POR si articola fondamentalmente su due livelli (cfr. figura 17.2):

- un livello di "coordinamento" che riguarda tutti gli interventi finanziati a prescindere dal Fondo strutturale che interviene nel cofinanziamento delle misure;
- un livello di "gestione" relativo alle modalità organizzative per l'attuazione delle misure. In questo contesto verranno, ovviamente, approfonditi solo gli aspetti relativi agli interventi FEOGA.

Come i PSR, anche i POR prevedono che l'Autorità di gestione sia rappresentata dalla Regione. Il QCS stabilisce che "l'Autorità di gestione del programma operativo è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, attraverso una chiara definizione dei processi e delle responsabilità ... che impegna le singole strutture attraverso l'individuazione delle persone responsabili, del personale e dei supporti informatici disponibili, per gli aspetti legati all'attuazione degli interventi". In particolare, le responsabilità assegnate all'Autorità di gestione riguardano:

- il coordinamento del programma e la gestione dei rapporti con le autorità di gestione del QCS o dei programmi operativi;

<sup>9</sup> Le modalità con cui devono essere effettuati i controlli sono in parte descritte all'interno dei PSR e approfondite nel "Manuale delle procedure e dei controlli" curato dall'AGEA.

- la gestione dei flussi finanziari;
- la sorveglianza, il monitoraggio e la valutazione;
- la definizione delle procedure decisionali e di gestione degli interventi;
- il controllo.

Il ruolo di coordinamento per l'attuazione del programma è assegnato, normalmente, a strutture o uffici interni all'Assessorato programmazione e bilancio o a quello per le Politiche comunitarie (nelle diverse accezioni regionali). All'Assessorato agricoltura o alle sue strutture è affidata, invece, la funzione di "soggetto capofila" delle misure finanziate dal FEOGA-orientamento, con la responsabilità di coordinare le attività afferenti all'attuazione di tali interventi.

Per quanto riguarda la separazione tra responsabilità di gestione e di pagamento, in tutti i programmi sono stati puntualmente individuati gli uffici a cui affidare il ruolo di Autorità di pagamento. La prassi organizzativa adottata dalle regioni è stata quella di individuare una Autorità di pagamento diversa per ciascun Fondo. Per gli interventi a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, tale funzione è in genere affidata a un ufficio interno al soggetto capofila per il FEOGA. Le responsabilità affidate alle Autorità di pagamento riguardano l'elaborazione, la certificazione e la presentazione delle richieste di pagamento, la ricezione dei pagamenti della Commissione, la liquidazione ai beneficiari finali o ai destinatari e la trasmissione delle informazioni all'Autorità di gestione.

Per quanto riguarda gli aspetti legati al monitoraggio e alla valutazione<sup>10</sup> si possono individuare due diversi livelli organizzativi. In primo luogo tutte le Amministrazioni regionali hanno individuato dei soggetti (singoli funzionari o uffici) responsabili per ciascuno di questi aspetti, con il compito di coordinare i rapporti con gli organismi a cui è deputata tale responsabilità a livello nazionale (IGRUE e Sistema nazionale di valutazione<sup>11</sup>) e le attività interne alla regione, in particolare quelle legate, da un lato, all'impostazione e all'implementazione del sistema regionale di monitoraggio e, dall'altro, all'individuazione del valutatore, alla definizione della domanda di valutazione, alla gestione dei rapporti tra valutatore e responsabili di misura. In molti casi, inoltre, all'interno delle strutture capofila di Fondo, sono state affidate analoghe responsabilità finalizzate a una migliore gestione di tali attività all'interno della struttura stessa.

Il secondo livello organizzativo è quello relativo alla costituzione del Comitato di sorveglianza e del Nucleo di valutazione. Il primo è previsto obbligatoriamente e svolge i compiti previsti dal reg. (CE) 1260/99 (art.35), nonché quelli previsti all'interno del QCS<sup>12</sup>. In linea di massima la composizione dei Comitati regionali prevede un'ampia partecipazione di soggetti in rappresentanza dell'Autorità di gestione regionale, delle Amministrazioni centrali capofila di Fondo e di quelle interessate a priorità trasversali (ambiente, pari opportunità, monitoraggio, ecc.), della Commissione europea, delle Autonomie locali e delle parti economiche e sociali.

Per quanto riguarda i Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, va ricordato, innanzitutto, che la loro costituzione non è prevista nell'ambito dei POR, ma deriva dal recepimento della Legge 144/99 (art.1), che ne prevede la costituzione in tutte le amministrazioni nazionali e regionali. Le responsabilità attribuite ai Nuclei nei POR sono, quindi, diverse e dipendono

10 Nel paragrafo precedente tali aspetti sono stati affrontati con minore approfondimento in quanto nei PSR, ad eccezione di quanto descritto a proposito dei Comitati di sorveglianza, non sono state previste particolari modalità organizzative per il monitoraggio e la valutazione.

11 Il Sistema nazionale di valutazione è composto dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia e finanze (UVAL), dall'INEA, dall'ISFOL e dalla rete dei Nuclei di valutazione.

12 I compiti previsti per i Comitati di sorveglianza dal reg. (CE) 1260/99 sono: l'approvazione del complemento di programmazione; l'approvazione dei criteri di selezione delle operazioni finanziate; la valutazione periodica dei risultati ottenuti dall'esecuzione del programma e compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici; l'approvazione dei rapporti annuali e finali di esecuzione; la possibilità di proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione del programma.

dalle scelte adottate a livello regionale. La principale e comune responsabilità dei diversi Nuclei riguarda il supporto metodologico alle attività di valutazione sia del programma, sia dei grandi progetti finanziati al suo interno. Tuttavia, sarebbe riduttivo pensare che i Comitati di sorveglianza e i Nuclei di valutazione entrino nel sistema organizzativo regionale solo con riferimento alle attività di monitoraggio e valutazione, in quanto ricoprono un ruolo di primo piano nel supporto delle attività di gestione e programmazione, nella ricerca di soluzioni che possano migliorare la gestione del programma, nella condivisione delle scelte con i vari attori coinvolti dall'attuazione degli interventi.

Proprio su quest'ultimo aspetto, diverse regioni prevedono il coinvolgimento attivo del partenariato regionale non solo nel Comitato di sorveglianza, ma anche mediante la costituzione di Comitati di consultazione o concertazione di varia natura e composizione, in cui sono rappresentati, a seconda delle scelte regionali, i soggetti attuatori del programma, gli enti locali sub-regionali o loro rappresentanze, le organizzazioni sindacali e professionali, gli organismi regionali per l'ambiente e per le pari opportunità.

Un altro aspetto comune a tutti i sistemi organizzativi è rappresentato dall'individuazione dell'Autorità ambientale. Tale soggetto, con specifiche competenze ambientali, può avere un ruolo importante nelle attività di supporto alla programmazione e gestione, al monitoraggio e alla valutazione. L'individuazione dell'Autorità ambientale non deriva dalla normativa comunitaria, ma dall'esigenza emersa nell'ambito del QCS di individuare un soggetto con "il ruolo di operare ai fini dell'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, nonché per assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente".

Rispetto al livello organizzativo di "coordinamento", anche in considerazione di quanto stabilito all'interno del QCS, si può affermare che gran parte delle strutture previste a livello regionale derivano direttamente dagli orientamenti e dalle indicazioni comunitarie e nazionali e, almeno sulla carta, senza particolari adattamenti alle realtà regionali o alla ricerca di soluzioni innovative al modello proposto dall'esterno. È evidente che l'adozione di tale modello si prefigura come una notevole innovazione nei sistemi organizzativi e rappresenterà un'importante sfida per le amministrazioni regionali; in quanto tale, tuttavia, potrebbe anche configurarsi come un elemento di potenziale criticità, in particolare, in tutte quelle situazioni in cui le nuove modalità organizzative non sono accompagnate dall'individuazione di soggetti responsabili, dall'assegnazione di funzioni a soggetti senza le necessarie competenze tecniche o dalla effettiva assegnazione di ruoli.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti legati più specificatamente alla gestione delle misure FEOGA va rilevato, innanzitutto, che le Regioni prevedono l'individuazione di responsabili di misura con la funzione, più o meno esplicitata all'interno dei POR, di responsabile del procedimento. In particolare, le competenze ad essi assegnate possono essere sintetizzate nelle seguenti:

- verifica della fattibilità tecnica, economica e amministrativa degli interventi da finanziare;
- verifica del rispetto della normativa comunitaria;
- verifica preliminare della conformità ambientale, territoriale e urbanistica degli interventi da finanziare;
- raccolta e trasmissione dei dati di monitoraggio fisico e finanziario;
- gestione della pista di controllo<sup>13</sup>;

---

13 Il reg. (CE) 438/01 prevede all'art. 7 che "i sistemi di gestione e i controllo degli Stati membri prevedono un'adeguata pista di controllo". Una pista di controllo deve consentire di verificare la corretta assegnazione delle risorse comunitarie e nazionali disponibili, attraverso la conservazione dei dati riepilogativi certificati dalla Commissione, dalle singole registrazioni di spesa e dalla relativa documentazione giustificativa, conservate ai vari livelli dell'amministrazione e presso i beneficiari finali, nonché, nel caso in cui questi ultimi non siano i percettori finali del contributo, presso gli organismi o le imprese che eseguono le operazioni.



- redazione degli atti di impegno e di liquidazione dei pagamenti, assunti successivamente dal dirigente o dalla struttura designata.

Le scelte organizzative adottate per la gestione delle misure FEOGA sono influenzate dalla presenza di deleghe. Analogamente a quanto emerso nei PSR, sono stati individuati due diversi modelli di comportamento. Da un lato troviamo la Campania che adotta un modello organizzativo “decentrato”, in cui vengono delegate alle province le funzioni amministrative delle misure che prevedono regimi di aiuto, mentre le attività di tipo tecnico-istruttorio vengono delegate ai servizi decentrati della Regione. In particolare, le funzioni delegate alle province riguardano:

- la notifica e l’emissione del provvedimento di concessione ai destinatari degli aiuti;
- la nomina del tecnico collaudatore;
- la verifica della correttezza delle attività di accertamento contenute nei verbali di collaudo;
- l’emissione di tutti i provvedimenti formali di liquidazione (anticipazioni, liquidazioni parziali e finali).

In Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia viene adottato, invece, un modello di tipo “tradizionale”, in cui in maniera equivalente a quanto descritto per i PSR, vengono delegate all’esterno solo le funzioni relative all’istruttoria tecnico-amministrativa, mentre tutte le restanti competenze vengono svolte dagli uffici regionali.

In Basilicata e Molise, infine, probabilmente in considerazione delle minori dimensioni territoriali, il modello organizzativo adottato è di tipo “accentrato” e per tutte le misure<sup>14</sup> le responsabilità di gestione e di istruttoria fanno capo direttamente agli uffici regionali.

Anche nei POR, infine, è previsto un insieme di misure a titolarità regionale attuate direttamente dagli uffici centrali regionali e che prevedono prevalentemente la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche.

Infine, per quanto riguarda i controlli, il riferimento normativo nell’ambito dei POR è rappresentato dal reg. (CE) 438/01, che sull’organizzazione degli stessi prevede esplicitamente che “i sistemi di gestione e di controllo delle autorità di gestione e di pagamento e degli organismi intermedi, in proporzione al volume dei contributi amministrati, garantiscono:

- una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un’adeguata separazione delle stesse, necessaria per garantire sane procedure finanziarie, all’interno dell’organizzazione interessata;
- sistemi efficaci per garantire che le funzioni vengano espletate in maniera soddisfacente; ...”

In linea di massima tutti i programmi prevedono una puntuale definizione dei soggetti/servizi responsabili della gestione e di quelli responsabili del controllo contabile-finanziario di primo livello, avendo cura di garantire l’indipendenza funzionale dei soggetti/servizi individuati.

Per quanto riguarda i controlli di secondo livello, nel caso del reg. (CE) 438/01 (art.10) dovranno riguardare il 5% della spesa totale ammissibile; alcune regioni (Basilicata, Sicilia, Calabria) hanno già individuato una struttura *ad hoc* all’interno dell’Amministrazione regionale, a cui affidare tale responsabilità, anche in questo caso garantendo l’indipendenza funzionale dai soggetti incaricati della gestione e dei controlli di primo livello. Le restanti regioni pur non avendo individuato, nel POR o nel Complemento di programmazione tale struttura, si sono impegnate a costituirlo in tempo utile per la realizzazione di tali controlli.

<sup>14</sup> In Basilicata fa eccezione la misura relativa all’Insediamento dei giovani agricoltori, per la quale è previsto che l’istruttoria tecnico-amministrativa venga effettuata dagli uffici decentrati della regione.

**Figura 17.1 - Modelli organizzativi nell'attuazione dei PSR**

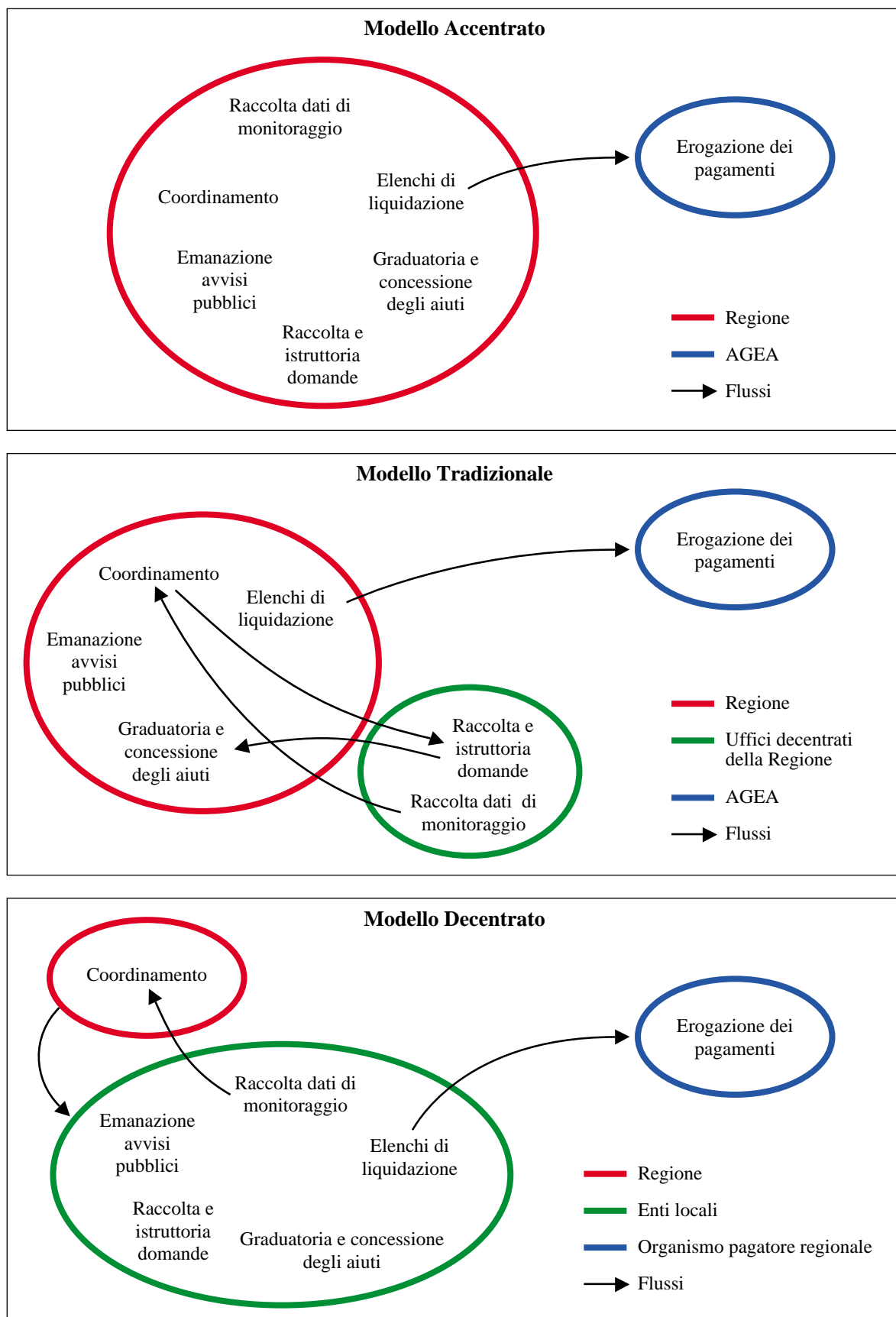
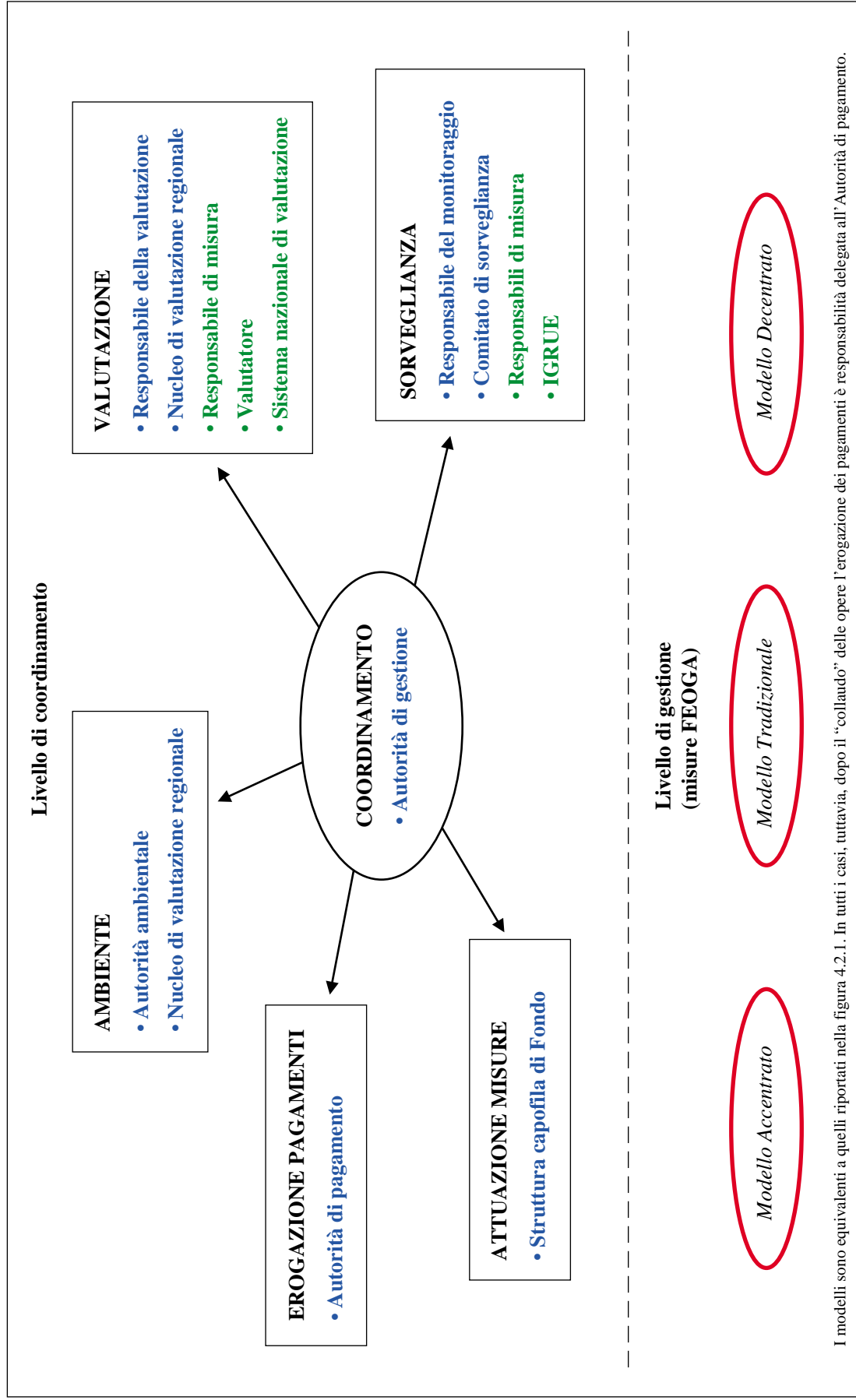


Figura 17.2 - Modelli organizzativi nell'attuazione dei POR



## 17.2 Le procedure attuative delle Regioni

In precedenza è stato evidenziato come le modalità organizzative per l'attuazione degli interventi, possano presentare delle particolarità in funzione della tipologia di misura. Da questo deriva l'esistenza di più iter di attuazione; che possono richiedere tempi di realizzazione diversi e influire in modo differente sulla capacità di utilizzo dei fondi.

Per rendere più agevole l'analisi e la comparazione tra le regioni dei diversi programmi si è proceduto all'aggregazione delle procedure di attuazione delle misure in categorie omogenee a seconda che si tratti di misure che prevedano un regime di aiuto per le aziende; di erogazione di premi; della realizzazione di opere pubbliche o di erogazione e assunzione di servizi. Nella tabella 17.2 ognuna delle misure programmate dalle differenti regioni è stata inserita in una delle categorie sopra descritte; in diversi casi le misure possono comprendere anche più tipologie di intervento, soprattutto nei casi di interventi che prevedono un gran numero di sottomisure o azioni al loro interno.

**Tab. 17.2 - Classificazione delle misure FEOGA per tipologia di intervento**

Regioni	Misure previste (n.)	A Erogazione aiuti (n.)	P Erogazione premi (n.)	O Opere pubbliche (n.)	S Servizi (n.)	A+S (n.)	A+O (n.)	Altre miste (n.)
Piemonte	20	5	4	2	2	3	1	3
Valle d'Aosta	5	-	4	-	-	-	1	-
Lombardia	18	6	3	4	2	-	1	2
P.A. Bolzano	16	6	5	2	-	-	2	1
P.A. Trento	16	5	3	3	2	-	2	1
Veneto	19	4	4	3	4	1	1	2
Friuli Venezia Giulia	10	2	3	-	1	-	3	1
Liguria	20	6	3	4	3	-	2	2
Emilia Romagna	14	4	4	1	-	1	4	-
Toscana	19	7	5	3	1	-	2	1
Umbria	20	3	4	1	2	5	3	2
Marche	20	5	4	1	4	2	2	2
Lazio	17	4	3	2	2	-	4	2
Abruzzo	12	4	5	1	1	-	1	-
Molise	13	5	5	2	-	-	1	-
Campania	20	5	5	5	2	2	1	-
Puglia	15	4	5	3	-	1	2	-
Basilicata	15	4	4	-	3	-	3	1
Calabria	19	3	3	2	3	3	5	-
Sicilia	18	6	5	1	1	2	2	1
Sardegna	18	3	4	2	2	2	2	3

Fonte: Piani di sviluppo rurale e Programmi operativi regionali.

Le misure che comportano l'erogazione di un aiuto<sup>15</sup> (vedi tabella 17.2) sono numericamente preponderanti rispetto alle altre tipologie, considerando anche che quasi tutti gli interventi classificati come "misti" comprendono questa tipologia di erogazione. Le misure che comportano esclusivamente

<sup>15</sup> Nell'iter di attuazione che abbiamo definito *erogazione di aiuti* sono compresi, oltre agli aiuti agli investimenti, anche aiuti per la formazione, nel caso il soggetto privato sostenga in proprio l'onere della prestazione ricevuta; aiuti per la forestazione, qualora l'erogazione sia commisurata ai costi effettivamente sostenuti dal beneficiario; aiuti per la realizzazione o la sistemazione di infrastrutture rurali private, nel caso l'intervento sia sostenuto da un soggetto privato e il finanziamento sia relativo solo ad una percentuale del costo effettivamente sostenuto.

te un regime di aiuto, oltre ai tradizionali interventi a favore degli investimenti nelle aziende agricole e della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, comprendono principalmente interventi di “diversificazione” dei redditi agricoli, come la commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità, la misura *p* per la diversificazione delle attività del settore agricolo e l’incentivazione di attività turistiche ed artigianali. In alcuni casi queste misure prevedono, accanto al sostegno agli investimenti, anche la realizzazione di opere pubbliche o l’erogazione di servizi, in particolare nel caso in cui i beneficiari possono essere sia privati che enti pubblici. Anche nell’ambito delle misure “forestali” è spesso concesso un contributo in conto capitale, in funzione di investimenti da parte dei proprietari dei terreni, sia per l’imboschimento delle superfici agricole sia per gli altri interventi forestali.

La tipologia *erogazione premi*, che comprende gli interventi caratterizzati dall’erogazione di un contributo predefinito al beneficiario, segue, come numero di misure presenti all’interno della programmazione, quella degli *aiuti*. Misure esclusivamente *a premio* sono senz’altro l’insediamento dei giovani agricoltori (*b*); il prepensionamento (*d*); le indennità per le zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali (*e*) e le misure agroambientali (*f*).

La *realizzazione di opere pubbliche* comprende tutti i casi di interventi condotti da enti pubblici con la finalità di realizzare e migliorare le infrastrutture destinate alle attività economiche ed alla popolazione rurale. In molti casi una misura può comprendere sia la realizzazione di *opere pubbliche* che l’*erogazione di aiuti*, a seconda se le azioni previste siano destinate ad erogare finanziamenti ad enti pubblici o a soggetti privati, in particolare imprenditori agricoli<sup>16</sup>. In alcuni casi la misura<sup>17</sup> prevede accanto alla realizzazione di opere pubbliche la realizzazione di servizi da parte delle amministrazioni interessate.

L’*erogazione di servizi* comprende invece misure in cui le Amministrazioni forniscono direttamente od indirettamente dei servizi alle aziende agricole ed alla popolazione rurale; in questa tipologia rientrano la formazione (*c*), i servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale (*n*) e l’ingegneria finanziaria (*v*). Altre misure rientrano solo in parte nell’erogazione di servizi, anche in questo caso a seconda delle varie azioni che compongono la misura stessa; un caso particolare è costituito dall’avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole (*l*) che prevede in molti casi un contributo in conto capitale relativamente alle spese sostenute per l’avvio da parte di associazioni di imprenditori agricoli, contributo per altro di intensità decrescente dal primo al quinto anno, e che per questo motivo è stato considerato alla stregua dell’erogazione di aiuti.

Tra le misure che presentano caratteristiche riconducibili a più di una tipologia di intervento, occorre ritornare a parlare delle altre misure forestali (*i*) per sottolineare che comprendono sempre più di una tipologia in quanto nell’ambito delle diverse azioni o sottomisure che la compongono trovano spazio sia interventi destinati a finanziare gli investimenti privati nel settore forestale, sia operazioni di salvaguardia e tutela del patrimonio forestale da parte di enti pubblici, sia l’erogazione di premi a seguito di impegno al mantenimento e miglioramento della stabilità ecologica delle foreste per scopi protettivi ed ecologici (riferimento all’articolo 32, paragrafo 1, regolamento 1257/99). All’interno della misura è anche possibile ritrovare la tipologia “erogazione di servizi”, nel caso, ad esempio, della Regione Umbria, che prevede la realizzazione ed il potenziamento di banche dati, reti informatiche e radio al servizio della prevenzione antincendio. Anche la misura relativa all’imboschimento delle superfici agricole è stata in alcuni casi inserita tra le misure miste nei casi in cui,

---

16 A titolo di esempio si veda l’azione 1 della misura di diversificazione delle attività agricole della Regione Lazio che prevede il finanziamento di interventi sia di imprenditori agricoli singoli e associati per il miglioramento e riadattamento delle strutture utilizzare per l’attività agrituristica; sia di Enti pubblici per la realizzazione di sentieri agrituristici aziendali o interaziendali, percorsi “blu” (collegamenti tra corsi d’acqua, laghi e punti del litorale, segnaletica, punti informativi, eccetto promozioni di prodotti aziendali) e enogastronomici, supporti informatici e multimediali e costituzione di reti immateriali.

17 Si veda in particolare la misura *l* relativamente alle Regioni Piemonte, Sicilia e Sardegna.

oltre all'erogazione di premi per le spese di mantenimento ed il mancato reddito, è previsto un contributo in conto capitale proporzionale all'investimento realizzato dall'imprenditore relativamente alle spese di impianto.

Le categorie di intervento individuate presentano degli iter procedurali che, pur nella loro diversità, prevedono tutti quattro fasi ben precise: la fase informativa, quella di presentazione delle istanze di finanziamento, la fase istruttoria e quella di realizzazione (tab. 17.3).

L'attuazione della misura ha avvio con la pubblicazione da parte dell'autorità responsabile di un "avviso pubblico"; questo avviso può essere sia un bando di partecipazione "a scadenza", sia un bando "aperto", con procedura a "sportello" o con riapertura periodica, ovvero un affidamento diretto del finanziamento, tramite delle circolari o a seguito della raccolta di manifestazioni di interesse.

Alla pubblicazione dell'avviso segue la fase di presentazione delle domande o dei progetti in base alle modalità disciplinate all'interno dell'avviso pubblico stesso. Per i bandi a scadenza i tempi per la presentazione delle domande sono di norma nell'ordine dei 60-90 giorni dopo la data di pubblicazione. Inoltre, per molti bandi a scadenza il primo avviso pubblico fissa anche i tempi relativi all'apertura dei termini di presentazione per gli anni successivi in modo da non dover procedere nuovamente all'emissione di un nuovo avviso.

Alla fase di presentazione delle domande o dei progetti segue la fase istruttoria, in cui viene valutata l'ammissibilità delle istanze alla luce dei criteri e dei requisiti stabiliti dalla normativa vigente. Qualora il totale dei finanziamenti necessari a soddisfare le istanze fosse superiore alle risorse stanziare per quell'avviso, si procede in base all'ordine della graduatoria delle domande ammissibili. I criteri per l'attribuzione dei punteggi per la redazione delle graduatorie sono stabiliti dall'amministrazione competente nell'avviso pubblicato, se non già individuati nei documenti di programmazione.

Alla fase istruttoria segue la realizzazione delle opere o dei progetti e l'erogazione dei pagamenti sia nel caso si preveda la corresponsione di un anticipo o di pagamenti per stato di avanzamento dei lavori, sia in caso di pagamento finale a seguito di conclusione dei lavori. In ogni caso il saldo finale è comunque subordinato ad una verifica della corretta esecuzione del progetto o dell'adempiimento degli impegni presi.

**Tab. 17.3 - Elenco delle procedure necessarie all'attivazione di una misura**

<b>FASE</b>	
INFORMATIVA	Pubblicazione regolamenti di attuazione Emissione avvisi pubblici
PRESENTAZIONE	Raccolta delle domande
ISTRUTTORIA	Istruttoria preliminare Istruttoria tecnica e amministrativa Richiesta pareri Elenco progetti ammissibili Esame ricorsi contro mancata ammissibilità Graduatoria domande ammissibili
REALIZZAZIONE	Delibera concessione/approvazione finanziamento Comunicazione uffici periferici e beneficiari Richiesta anticipo Erogazione anticipo Richiesta liquidazione per SAL Controllo SAL ed erogazione quota Richiesta saldo finale Collaudo Concessione saldo finale

Fonte: Piani di sviluppo rurale e Programmi operativi regionali.

L'avviso pubblico è, come detto, il momento che segna l'inizio della fase di attuazione di una misura, anche perché l'emanazione di un regolamento di attuazione avviene per un numero limitato di misure e soprattutto nel caso in cui la Regione ha previsto una delega della fase successiva. Nel caso di "erogazione di aiuti", la tipologia di avviso più utilizzata è quella del tradizionale bando che detta le modalità e le scadenze per la presentazione delle domande. Tra le regioni che hanno istituito una procedura di "bando aperto" va citato il caso della Campania, che consente di raccogliere le istanze in qualunque momento, procedendo all'istruttoria delle domande già ricevute con cadenze prefissate (ogni due mesi). Sono invece rari i casi di realizzazione diretta dell'intervento, adoperati in particolare per misure di erogazione di servizi<sup>18</sup>, o di affidamento diretto, nel caso di realizzazione di opere pubbliche<sup>19</sup>. Per le misure a premio viene pubblicato un avviso pubblico che fissa i termini entro i quali deve essere presentata la domanda oltre a fornire ulteriori dettagli sugli impegni richiesti ai beneficiari.

Gli avvisi pubblici vengono emanati dall'organo dell'amministrazione regionale responsabile, salvo i casi di delega ad enti locali. All'interno degli avvisi pubblici, o di regolamenti appositi che disciplinano a priori il contenuto dei vari avvisi, vengono indicate le modalità di presentazione delle richieste di accesso ai regimi di aiuto: la presentazione mediante modulo informatico o tramite apposito software non è molto diffusa e riguarda in genere solo le misure di aiuto alle imprese o le misure a premio. Inoltre questa tipologia di presentazione non sostituisce mai completamente la presentazione di tutto o parte del progetto su supporto cartaceo debitamente firmato ed autenticato. Insieme alla domanda ed alla documentazione amministrativa di volta in volta indicata all'interno dei bandi, i regimi di aiuto, in particolare, prevedono la redazione di un progetto dettagliato (piano di miglioramento aziendale, business plan, ecc.) contenente tutti gli elementi necessari per valutare gli aspetti finanziari ed aziendali (capacità finanziaria, produttività, redditività, ecc.) relativi agli interventi per i quali si richiede l'agevolazione. Per le tipologie di intervento diverse dai "regimi di aiuto" è spesso sufficiente una relazione o la redazione di appositi formulari già predisposti dalle amministrazioni.

Per quello che riguarda la raccolta delle domande e la successiva fase istruttoria, le varie Amministrazioni hanno utilizzato in modo ampio la delega sia agli Uffici decentrati regionali, provincie e comunità montane, sia ad altri enti; questa delega concerne le fasi di ricezione, di verifica dell'ammissibilità delle domande presentate e, per "l'erogazione di aiuti" in particolare, di redazione delle graduatorie dei soggetti ammissibili. Le graduatorie vengono formulate sulla base di griglie di punteggi e priorità che vengono puntualmente dettati dall'amministrazione regionale stessa, tranne i citati casi di delega più ampia alle provincie. Una volta conclusa la fase istruttoria le graduatorie vengono trasmesse alle amministrazioni regionali e, nel caso di misure previste dai PSR, all'Ente pagatore. In generale le graduatorie relative a misure di "erogazione di aiuti" tengono conto di indicatori di tipo aziendale che si evincono dal piano di miglioramento; le tipologie diverse dall'erogazione di aiuti fanno invece riferimento alle priorità stabilite per la redazione della graduatoria che sancisce quali interventi ammissibili possono essere finanziati. Come evidenziato, nel caso dell'erogazione di aiuti, la fase "istruttoria" prevede tutti i passaggi riportati nella tabella 17.3; per le altre categorie invece non sono sempre necessari questi passaggi dal momento che la scelta degli interventi da finanziare scaturisce da necessità diverse che, specie per la realizzazione di opere pubbliche, possono essere state individuate già prima dell'emanazione dell'avviso. Per l'erogazione di premi la graduatoria degli interventi finanziabili deve tenere conto delle priorità stabilite nella fase di programmazione, e a parità di queste diviene fondamentale l'ordine di presentazione delle domande.

La fase di avvio delle misure può dirsi conclusa con le delibere di concessione dei finanziamenti che seguono la pubblicazione delle graduatorie definitive. Le norme di attuazione prevedono

---

18 Si veda ad esempio le misure *c* ed *n* della Regione Lombardia.

19 Si veda ad esempio la misura *r* della Regione Sardegna.

quasi sempre la possibilità per i beneficiari di richiedere un anticipo del contributo spettante; anticipo che deve essere garantito tramite apposita fideiussione bancaria. Non è prevista la fideiussione solo in pochi casi, che riguardano la realizzazione di opere pubbliche o l'erogazione di servizi<sup>20</sup>. In particolare per le misure di formazione è raramente prevista l'erogazione dell'anticipo e il saldo avviene a seguito della presentazione della documentazione prevista dopo il completamento dell'azione da parte del beneficiario. Ovviamente le misure a premio non comportano l'erogazione di un anticipo, il pagamento dei diversi stati di avanzamento lavori, il collaudo ed il saldo ma solo il pagamento annuale dei premi o delle indennità spettanti<sup>21</sup>. La realizzazione delle opere pubbliche, ed anche l'erogazione di servizi quando effettuata da Enti pubblici, comporta invece delle fasi diverse dopo la raccolta delle domande o l'affidamento diretto dell'intervento; l'Ente che riceve il finanziamento potrà infatti eseguire l'intervento con i propri mezzi ovvero indire una gara di appalto in base alle normali procedure per la realizzazione di lavori pubblici.

Dall'esame delle varie fasi che costituiscono l'iter procedurale per l'attivazione di una misura, emergono due momenti fondamentali in grado di fornire indicazioni importanti sullo stato di realizzazione dell'intervento: l'emissione dell'avviso pubblico e l'inizio dell'erogazione di pagamenti da parte dell'ente preposto. Focalizzare l'attenzione su questi due momenti, presenti in qualunque tipo di procedura, consente di comprendere se sono state concluse quelle fasi che richiedono lo sforzo maggiore da parte delle amministrazioni competenti.

Per quello che riguarda l'emissione degli avvisi pubblici attualmente (vedi tabella 17.4) le Regioni Lazio e Lombardia sono le uniche ad avere dato avvio a tutte le misure previste dal Piano, seguite dal Veneto e da Liguria e Provincia di Trento che hanno scelto di rimandare l'avvio solamente di una o due misure. Tra queste ultime la Liguria ha iniziato anche la fase di pagamento praticamente di tutte le misure. In ogni caso, tutte le Regioni del Centro-Nord hanno già dato inizio alla fase di erogazione dei pagamenti, anche le Regioni che hanno preferito concentrare inizialmente l'attenzione su poche misure, peraltro tra quelle più rilevanti dal punto di vista della disponibilità finanziaria.

Per le Regioni in obiettivo 1 occorre, come sempre, tenere distinte le misure finanziate dalla sezione garanzia del FEOGA da quelle finanziate dalla sezione orientamento. Per le prime il ritardo nella predisposizione dei PSR, la destinazione di gran parte dell'ammontare di risorse al pagamento degli impegni derivanti dalla passata programmazione e la conseguente necessità di procedere per prima cosa a questi pagamenti, ha comportato il rinvio della pubblicazione degli avvisi pubblici riguardanti la concessione di nuovi finanziamenti.

Per quello che riguarda le misure con cofinanziamento FEOGA-orientamento l'avvio delle misure ha richiesto tempi più lunghi, nonostante la celere approvazione dei Programmi operativi, a causa delle necessità per le amministrazioni di dover procedere alla redazione anche dei relativi Complementi di programmazione; di conseguenza la pubblicazione degli avvisi pubblici e l'inizio della fase di erogazione è iniziata in ritardo rispetto alle regioni fuori obiettivo. Nel dettaglio le regioni Calabria, Campania e Molise hanno provveduto alla emanazione di avvisi pubblici relativi a quasi tutte le misure previste, mentre la fase di erogazione dei finanziamenti è già stata avviata per un numero consistente di misure solo dalla Campania mentre Calabria e Molise hanno erogato finanziamenti solo a valere su, rispettivamente, una e tre misure. Le altre regioni in obiettivo 1 devono ancora pubblicare gli avvisi pubblici relativi ad alcune misure ma hanno comunque provveduto a finanziare interventi ognuna relativamente a tre misure, tranne la Sicilia che ha erogato finanziamenti con riferimento solo a due misure.

---

20 Si veda ad esempio la misura r "sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali" della Regione Lombardia.

21 Su questi interventi sono previsti solo il controllo tecnico-amministrativo di ammissibilità su tutte le domande finanziate e i controlli ex post in loco che devono coprire ogni anno almeno il 5% dei beneficiari. Cfr. gli articoli 60 e 61 del reg. (CE) 445/97; sull'argomento si veda anche la nota 8 del presente paragrafo.



**Tab. 17.4 - Stato di Attuazione delle misure nelle Regioni e Province autonome italiane**

<b>Regione</b>	<b>Misure previste</b>	<b>Misure per le quali è stato emesso un avviso pubblico</b>	<b>Misure per le quali sono stati erogati pagamenti</b>
Piemonte	20	14	14
Valle d' Aosta	5	4	4
Lombardia	18	18	8
P.A. Bolzano	16	9	9
P.A. Trento	16	14	10
Veneto	19	18	17
Friuli Venezia Giulia	10	7	6
Liguria	20	18	17
Emilia Romagna	14	6	6
Toscana	19	10	8
Umbria	20	9	4
Marche	20	12	6
Lazio	17	17	8
Abruzzo	12	6	5
Molise	13	8	3
Campania	20	14	11
Puglia	15	7	3
Basilicata	15	5	3
Calabria	19	14	1
Sicilia	18	5	2
Sardegna	18	6	3

*Note: le rilevazioni relative alle misure finanziate dalla sezione garanzie del FEOGA sono aggiornate al 15.10.2001; le rilevazioni relative alle misure finanziate dal FEOGA-orientamento sono aggiornate al 28.02.2002.*



## CAPITOLO 18

# LO SVILUPPO LOCALE INTEGRATO NELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006: LE OPPORTUNITÀ PER IL SETTORE AGRICOLO E RURALE

### 18.1 Introduzione

L'approccio integrato costituisce uno dei principi generali dell'attività cofinanziata dai Fondi strutturali. Insieme ai principi della concentrazione (funzionale e territoriale), della sussidiarietà e del decentramento decisionale e gestionale, mira a promuovere e sostenere una gestione efficace ed efficiente delle politiche strutturali. Per queste ragioni, nella programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, è stata attribuita forte enfasi all'integrazione fra gli interventi, prevedendo una modalità di attuazione specifica rappresentata, a sua volta, dai Progetti integrati.

L'approccio integrato presuppone che le azioni previste da un progetto locale non debbano essere programmate e realizzate in maniera separata e distinta, ma al contrario, debbano essere correlate e coordinate in una strategia territoriale di insieme. L'approccio si basa sull'ipotesi che l'integrazione orizzontale fra le diverse azioni e risorse finanziarie conferisca un valore aggiunto ad ogni azione e ad ogni settore coinvolto (AEIDL, 2000). Il percorso di attuazione di un progetto integrato è, però, lungo e complesso, basato su un'intensa attività di concertazione fra i vari soggetti chiamati ad attuarlo. Inoltre, interessando ambiti settoriali diversi, richiede forme di gestione specifiche volte a definire le modalità attraverso le quali realizzare il collegamento tra le differenti procedure di attuazione, nonché ad individuare i livelli di responsabilizzazione delle diverse fasi di realizzazione. Ne consegue che la sua attivazione presuppone un'attenta valutazione a monte delle opportunità che esso può offrire e una selezione rigorosa dei contesti, tematici e territoriali, in cui il suo utilizzo può effettivamente rappresentare un'alternativa migliore alla gestione ordinaria di attuazione degli interventi.

La complessità della progettazione integrata non ha però scoraggiato le amministrazioni delle Regioni obiettivo 1, le quali nel programmare gli interventi relativi ai Fondi strutturali ne hanno fatto un utilizzo ampio e variegato. In effetti, questa forma di utilizzo dei Fondi strutturali ha riscontrato nei documenti programmatici un forte successo, dando vita ad una proliferazione di sigle (si veda avanti), le quali sintetizzano strategie ed ambiti di intervento diversificati e spesso differenziati.

Finalità di questo capitolo è quello di presentare il quadro complessivo della progettazione integrata adottata nei Programmi operativi delle Regioni obiettivo 1, dedicando un'attenzione specifica al suo utilizzo nel settore agricolo e rurale. La scelta di concentrare l'analisi alle sole Regioni obiettivo 1 è dettata dal fatto che in esse lo strumento della progettazione integrata – se si escludono le esperienze avviate all'interno dell'Iniziativa comunitarie – sta costituendo per i vari soggetti coinvolti, istituzionali e non, una vera propria innovazione sia a livello di processo che di metodo.

### 18.2 L'approccio integrato nel Quadro comunitario di sostegno

Il Quadro comunitario di sostegno (QCS), coerentemente con quanto stabilito all'interno del Programma di sviluppo del mezzogiorno (PSM), definisce il Progetti integrato (PI) – quale elemento costitutivo dei Programmi operativi regionali – come “un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario.” (QCS, paragrafo 3.10).

Il Progetto integrato, così definito non va interpretato come uno strumento ulteriore e separato per lo sviluppo locale, ma piuttosto come una modalità operativa che si inserisce coerentemente all'interno della strategia regionale, delle linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) e dei metodi (concertazione, collaborazione pubblico-privato) esplicitati nel Programma operativo. Le Autorità di Gestione possono adottare i Pt affinché “una serie di azioni – che fanno capo ad Assi e Misure diverse – siano esplicitamente collegate fra di loro e finalizzate a un comune obiettivo” (QCS, paragrafo 3.10). La loro attuazione non deve, quindi, tradursi in un'ulteriore articolazione che si affianca ad Assi e misure, bensì in uno strumento di supporto alla piena applicazione dei principi base della nuova programmazione: coerenza, concentrazione ed integrazione. Il Progetto integrato è un progetto definito, a cui vanno attribuite determinate risorse finanziarie da quantificare attingendo complessivamente alla dotazione delle misure che concorrono alla sua realizzazione. A tal fine, il QCS invita le Regioni a indicare nei Complementi di programmazione, all'interno di ogni scheda di misura se e in che modo la stessa è connessa, funzionalmente e finanziariamente, all'attuazione dei Pt.

Come stabilito nel QCS, gli elementi caratterizzanti un progetto integrato sono identificati in:

- individuazione dell'idea-guida e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi concreti riferiti al progetto stesso;
- identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico, che rappresenta il contesto di riferimento;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato, in relazione alle caratteristiche del progetto stesso.

Pur prevedendo la possibilità di identificare un progetto integrato in base anche ad un tema specifico, il QCS opera di fatto una scelta strategica a favore dei progetti integrati con forte valenza territoriale, definiti Progetti integrati territoriali (PIT). Questa scelta, come indicato in una nota esplicativa diffusa dall'attuale Ministero dell'economia e delle finanze<sup>1</sup>, può essere ricondotta a due ordini di ragioni:

- più i progetti di intervento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi degli investimenti programmati, ossia un maggiore livello di efficacia;
- più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica coerenza, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

La rilevanza della dimensione locale e territoriale dei progetti integrati nella strategia del QCS trova conferma nel fatto che il grado di realizzazione dei PIT (incidenza degli impegni assunti e delle spese sostenute in corso di attuazione sul totale dei progetti integrati previsti nel programma) rientra fra i criteri obbligatori per l'assegnazione della riserva nazionale del 6% riservata alla premialità (QCS, paragrafo 6.5).

In relazione alle procedure di attuazione dei progetti integrati, il QCS invita le Regioni a “fare in modo che alla maggiore complessità di realizzazione di queste azioni facciano riscontro modalità attuative e gestionali unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.” (QCS, paragrafo 3.10). In particolare, si chiede un'unicità di gestione del progetto integrato, assicurando:

---

<sup>1</sup> Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (2000).

- la designazione formale di un proprio soggetto interno responsabile del coordinamento di tutte le attività tra i vari responsabili di misura del POR interessate dal progetto integrato;
- la predisposizione di un sistema di monitoraggio efficace e tempestivo, dotato di idonei indicatori per la sorveglianza, che tengano conto della collocazione del progetto integrato all'interno del Programma operativo;
- la designazione di un soggetto che possa agire rapidamente ed efficacemente per risolvere i problemi che insorgono a livello di gestione del progetto, dotato quindi di adeguati poteri per tutta la durata dell'intervento.

Le indicazioni fornite dal QCS sono state riprese e sviluppate all'interno dei Programmi operativi regionali (POR) e dei Complementi di programmazione (CDP).

### 18.3 I progetti integrati nei POR e nei CDP

La strumentazione prevista nei documenti programmatici regionali (POR e CDP) per l'adozione dell'approccio integrato è ricca e articolata. Il QCS, nel fornire una definizione del concetto di progetto integrato, ha lasciato di proposito ampi margini di manovra alle autorità regionali nella strutturazione di questi strumenti.

Lo strumento di progettazione integrata principale attivato da tutte le regioni obiettivo 1<sup>2</sup> è rappresentato dai Progetti integrati territoriali (PIT), i quali, più degli altri strumenti si caratterizzano per una forte concentrazione territoriale degli interventi, di ambito quasi sempre subprovinciale. Oltre ai progetti integrati per il settore agricolo e rurale, che verranno trattati più avanti, accanto ai PIT troviamo: i Progetti integrati strategici (PIS) nelle regioni Calabria, Puglia e Basilicata; i Progetti integrati settoriali (PIS) nella Regione Puglia; i Progetti integrati regionali (PIR) nella Regione Sicilia. Essi si differenziano sostanzialmente dai PIT in quanto:

- volti al conseguimento di obiettivi considerati strategici per l'intero territorio della Regione o della Provincia (Calabria);
- riferiti ad ambiti territoriali o tematici di livello regionale o subregionale (Sicilia);
- promossi dalle Amministrazioni regionali (Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia), dalle Amministrazioni provinciali (Calabria e Puglia), dalle Comunità montane, Enti parco e aggregazioni di Comuni (Puglia);
- limitati a determinati settori di intervento (turismo e beni culturali in Puglia; rete ecologica, beni culturali, sistemi di offerta turistica a livello internazionale in Sicilia; coordinamento e integrazione delle azioni di informatizzazione in Sicilia e in Basilicata).

La Regione Sicilia prevede, infine, il Progetti integrato isole minori (PIIM), il quale, pur configurandosi in termini generali come un PIT, presenta delle connotazioni particolari per la specifica natura delle problematiche legate alla microinsularità, nonché per la mancanza del requisito della contiguità territoriale. A questa tipologia di progetto integrato, proponibile dagli enti locali territoriali ricadenti nelle isole minori mediante la predisposizione di un protocollo di intesa, sono destinate risorse pubbliche pari a 37.929 euro (che rappresentano lo 0,5% delle risorse pubbliche disponibili per il POR).

<sup>2</sup> Lo strumento PIT è stato adottato anche dalla Regione Abruzzo. Per la sua realizzazione sono state identificate alcune delle misure del DOCUP, all'interno del quale, come è noto, non rientrano le misure cofinanziate dal FEOGA.

### 18.3.1 I Progetti integrati territoriali (PIT)

Ogni Regione, partendo dagli indirizzi di base forniti dal QCS ha proceduto ad adattare i PIT alle proprie specificità regionali, prevedendone finalità, strategie, ambiti territoriali, organi di gestione, procedure di selezione delle proposte, risorse finanziarie.

In relazione alle diverse modalità di interpretazione del PIT all'interno della programmazione regionale, possono essere individuati i seguenti indirizzi strategici:

- al PIT è attribuita una valenza di natura progettuale – territoriale, concertata e settorialmente integrata – basata su idee innovative di sviluppo e di valorizzazione delle risorse endogene locali. Costituisce una delle modalità operative per attingere alle risorse del POR e si basa su di un partenariato in cui sono rappresentati sia la componente pubblica che quella privata.
- al PIT è attribuita una valenza non solo progettuale, ma anche istituzionale-programmatica. In questo caso, la sua attuazione è agganciata all'organizzazione istituzionale dei territori e, in alcuni casi, il suo utilizzo travalica gli ambiti del POR, il quale costituisce una delle possibili fonti di finanziamento. In questa tipologia di PIT il partenariato di base è costituito da enti pubblici locali.

In alcune Regioni, l'identificazione degli ambiti territoriali di intervento è stata il risultato di una lunga ed intensa attività di concertazione condotta con le parti pubbliche, economiche e sociali potenzialmente interessate dai Progetti integrati. È il caso, ad esempio, delle Regioni Sardegna e Calabria, le quali in questa attività di animazione, svolta congiuntamente con le Province, sono state supportate dal FORMEZ. Nel caso campano, l'identificazione dei territori PIT è stata fatta di concerto fra la Regione e le Province, all'interno di un Protocollo quadro siglato all'inizio del 2001. In altri casi, come quello lucano, pugliese e molisano, le aree PIT sono state identificate a monte dalle Regioni, facendo coincidere le stesse con delimitazioni già adottate dalla programmazione regionale (Basilicata), oppure in occasioni di precedenti programmi (Puglia), e ancora, create specificamente per i PIT (Molise). L'unica Regione a non avere identificato a priori specifici ambiti di intervento è la Sicilia, la quale, però, ha indirettamente provveduto ad una ripartizione territoriale dei PIT fra i vari ambiti territoriali provinciali, suddividendo fra le Province le risorse finanziarie previste<sup>3</sup>.

Per l'individuazione dei temi da sviluppare all'interno dei PIT, se alcune Regioni (Calabria, Basilicata, Sicilia) hanno lasciato ai territori la scelta di individuare l'idea-forza, e di conseguenza, i settori di intervento, altre (Puglia, Sardegna e Molise) si sono spinte oltre, indicando per ciascuna area il tema da sviluppare e le priorità da perseguire. Così come per l'individuazione dei territori, anche gli ambiti tematici sono stati, nel caso campano, frutto di concertazione fra Regione e Province. In ogni caso, la Campania pone come condizione base per lo sviluppo dell'idea-forza la presenza di uno o più *progetti portanti*, di dimensioni rilevanti, i quali devono costituire il nucleo attorno al quale sviluppare il progetto integrato nel suo complesso. L'importanza attribuita ai progetti portanti come fattore di successo di un PIT, è evidenziata dal fatto che l'approvazione del Progetto è vincolata alla presenza, in fase di firma del protocollo di intesa fra Regione e proponente, di almeno un progetto portante in fase avanzata, sia sotto il profilo della fattibilità economica che amministrativa.

In relazione alla costituzione dei partenariati, come già accennato, alcune Regioni hanno agganciato la gestione dei PIT all'organizzazione istituzionale dei territori. In questi casi, nella costruzione e nel funzionamento dei partenariati è stato assegnato un ruolo centrale alle componenti di governo locale. Ad esempio, è previsto che i partenariati promotori delle proposte progettuali sia-

---

<sup>3</sup> La Regione Sicilia individua anche una serie di requisiti che costituiscono condizione di ammissibilità dei PIT. Tra questi, l'area di intervento minima, rappresentata da almeno due Enti locali territoriali della stessa Provincia; la soglia dimensionale dell'area di intervento che deve essere almeno pari a 50.000 abitanti, o, nel caso di un numero di residenti inferiore, deve prevedere la partecipazione di almeno 10 comuni.

no costituiti esclusivamente da enti pubblici. Questa scelta strategica assume toni più sfumati nel caso delle Regioni Campania, Sardegna e Molise, le quali prevedono anche la costituzione di partenariati misti, pubblico-privati. Va rilevato, però, che il ruolo strategico degli enti locali nella gestione dei PIR è recuperato anche in queste Regioni (ad eccezione della Sardegna) nel momento in cui è demandata a essi la funzione di capofila. La partecipazione alla realizzazione dei Progetti integrati della componente economico-sociale locale si realizza, in quasi tutte le Regioni, attraverso la costituzione di un'ulteriore partnership concertativa, all'interno della quale trovano voce i rappresentanti degli interessi collettivi locali (sia economici che sociali). Da evidenziare, però, come quest'ultima sia chiamata a svolgere soltanto funzioni consultive. La scelta strategica di attribuire ai PIR una forte valenza istituzionale se da un lato permette di favorire un coinvolgimento più diretto degli enti pubblici nei processi di sviluppo locale, dall'altro rischia di ridimensionare la portata innovativa dei Progetti, agganciando gli stessi a logiche politiche e partitiche che poco hanno da spartire con scelte rivolte a cogliere gli effettivi fabbisogni dei territori.

Come si evince dalla tabella 18.1, le aree PIR potenzialmente attivabili risultano essere al momento novantatré<sup>4</sup>. Per avere una quantificazione esatta delle stesse si dovrà attendere la selezione delle proposte, la quale, probabilmente, sarà completata entro la fine di quest'anno. Al momento, quasi tutte le Regioni, ad eccezione della Basilicata e della Puglia, hanno già previsto dei termini per la presentazione delle proposte di massima, in questa prima fase di programmazione<sup>5</sup>.

**Tab. 18.1 - I PIR: ambiti territoriali, ambiti di intervento e partenariati**

Regione	Ambiti territoriali	Ambiti di intervento	Soggetti promotori	Soggetto Capofila
Molise	4 aree	a) settore manifatturiero b) settore turistico-ambientale c) filiera agro-alimentare d) servizi alle persone e) attività no-profit	a) Partenariato pubblico; b) Società di capitali a prevalenza partecipazione pubblica	a) Ente pubblico b) Legale rappresentante della società
Campania	n.d.	a) sistemi naturali (parchi) b) distretti produttivi ed artistici c) settore urbano d) giacimenti culturali	Partenariati misti (pubblico-privato)	Ente pubblico
Puglia	10 aree		Partenariato pubblico	Ente pubblico
Basilicata	8 aree	Non definiti	Partenariato pubblico	Ente pubblico
Calabria	23 aree	Non definiti	Partenariato pubblico	Ente pubblico
Sicilia	28 aree	Non definiti	Partenariato pubblico	Ente pubblico
Sardegna	20 aree	a) filiere produttive esistenti e nuove b) settore turistico c) settore lattiero-caseario e della pesca d) settore urbano	Partenariati misti (pubblico-privato)	Non definito

Fonte: Complementi di programmazione.

Se i fondamenti programmatici della progettazione integrata territoriale sono ampiamente ripresi e sviluppati nel POR, è nei Complementi di programmazione che sono stati indicati gli strumenti, le operazioni e le procedure più appropriate attraverso le quali dare un effettivo contenuto a questo tipo di progettazione. Le suddette indicazioni sono state ulteriormente dettagliate nelle linee guida adottate dalle varie Regioni. Attualmente, tutte le Regioni, ad eccezione della Puglia, hanno

4 Nel numero complessivo non sono conteggiate le aree PIR campane, in quanto il dato non è disponibile.

5 Essi sono: Calabria: 30 aprile 2002; Molise: 17 maggio 2002; Sardegna: 20 settembre 2002; Campania: 30 novembre 2002. La Regione Sicilia, ha già espletato la fase relativa alla selezione preliminare delle proposte PIR. Delle 35 proposte pervenute entro il 29 giugno 2001, ne sono state ammesse alla fase di selezione definitiva 28, le quali dovranno presentare la proposta esecutiva entro il 29 giugno 2002.

proceduto alla loro pubblicazione. A tali documenti si rimanda per un maggior dettaglio sulle procedure adottate. In ogni caso, quasi tutte le Regioni hanno previsto due fasi di selezione: una fase preliminare, finalizzata ad accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità e valutare la qualità dell'idea-forza; una definitiva, finalizzata ad istruire, valutare e selezionare le proposte esecutive dei PIT. Avendo, però, quasi tutte le Amministrazioni regionali individuato gli ambiti territoriali PIT ed avendo previsto la possibilità di presentare una sola proposta per territorio, il senso attribuito alle due fasi di selezione non è tanto quello di procedere ad una selezione finalizzata a se stessa, ma piuttosto quello di lavorare di concerto con i territori per formulare delle proposte di qualità. Considerata la natura e le finalità dei progetti integrati, l'intento è quello di dotare ogni territorio di uno strumento capace di innescare processi di sviluppo autopropulsivi e sostenibili. A tal fine, molte Regioni hanno destinato parte dei finanziamenti dell'Asse VII "Assistenza tecnica" ad azioni di supporto specifiche ai territori nella formulazione delle idee-forza.

#### *Le risorse finanziarie e le misure attivate*

Complessivamente, in questa prima fase di programmazione, le risorse finanziarie destinate ai PIT ammontano a circa 5.900 milioni di euro, i quali rappresentano il 21% delle risorse pubbliche dei POR. Come si evince dalla tabella 18.2, la Regione che ha maggiormente investito nei PIT, in questa prima fase di programmazione, risulta essere la Regione Campania, la quale ha destinato a questa tipologia di progetti circa il 35% delle risorse pubbliche del POR.

**Tab. 18.2 - Risorse finanziarie PIT - Prima fase di Programmazione**

<b>Regione</b>	<b>Tot PIT (euro) (risorse pubbliche)</b>	<b>Tot POR (euro)</b>	<b>%</b>
Molise	60.413.357	423.407.351	14
Campania	2.322.928.688	6.875.686.000	34
Puglia	730.000.000	4.692.078.000	16
Basilicata	170.000.000	742.778.000	23
Calabria*	789.713.000	3.757.704.000	21
Sicilia	1.447.510.923	7.585.863.297	19
Sardegna	389.245.800	3.892.458.000	10
<b>Totale</b>	<b>5.909.811.768</b>	<b>27.969.974.648</b>	<b>21</b>

\* I valori comprendono sia la quota pubblica che quella privata.

Fonte: Complementi di programmazione.

La percentuale di risorse finanziarie dei POR destinate ai PIT è destinata a crescere nei prossimi anni. Alla luce di quanto dichiarato, molte Regioni hanno intenzione di destinare percentuali maggiori di risorse rispetto a quelle finora designate. Ad esempio, l'obiettivo della Sardegna è quello di destinare ai PIT almeno il 40% delle risorse del POR, attivando dei bandi annuali sino al 2004. Lo stesso obiettivo (40% delle risorse) è dichiarato dalla Regione Campania, mentre la Regione Puglia intende destinarvi circa il 30% delle risorse POR. Un discorso a parte merita la Regione Basilicata, la quale, al fine di evitare una ridotta efficienza dello strumento PIT nella fase applicativa, ha scelto di vincolare l'accesso alle misure del POR nei territori interessati dai Progetti integrati a questi strumenti<sup>6</sup>.

6 In particolare, nel CDP è dichiarato che "nei territori oggetto di applicazione dei PIT le misure POR partecipanti al PIT saranno applicate esclusivamente attraverso questa forma. Non potrà trovare applicazione in uno stesso territorio una doppia forma di gestione per una stessa misura". In realtà, però, il ritardo che sta caratterizzando la partenza di questi strumenti sta in parte snaturando questa scelta. Di fatti, sono state messe a bando dai vari Dipartimenti diverse misure, bandi che prevedono la presentazione, selezione e finanziamento di domande di contributo individuali.



In ogni caso, a prescindere dalle intenzioni, pur importanti, dichiarate nei documenti programmatici, riteniamo che, realisticamente parlando, l'ammontare delle risorse finanziarie che le Regioni investiranno nei PTI nel periodo 2000-2006 sarà determinato dalla capacità di attuazione, nonché dal livello di spesa, che questi strumenti riusciranno ad attivare nei prossimi mesi. E questo, in funzione anche dell'applicazione del meccanismo del disimpegno automatico dei fondi. Naturalmente il livello di spesa dei PTI sarà determinato, a sua volta, dalla combinazione di due fattori: dalla capacità delle amministrazioni regionali di predisporre un sistema di regole e di procedure che permettano l'avvio in tempi brevi dei Progetti, dal grado di maturazione dei territori nell'elaborare idee-forza forti e realisticamente attuabili.

Dalla lettura dei dati riportati nella tabella 18.3, relativi alla partecipazione dei quattro Fondi alle risorse PTI, emerge come gran parte di queste risorse siano cofinanziate dal FERS che da solo copre quasi il 70% del fabbisogno. La maggiore incidenza di questo Fondo è da imputare al fatto che, a differenza degli altri, presenta un raggio di azione molto più ampio, che interessa diversi settori fondamentali per lo sviluppo locale (PMI, risorse naturali, infrastrutture, beni culturali, turismo, ecc)<sup>7</sup>.

**Tab.18.3 - Risorse finanziarie PTI per Fondi\***

Fondi	Importi	% su importo totale
FERS	3.255.841.686	68
FEOGA	647.095.701	14
FSE	817.408.992	17
SFOP	70.219.589	1
<b>Totale</b>	<b>4.790.565.968</b>	<b>100</b>

\* I valori non comprendono quelli delle Regioni Sardegna e Puglia.

Fonte: Complementi di programmazione.

Per quanto riguarda gli Assi, quelli maggiormente interessati sono i primi quattro ed in particolare l'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" (tab. 18.4). Il maggior peso finanziario di quest'ultimo (41% delle risorse PTI) trova la sua naturale spiegazione nelle finalità da esso perseguite, rappresentate dalla creazione delle condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita della competitività e della produttività delle imprese meridionali.

**Tab. 18.4 - Risorse finanziarie PTI per Assi (euro)\***

Assi	Importi Assi	% su PTI
Asse I	521.858.954	11
Asse II	804.670.548	17
Asse III	591.563.803	13
Asse IV	1.881.111.274	41
Asse V	573.242.630	12
Asse VI	248.118.759	5
<b>Totale</b>	<b>4.620.565.968</b>	<b>100</b>

\* I valori si riferiscono alle Regioni: Calabria, Campania, Molise, Sicilia.

Fonte: Complementi di programmazione.

All'interno dei singoli Assi, l'attivazione delle misure è strettamente correlato ai temi ed alle priorità perseguite da ciascuna Regione, e all'interno di esse, dai singoli progetti. Il concorrere o

<sup>7</sup> Probabilmente il maggior ricorso al FERS per la realizzazione dei PTI trova la sua ragione d'essere anche nel fatto che l'autorità di gestione e/o di pagamento di questo Fondo coincide con gli Assessorati al Bilancio, i quali sono i promotori e gestori dello strumento PTI.

meno di una misura alla formazione dei PIT è indicato, nella gran parte dei casi, all'interno della singola scheda di misura, dove è riportata anche la quota percentuale di partecipazione. In alcune Regioni, come ad esempio la Sardegna, è previsto che alcune misure siano attuate solo tramite Progetti integrati e nelle loro schede sono fornite anche alcune indicazioni territoriali vincolanti. Inoltre, il POR Sardegna dedica una misura specifica, la 4.4. "Sviluppo integrato d'area", al sistema di supporto e di gestione dei PIT.

### 18.3.2 Il settore agricolo e rurale nei PIT

Come riportato nella tabella 18.3, il peso finanziario del FEOPA sull'ammontare delle risorse PIT risulta essere del 14%. Le cause di una siffatta modesta partecipazione può essere imputata principalmente a due motivi:

- la specificità, a livello procedurale, del FEOPA, il quale richiede di per sé una gestione così complessa e articolata da indurre gli estensori del QCS a vietare l'adozione di sistemi separati di istruttoria, monitoraggio e controllo delle singole misure da quelli riportati nelle singole schede inserite nel POR e nel CDP. Probabilmente, questa raccomandazione, che di per sé pone dei forti vincoli procedurali nell'attuazione degli interventi, ha agito da freno nell'eventuale ricorso alle risorse FEOPA;
- alcune amministrazioni regionali hanno previsto, parallelamente ai PIT, degli specifici strumenti di progettazione integrata nel settore agricolo e rurale, attraverso i quali gestire parte delle risorse FEOPA. Si tratta, in particolare dei Progetti integrati per le aree rurali (PIAR) ed i Progetti integrati di filiera. In questi casi, la partecipazione, diretta o indiretta, ai PIT passa attraverso l'attivazione di questi strumenti specifici.

La partecipazione del FEOPA ai PIT varia da Regione a Regione. Come riportato nella tabella 18.5, si passa dal 34% della Basilicata al 3% del Molise. In ogni caso, tre Regioni su cinque destinano potenzialmente ai PIT una quota di risorse FEOPA uguale o maggiore al 20%. Nel caso della Basilicata è interessante sottolineare come probabilmente la quota FEOPA da destinare ai PIT sarà destinata a crescere se si darà attuazione concreta alla scelta strategica, dichiarata nel POR, di utilizzare, nei territori investiti dai PIT, questo strumento come modalità unica di accesso alle risorse del POR. Anche in questo caso, considerando che la Basilicata rientra fra le Regioni che hanno previsto l'attivazione di strumenti integrati specifici (Parchi per le aree rurali e i PIF), si suppone che le risorse FEOPA transiteranno principalmente attraverso questi strumenti. Anzi, i progetti di Parco rurale potranno essere attivati solo attraverso le procedure previste per i PIT.

**Tab. 18.5 - Risorse FEOPA PIT**

<b>Regione</b>	<b>Importi FEOPA</b>	<b>Importo PIT</b>	<b>%</b>
Molise	1.559.400	60.413.357	3
Campania	90.605.600	2.322.928.688	4
Basilicata	57.000.000	170.000.000	34
Calabria*	209.520.000	789.713.000	27
Sicilia	288.410.701	1.447.510.923	20
<b>Totale</b>	<b>647.095.701</b>	<b>4.670.565.968</b>	<b>14</b>

\* I valori comprendono sia la quota pubblica che quella privata.

Fonte: Complementi di programmazione.

Più del 10% delle risorse FEOGA destinate ai PIT proviene dall'Asse IV (tab. 18.6), dove sono collocate la gran parte delle misure cofinanziate dal FEOGA. Nel caso dell'Asse I, le risorse in esso contenute sono attivate solamente da Campania e Sicilia e riguardano le misure relative alla sistemazione idraulico forestale e alla gestione delle risorse idriche in agricoltura.

**Tab. 18.6 - Risorse finanziarie FEOGA assegnate ai PIT per Asse**

Regione	Asse I	Asse IV	Totale
Molise		1.559.400	1.559.400
Campania	32.000.000	58.605.600	90.605.600
Calabria*		209.520.000	209.520.000
Sicilia	15.197.220	273.213.481	288.410.701
<b>Totale</b>	<b>47.197.220</b>	<b>542.898.481</b>	<b>590.095.701</b>

\* I valori comprendono sia la quota pubblica che quella privata.

Fonte: Complementi di programmazione.

In relazione alle scelte strategiche che hanno portato all'attivazione delle risorse FEOGA, al momento esse possono essere identificate soltanto in due realtà regionali, la Puglia e la Sardegna.

Nel caso della Regione Puglia, fra le dieci aree PIT individuate, tre presentano una strategia di base finalizzata all'avvio di processi di sviluppo nel settore agricolo-rurale. La strategia prevista è rivolta a favorire lo sviluppo e l'innovazione dell'economia agricola e rurale, attraverso il potenziamento, da un lato, del settore agro-alimentare, della diversificazione produttiva dall'altro. A tal fine, è prevista l'attivazione delle misure relative alla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, nonché quella relativa al sostegno della diversificazione delle attività delle imprese agricole (attività agrituristiche e agroartigianali). È prevista, inoltre, l'attivazione di interventi ricadenti negli obiettivi previsti dalle misure FEOGA dell'Asse I, risorse idriche e sistemazioni agrarie ed idraulico-forestali.

Ad eccezione di quattro aree, orientate prioritariamente a sostenere una strategia di intervento nel settore del turismo e dei servizi alle imprese del terziario, tutte le altre aree PIT individuate dalla Sardegna presentano strategie di intervento rivolte a valorizzare le specificità vocazionali locali, fra le quali rientrano anche quelle relative al settore agricolo e rurale. Per quanto riguarda questi due settori, le priorità individuate riguardano tutte quelle attività che, messe a sistema, possono trasformarsi in generatori di processi di sviluppo alla portata delle potenzialità, ambientali e sociali, locali. Fra esse troviamo: il potenziamento delle filiere agro-alimentari di qualità (agricoltura biologica, produzioni di nicchia), attraverso l'introduzione di tecniche produttive innovative e orientate verso un minore impatto ambientale; l'allestimento di reti di offerta dei servizi ricettivi da sviluppare all'interno delle aziende agricole o nei centri storici; la promozione di circuiti produttivi rivolti alla valorizzazione e rivitalizzazione dei saperi della cultura materiale (artigianato, tradizioni locali, edilizia tradizionale, costruzioni biocompatibili, cultura del restauro); la valorizzazione integrata delle risorse locali con la creazione di "Parchi turistico-culturali".

### ***18.3.3 Lo sviluppo integrato nel settore agricolo e rurale: il caso dei PIAR e dei PIF***

L'adozione dell'approccio integrato nelle politiche strutturali e di sviluppo rurale risale ai primi anni novanta, quando il legislatore comunitario chiese di promuovere non solo l'aggiustamento strutturale delle aziende agricole, ma anche lo sviluppo del territorio. Nonostante l'esplicitazione di questo nuovo orientamento sia rintracciabile nei documenti programmatici prodotti dai vari livelli

istituzionali (da quelli comunitari a quelli nazionali e regionali), la sua effettiva attuazione ha trovato riscontro soltanto nell'Iniziativa comunitaria LEADER, iniziativa voluta dalla Commissione per sperimentare nuovi approcci nei percorsi di sviluppo rurale<sup>8</sup>.

È soltanto in questa nuova fase programmatica dei Fondi strutturali che si riscontra un'attenzione concreta alla progettazione integrata, da imputare principalmente a due fattori:

- un richiamo più forte all'intervento integrato nel nuovo regolamento per lo sviluppo rurale (reg. (CE) 1257/99), il quale amplia la sfera degli interventi cofinanziati dal FEOGA in relazione proprio alla semplificazione dell'intervento integrato nelle aree rurali (art. 33);
- l'esperienza e i risultati conseguiti con i progetti LEADER, i quali hanno offerto ai territori rurali, ma anche e soprattutto alle amministrazioni regionali, l'opportunità di acquisire competenze ed esperienze nella gestione della programmazione integrata, la quale, come più volte evidenziato, presenta aspetti procedurali e gestionali complessi ed articolati.

Nella nuova programmazione, l'approccio integrato nel settore agricolo e rurale trova la sua applicazione a diversi livelli. Esso, di fatti, è perseguito non solo nell'ambito dello stesso settore, ma anche tra settori e strumenti diversi. In quest'ultimo caso, il settore agricolo e rurale concorre non solo alla formazione dei PIR, ma in alcune Regioni, esso costituisce parte integrante anche dei Progetti integrati strategici (PIS), alla cui formazione concorrono misure cofinanziate da fondi diversi. È il caso, ad esempio della Puglia, dove alla realizzazione delle strategie previste per l'attuazione dei cinque Progetti integrati strategici, e orientati alla creazione di itinerari turistico-culturali, concorrono, coerentemente, anche due misure FEOGA: la misura relativa alla tutela e valorizzazione del patrimonio rurale, e quella inerente la diversificazione delle attività delle imprese agricole. Nel caso del PIS relativo al territorio ricadente nel Parco Nazionale del Gargano, è prevista anche l'attivazione della misura finalizzata all'incremento e gestione dei boschi e della biodiversità del patrimonio forestale.

Gli strumenti integrati specifici previsti per il settore agricolo e rurale nella nuova programmazione sono costituiti essenzialmente da due tipologie di progetti: i PIF ed i PIAR. Mentre nei primi è posta come riferimento principale la componente produttiva, nei secondi questa lascia il posto alla componente territoriale.

Accanto ai PIAR e PIF troviamo, nel caso della Basilicata, anche i progetti di Parco rurale, la cui finalità è quella di valorizzare le risorse locali in ambito rurale, organizzando le stesse attorno ad un tema portante (storico, archeologico, ambientale e culturale) proprio dell'area. Questa tipologia di progetti, la cui presentazione è demandata a organismi e partnership locali (gruppi LEADER, Consorzi, ecc.), non è stata, però, ancora attivata dalla Regione Basilicata.

### *I Progetti integrati di filiera*

Al fine di favorire lo sviluppo della competitività dei sistemi produttivi agricoli locali, le Regioni Campania, Basilicata e Calabria, hanno previsto, fra le modalità per accedere alle misure FEOGA, la presentazione di Progetti integrati di filiera (PIF).

---

8 Il riconoscimento formale dell'importanza della variabile territoriale nella programmazione delle politiche di sviluppo rurale si è avuto nel 1988 con la pubblicazione da parte della Commissione Europea del Documento sul "Futuro del mondo rurale". Un estratto di questo Documento si trova in Commissione delle Comunità Europee, *Il futuro del mondo rurale*, suppl. a Rivista di Politica Agraria Italiana, n. 4, dicembre, 1988. In ogni caso, per un'analisi dettagliata delle principali fasi che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica di sviluppo rurale comunitaria si rimanda, fra gli altri, a: F. Mantino, *Le politiche di sviluppo rurale dopo la Conferenza di Cork* in INEA, Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione europea, Roma, maggio 1997. Mentre, per un maggiore dettaglio sui risultati conseguiti dall'esperienza LEADER nel nostro Paese si rimanda alle numerose pubblicazioni prodotte dalla Rete Nazionale LEADER, le quali, possono essere consultate sul sito creato appositamente dall'INEA: [www.inea.it/reteleader](http://www.inea.it/reteleader).

Per quanto riguarda la Regione Campania, l'approccio di filiera è orientato a favorire il consolidamento di sistemi produttivi agricoli campani nei quali il modello organizzativo della filiera trova un riferimento significativo. Si tratta dei cinque settori agricoli più significativi del panorama agroalimentare regionale: il settore vitivinicolo, quello olivicolo-oleario, il lattiero-caseario, il floricolo e l'ortofrutticolo. Al fine di indirizzare i promotori dei progetti di filiera, la Regione, in occasione della predisposizione del CDP, ha elaborato e diffuso un documento di indirizzi, all'interno del quale è stato sviluppato un quadro conoscitivo e programmatico per ogni singola filiera produttiva. Allo stato attuale, va registrato che questo strumento di progettazione integrata non è stato ancora attivato dalla Regione.

Come evidenziato nelle linee guida pubblicate dalla Regione Calabria, il PIF è uno strumento operativo metodologico attraverso il quale attuare una strategia di sviluppo di settore. Riprendendo quanto definito in uno degli obiettivi specifici del PSM (obiettivo n. 52), il PIF persegue finalità specifiche, quali quella di "migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera e in un'ottica di sviluppo integrato, attraverso l'introduzione di innovazioni, il rafforzamento delle funzioni commerciali, la gestione integrata in tema di qualità, sicurezza e ambiente". La sua adozione è indirizzata principalmente verso i comparti agricoli di maggiore rilievo per l'economia regionale, rappresentati dall'olivicoltura, frutticoltura, orticoltura, florovivaismo, zootecnia. A differenza dei PIAR, i PIF possono interessare tutto il territorio regionale. Essi, inoltre, possono essere presentati da partenariati composti da organismi di natura privata e/o rappresentativi di interessi economici collettivi. Possono concorrere alla formulazione delle proposte PIF le misure relative alla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, nonché le misure orizzontali, quali la formazione, l'insediamento dei giovani agricoltori e la creazione di infrastrutture rurali. Grazie all'intensa attività di concertazione con i rappresentanti delle parti economiche e sociali, nonché all'attività di animazione svolta dall'Assessorato Agricoltura sul territorio, si è riscontrato un forte interesse verso questo strumento di progettazione da parte dei produttori agricoli calabresi. Interesse favorito anche dal fatto che la Regione Calabria ha riservato ai PIF, così come ai PIAR, una premialità che si traduce in una maggiorazione del 10% della quota di cofinanziamento rispetto a quella prevista per i progetti individuali. Inoltre, i PIF ed i PIAR avranno, rispetto alle domande singole, priorità nella fase di istruttoria e di selezione. In ogni caso, questo interesse si è tradotto nella presentazione – al 30 marzo 2001 – di 45 proposte per una richiesta finanziaria pari a circa 500 milioni di euro, i quali rappresentano quasi la metà delle risorse FEOGA del POR Calabria. Il numero dei PIF è destinato ad aumentare in quanto i termini per la presentazione delle proposte sono stati chiusi il 30 aprile 2002.

La finalità principale attribuita ai PIF dalla Regione Basilicata è quella di razionalizzare le attività economiche lungo tutte le fasi delle principali filiere agricole lucane, garantendo nello stesso tempo la concentrazione dell'offerta, l'aumento del potere contrattuale delle imprese di produzione all'interno dei canali di distribuzione, favorendo l'adozione di modelli organizzativi innovativi. La Basilicata, nell'individuazione degli ambiti di intervento, non si è limitata a identificare i settori, ma per alcuni di essi ha proceduto anche alla delimitazione dei territori di competenza che rientrano in alcune delle aree PIT. Si tratta, in particolare, delle filiere cerealicola, ortofrutticola, olivicola e vitivinicola. Per gli altri settori individuati (il lattiero-caseario, la carne, il florivivaismo, i prodotti tipici e biologici, il legno) la delimitazione territoriale può riguardare l'intero territorio regionale. Le misure che possono concorrere alla formulazione di PIF sono tre: investimenti nell'azienda agricola, interventi nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e valorizzazione della silvicoltura. Nella singola scheda delle tre misure è prevista la quota di risorse destinata alla realizzazione dei PIF che, per gli investimenti in azienda corrisponde al 20% (24 su 123 milioni di euro); per gli interventi per la trasformazione e commercializzazione la quota arriva al 70% del totale (83 su 119 milioni di euro), mentre per la silvicoltura è prevista la partecipazione del 30%

(6 su 24 milioni di euro). Nel novembre del 2001, la Regione Basilicata ha emesso un avviso pubblico per raccogliere le manifestazioni di interesse. All'avviso, i cui termini scadevano il 21 novembre 2001 hanno risposto 169 proposte progettuali di prefattibilità per un totale di circa 905 milioni di euro. All'avviso seguirà un bando per la selezione dei Progetti di filiera definitivi.

L'avvio concreto dei PIF, in ambedue le Regioni, sta subendo dei ritardi dovuti principalmente alle novità che l'attivazione di questi strumenti ha comportato, soprattutto a livello organizzativo-gestionale. Di fatti, la loro attivazione richiede un approccio da parte delle amministrazioni che va al di là della gestione "ordinaria" degli interventi che ha finora caratterizzato l'operato delle amministrazioni regionali. Le stesse fasi di valutazione e selezione delle proposte implicano l'attivazione di una fase di negoziato fra Regione e promotori del Progetto, la quale, a sua volta, richiede, da parte delle strutture regionali, un'analisi più ampia e complessa di quella normalmente riservata ai progetti individuali, che prenda in esame il progetto nel suo insieme e non come una sommatoria di più interventi. E questo, in alcuni casi, comporta un salto culturale non indifferente da parte del personale regionale coinvolto nelle fasi di istruttoria e analisi dei PIF. Al fine di favorire la presenza di competenze specifiche, sarebbe auspicabile investire in azioni formative sul personale regionale. Infine, non va sottovalutato il fatto che il vincolo posto nel QCS e relativo al divieto di utilizzare sistemi di istruttoria, gestione e monitoraggio diversi da quelli indicati nelle singole schede svolge un'azione "frenante", in quanto vieta alla Regione di utilizzare direttamente i partenariati costituiti per gestire parte delle fasi attuative, procedura che invece sarà adottata per gli altri strumenti di progettazione integrata.

#### *I Programmi (o Piani) integrati per le aree rurali (PIAR)*

Come già accennato, a differenza dei PIF, la strategia proposta con i PIAR è di natura territoriale. L'obiettivo che accomuna le due Regioni che l'hanno adottato, Calabria e Campania, è quello di avviare processi di sviluppo autopropulsivi ed endogeni nelle aree rurali regionali, rimuovendone i vincoli che ne ostacolano o condizionano la crescita e concorrendo alla valorizzazione delle risorse. In particolare, i progetti integrati sono visti come uno strumento operativo per innescare fenomeni di crescita economica, sociale e culturale, in grado di porre dei margini di freno significativi all'esodo che da anni colpisce queste aree, nonché di migliorare la tutela e la salvaguardia del patrimonio naturale e ambientale locale.

Ambedue le Regioni prevedono di applicare questo strumento alle realtà regionali locali dove sono più rilevanti i problemi di ritardo economico e sociale. In particolare, la Regione Campania concentra l'intervento alle aree montane e svantaggiate, definite ai sensi della Direttiva CEE 268/75, facendo coincidere i territori di intervento con le delimitazioni delle comunità montane. Per la Regione Calabria, invece, i PIAR si sviluppano all'interno delle aree PIT e all'interno di queste, nei comuni a medio-alta ruralità con o senza emergenze sociali. Questi ultimi, a loro volta, sono stati individuati incrociando una serie di variabili: la densità (<100 abitanti/Kmq) e gli attivi in agricoltura (> della media regionale) con il tasso di ricambio generazionale (rapporto giovani/anziani > della media regionale) ed il tasso di spopolamento (> della media regionale). Per ogni area PIT, in Calabria, si è proceduto all'indicazione del numero massimo di progetti ammissibili, nonché alla ripartizione fra le stesse aree delle risorse finanziarie assegnate ai PIAR. Il numero complessivo di PIAR calabresi potenzialmente attivabili varia da un minimo di 24 ad un massimo di 95. In relazione alle risorse finanziarie, sono stati assegnati circa 107 milioni di euro, da ripartire fra le misure interessate dai progetti. Considerate le finalità strategiche perseguite da questi strumenti, il sostegno alla loro formazione è concentrato sulle misure orientate a sostenere interventi rivolti alla valorizzazione delle risorse ambientali e socio-culturali, nonché a quelle finalizzate a promuovere azioni orizzontali per l'attività agricola e del territorio nel suo complesso. Nelle prime

rientrano principalmente le misure di diversificazione delle attività agricole, rinnovamento dei villaggi, incentivazione delle attività turistiche e creazione di servizi. Le seconde riguardano la formazione, l'insediamento dei giovani agricoltori, lo sviluppo ed il miglioramento delle infrastrutture rurali. Per gli obiettivi che persegue, che sono non strettamente di natura economica, ma anche sociale e culturale, è prevista anche la possibilità di attivare l'azione 5.b della misura relativa agli investimenti in azienda. Si tratta, in particolare, della parte relativa alle microfilieri. I PIAR possono essere proposti da partenariati di natura mista (pubblica e privata) rappresentativi di interessi collettivi.

Per supportare i promotori nella presentazione dei Progetti integrati, la Regione Campania ha diffuso, in occasione della predisposizione del Complemento di programmazione un documento di indirizzo, nel quale è riportata un'analisi dettagliata degli ambiti territoriali PIAR, la quale evidenzia, per ciascuna area le "specificità territoriali", e cioè i caratteri distintivi e le potenzialità vocazionali in relazione ad alcune tematiche rilevanti (grado di ruralità, aspetti produttivi, turismo, risorse ambientali). Allo stato attuale, però, va evidenziato che la Regione Campania non ha ancora attivato questo strumento di intervento. Anche la Regione Calabria, al fine di favorire i promotori dei PIAR nell'elaborazione del Progetto ha emanato, nel maggio del 2001, le linee guida, indicando l'iter procedurale da adottare per la presentazione e valutazione degli stessi. Quest'ultimo comprende le seguenti fasi: presentazione delle proposte, avvio della fase di negoziato fra Regione e promotori della proposta, approvazione della proposta, emanazione da parte dell'autorità regionale dei bandi per la raccolta dei progetti individuali, istruttoria, valutazione e selezione dei progetti individuali, realizzazione. Al 30 marzo 2001 sono pervenute in Regione 15 proposte PIAR.

Così come per i PIF, anche per i PIAR si registrano dei ritardi nella loro attuazione che, anche in questo caso vanno ricondotti principalmente alle novità che la loro attivazione sta comportando.

#### **18.4 Lo sviluppo locale integrato fra settori, strumenti e attori diversificati: alcune raccomandazioni finali**

La scelta di porre al centro della nuova programmazione l'approccio integrato e "dal basso" ha comportato la necessità di adottare una intensa attività di concertazione sia con le principali istituzioni pubbliche sia con il partenariato sociale ed economico. Di fatti, la filosofia del tutto innovativa dell'approccio adottato, ha reso indispensabile una lunga consultazione con gli attori che, direttamente o indirettamente, intervengono nel processo di costituzione e, successivamente, di attuazione dei progetti integrati. Ciò ha richiesto, a sua volta, un notevole sforzo iniziale di partecipazione e di collaborazione, non usuale per i diversi attori, istituzionali e non, chiamati in causa.

Come già accennato, l'aver preso in carico la ricchezza delle diversità territoriali e settoriali ha spinto le autorità regionali a prevedere diverse modalità per implementare i progetti integrati. Questa diversità, se da un lato esprime una maggiore attenzione delle istituzioni regionali ai fabbisogni degli attori locali, dall'altro, se non ben indirizzata e coordinata, rischia di tradursi in un vera e propria pletera di procedure, rispetto alle quali saranno chiamati a districarsi i potenziali destinatari degli interventi. Al fine di evitare un appesantimento delle procedure, elemento questo che, tra l'altro, disattenderebbe uno dei principi posti alla base della nuova programmazione dalla Commissione europea (semplificazione degli strumenti e delle procedure di intervento), nonché una sovrapposizione di ruoli, competenze e di interventi, andrebbe perseguita dalle Autorità di gestione dei Programmi operativi una più incisiva e proficua attività di coordinamento:

- all'interno del singolo progetto integrato che, prevedendo interventi relativi a misure diverse del POR, coinvolge più settori dell'Amministrazione regionale;

- fra le varie tipologie di progetti integrati, le quali possono intervenire su ambiti territoriali e/o tematici comuni;
- fra la progettazione integrata dei POR e quella promossa da altri strumenti di programmazione, quali patti territoriali, accordi di programma, contratti d'area, iniziative comunitarie<sup>9</sup>.

L'attività di coordinamento dovrebbe essere orientata a garantire un'armonizzazione e sintonizzazione delle differenti procedure e funzioni che caratterizzano i vari strumenti di sviluppo locale, funzione questa che rientra, d'altronde, nel ruolo istituzionale delle amministrazioni regionali.

La necessaria concertazione, orizzontale e verticale, fra i vari soggetti istituzionali e non, chiamati ad intervenire nei processi integrati di sviluppo locale, assume toni ancora più rilevanti per la gestione degli interventi agricoli e rurali. Come già accennato, per questa tipologia di interventi il QCS esclude la possibilità di attivare sistemi separati di gestione, rimandando la stessa alle autorità regionali competenti. Senza un costante raccordo fra le varie amministrazioni si rischia di ingenerare sovrapposizioni di competenze e di funzioni, nonché di interventi a livello locale, rendendo vano quel valore aggiunto che ci si attende dall'applicazione dell'approccio integrato nei processi di sviluppo locale.

---

<sup>9</sup> La necessità di integrare i progetti integrati previsti dal POR con quelli già presenti sul territorio è presente nel QCS, dove, al paragrafo 3.10, viene indicata la possibilità di attuare i progetti integrati anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti d'area e Contratti di programma). In realtà, ad eccezione delle Regioni Molise e Campania, nessuna Regione fa riferimento esplicito a questa possibilità.



## CAPITOLO 19

# IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI DI SVILUPPO RURALE

### 19.1 Il monitoraggio delle politiche di sviluppo rurale

Il monitoraggio è uno strumento di supporto alla gestione delle politiche pubbliche. La sua funzione è essenzialmente quella di assicurare la produzione di un flusso informativo continuo sullo stato di avanzamento degli interventi, in modo tale da garantire la trasparenza della spesa pubblica e consentire l'individuazione e la soluzione di eventuali difficoltà nell'attuazione. L'attività di monitoraggio delle realizzazioni fisiche, delle erogazioni finanziarie e delle procedure attuative, inoltre, se affiancata alla raccolta di informazioni sulle categorie di soggetti destinatari degli aiuti può assumere la valenza di verifica continua dell'insieme dei processi allocativi posti in essere attraverso la realizzazione di un dato programma di aiuti pubblici, individuandone i principali fattori di criticità e fornendo gli strumenti per ripensare all'intero processo in chiave critica.

Le specifiche esigenze conoscitive, che un sistema informativo per il monitoraggio degli interventi pubblici deve soddisfare, sono strettamente dipendenti dalla natura stessa delle politiche. Le politiche agricole e di sviluppo rurale presentano una peculiarità legata alla loro natura di politiche settoriali e al tempo stesso di sviluppo locale. Da qui la necessità di disporre di informazioni sufficientemente dettagliate sia sulle tipologie di investimenti finanziati che sulla distribuzione territoriale degli interventi. Nel primo caso l'obiettivo è stabilire il grado di allocazione delle risorse rispetto a finalità quali l'adozione di tecniche produttive compatibili con l'ambiente o l'innovazione tecnologica e determinare l'esistenza di eventuali difficoltà applicative legate alla natura stessa degli interventi sovvenzionati. Nel secondo caso l'informazione di monitoraggio deve consentire di valutare il grado in cui le risorse si distribuiscono per tipologia di area e la misura in cui gli investimenti siano stati effettivamente realizzati nelle aree rurali maggiormente bisognose, segnalando eventuali distorsioni nei meccanismi allocativi delle risorse tra aree e la possibilità di introdurre eventuali correttivi.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale comunitarie, l'attività di monitoraggio ha assunto un'importanza via via crescente, come conferma il rafforzamento del suo ruolo, sul piano normativo, realizzato con la riforma del 1999. Il flusso informativo prodotto dal monitoraggio è, infatti, per la Commissione, uno strumento conoscitivo indispensabile per garantire la trasparenza e la visibilità dell'azione comunitaria.

Nel corso degli anni i regolamenti comunitari hanno, quindi, fatto sì che si avviasse all'interno dei diversi paesi membri dell'Unione un processo di standardizzazione delle metodologie di codifica delle informazioni raccolte. Tale processo, che risulta ancora oggi non del tutto compiuto, si rende necessario per consentire la ricostruzione di un quadro unitario a livello comunitario di quanto realizzato attraverso le politiche cofinanziate dall'Unione nei diversi Paesi membri. Un'esigenza di lettura orizzontale è peraltro avvertita e quanto mai necessaria, anche a livello nazionale, tanto più se si considera la molteplicità dei programmi regionali in cui si sostanzia la programmazione e gestione delle politiche di sviluppo rurale nel nostro paese (vedi capitolo 2).

Sono, tuttavia, svariati gli aspetti sui quali è difficile agire esclusivamente attraverso regole introdotte sul piano normativo a livello comunitario o nazionale. Una corretta ed efficace impostazione delle attività di monitoraggio è, in primo luogo, un segnale inequivocabile di una consolidata capacità di gestione delle politiche da parte delle istituzioni coinvolte nell'amministrazione delle risorse pubbliche. La centralità attribuita a queste attività riflette il grado di consapevolezza degli obiettivi

perseguiti e dell'importanza di monitorarne la realizzazione, sul piano dell'efficacia e dell'efficienza della spesa, per consentire aggiustamenti in corso d'opera e bilanci a consuntivo, in un processo continuo di apprendimento. L'entrata a regime di un sistema di monitoraggio adeguato a garantire tali esigenze, presuppone un salto di qualità delle amministrazioni pubbliche, sul piano culturale, organizzativo e delle competenze poste in campo, che configura gli estremi di un vero e proprio cambiamento nelle routine di funzionamento di tutte le istituzioni chiamate in causa. Della complessità di tali processi è necessario tenere conto, nel valutare l'esperienza italiana nel campo dell'implementazione degli strumenti di monitoraggio delle politiche di sviluppo rurale per la fase 2000-2006.

### ***19.1.1 Il quadro normativo e gli orientamenti a livello comunitario***

La gestione dei programmi delle regioni obiettivo 1 e quella dei Piani di sviluppo rurale, anche in materia di monitoraggio fanno riferimento a un differente insieme di norme e orientamenti, emanati a livello comunitario per rafforzare il ruolo di tali attività e/o omogeneizzarne i risultati nei diversi Stati membri.

Ai programmi obiettivo 1 e ai PSR, in realtà, andrebbe aggiunto un terzo ambito rappresentato dal LEADER+, per il quale la Commissione ha definito un apposito documento di orientamento per guidare l'individuazione degli indicatori di monitoraggio fisico e finanziario, secondo uno schema di lavoro comune che tenga conto delle specificità di tale iniziativa (STAR, VI/43536/01).

Per ciò che attiene alla gestione dei programmi in aree obiettivo 1, l'ultima revisione della regolamentazione comunitaria (Reg. (CE) 1260/99) si è orientata nella direzione del rafforzamento del ruolo attribuito alle attività di monitoraggio nel ciclo di programmazione dei Fondi strutturali. Gli elementi su cui il legislatore ha fatto leva hanno riguardato principalmente l'istituzione e la chiara individuazione nel testo normativo di una serie di legami funzionali tra la definizione di un sistema di raccolta di dati finanziari e statistici sull'attuazione e l'utilizzazione dei risultati di tale attività nell'adempimento di una serie di obblighi amministrativi, la cui mancata esecuzione può condizionare, a vari livelli, il trasferimento di risorse dalla Commissione agli Stati membri.

In particolare, è sancita la responsabilità dell'Autorità di gestione di predisporre adeguati sistemi di raccolta di dati sull'attuazione dei programmi (reg. (CE) 1260/99, artt. 18 e 34), e l'obbligo di definire e quantificare in fase di programmazione un sistema di indicatori fisici e finanziari di sorveglianza, secondo la metodologia e la classificazione dei campi di intervento individuati a livello comunitario (reg. (CE) 1260/99, art. 36).

I dati finanziari e statistici raccolti sull'attuazione dei singoli programmi dovranno confluire in una relazione di esecuzione, che viene presentata annualmente alla Commissione e che è una delle condizioni necessarie per i trasferimenti di risorse allo Stato membro. Tale documento si configura, quindi, non come mero obbligo procedurale, ma strumento essenziale per giudicare l'avanzamento dei programmi, il loro contenuto e le relative disposizioni di attuazione (reg. (CE) 1260/99, art. 37).

Ai fini dell'assegnazione della riserva premiale, gli indicatori di sorveglianza dovranno essere quantificati, nei rapporti annuali di esecuzione e nel rapporto di valutazione intermedia, per misurare, in corso d'opera e a metà percorso, i risultati ottenuti in relazione agli obiettivi iniziali (reg. (CE) 1260/99, art. 44).

Alle disposizioni appena illustrate, che sanciscono l'obbligo di sorveglianza dei programmi, ha fatto seguito un documento di lavoro della Commissione "*Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa*", con il quale si è inteso fornire un quadro di riferimento comune, per conciliare la diversità dei metodi e delle pratiche di monitoraggio con la necessità di coerenza a livello comunitario.

Tale documento, predisposto dalla DG Politiche regionali e di coesione, affronta sul piano metodologico il tema della definizione e utilizzazione degli indicatori per la sorveglianza. In questa sede si chiarisce che tali indicatori, da definire facendo riferimento al livello operativo di progetto (ossia alle specifiche operazioni sovvenzionabili), non dovranno restare confinati ai soli aspetti finanziari. Essi vanno individuati in fase di programmazione e in modo tale da offrire una descrizione coerente, in corso di attuazione, del grado di raggiungimento degli obiettivi del programma, partendo dal livello della spesa effettiva (indicatori finanziari) per arrivare agli effetti prodotti da tale spesa, in termini di attività realizzate (indicatori di realizzazione fisica). Questo esercizio è essenziale ai fini della definizione dei fabbisogni informativi da soddisfare attraverso i sistemi di raccolta dei dati di monitoraggio.

Secondo la metodologia proposta, inoltre, gli indicatori di realizzazione vanno costruiti sulla base della relazione logica esistente tra la decisione di assegnazione dei finanziamenti e gli obiettivi perseguiti attraverso le singole misure (obiettivi operativi), cui si ricollega la realizzazione di attività concrete, quali ad esempio la ristrutturazione di edifici aziendali.

Gli indicatori, così individuati, vanno poi quantificati e opportunamente aggregati per giungere ad una misura degli obiettivi che ci si prefigge con il programma, rispetto alla quale confrontare le realizzazioni effettive in corso d'opera. Infatti, gli indicatori legati alle realizzazioni e ai risultati ad esse collegati, consentono di confrontare, man mano che procede l'attuazione, ciò che è stato effettivamente realizzato con gli importi assegnati agli interventi e costituiscono, quindi, un input informativo importante nella formazione del giudizio sull'efficacia dei programmi (vedi paragrafo 19.2) che orienterà l'assegnazione della riserva premiale da parte della Commissione<sup>1</sup>.

In allegato al documento vengono forniti, a titolo esemplificativo, esempi di indicatori di sorveglianza e la classificazione dei settori di intervento<sup>2</sup> cui fare riferimento nella predisposizione degli indicatori a livello nazionale.

Passando ad analizzare l'assetto normativo e metodologico delineato dalla riforma per ciò che attiene il monitoraggio degli interventi cofinanziati dal FEOGA-garanzia, appare subito evidente la maggiore pragmaticità dell'approccio seguito per l'impostazione di tali attività, in questo ambito. Il regolamento sullo sviluppo rurale (reg. (CE) 1257/99, art. 48) precisa la necessità di monitorare l'attuazione dello sviluppo rurale mediante procedure stabilite congiuntamente, basandosi su specifici indicatori fisici e finanziari, condivisi e definiti prima dell'avvio dei programmi, e stabilisce la responsabilità dello Stato membro a presentare relazioni annuali sull'avanzamento dei progetti. Il regolamento applicativo sul sostegno allo sviluppo rurale (reg. (CE) 445/02) si limita a richiamare espressamente i principi del regolamento generale sui Fondi strutturali e a precisare ulteriormente i contenuti, adattandoli agli obiettivi ed al campo di applicazione dello sviluppo rurale, della relazione annuale di esecuzione. L'esistenza di un sistema di monitoraggio non viene posta come pregiudiziale per assicurare il sostegno finanziario comunitario.

La Commissione ha, inoltre, provveduto all'emanazione di appositi orientamenti per la costruzione di un sistema di indicatori comuni per la sorveglianza della programmazione dello sviluppo rurale (STAR VI/43512/02; DEF. 26.2.2002).

Il documento, analogamente agli orientamenti definiti per la sorveglianza dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, individua quattro livelli interrelati di indicatori: risorse, realizzazioni, risultati, impatto (vedi § 20.2.2). Diversamente dal documento della DG Regio, definisce in maniera

---

1 La riserva premiale è pari al 4% della dotazione iniziale di bilancio degli interventi. Per l'assegnazione della riserva, accanto al criterio di efficacia del programma illustrato nel testo, viene preso in considerazione anche un criterio di efficienza, misurato attraverso appositi indicatori di gestione e finanziari.

2 Il documento propone una lista di settori, categorie e sotto-categorie di intervento poi ripresa nell'ambito del reg. (CE) 438/01.

netta il limite tra sorveglianza e valutazione, concentrandosi sugli indicatori legati al primo ambito (risorse e realizzazioni).

Sul piano metodologico gli orientamenti definiti dalla DG Agri si discostano sostanzialmente da quelli precedentemente analizzati. Infatti, nel primo caso la scelta effettuata è stata quella di individuare e dettagliare uno schema di lavoro comune, una sorta di guida all'individuazione di un sistema di indicatori di programma da parte degli Stati membri, lasciando aperta la scelta di indicatori specifici adatti ai diversi contesti. In questo modo, implicitamente si opta per un confronto tra paesi membri basato, piuttosto che sulla identità degli indicatori utilizzati per la sorveglianza, sui livelli di efficacia delle realizzazioni e di efficienza della gestione e della spesa. L'enfasi, viene inoltre posta sull'utilizzazione degli indicatori nella valutazione dello stato di avanzamento del programma e del relativo grado di efficienza, e sul loro legame con gli adempimenti legati alla possibilità di accedere alla riserva premiale.

Gli orientamenti per la sorveglianza dei PSR propongono, invece, una completa e dettagliata *reportistica*, da seguire obbligatoriamente nella redazione delle relazioni annuali di esecuzione. I *report* proposti contemplano aspetti legati al contesto in cui si realizzano i programmi (indicatori di contesto), alla ripartizione geografica del sostegno, al profilo delle aziende finanziate, all'attuazione finanziaria (limitandosi peraltro alla raccolta di informazioni relative agli impegni assunti e non ai pagamenti effettuati<sup>3</sup>), alle tipologie di intervento finanziate, agli obiettivi degli interventi. La soddisfazione di tali esigenze conoscitive implica la raccolta di informazioni di dettaglio, non solo sulle attività realizzate ma anche sui beneficiari delle singole operazioni. È evidente l'esistenza di diversi elementi di divergenza tra le metodologie proposte per la sorveglianza nei diversi ambiti, solo parzialmente compensate dall'accordo raggiunto tra la due DG riguardo all'opportunità di uniformare, limitatamente alle misure di sviluppo rurale, la redazione delle relazioni di esecuzione al *format* proposto per i PSR, anche nel caso dei programmi obiettivo 1.

### **19.1.2 Il monitoraggio degli interventi di sviluppo rurale: l'esperienza italiana**

L'impostazione del sistema nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale ha visto il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali interessati, a vario titolo, alla programmazione e gestione degli interventi:

- il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), e in particolare il Dipartimento delle politiche di sviluppo, che rappresenta l'autorità di gestione nazionale nell'ambito del comitato di sorveglianza del QCS obiettivo 1, e l'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (IGRUE), che gestisce il sistema nazionale di monitoraggio;
- il Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAF), nella sua funzione di autorità investita del coordinamento nazionale delle politiche agricole e di sviluppo rurale;
- l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che è l'autorità di pagamento per quanto riguarda i programmi realizzati a livello nazionale con la partecipazione finanziaria del FEOGA-garanzia (PSR);
- l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), che è la struttura nazionale di riferimento per la valutazione degli interventi cofinanziati dal FEOGA, nell'ambito del QCS obiettivo 1;
- le Regioni, responsabili dell'attuazione dei diversi programmi nazionali attraverso cui si realizzano gli interventi comunitari per l'agricoltura e le aree rurali.

---

<sup>3</sup> Su questo aspetto la Commissione si riserva di definire in futuro degli indicatori aggiuntivi.

In particolare, sono stati costituiti due gruppi di lavoro. Il primo presso l'IGRUE con il compito di stabilire una metodologia comune per l'impostazione del monitoraggio degli interventi finanziati dai Fondi strutturali che confluisce in un apposito software (Monit2000), da utilizzare a livello centrale e regionale, per la gestione dei flussi informativi sull'attuazione dei programmi. Il gruppo di lavoro, tuttora operativo, è composto da rappresentanti del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'IGRUE, dell'INEA e dell'ISFOL, strutture di valutazione di riferimento per il FEOPA ed il FSE, e dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL). Le attività di questo gruppo, essenzialmente di natura tecnica, si ricollegano al gruppo "monitoraggio e valutazione" costituito nell'ambito del CDS del QCS con la partecipazione delle regioni obiettivo 1, trovando in questo modo un raccordo istituzionale con il livello regionale.

Il secondo gruppo costituito dal MIPAF, con il supporto tecnico e scientifico dell'INEA, è composto da rappresentanti del MIPAF, delle Autorità di gestione regionali, del Ministero dell'economia, dell'Organismo pagatore italiano (AGEA). Le attività realizzate in questo ambito sono volte ad assicurare l'avvio di un Sistema nazionale di monitoraggio che sia condiviso dalle amministrazioni regionali e coerente con le Linee guida sugli indicatori per la sorveglianza, proposti dalla Commissione (documento STAR 43512).

Il lavoro svolto nei due gruppi costituiti a livello nazionale è stato impostato su basi comuni, condivise con le autorità regionali coinvolte, e condotto in stretto coordinamento tra i diversi ambiti considerati. Il primo obiettivo che ci si è posti, è stato superare le criticità emerse nel passato ciclo di programmazione (1994-99) relativamente al monitoraggio degli interventi cofinanziati dal FEOPA.

A questo riguardo, uno dei principali limiti incontrati era legato alla scarsa rappresentatività degli indicatori, che, essendo costruiti a livello di misura, non riuscivano a restituire la diversità delle attività effettivamente realizzate. Le misure, infatti, si configurano come contenitori di interventi facenti capo a tipologie di investimento estremamente differenziate. Il sistema di monitoraggio per il periodo 2000-2006 è stato, quindi, impostato in modo tale da supportare la raccolta di informazioni relative alle caratteristiche dei singoli progetti finanziati. Si tratta di un cambiamento di notevole portata innovativa. Il passaggio dal monitoraggio per misura a quello per progetto, infatti, consente di legare gli indicatori di realizzazione alle specifiche attività realizzate all'interno dei programmi, dando la possibilità di ricostruire un quadro dettagliato dell'attuazione e garantire la qualità delle informazioni raccolte.

Un'ulteriore novità è rappresentata dalla raccolta di dati relativi al monitoraggio delle procedure attuative degli interventi, che dovrebbe consentire di individuare eventuali criticità, sopperendo alla carenza di informazioni sui meccanismi di funzionamento e sui processi allocativi all'interno dei singoli programmi, che ha caratterizzato lo scorso ciclo di programmazione.

Per consentire la ricostruzione a livello nazionale di un quadro d'insieme sull'attuazione si è posta, inoltre, la necessità di assicurare l'omogeneità dei dati raccolti nei diversi contesti regionali. A questo scopo si è proceduto alla costruzione di una metodologia comune a livello nazionale, che tenesse conto sia del quadro generale di riferimento per la definizione delle informazioni di monitoraggio in obiettivo 1, che delle linee guida specifiche per gli interventi FEOPA emanate dalla DG Agri.

In questo modo, si è riusciti a ricondurre ad unità l'eterogeneità dei metodi definiti a livello comunitario per i due ambiti di programmazione degli interventi di sviluppo rurale (programmi obiettivo 1 e PSR).

La base di partenza delle attività svolte, nell'ambito dei due gruppi di lavoro, è stata la constatazione che per rispondere alle esigenze conoscitive derivanti dal documento proposto dalla Commissione per la sorveglianza della programmazione dello sviluppo rurale, non è sufficiente identificare un set di indicatori, ma è importante raccogliere un più largo insieme di informazioni. In parti-

colare, è necessario raccogliere dati anche sulle caratteristiche strutturali dei beneficiari per consentire una classificazione, nell'ambito della relazione annuale, delle differenti categorie di soggetti che hanno ricevuto gli aiuti.

Si proceduto quindi all'avvio di un processo di standardizzazione delle metodologie e codifica delle informazioni da raccogliere. In questa logica, le attività svolte a livello nazionale hanno raggiunto i seguenti risultati:

1. standardizzazione e codifica delle informazioni relative alle caratteristiche dei principali beneficiari delle misure dei PSR, con l'adozione di un set comune di informazioni (ettari di SAU dell'azienda, età del conduttore, ecc.) e di comuni criteri di classificazione (tipologie di aziende, codici delle colture agricole, categorie di attività economiche, ecc.);
2. classificazione delle tipologie di intervento realizzabili e loro associazione a degli indicatori fisici di realizzazione. Tale classificazione, definita in maniera tale da essere riconducibile ai settori di intervento individuati dalla DG-Regio, individua una lista molto dettagliata di tipologie di progetto (ossia di operazioni) potenzialmente finanziabili dai programmi. A ciascuna tipologia di progetto è stato quindi affiancato un indicatore di realizzazione molto semplificato (ad esempio: numero di beneficiari; ettari interessati dagli investimenti);
3. individuazione di un set minimo di informazioni comuni sui progetti finanziati da trasferire al sistema centrale di monitoraggio gestito dall'IGRUE. Le informazioni comuni individuate riguardano l'attuazione finanziaria, le procedure attuative e le attività realizzate, nonché le caratteristiche dei beneficiari degli interventi (vedi punto 1).

L'opera di sistematizzazione svolta è servita anche all'impostazione del software Monit2000 che l'IGRUE ha messo a disposizione di tutte le amministrazioni interessate, per la rilevazione e la gestione dei flussi informativi di monitoraggio. Il software è in grado di supportare la rilevazione di dati sull'attuazione a livello di progetto, contiene uno specifico modulo per il monitoraggio procedurale ed una sezione relativa agli interventi FEOGA.

I sistemi di raccolta dei dati sull'attuazione dei singoli programmi regionali dovranno, in ogni caso, recepire le codifiche e le classificazioni individuate a livello nazionale e assicurare il trasferimento al centro di un set minimo comune di informazioni sugli interventi realizzati.

Le informazioni di monitoraggio relative sia ai PSR che ai POR obiettivo 1, dovranno, infatti, da un lato, essere utilizzate per la redazione delle relazioni annuali, dall'altro, essere trasmesse al sistema di monitoraggio nazionale gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze - IGRUE.

Grazie all'intensa collaborazione tra le diverse istituzioni coinvolte, il sistema di monitoraggio nazionale è attualmente operativo. Tuttavia, ciò non implica l'assenza di difficoltà da parte delle amministrazioni regionali nell'impostazione di sistemi di raccolta in grado di rispondere alle esigenze conoscitive definite a livello comunitario e nazionale.

Le principali problematiche incontrate fino a questo momento hanno riguardato soprattutto la sfera organizzativa. In particolare, le difficoltà maggiori sono emerse, specialmente nelle regioni dell'obiettivo 1, nella fase di impostazione dell'attività di monitoraggio a livello di progetto.

Infatti, la messa a sistema dei dati necessari a ricostruire il quadro dell'attuazione a livello di singolo progetto richiede la codifica e sistematizzazione di una grossa mole di informazioni di natura prevalentemente amministrativa e, in alcuni casi, l'organizzazione di un complesso flusso informativo tra gli enti cui vengono parzialmente delegate alcune procedure attuative, e le amministrazioni regionali stesse.

Tra le problematiche afferenti alla sfera organizzativa, si è riscontrata, inoltre, per quel che concerne le regioni obiettivo 1, una difficoltà di rapporto tra la programmazione regionale e gli assessorati di settore sui temi relativi al monitoraggio. In particolare, le peculiarità degli interventi

cofinanziati dal FEOGA e la loro spinta frammentazione, determinano l'insorgere di esigenze conoscitive specifiche, il cui grado di condivisione interna alla regione spesso non è soddisfacente.

Le difficoltà incontrate non devono essere sottovalutate, soprattutto se si considera che quando l'attuazione degli interventi FEOGA sarà a pieno regime la mole di informazioni da produrre aumenterà in maniera considerevole rispetto alla fase attuale. Tali elementi suggeriscono l'opportunità di continuare l'attività dei gruppi di lavoro costituiti a livello nazionale per garantire, laddove necessario, un'azione di supporto metodologico, finalizzata alla razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio a livello regionale.

## 19.2 La valutazione

L'attività di valutazione è divenuta ormai una pratica diffusa presso tutte le amministrazioni nazionali e regionali che gestiscono programmi cofinanziati dall'Unione europea. La normativa comunitaria riveste, ovviamente, un ruolo decisivo quale forza motrice di tale diffusione. Nell'ambito dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali, infatti, la valutazione è dettata da precise norme che ne definiscono, in particolare, le diverse tipologie, i tempi in cui realizzarle e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

I regolamenti prevedono espressamente tre forme di valutazione, che vanno effettuate in tre diversi momenti del ciclo di programmazione: la valutazione *ex ante*, che deve essere effettuata durante la preparazione dei programmi; la valutazione intermedia, da realizzare in corso di attuazione del programma, a "metà percorso", per verificare i primi risultati ottenuti; la valutazione *ex post*, che deve essere predisposta dopo la conclusione del programma, quando tutti gli interventi sono stati realizzati, con il compito di verificarne i risultati finali e gli impatti<sup>4</sup>.

La responsabilità della valutazione ricade normalmente sull'Autorità di gestione<sup>5</sup> ed è relativa, in particolare, all'affidamento del servizio all'esterno (attraverso le normali procedure pubbliche di gara) e alla verifica della qualità delle valutazioni effettuate. Le attività di valutazione, invece, devono essere realizzate da un valutatore indipendente e si concretizzano normalmente nella redazione di uno o più rapporti.

È opportuno sottolineare che, sebbene la valutazione costituisca un esplicito obbligo regolamentare, essa deve essere considerata non uno strumento con cui la Commissione esercita una forma di controllo sull'attuazione dei programmi<sup>6</sup>, ma un supporto concreto alle decisioni delle pubbliche amministrazioni e di riqualificazione della spesa pubblica. Infatti, la valutazione può indirizzare l'Autorità di gestione e la Commissione europea<sup>7</sup> verso quelle decisioni che meglio assicurano il raggiungimento degli obiettivi che si intende perseguire e, contestualmente, rappresentare lo strumento conoscitivo attraverso il quale le amministrazioni pubbliche possono migliorare l'attuazione e la gestione dei diversi interventi.

---

4 Per approfondimenti si rimanda a Mantino F., Monteleone A., Pesce A., (a cura di), *Monitorare e valutare i Fondi strutturali. Strumenti per lo sviluppo rurale*, INEA, 2000.

5 Fa eccezione la responsabilità della valutazione *ex post* dei Programmi obiettivo 1, che ricade interamente sulla Commissione europea.

6 Il controllo è disciplinato da diversi articoli nei vari reg. (CE) 1260/99, 1257/99, 445/02, nonché con regolamenti *ad hoc*: il reg. (CE) 438/01, che regola i controlli nell'ambito dei Fondi strutturali e il reg. (CE) 2419/01, che regola i controlli nell'ambito degli interventi finanziati dal FEOGA-garanzia.

7 L'art. 42 del reg. (CE) 1260/99 prevede che "la Commissione esamini la pertinenza e la qualità della valutazione (intermedia), in vista della revisione dell'intervento e dell'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza", mentre l'art. 43 prevede che "la valutazione *ex post* mira a rendere conto ... dell'impiego delle risorse, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto e a consentire di ricavarne insegnamenti per la politica economica e sociale".

Ovviamente, un utilizzo effettivamente proficuo di questo strumento implica il superamento, da un lato, della convinzione, ancora molto diffusa, che la valutazione sia solo un mera formalità da espletare nell'ambito degli obblighi derivanti dall'attuazione dei programmi, dall'altro, della cautela con cui molti funzionari delle pubbliche amministrazioni si rapportano con i valutatori indipendenti.

A testimoniare, invece, l'interesse della Commissione nei confronti della valutazione e del miglioramento della sua qualità, vi sono i numerosi contributi di orientamento metodologico da essa prodotti in occasione del nuovo periodo di programmazione. Infatti, i documenti, pur seguendo una matrice metodologica comune, si differenziano spesso per il livello di approfondimento e i temi trattati, ma anche per i vincoli che ne derivano per l'attività di valutazione. Alcuni documenti, infatti, rappresentano una guida metodologica di orientamento per i valutatori, mentre altri devono essere seguiti obbligatoriamente. Queste differenze sono da ricondursi alle diverse Direzioni generali che li hanno proposti, alle tipologie di intervento da valutare e alla diversità degli ambiti di applicazione (PSR e POR).

Tale circostanza implica che le Autorità di gestione e i valutatori trovino spesso complicata la comprensione di quali documenti di orientamento utilizzare per valutare un dato programma o una parte di esso.

Nelle pagine seguenti si è ritenuto opportuno, quindi, proporre una breve sintesi dei documenti di riferimento per la valutazione degli interventi a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale finanziati nell'ambito dei PSR o dei POR obiettivo 1, mettendo in evidenza gli aspetti più rilevanti di ciascuno di essi.

Inoltre vengono descritte le attività svolte in Italia, per quanto riguarda sia gli aspetti di carattere metodologico, sia quelli più concretamente legati all'avvio delle attività di valutazione.

### ***19.2.1 Gli Orientamenti comunitari per la valutazione dei PSR***

Per quanto riguarda la valutazione dei PSR, i documenti a cui fare riferimento sono tre. Essi sono stati redatti dalla Direzione Generale Agricoltura della Commissione europea e approvati in sede di Comitato STAR<sup>8</sup>.

Il primo, "Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia" (STAR VI/8865/99), è un documento di carattere generale, che, oltre a introdurre sul piano metodologico la valutazione nell'ambito dello sviluppo rurale, affronta tutti i temi ad essa collegati: dalle definizioni delle responsabilità alla cofinanziabilità delle valutazioni, dalla struttura-tipo di un rapporto, fino alla descrizione di elementi di carattere più strettamente metodologico. Sotto quest'ultimo aspetto, due temi vengono delineati con particolare rilievo: la ricostruzione logica del programma e la definizione di un questionario valutativo comune, finalizzato a focalizzare l'attenzione dei valutatori su alcuni questioni rilevanti a livello comunitario.

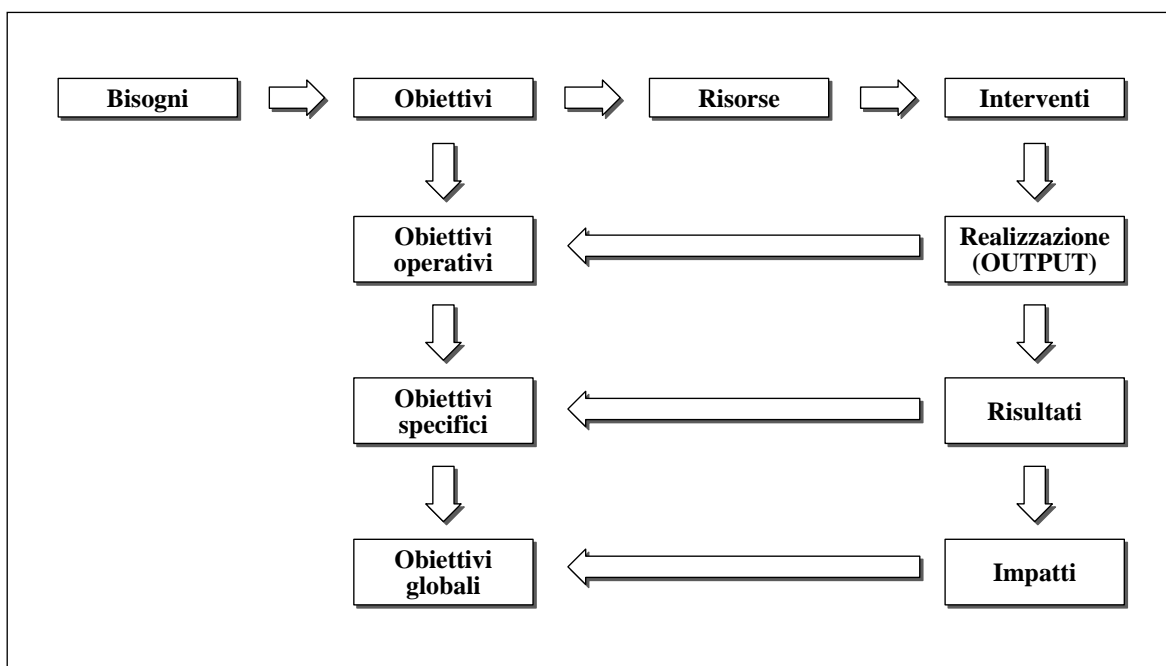
Per quanto riguarda il primo aspetto, viene riproposto uno schema di lavoro (figura 19.1), ormai consolidato nella metodologia di valutazione dei Fondi strutturali, che si basa sulla ricostruzione dei diversi livelli di obiettivi (operativi, specifici e globali), in funzione degli output, dei risultati e degli impatti attesi dall'immissione nel sistema di un determinato ammontare di risorse finanziarie (input) destinata al conseguimento di tali obiettivi.

---

<sup>8</sup> Lo STAR è il Comitato per le strutture agrarie e lo sviluppo rurale. Esso svolge le funzioni di comitato di gestione per quanto riguarda la normativa di attuazione e gli orientamenti sullo sviluppo rurale, gli orientamenti relativi al LEADER+, l'approvazione dei PSR e dei Piani LEADER. Esercita, invece, le funzioni di comitato di consultazione per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal FEOGA nell'ambito della programmazione obiettivo 1.



**Figura 19.1 - Schema metodologico per la ricostruzione dei legami logici del programma**



Fonte: Commissione europea.

Il questionario valutativo comune rappresenta, invece, un'importante novità metodologica che il valutatore deve adottare nello svolgimento delle sue attività<sup>9</sup>. A tale proposito è necessario evidenziare che il reg. (CE) 445/02 prevede che il questionario debba essere sviluppato obbligatoriamente nell'ambito di tutte le tipologie di valutazione (*ex ante*, intermedia ed *ex post*). La metodologia proposta prevede un'articolazione in domande valutative, per rispondere alle quali il valutatore dovrà utilizzare appropriati criteri e indicatori. Nel documento, in particolare, viene esplicitata una serie di domande valutative comuni legate alle diverse misure<sup>10</sup> previste dal regolamento sullo sviluppo rurale e un gruppo di domande di carattere orizzontale.

Su tale argomento la Commissione ha ritenuto opportuno approfondire la metodologia proposta in un secondo documento, "Questionario valutativo comune con criteri e indicatori. Valutazione dei Piani di sviluppo rurale sostenuti dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia" (STAR VI/12004/00), che risulta fortemente innovativo nei suoi contenuti e che avrà, probabilmente, un impatto significativo sulle attività di valutazione.

Come già evidenziato in precedenza, l'obiettivo esplicito della Commissione europea è quello di ottenere delle risposte esaurienti ad alcuni interrogativi ritenuti rilevanti a livello comunitario e disporre di risultati comparabili con cui effettuare una lettura comune degli effetti generati, nel medio e nel lungo periodo, dai diversi programmi. In questo documento, quindi, partendo dalle domande valutative comuni proposte nel documento precedentemente citato, viene sviluppata puntualmente la metodologia attraverso la quale rispondere ai questionari. In particolare, l'esercizio posto in essere dalla Commissione prevede per ogni domanda l'individuazione di uno o più criteri valutativi. I criteri valutativi dovrebbero servire a meglio esplicitare quanto richiesto nel quesito, a

<sup>9</sup> In realtà tale metodologia era stata già applicata alla valutazione intermedia del reg. (CE) 950/97 e del reg. (CE) 951/97 relativamente al periodo di programmazione 1994-99.

<sup>10</sup> Fanno eccezione le misure dell'art. 33 (reg. (CE) 1257/99), per le quali i quesiti sono sviluppati in maniera comune.

fissare dei parametri di riferimento e a individuare una variabile con cui cercare di quantificare la risposta. Tale quantificazione dovrebbe essere effettuata attraverso l'utilizzazione di opportuni indicatori, che dovranno discendere direttamente dai criteri valutativi precedentemente individuati. Gli indicatori che la Commissione propone sono per lo più rappresentativi dei risultati e degli impatti che è lecito attendersi dall'attuazione delle diverse misure.

L'impatto di tale proposta, tuttavia, si ha non tanto dalla costruzione metodologica quanto nel fatto che il documento richiede che i quesiti, i criteri e gli indicatori siano utilizzati obbligatoriamente e che la loro eventuale mancata adozione venga debitamente giustificata. Una parte importante del documento è finalizzata, quindi, all'individuazione di una dettagliata casistica delle situazioni in cui è possibile omettere o modificare gli indicatori proposti.

Un'ulteriore implicazione importante che discende dalla metodologia indicata è quella legata alle fonti informative. Fino ad oggi, infatti, le amministrazioni responsabili, che hanno commissionato la valutazione, hanno espresso solo raramente una vera e propria "domanda di valutazione". Molto spesso, quindi, i valutatori si sono limitati a lavorare con le informazioni provenienti dal monitoraggio, utilizzando per eventuali approfondimenti fonti statistiche ufficiali e, solo raramente, casi studio. In molti casi, invece, i quesiti, i criteri e gli indicatori proposti richiedono uno sforzo aggiuntivo da parte delle regioni e da parte dei valutatori, in particolare:

- le regioni dovranno garantire attraverso l'attività di monitoraggio un'ampia mole di informazioni sia sui singoli progetti sia sulle caratteristiche anagrafiche e strutturali dei destinatari degli aiuti e delle loro aziende (cfr. § 19.1). La disponibilità completa, organizzata e sistematizzata di tali informazioni assicura che il valutatore abbia a disposizione gli elementi minimi necessari per svolgere le proprie attività e riduce al minimo la richiesta di informazioni aggiuntive, che possono diventare onerose in termini di tempo e costi per l'Autorità di gestione;
- i valutatori dovranno impegnarsi a raccogliere direttamente, tra i beneficiari diretti e indiretti del programma, informazioni *ad hoc* per rispondere ai quesiti valutativi comuni, attraverso indagini campionarie o casi studio. È evidente che le regioni dovrebbero prevedere già nel capitolato d'oneri la necessità di tali rilevazioni o scegliere di fornire loro stesse queste informazioni al valutatore.

Le "Linee guida per la valutazione intermedia dei Piani di sviluppo rurale sostenuti dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia<sup>11</sup>" (STAR VI/43517/02) costituisce l'ultimo documento da prendere in considerazione come riferimento metodologico per la valutazione dei PSR ed è stato recentemente approvato dal Comitato STAR.

Con tale documento la Commissione ha evidentemente voluto riaffermare l'importanza di alcuni elementi all'interno di una valutazione intermedia. Dall'approvazione del documento STAR VI/12004/00 in poi, l'attenzione della Regioni e dei valutatori si era spostata, forse eccessivamente, sul questionario valutativo, dimenticando spesso gli altri contenuti e le altre attività da svolgere.

Uno degli aspetti su cui tale documento pone maggiormente l'enfasi è costituito dall'importanza assegnata non solo ai prodotti della valutazione ma anche al processo che conduce alla loro realizzazione. Esso dovrebbe articolarsi in cinque fasi: la costruzione dell'impianto valutativo, la raccolta dei dati, l'analisi dei risultati, l'elaborazione di giudizi, la redazione del rapporto.

Per quanto riguarda i contenuti dell'attività di valutazione viene, innanzitutto, richiamata l'importanza di analizzare la coerenza del programma e della sua strategia rispetto sia al contesto socio-economico di riferimento, che agli obiettivi prefissati, al fine di verificare la "correttezza" dei risultati della valutazione *ex ante* e le eventuali modifiche intervenute nel "contesto esterno". Devono,

ovviamente, essere esaminati gli aspetti relativi all'attuazione finanziaria del programma, nonché quelli di carattere procedurale e gestionale<sup>12</sup>.

Sempre riguardo ai contenuti, l'aspetto più importante è relativo all'analisi dell'efficacia e dell'efficienza. Tale analisi dovrebbe essere effettuata rispetto ai risultati e agli impatti conseguiti al momento della realizzazione della valutazione intermedia. Il richiamo della Commissione europea è, ovviamente, quello di utilizzare gli elementi comuni proposti per il questionario valutativo, nella consapevolezza, tuttavia, che in molti casi gli indicatori proposti rappresentano risultati e impatti che potranno essere verificati solo in una fase più avanzata di attuazione dei Piani e di realizzazione degli interventi. Nel caso in cui per alcuni indicatori si verifichi una tale situazione, il valutatore dovrà, comunque, assicurarsi di creare con la propria attività le condizioni per rispondere a tali quesiti durante le valutazioni successive.

### **19.2.2 Gli Orientamenti comunitari per la valutazione dei POR obiettivo 1**

I due documenti esaminati in questo paragrafo, proposti dalla Direzione generale politica regionale e coesione, rappresentano i principali riferimenti per la valutazione intermedia dei POR delle Regioni obiettivo 1<sup>13</sup> e, quindi, per la valutazione degli interventi finanziati da tutti i Fondi strutturali (FESR, FEOGA, FSE e SFOP).

La prima grande differenza, rispetto ai documenti utilizzati per la valutazione dei PSR, è costituito dal loro carattere di orientamento e, quindi, assolutamente non obbligatorio.

Il primo, "Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa", è un documento di carattere generale e non entra nel merito del complesso delle attività da realizzare nel corso di una valutazione, ma approfondisce il tema legato all'individuazione e all'utilizzazione degli indicatori. Lo schema di lavoro proposto è quello già descritto nella figura 19.1, attraverso il quale si arriva a individuare tre tipologie di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto. Inoltre, il documento riporta, a titolo puramente esemplificativo, una lista di indicatori collegata alle diverse sotto-categorie<sup>14</sup>.

Ai fini della valutazione, viene proposto di utilizzare le diverse tipologie di indicatori, confrontando i risultati e il costo degli interventi realizzati con quelli previsti al momento della programmazione (valutazione di efficacia e di efficienza).

Infine, per disporre di un quadro comune in riferimento alle diverse priorità comunitarie<sup>15</sup> il documento propone una serie di indicatori "chiave". È significativo come, all'interno della lista, non figurino nessun indicatore relativo agli interventi a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale, evidentemente per non creare sovrapposizioni e contraddizioni con gli orientamenti proposti dalla DG Agricoltura<sup>16</sup>.

---

11 La versione italiana del documento non è ancora disponibile.

12 Tra gli aspetti gestionali si segnala anche la necessità di analizzare la qualità del sistema di monitoraggio.

13 Oltre a specifici documenti sulla valutazione, la Direzione generale sviluppo regionale e coesione ha realizzato diversi documenti metodologici su temi che interessano l'attuazione dei programmi (la verifica dell'addizionalità, l'attuazione della riserva di efficacia ed efficienza, ecc.) e che per la strumentazione utilizzata possono essere utili alla stessa valutazione. Per una rassegna completa di tali documenti si veda: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/working/sf2000\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_it.htm)

14 Il documento propone una lista di settori, categorie e sotto-categorie di intervento poi ripresa nell'ambito del reg. (CE) 438/01.

15 Ambiente, pari opportunità, occupazione, reti e infrastrutture di trasporto, reti e infrastrutture energetiche, sviluppo risorse umane, PMI, ricerca e sviluppo, telecomunicazioni e società dell'informazione, sviluppo urbano, pesca, agricoltura e sviluppo rurale.

16 Infatti, in una prima versione del documento la Commissione aveva proposto una lista di indicatori anche per gli interventi finanziati dal FEOGA.

Il documento “La valutazione intermedia degli interventi dei Fondi strutturali” fornisce, invece, indicazioni sulle modalità organizzative e sui contenuti dell’attività valutativa. Il primo aspetto, seppur analizzato nelle sue linee generali, è sicuramente quello più interessante, in quanto pone l’accento sull’importanza e sulla necessità di prevedere un processo organizzativo che va dalla programmazione della valutazione, ai tempi, alla gestione dei rapporti con il valutatore, alla definizione dei costi.

Un secondo aspetto importante è legato alla verifica della qualità della valutazione, considerata condizione indispensabile per garantire che i risultati che ne derivano siano effettivamente utilizzabili dall’Autorità di gestione e dalla Commissione europea. A tal fine il documento richiede che i responsabili regionali diano conto al Comitato di sorveglianza della qualità della valutazione attraverso l’utilizzo di criteri *ad hoc*, per la cui individuazione vengono proposti come riferimento i cosiddetti criteri MEANS<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda i contenuti, in aggiunta agli argomenti descritti nel documento per la valutazione intermedia dei PSR (STAR VI/43517/02), si richiede esplicitamente al valutatore di esaminare due aspetti aggiuntivi: la qualità dei sistemi di attuazione e di sorveglianza dei programmi e gli elementi necessari per l’assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza.

In particolare, con riferimento al primo aspetto dovrebbero essere valutati i seguenti elementi: le responsabilità in materia di gestione e attuazione e le procedure di consultazione; le modalità previste per lo svolgimento dei controlli; le modalità e i criteri adottati per la selezione dei progetti (anche in relazione alle priorità orizzontali come pari opportunità e ambiente); il contributo del partenariato alla qualità della sorveglianza; le modalità adottate per garantire la compatibilità con le politiche comunitarie.

Nell’ambito della valutazione degli elementi necessari per l’assegnazione della riserva di premialità, la Commissione raccomanda di esaminare, in particolare: l’andamento tendenziale e i livelli di efficacia dei diversi indicatori; la qualità dei dati utilizzati per fornire informazioni sugli indicatori della riserva; le eventuali modifiche degli obiettivi relativi agli indicatori utilizzati per l’assegnazione della riserva e la necessità che questi ultimi rappresentino almeno il 50% della spesa del programma.

Infine, va evidenziato che, per gli interventi cofinanziati dal FEOGA-orientamento, pur non facendo alcun riferimento esplicito all’utilizzo del documento della DG Agricoltura relativo al questionario valutativo comune<sup>18</sup>, la Commissione si è espressa più volte invitando all’utilizzo di tali orientamenti sia nella fase di definizione degli indicatori di risultato e impatto, sia nello svolgimento dell’attività di valutazione intermedia.

### **19.2.3 Le attività condotte a livello nazionale**

In Italia, l’esperienza della precedente fase di programmazione ha evidenziato diversi problemi relativi all’attività di valutazione. Infatti, malgrado questa sia ormai prevista sistematicamente in tutti i programmi cofinanziati dalla UE, si è registrato uno scarso interesse da parte di molte amministrazioni verso la valutazione in genere e, più in particolare, verso il possibile utilizzo dei risultati da essa emersi. Gli aspetti più problematici sono apparsi i seguenti:

- la maggior parte dei programmi si è caratterizzata per l’assenza o per la scarsa qualità delle valutazioni *ex ante*;

---

17 I criteri MEANS sono i seguenti: Soddisfazione delle esigenze; Pertinenza dell’ambito di applicazione; Giustificazione dell’impianto; Attendibilità dei dati; Validità dell’analisi; Credibilità dei risultati; Imparzialità delle conclusioni; Chiarezza. Il MEANS è un progetto della Commissione europea finalizzato all’individuazione dei metodi più idonei alla valutazione nell’ambito dei Fondi strutturali.

18 Il documento STAR VI/12004/00 viene citato solo nella bibliografia di riferimento.

- l'affidamento delle valutazioni intermedie, in particolare nell'ambito dei programmi obiettivo 1, è avvenuto con molto ritardo rispetto ai tempi fissati nei regolamenti;
- il valutatore ha avuto una scarsa disponibilità di informazioni derivanti, in particolare, dal monitoraggio fisico degli interventi;
- raramente i valutatori hanno fatto ricorso a indagini aggiuntive (indagini campionarie o casi studio) per verificare i risultati e gli impatti del programma, ricorrendo spesso a metodologie di carattere macroeconomico;
- i rapporti di valutazione hanno generato in misura limitata "valore aggiunto" in termini di elementi conoscitivi, in particolare per l'amministrazione appaltante, che rappresenta la prima fruitrice di tale attività.

L'esperienza della scorsa programmazione ha, inoltre, evidenziato che le valutazioni di maggiore "qualità" sono maturate in quei contesti in cui l'amministrazione committente e il valutatore hanno instaurato una stretta collaborazione. Da questo punto di vista, un elemento spesso decisivo è stato rappresentato dalla numerosità e dalla frequenza dei contatti che il valutatore ha avuto con i funzionari regionali, che ha permesso a questi ultimi di essere maggiormente coinvolti nel processo valutativo, di condividerne gli obiettivi, facendo sorgere, spesso, domande specifiche e approfondimenti su tematiche di maggior interesse.

Alla luce di tali constatazioni, con l'avvio della fase di programmazione 2000-2006, anche a livello nazionale si è potuto osservare un notevole fermento intorno al tema della valutazione. In particolare, molta attenzione è stata dedicata, da un lato, ad aumentare la conoscenza, le competenze e l'interesse dei diversi soggetti coinvolti, dall'altro, a migliorare la qualità e la fruibilità della valutazione per garantire un maggiore utilizzo all'interno delle attività di gestione e programmazione.

Già durante l'avvio della fase di preparazione dei programmi, le diverse amministrazioni nazionali, con un ruolo di coordinamento rispetto agli interventi attuati a livello regionale<sup>19</sup>, hanno spinto perché queste ultime prevedessero una valutazione *ex ante* di maggiore qualità in tutti i programmi e perché tali valutazioni contenessero l'individuazione dei diversi indicatori di programma con la relativa quantificazione dei risultati attesi o dei valori obiettivo.

Una volta approvati i programmi, è stata avviata una più intensa attività di carattere metodologico, in particolare nel contesto dell'obiettivo 1, dove si prevede l'operatività del Sistema nazionale di valutazione, composto dall'UVAL, dall'INEA, dall'ISFOL e dai costituenti Nuclei di valutazione regionale, e di un gruppo di lavoro "Valutazione e monitoraggio", costituito nell'ambito delle attività del Comitato di sorveglianza del QCS.

Le attività di questi soggetti hanno portato alla realizzazione di una serie di documenti, finalizzati ad adattare alla realtà nazionale gli orientamenti comunitari, sviluppandoli in alcuni casi con maggior dettaglio. In particolare, sono stati realizzati i seguenti documenti:

- "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi", nel quale vengono approfonditi i ruoli dei diversi soggetti coinvolti a vario titolo nel processo di valutazione, l'articolazione della valutazione in blocchi, le modalità di individuazione del valutatore e la possibilità di individuare più valutatori per i diversi blocchi, la necessità di monitorare la qualità delle valutazioni;
- "Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi", nel quale vengono fornite indicazioni per l'impostazione, l'avvio e l'organizzazione delle attività del valutatore per ciascun blocco tematico e, in particolare, l'esemplificazione dei quesiti rilevanti e

---

19 Il MIPAF per quanto riguarda i PSR e il Ministero dell'economia e delle finanze per quanto riguarda i POR.

delle attività da realizzare, i prodotti che confluiscono nel rapporto di valutazione, la tempistica e connessione con gli altri blocchi;

- “Indicatori di risultato e impatto. Proposte, fonti e note esplicative”, nel quale vengono delineate diverse ipotesi metodologiche per l’individuazione degli indicatori di risultato e di impatto e per la loro quantificazioni;
- “Criteri di qualità per le valutazioni dei Po obiettivo 1 2000-2006 e valutazione di secondo livello”, nel quale, sulla base dei criteri MEANS, viene elaborata una proposta metodologica per il monitoraggio della qualità della valutazione. La qualità della valutazione non dipende, tuttavia, solo dall’attività del valutatore, ma anche da quelle degli altri soggetti coinvolti (l’autorità di gestione, il nucleo di valutazione regionale, lo *steering group*). L’obiettivo del documento, quindi, non è tanto fornire uno strumento rigido per valutare la qualità delle valutazioni, quanto quello di migliorare tutto il processo organizzativo che ruota intorno a tale attività.

Tali attività iniziano a produrre risultati concreti. Infatti, tutti i programmi (PSR e POR) approvati hanno previsto al loro interno una valutazione *ex ante*, in molte delle quali si è predisposto un nutrito *set* di indicatori, debitamente quantificato. Nel caso dei POR obiettivo 1, le cui valutazioni erano, spesso, prive dell’individuazione e della quantificazione degli indicatori di risultato e impatto, le regioni hanno provveduto a tale operazione entro la fine del 2001<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le attività legate alla valutazione intermedia si può osservare come tutte le amministrazioni titolari di un POR abbiano individuato il valutatore negli ultimi mesi del 2001, mentre nel caso dei PSR solo Bolzano vi ha provveduto. Tale differenza può in gran parte essere ricondotta al fatto che, nell’obiettivo 1, la nomina del valutatore rappresenta uno dei criteri per l’assegnazione della riserva di premialità.

È evidente, quindi, come sia ancora necessario predisporre delle attività per consentire che gli sforzi metodologici finora compiuti trovino concreta e completa applicazione nelle attività di valutazione. Vi è l’esigenza, tuttavia, che le Autorità di gestione considerino la valutazione non semplicemente come un Rapporto prodotto da terzi, ma come un processo nel quale anche l’autorità di gestione riveste un ruolo importante, impegnandosi in particolare su due aspetti:

- la richiesta di un servizio di valutazione coerente, da un lato, con gli orientamenti comunitari in materia e, dall’altro, con le esigenze conoscitive dell’autorità di gestione stessa;
- la creazione condizioni perché i valutatori possano svolgere la propria funzione nel modo migliore possibile, attraverso la collaborazione dei soggetti responsabili dell’attuazione dei programmi e la fornitura di tutte le informazioni a disposizione dell’amministrazione.

---

20 Come richiesto esplicitamente dalla Commissione europea nell’ambito del Comitato di sorveglianza del Qcs.

## CAPITOLO 20

# LE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE IN ITALIA: BILANCIO E PROSPETTIVE FUTURE

### 20.1 Il valore aggiunto delle politiche comunitarie

Le politiche comunitarie destinate a finanziare interventi di sviluppo rivestono una notevole importanza nel quadro delle politiche nazionali. Oggi per molte aree la presenza di tali politiche costituisce un fattore potenzialmente importante di sviluppo. Ciò per diversi motivi.

Innanzitutto per la rilevanza delle risorse messe in campo<sup>1</sup>.

In secondo luogo per l'ambizione stessa delle strategie e degli obiettivi che queste politiche si sono date nel tempo. Non si tratta, infatti, di singoli e puntuali interventi pubblici, ma di un complesso di strumenti che sono funzionali ad una strategia di sviluppo per una data regione o per una determinata area.

In terzo luogo per il coinvolgimento di tanti attori nel processo di programmazione generale, nella gestione dei programmi e, in diversi casi, anche nella progettazione locale degli interventi. Tale coinvolgimento, nell'ambito di un partenariato piuttosto ampio, è una delle caratteristiche più peculiari dell'intervento comunitario.

Per l'insieme di tali motivi (rilevanza delle risorse finanziarie, ambizione delle strategie e degli obiettivi, coinvolgimento in partenariato di molteplici attori dello sviluppo) l'intervento comunitario si distacca nettamente dalle più tradizionali prassi utilizzate. Soprattutto si distacca da molte politiche nazionali di puro sostegno e incentivazione nei settori economici.

Occorre riconoscere, in proposito, che molte delle più innovative forme di intervento pubblico nell'economia e nel sociale vengono proprio dall'esistenza delle politiche comunitarie e dall'impulso che queste hanno prodotto nei confronti delle politiche nazionali e regionali. Si pensi soltanto ai programmi di iniziativa comunitaria (INTERREG, LEADER, URBAN, EQUAL, ecc.), che hanno introdotto *ex-novo* strumenti, obiettivi, modalità di intervento e procedure sconosciute prima nell'ambito delle politiche di sviluppo nazionali o regionali. Il grado di innovazione che queste forme di intervento comunitario hanno avuto sull'impianto tradizionale delle politiche nazionali e regionali è stato piuttosto ampio, in molti casi persino dirimpante in quanto ha messo in luce le carenze, le difficoltà e le vere e proprie incapacità della struttura tecnico-amministrativa interna a tenere il passo con nuove e moderne concezioni dell'intervento pubblico. Laddove il terreno era più fertile e pronto a recepire queste innovazioni, esse si sono radicate e si sono estese anche all'intervento nazionale e regionale, che le ha fatte proprie inserendole nell'ambito delle proprie politiche, finanziandole con risorse proprie.

Nel campo delle politiche di sviluppo rurale ritroviamo alcuni degli elementi portanti del valore aggiunto comunitario. Sicuramente ritroviamo la rilevanza delle risorse finanziarie, che appare crescente negli anni, soprattutto se la si mette a confronto con la portata delle risorse finanziarie nazionali e regionali che contemporaneamente venivano messe a disposizione.

Ritroviamo anche l'ambizione delle strategie e degli obiettivi, formalizzate nei POR delle regioni obiettivo 1 e nei PSR delle altre regioni. Ritroviamo infine anche il coinvolgimento di molteplici attori nella definizione delle strategie e degli obiettivi dei programmi.

---

<sup>1</sup> Si veda a tale proposito il capitolo 1.

Ciò che invece si percepisce in misura inferiore alle attese è il grado reale di innovazione che le politiche di sviluppo rurale hanno introdotto nell'impianto tradizionale delle politiche rurali in Italia. Con alcune eccezioni di rilievo, tra le quali spicca il programma LEADER e alcune forme di progettazione integrata che pure sono rinvenibili nei programmi regionali.

Questo rapporto consente di approfondire i principali aspetti della programmazione dello sviluppo rurale in Italia. Passando dall'esame dell'impostazione generale e delle strategie dei programmi regionali a quello delle principali tipologie di misure, il rapporto offre una panoramica completa e organica delle novità introdotte dai programmi e degli aspetti più problematici ancora esistenti. Il rapporto costituisce un momento di analisi che consente di orientarsi nella complessa e articolata congerie di misure e modalità di intervento finanziate attraverso le due sezioni del FEOGA.

L'analisi condotta nei precedenti capitoli consente altresì di tracciare un bilancio su alcuni aspetti fondamentali della programmazione dello sviluppo rurale, sui quali anche Agenda 2000 aveva soffermato l'attenzione, individuandoli come punti basilari su cui costruire il processo di riforma, quali:

- a) la concentrazione degli interventi;
- b) il processo di semplificazione degli strumenti;
- c) il rafforzamento degli strumenti di gestione.

## **20.2 Quali strategie: concentrazione o diffusione delle politiche?**

Il principio di concentrazione è sicuramente uno dei principi cruciali del funzionamento dei Fondi strutturali. Diverse sono le modalità con cui l'Unione europea tende ad assicurare il rispetto di tale principio. Nel corso del tempo, nei vari cicli di programmazione che si sono succeduti a partire dalla fine degli anni '80, l'UE ha progressivamente rafforzato la concentrazione per aumentare l'efficacia dei Fondi.

Il principio di concentrazione viene applicato fondamentalmente attraverso le seguenti modalità:

- la definizione di un numero limitato di obiettivi prioritari, che sono stati ridotti fino ad essere soltanto tre;
- la destinazione di quote prevalenti dei Fondi alle regioni in ritardo di sviluppo;
- la riduzione nel tempo della popolazione beneficiaria all'interno di ciascun obiettivo;
- la selezione di una serie di priorità tematiche di intervento.

Queste modalità di concentrazione hanno di fatto comportato una crescente massa di risorse verso:

- determinati territori (concentrazione territoriale);
- determinate problematiche orizzontali (concentrazione tematica);
- determinate fasce di popolazione (concentrazione per tipo di beneficiari).

Sicuramente, la concentrazione che risulta dall'ultima riforma dei Fondi è una combinazione di queste differenti tipologie, con una tendenza a sviluppare maggiormente quella di tipo territoriale. Infatti, l'obiettivo 1 fa la parte del leone assorbendo in Italia il 78% delle risorse comunitarie. Non solo, ma anche all'interno dell'obiettivo 1 la nuova programmazione prevede una ulteriore concentrazione nelle aree PIT, vale a dire in aree di estensione limitata dove insistono progetti ideati e realizzati con l'obiettivo di favorire/accelerare lo sviluppo territoriale. La concentrazione finanziaria si è tradotta operativamente nella determinazione di una "riserva" finanziaria a favore dei PIT nei programmi regionali dell'obiettivo 1. Questa ulteriore concentrazione all'interno delle regioni dell'obiettivo 1, che è stata presa come modello anche dai DOCUP dell'obiettivo 2 (sia pure in misura meno



diffusa), si inserisce in una strategia di programmazione nazionale che mira a rafforzare l'efficacia dei Fondi strutturali.

Qualsiasi strategia di concentrazione delle politiche di sviluppo ha rilevantissime conseguenze sia in termini di programmazione che di gestione. Le principali implicazioni sono le seguenti:

- a) concentrare significa scegliere deliberatamente di indirizzare le risorse verso determinate priorità e quindi palesare evidentemente gli obiettivi, assumendosi precise responsabilità politiche;
- b) significa anche articolare la strategia di sviluppo, precisarne i contenuti, quantificarne gli obiettivi, in una parola esercitare pienamente la funzione di programmazione;
- c) concentrare ha importanti implicazioni sulle modalità della gestione in quanto comporta una maggiore integrazione dei Fondi strutturali e delle azioni ammissibili tra i vari Fondi, nonché un coinvolgimento, nelle fasi di progettazione operativa e gestione dei progetti, di partenariati locali adeguatamente strutturati e organizzati.

Per tutti i motivi suddetti è facilmente comprensibile come la concentrazione, rispetto alle modalità tradizionali di intervento pubblico basate sul sostegno finanziario diffuso e rivolto alle singole imprese, abbia come risvolto una maggiore complessità tecnico-amministrativa. Non solo, ma comporta anche l'esercizio di una funzione diversa da parte della pubblica amministrazione, più orientata verso la programmazione strategica che verso l'attività di sportello per il finanziamento delle domande. Non è sorprendente pertanto che la concentrazione possa incontrare attriti e difficoltà attuative, maggiori che nelle tradizionali modalità di finanziamento pubblico.

In questa tendenza generale di rafforzamento del principio di concentrazione dei Fondi strutturali, le politiche di sviluppo rurale si collocano, per così dire, in una posizione nettamente divergente. Tali politiche, infatti, si applicano su tutto il territorio nazionale, senza una sostanziale distinzione tra zone ricadenti nell'uno o nell'altro obiettivo prioritario. Ciò avviene perché, nella nuova impostazione di Agenda 2000, le politiche di sviluppo rurale vengono a perdere quella connotazione di politiche per le aree a ritardo di sviluppo o per le aree rurali in declino e acquistano invece una fisionomia di politiche per l'adattamento strutturale delle diverse aree dell'Unione.

Sebbene la nuova politica di sviluppo rurale che emerge da Agenda 2000 si caratterizzi per una estensione a tutti i territori, il regolamento sullo sviluppo rurale apre la possibilità, nell'ottica del decentramento e della sussidiarietà, per una definizione mirata di interventi da parte delle autorità responsabili dei programmi. Le analisi condotte nei vari capitoli di questo Rapporto consentono di far emergere quanto questa opportunità sia stata colta, nel nostro Paese, dalle autorità regionali. Ed è proprio sulla scorta di queste analisi che appare evidente come il principio di concentrazione abbia permeato solo limitatamente la programmazione dello sviluppo rurale nel periodo 2000-2006.

Nelle regioni dell'obiettivo 1 questa scelta è essenzialmente legata alla realizzazione dei PIR, all'interno dei quali vi è una attenzione alle esigenze dell'agricoltura e delle aree rurali, e agli strumenti più specifici di progettazione di settore (PIAR e PIF), mutuati dagli stessi PIR<sup>2</sup>. Va sottolineato che le risorse per questi strumenti non sono irrilevanti. Di conseguenza, la sfida che nei prossimi anni si giocherà sarà decisiva per verificare le possibilità di rafforzare concentrazione e integrazione nelle politiche di sviluppo rurale. Più in generale sarà decisiva per introdurre elementi di innovazione in una politica che, per molti aspetti, conserva ancora forti caratteri di politica "diffusa" sul territorio e nel contempo di mera modernizzazione produttiva.

Questi caratteri sono ancora più marcati nelle regioni fuori obiettivo 1 ed emergono nettamente dall'analisi dei Piani di sviluppo rurale<sup>3</sup>, dove non solo scarseggiano le priorità territoriali o, tutt'al

---

2 Si veda per una analisi puntuale il capitolo 18.

3 Si veda in particolare l'analisi del capitolo 5.

più, sono limitate ad alcune misure del PSR, ma vengono meno anche le priorità settoriali, dato che l'applicazione delle misure abbraccia un ampio spettro di settori produttivi.

La mancanza di una dimensione territoriale è forse una delle principali carenze dei PSR, che avrebbe potuto fornire un approccio organico e risolvere in positivo la estrema frammentazione dei piani finanziari in numerose misure. Questa carenza è verificabile non solo, in linea generale, nell'impostazione dei PSR, ma anche nella definizione delle singole misure, per le quali una puntuale identificazione dei territori sarebbe stata vitale per l'efficacia delle stesse misure. Questa carenza è particolarmente avvertita nel caso delle misure agro-ambientali<sup>4</sup>, per le quali la concentrazione territoriale e la prossimità delle aziende che beneficiano degli aiuti è oltremodo necessaria per garantire l'efficacia degli effetti sulle risorse ambientali.

La dimensione territoriale è invece uno dei caratteri distintivi del LEADER. Anzi, si può dire senza ombra di dubbio che è "connaturata" al LEADER, dato che l'iniziativa è basata su una serie di progetti di sviluppo locale in aree di dimensioni e di caratteristiche determinate. Sicuramente la nuova iniziativa LEADER+ ha una dimensione territoriale più solida e netta del LEADER II, che in molte regioni ha trovato una applicazione "estensiva", tanto da coprire tutto il territorio regionale<sup>5</sup>. La concentrazione territoriale del LEADER+ è stata rafforzata da due fattori: da un lato, la riduzione del numero di GAL e dall'altro, dalla pre-determinazione delle aree ammissibili. Una scelta, quest'ultima, che consente un impiego più razionale di risorse scarse, ancora più scarse che nel precedente ciclo di programmazione 1994-99.

In conclusione, nella sua impostazione originaria, la riforma delle politiche di sviluppo rurale non ha spinto verso una concentrazione, anzi si è mossa in una direzione opposta a quelle delle politiche regionali. L'analisi sviluppata in questo rapporto conferma, pertanto, una tendenza già emersa in precedenti analisi (INEA, 2000).

Ciò ha condizionato in qualche misura le strategie delle Regioni, le quali peraltro, sia pure con qualche eccezione (come quella delle regioni dell'obiettivo 1), non hanno utilizzato i margini esistenti per impostare una politica di sviluppo rurale con una più decisa e chiara dimensione territoriale.

### **20.3 Il processo di semplificazione: a che punto siamo?**

Sul piano della semplificazione, Agenda 2000 e i successivi regolamenti che ne sono derivati hanno teso a snellire tutto il meccanismo, piuttosto complesso, che le riforme dei Fondi strutturali avevano creato nei precedenti cicli di programmazione: ciò si è tradotto in una riduzione di obiettivi, programmi, iniziative comunitarie, ecc.

Un certo sforzo nella direzione della semplificazione è stato intrapreso in tema di programmazione e gestione finanziaria: vengono infatti abbreviati i tempi di preparazione dei programmi e vengono previsti meccanismi meno complessi, ma più rigorosi, per l'erogazione dei finanziamenti. Occorre notare, tuttavia, che le modifiche introdotte dai regolamenti non hanno di fatto abbreviato la fase di preparazione dei programmi. Infatti, l'esperienza dei negoziati recenti per l'approvazione dei programmi (obiettivo 1) ha messo in evidenza come il periodo di cinque mesi previsto tra la presentazione dei piani e la decisione comunitaria di approvazione degli stessi sia risultato in realtà troppo breve: i tempi medi per l'adozione di un programma si aggirano tra gli otto e i dodici mesi<sup>6</sup>. Dei 123

---

4 Si vedano in proposito i capitoli 4 (paragrafo 4.2) e 10 (paragrafi 10.3.2 e 10.3.3).

5 Si veda al riguardo il capitolo 6.

6 Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su: "I risultati della programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 (obiettivo 1)", Bruxelles, COM (2001) 378, luglio 2001.

documenti di programmazione presentati alla Commissione per le regioni dell'obiettivo 1, infatti, soltanto 3 risultano approvati entro i cinque mesi previsti, mentre 71 sono stati approvati in un periodo di tempo che va tra gli otto mesi e l'anno. Addirittura 29 programmi hanno richiesto un negoziato superiore all'anno. In molti casi questi tempi sono dovuti alle richieste di maggiori informazioni, da parte della Commissione, su alcune componenti dei programmi che non risultavano conformi ai requisiti imposti dai regolamenti: la quantificazione degli obiettivi, la valutazione ex ante dell'impatto atteso, la compatibilità ambientale degli interventi proposti, le modalità di gestione finanziaria, il rispetto del principio di addizionalità, ecc.

Anche la preparazione dei complementi di programmazione ha richiesto tempi più lunghi del previsto. Il termine di tre mesi per la trasmissione del complemento alla Commissione è stato rispettato solo in pochi casi: tanto che a metà giugno 2001, del totale dei programmi approvati neanche la metà aveva un complemento di programmazione. La introduzione del complemento di programmazione risponde, da un lato, all'esigenza di "alleggerire" la preparazione dei programmi operativi e dei DOCUP degli elementi di dettaglio che caratterizzano la descrizione delle misure e delle procedure di attuazione e, dall'altro, alla necessità di decentrare a livello del responsabile del programma le decisioni su tali aspetti operativi. In realtà queste due finalità sono state realizzate solo parzialmente, con l'effetto di appesantire il processo di programmazione di una ulteriore fase, nella quale i servizi della Commissione hanno giocato un ruolo rilevante, contrariamente a quanto auspicato in Agenda 2000 e a quanto espressamente previsto nel regolamento generale. La stessa Commissione europea ha riconosciuto che sul fronte della semplificazione non sono stati raggiunti progressi sostanziali dopo Agenda 2000<sup>7</sup>.

Tutto ciò ha causato qualche attrito nel processo di programmazione e ha fatto sì che la piena operatività dei programmi fosse raggiunta con un certo ritardo: gran parte dei programmi dell'obiettivo 1 sono stati approvati in prossimità dell'estate 2000, mentre i DOCUP delle Regioni e Province italiane nel periodo compreso tra febbraio e dicembre 2001.

Se la programmazione dei Fondi strutturali ha tentato in qualche modo di semplificare la redazione dei documenti di programmazione, riducendone il grado di dettaglio e puntando sulla migliore specificazione di obiettivi, strategie e priorità di intervento, quella dello sviluppo rurale ha di fatto operato in una direzione diversa: ha richiesto un solo piano (il PSR) caratterizzato da una spinta definizione delle misure di intervento<sup>8</sup>. Questa diversità di approccio ha disorientato non poco le amministrazioni nazionali e regionali nella impostazione dei loro programmi e ha generato una diversità di trattamento, all'interno dello stesso Stato membro, tra le regioni appartenenti all'obiettivo 1 e quelle al di fuori di esso. Gran parte dei PSR delle regioni fuori obiettivo 1 sono stati approvati entro il mese di settembre 2000; quelli delle regioni dell'obiettivo 1 tra gennaio e giugno 2001. Questa differenza temporale è spiegabile alla luce del fatto che nelle regioni dell'obiettivo 1 hanno prevalso i negoziati sui POR, per la rilevanza delle risorse finanziarie in gioco e per la necessità di una programmazione unitaria dei vari Fondi interessati, FEOGA incluso. Ciò ha spostato, per così dire, in secondo piano la preparazione, la presentazione e il negoziato dei PSR.

Anche la programmazione del LEADER+ ha subito un certo ritardo, dovuto al fatto che si è dato precedenza nei negoziati ai programmi di maggiore rilevanza. I programmi regionali LEADER+ hanno avuto via libera dalla Commissione in due tornate: la prima, che comprende tutte le regioni del Centro-Nord, tra settembre e dicembre 2001; la seconda, che comprende tutte le regioni meridionali, tra

---

7 Si veda in proposito quanto affermato nella Comunicazione relativa al primo aggiornamento del rapporto sulla coesione economica e sociale (Commissione europea, 2002, Bruxelles, COM (2002) 46 final.

8 Si ricorda che ciò è vero per le regioni fuori obiettivo 1, mentre nelle regioni dell'obiettivo 1 la programmazione dello sviluppo rurale, essendo finanziata dal FEOGA-orientamento, segue le regole più generali dei Fondi strutturali.

gennaio e febbraio 2002. Al di là dei tempi della programmazione, per il LEADER+ il grado di dettaglio richiesto dalle norme regolamentari risulta del tutto inappropriato<sup>9</sup>, considerato che il programma deve stimolare, facilitare e guidare, e non irrigidire, la progettazione che proviene dalle realtà locali.

Nel complesso, dunque, le innovazioni introdotte dai regolamenti non hanno evitato che la nuova programmazione entrasse nella fase operativa con un margine di ritardo: ritardo che si è rivelato tutto sommato accettabile nei programmi dell'obiettivo 1 e nei PSR delle regioni del Centro-Nord (un anno), mentre negli altri casi (PSR obiettivo 1 e programmi LEADER+) si è rilevato piuttosto rilevante (due anni). Sotto il profilo del rispetto degli obiettivi di spesa, una qualche preoccupazione può provenire dai programmi LEADER+, che devono ancora espletare la fase di selezione dei Gruppi di azione locale e, ovviamente, tutta la successiva fase di selezione dei progetti da parte di questi ultimi.

#### **20.4 Il nodo della gestione delle politiche: un collo di bottiglia?**

Il tema della gestione è considerato uno dei più critici per la utilizzazione dei Fondi strutturali. Già nel precedente ciclo di programmazione tutte le valutazioni condotte sul grado di attuazione dei programmi in Italia mettevano in evidenza che notevoli miglioramenti potrebbero aversi nell'efficienza della spesa attraverso una razionalizzazione dei sistemi di gestione. Questa considerazione investiva tutte le amministrazioni, sia quelle nazionali che quelle regionali. Inoltre, nella relazione sulla programmazione dei Fondi strutturali nelle regioni dell'obiettivo 1, la Commissione metteva in evidenza che la descrizione dei sistemi di gestione e controllo è risultata spesso la parte più debole dei documenti di programmazione.

È anche alla luce di queste considerazioni che nel marzo del 2001, vale a dire a programmazione già avviata, la Commissione ha adottato due regolamenti destinati a fornire norme piuttosto precise e vincolanti sui sistemi di gestione e controllo (reg. (CE) 438/2001) e sulle rettifiche finanziarie (reg. (CE) 448/2001). È comprensibile, pertanto, che proprio su questi temi si siano registrati dei ritardi nell'organizzazione dei sistemi.

Le aree più critiche sotto il profilo dell'efficienza dei sistemi di gestione si trovano laddove esistono le seguenti condizioni:

- strutture tecnico-amministrative con scarse dotazioni di personale e/o con personale non adeguatamente qualificato rispetto alle procedure richieste dai programmi comunitari;
- ritardi nella predisposizione delle procedure di evidenza pubblica per la selezione dei progetti;
- la presenza di un elevato numero di domande di finanziamento, situazione piuttosto tipica in alcuni campi di intervento (quali la formazione, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, le piccole imprese artigiane, ecc.), ma che appesantisce notevolmente la fase istruttoria condotta dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto in tutte quelle situazioni dove stentano a prendere piede modalità informatizzate di raccolta e valutazione dei progetti;
- la qualità della progettazione, che in alcuni casi non risponde ai requisiti richiesti nelle procedure di selezione.

A tali elementi si aggiunga anche il processo di decentramento sub-regionale che, pur positivo in sé, richiederà un certo periodo di rodaggio per mettere in grado le strutture degli enti locali di funzionare a regime.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Si veda per un maggiore dettaglio il capitolo 6.

<sup>10</sup> Sul grado di estensione di questo processo di decentramento gestionale si veda il capitolo 17.

Con la nuova programmazione dei Fondi strutturali è stata avviata una intensa attività di impostazione di nuovi sistemi di gestione. Tuttavia non sembra, al momento attuale, che i nodi problematici siano stati sciolti in modo decisivo. Iniziative di grande interesse sono state attivate con gli sportelli unici, il sistema di monitoraggio, la definizione di un manuale per le piste di controllo, la definizione di metodologie di valutazione, ecc. Ma queste iniziative non hanno ancora inciso a fondo sulle carenze più strutturali della pubblica amministrazione<sup>11</sup>.

Nel caso delle politiche di sviluppo rurale queste carenze sono avvertite in misura piuttosto rilevante in molte regioni e sono acute dal fatto, come è stato già detto più sopra, che ci troviamo di fronte ad un elevatissimo numero di domande di finanziamento. In una recente indagine effettuata dall'INEA sullo stato di avanzamento procedurale degli interventi nelle regioni dell'obiettivo 1 sono emersi, al riguardo, risultati piuttosto interessanti:

- a) gran parte delle misure previste dai POR risultano essere in fase di attuazione;
- b) nell'ambito delle misure in attuazione sono state presentate, nel complesso delle regioni dell'obiettivo 1, circa 56.000 domande;
- c) il numero di domande che hanno superato l'istruttoria e sono state ritenute ammissibili è anche esso molto elevato (15.500), anche se rappresenta solo il 27% delle domande presentate. Il totale di spesa pubblica che potrebbe essere erogato se tutte le domande ammissibili venissero finanziate supera i mille milioni di euro, cifra che rappresenta circa il 22% delle risorse pubbliche totali relative al periodo 2000-2006;
- d) infine, le domande ammesse al finanziamento con delibera di concessione sono 8.600 per un ammontare totale di investimenti pari a circa di 950 milioni di euro e di 600 milioni di euro di spesa pubblica (il 12,7% delle risorse pubbliche programmate nel periodo 2000-2006).

Da questi dati si ricava che le misure dei POR potrebbero non incorrere nel disimpegno automatico se fosse accelerata la realizzazione dei progetti già approvati e nel contempo l'approvazione di quelli che hanno già superato la fase istruttoria. Naturalmente numeri come questi mettono a dura prova l'apparato tecnico-amministrativo delle regioni, come evidenzia il gap tra domande presentate e domande ritenute ammissibili. E ciò non solo per l'attività di istruttoria, ma anche per le attività di controllo finanziario, monitoraggio e rendicontazione dei pagamenti.

Proprio su queste ultime attività, che sono funzionali a facilitare e razionalizzare la gestione dei programmi, si registrano ancora oggi ingiustificati ritardi e carenze. Ciò avviene nonostante tali attività siano state rese obbligatorie dai regolamenti e, nel contempo, siano previste rilevanti sanzioni in caso di inadempienza.

Sugli aspetti inerenti la gestione si giocherà il futuro delle politiche di sviluppo rurale, sia che si guardi all'immediato futuro, sia a quello più lontano (dopo il 2006). Infatti, l'esistenza di meccanismi automatici di penalizzazione (disimpegno automatico) non concederà attenuanti a nessuna amministrazione pubblica. Ciò produrrà una forte competizione tra regioni, programmi, Fondi e settori produttivi. Le inefficienze gestionali e organizzative, se persistenti, potrebbero produrre effetti di ritorno molto negativi, che avrebbero implicazioni in termini di risorse finanziarie disponibili per gli anni futuri. Ciò vale ovviamente per tutte le regioni, indipendentemente dalla sezione del FEOGA con cui vengono finanziati i programmi.

---

<sup>11</sup> Sui problemi incontrati nella realizzazione di un adeguato sistema di monitoraggio si veda il capitolo 19.

## 20.5 Le prospettive future: ampliamento e revisione a medio termine

Le politiche di sviluppo rurale, così come definite dopo Agenda 2000, rispondono solo parzialmente all'esigenza di disporre di strumenti efficaci per la promozione dello sviluppo nelle aree rurali. Questa considerazione discende da due ordini di motivi: innanzitutto, il fatto che la riforma cui ha dato luogo Agenda 2000 è, per alcuni aspetti cruciali, una riforma che non ha affrontato con decisione alcuni nodi di fondo della programmazione e della gestione degli interventi; in secondo luogo perché, come si è avuto modo di sottolineare più sopra, i margini che la riforma offriva per migliorare la qualità delle politiche di sviluppo rurale sono stati sfruttati in misura molto limitata.

Questi problemi si ripropongono all'attenzione dei principali attori istituzionali e sociali in occasione di due momenti rilevanti che riapriranno il dibattito sulle politiche agricole: l'ampliamento dell'UE ai nuovi paesi candidati e la revisione a medio termine della PAC. Si tratta di due eventi che hanno forti interrelazioni, nel senso che le decisioni assunte nel corso del dibattito sull'ampliamento non possono non avere conseguenze su quanto si sta proponendo in tema di revisione a medio termine, e viceversa. La revisione della PAC interesserà entrambi i cosiddetti pilastri: le politiche di mercato e quelle per lo sviluppo rurale.

I negoziati per l'ampliamento hanno interessato, nel complesso, 13 paesi, ma soltanto per alcuni di essi si può ipotizzare l'ingresso nel corso del periodo. Dopo le decisioni del Consiglio europeo di Berlino, i tempi del negoziato si sono rivelati più lunghi, tanto da mettere in discussione il previsto ingresso di alcuni paesi per il 2002. Più recentemente, il Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) ha chiarito che "se i negoziati mantengono l'attuale progresso, Cipro, Estonia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Slovenia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Ungheria potrebbero essere pronte (nel 2004)". Per ciò che invece riguarda Romania e Bulgaria, potrebbero essere in condizioni di aderire alla fine del periodo di programmazione (1 gennaio 2007).

Considerati nel loro complesso, questi paesi si situano ovviamente in una posizione di relativa arretratezza economica rispetto ai quindici paesi dell'Unione, ma in realtà si possono distinguere fra essi posizioni relative alquanto diversificate. Sulla base dei principali indicatori socio-economici e di struttura agricola, possiamo distinguere sostanzialmente due gruppi di paesi (tabella 20.1): un primo gruppo, che comprende Polonia, Lettonia e Lituania tra i prossimi ingressi e Bulgaria e Romania tra quelli successivi, caratterizzato da un livello più marcato di ritardo nello sviluppo (come testimoniano le rilevanti distanze dall'UE-15 in termini di PIL pro capite), da più alti tassi di disoccupazione e da un maggior peso del settore agricolo nell'economia. In questi paesi il settore agricolo svolge non solo una funzione produttiva ma anche, e in certi casi in misura relevantissima, la funzione di serbatoio di popolazione attiva che non ha alcuna alternativa occupazionale. Da questa circostanza nasce il fenomeno, diffusissimo, della sottoccupazione nascosta che caratterizza le aree rurali, in alcuni paesi di gran lunga più elevata della sottoccupazione e della disoccupazione palese che si manifesta nelle aree urbane. A questo riguardo non è un caso che un paese fortemente agricolo come la Romania, con un tasso di occupazione agricola pari al 43%, sia caratterizzato da una disoccupazione eccessivamente bassa (6,3%) per un paese con una struttura economica così scarsamente sviluppata: la Romania è un esempio, per così dire, estremo di come l'agricoltura possa svolgere una funzione di serbatoio di popolazione attiva senza alternative occupazionali. La conseguenza più evidente di questa funzione è la bassissima produttività del lavoro in agricoltura (tabella 20.1), che caratterizza tutto il gruppo dei cinque paesi menzionati, ma è drammaticamente evidente in Romania e Polonia.

Una posizione relativamente arretrata sotto il profilo economico-sociale caratterizza il secondo gruppo di paesi: Ungheria, Slovenia, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca ed Estonia, tutti paesi candidati all'ingresso nel 2004. In questo gruppo di paesi le distanze con l'UE-15, in termini di grado di sviluppo, sono ancora di una certa entità, ma meno drastiche di quelle osservate nel primo

**Tab. 20.1 - Alcuni dei principali indicatori socio-economici e di struttura dell'agricoltura dei paesi candidati**

Paese	Indicatori socio-economici				Indicatori strutturali dell'agricoltura			
	PIL pro-capite (UE15=100) (2000)	Tasso di occupazione agricola (%) (2000)	Produttività del lavoro agricolo (UE15=100) (1998-99)	Tasso di disoccupazione (% forze lavoro) (1998)	Aziende private (% sup. totale)	Aziende private < 10 ha (% sup. totale)	Aziende semi-sussistenza % della sup. aziende private	% superficie agricola totale
Polonia	39,5	18,8	7,9	10,6	83,0	47,0	47,0	40,0
Bulgaria	28,0	11,3	20,8	16,0	52,0	34,0	n.d.	n.d.
Romania	23,1	42,8	4,0	6,3	69,0	99,7	n.d.	n.d.
Lituania	33,3	19,6	13,5	13,5	67,0	n.d.	n.d.	n.d.
Lettonia	29,7	13,5	11,3	13,8	95,0	23,5	n.d.	n.d.
Slovenia	69,2	9,9	29,4	7,9	96,0	70,8	n.d.	n.d.
Slovacchia	47,9	6,7	30,3	11,9	5,0	n.d.	n.d.	n.d.
Rep. Ceca	58,6	7,4	44,0	6,5	38,0	48,2	65,0	25,0
Estonia	38,2	7,4	41,1	n.d.	64,0	31,1	n.d.	n.d.
Ungheria	51,0	4,8	34,1	7,8	60,0	n.d.	80,0-90,0	48,0-55,0
UE-15	100,0	4,3	100,0	10,7				

Fonte: elaborazioni INEA su dati della Commissione europea, DG AGRI, EUROSTAT, Poulliquen A. (2001).

gruppo. Le disparità in termini di PIL pro capite appaiono sicuramente tali da prevedere un futuro ingresso di tutti i paesi nelle regioni dell'obiettivo 1 (a maggior ragione, ciò vale per il primo gruppo di paesi), ma i livelli di disoccupazione appaiono più contenuti che nel primo gruppo. L'agricoltura assorbe una quota inferiore di forze di lavoro attive, come testimonia il tasso di occupazione in agricoltura, e nel contempo ciò consente di accrescere il livello di produttività del settore. Si tratta, come si è detto, di una differenza relativa tra i due gruppi, in quanto comunque i divari di produttività con i 15 paesi dell'UE permangono in modo rilevante, tanto che nessuno dei paesi del secondo gruppo riesce a raggiungere livelli di produttività adeguati (sono sempre inferiori al 50% della produttività del lavoro europea).

Sotto il punto di vista della struttura agricola, le specificità della struttura proprietaria e dimensionale non sembrano consentire di delineare profili ben distinguibili tra i due gruppi di paesi. Va sottolineato che alcuni paesi in particolare sono caratterizzati dalla presenza diffusa di aziende individuali di piccola dimensione, che occupano una proporzione variabile tra il 50% (Polonia e Repubblica Ceca) e il 100% (Romania) della superficie agricola complessiva del singolo paese. Molte di queste aziende, caratterizzate da arretratezza tecnologica e scarsità di capitale, sono in realtà aziende di semi-sussistenza, che svolgono una funzione di autoconsumo per la famiglia e solo limitatamente una funzione di produzione di reddito. È in questo tipo di aziende che può essere rinvenuta una buona quota della disoccupazione nascosta o della disoccupazione rurale che accresce a dismisura il tasso di occupazione agricola e nel contempo deprime la produttività del settore. Le aziende di semi-sussistenza non sono necessariamente identificabili solo con i piccoli e piccolissimi appezzamenti di terra che consentono la produzione di beni alimentari per la famiglia, ma anche con aziende di media dimensione. Questo fenomeno è collegato ad un deterioramento progressivo delle ragioni di scambio dell'agricoltura, avvenuto durante la transizione verso l'economia di mercato, che ha caratterizzato anche aziende con dimensioni oltre lo stretto necessario per l'autoconsumo familiare. Oggi la dimensione relativa del fenomeno delle aziende di semi-sussistenza è soggetta ad una quantificazione che, con una certa approssimazione, si aggira intorno alla metà della produzione agricola dei PECO<sup>12</sup>. In termini di superficie totale, laddove è stato possibile quantificarla, la proporzione della fascia di semi-sussistenza va dal 40-50% di paesi come Polonia e Ungheria al 20-25% dell'Estonia e della Repubblica Ceca.

Accanto alla modernizzazione della struttura produttiva, si pone, per i paesi candidati il problema del cambiamento dell'organizzazione amministrativa. Per ciò che riguarda l'utilizzo dei Fondi strutturali, questi paesi manifestano forti carenze di strumenti nei seguenti campi<sup>13</sup>:

- delle politiche regionali in senso stretto (risorse scarse o inesistenti, strumenti poco elaborati, strutture amministrative ridotte, ecc.);
- assenza di procedure di coordinamento tra le diverse strutture amministrative e i diversi ministeri coinvolti nelle politiche di settore e nello sviluppo territoriale;
- scarsa presenza delle collettività locali, attualmente prive di mezzi finanziari e di esperienza tecnica.

Sul piano dei fabbisogni di intervento, cui l'Unione europea dovrà far fronte, si tratta pertanto di fornire un adeguato sostegno finanziario agli investimenti e nel contempo di favorire la crescita della capacità tecnica e amministrativa, trasferendo i metodi di programmazione e gestione dei Fondi strutturali ai paesi candidati. Questa capacità non potrà che essere costruita gradualmente e avrà un peso decisivo nella futura gestione dei Fondi strutturali in questi paesi.

12 Si veda il lavoro di Pouliquen, *Competitiveness and farm incomes in the CEEC agri-food sectors. Implications before and after accession for EU markets and policies*, October 2001.

13 Si veda Commissione europea, *Agenda 2000*, vol. II. La sfida dell'allargamento, Bruxelles, 1997, COM (97) 2000 final.



L'adesione dei dieci paesi candidati pone una grande sfida all'Unione europea e alle politiche che l'Unione ha messo in campo nell'ultimo quindicennio.

La Commissione europea, con Agenda 2000 e con i regolamenti che ne derivano, ha risposto a questa sfida con una serie di analisi e di proposte destinate a preparare l'ingresso dei nuovi paesi e a fornire loro risorse e strumenti sia nella fase di preadesione (ISPA, PHARE E SAPARD) che in quella di adesione vera e propria.

Più recentemente la Commissione ha elaborato una serie di proposte integrative finalizzate a precisare la quantità delle risorse in campo e la natura degli strumenti, sia sul fronte delle politiche di mercato che su quello delle politiche strutturali e per lo sviluppo rurale.

Le proposte della Commissione e, più in generale, le politiche che saranno disponibili per il sostegno dell'agricoltura e delle aree rurali in questi paesi vanno valutate considerando tre questioni cruciali:

- a) l'adeguatezza delle risorse finanziarie messe in campo;
- b) l'adeguatezza degli strumenti che vengono proposti;
- c) le implicazioni che l'ampliamento genera sull'impianto stesso delle politiche comunitarie.

In merito all'adeguatezza delle risorse finanziarie per le politiche di sviluppo rurale, la valutazione presuppone una quantificazione delle risorse in gioco, risorse che non sono esplicitate nella loro interezza nei documenti comunitari. Stime condotte altrove<sup>14</sup> consentono di affermare che le dotazioni finanziarie messe in gioco non sono trascurabili se rapportate alla dimensione produttiva del settore agricolo e alla superficie agricola. I dieci paesi avranno a disposizione, nel triennio 2004-2006, una dotazione di risorse tale da consentire loro di affrontare le esigenze di aggiustamento strutturale.

Il vero problema dunque non sta nella dotazione di risorse, quanto nella adeguatezza degli strumenti. Gli strumenti di intervento, nel caso delle politiche di sviluppo rurale, sono rappresentati da una serie di misure contenute nel regolamento (CE) 1267/99 del Consiglio e, per i paesi candidati all'adesione, nel regolamento (CE) 1268/99 che finanzia i programmi SAPARD. In realtà, questo secondo regolamento definisce le misure applicabili nei paesi candidati, che rappresentano in parte un sottoinsieme del pacchetto di misure del regolamento generale e in parte un set di misure nuove, introdotte appositamente per questi paesi. Le recenti proposte della Commissione ampliano le misure applicabili nel periodo 2004-2006 e adattano alcune delle misure già in vigore nei programmi SAPARD. Il quesito che va posto a questo riguardo concerne l'adeguatezza di queste misure alle situazioni specifiche dei paesi candidati e, più in generale, l'impianto stesso delle politiche di sviluppo rurale adottate attualmente. La situazione strutturale dell'agricoltura nei paesi candidati e, più in generale, le condizioni di sviluppo dell'economia sono profondamente diverse da quelle esistenti nei 15 paesi. Niente di comparabile con i precedenti ampliamenti che pure la Comunità europea ha dovuto affrontare nel passato recente, dove le situazioni socio-economiche dei nuovi paesi entranti erano certamente più arretrate, ma con un sistema di economia di mercato già operante e con strutture istituzionali e produttive che avevano una certa tradizione e un radicamento nelle società. Si trattava, insomma di situazioni socio-economiche più simili a quelle già esistenti nei paesi comunitari. I paesi candidati dell'Europa centro-orientale, soprattutto quelli di maggiore dimensione, sono caratterizzati da problematiche strutturali non ancora superate nel corso della pur dura fase di transizione verso l'economia di mercato. Si tratta, è vero, di situazioni molto differenziate l'una dall'altra: vi è, infatti, un gruppo di paesi caratterizzato da una accentuata povertà, debolezza strutturale, forte disoccupazione e, nel settore agricolo, sottoccupazione nascosta e bassa produttività delle risorse. A queste condizioni della struttura econo-

---

14 Si veda in proposito la quantificazione condotta in INEA (2002).

mica si unisce una accentuata debolezza del sistema istituzionale e tecnico-amministrativo destinato a veicolare le politiche di sviluppo rurale e, più in generale, le politiche di sviluppo. Non a caso in questi ultimi anni è stata intrapresa, anche grazie al sostegno comunitario, una forte azione di accompagnamento e di assistenza tecnica per favorire l'acquisizione delle tecniche e della capacità amministrativa necessaria a introdurre il cosiddetto "aquis communautaire".

Tuttavia, i tempi di adeguamento strutturale e istituzionale appaiono più complessi di quanto ipotizzato dagli stessi documenti comunitari, sia alla luce delle necessità di ristrutturazione e di sviluppo manifestate da questi paesi che degli esiti dei programmi di pre-adesione, i quali manifestano notevoli difficoltà applicative.

Ciò spinge a chiedersi, in altre parole, se le politiche di sviluppo rurale, così come disegnate dai regolamenti e dalle recenti proposte correttive della Commissione, siano all'altezza delle esigenze che questi paesi manifestano. Probabilmente lo sono soltanto in parte. Nei paesi caratterizzati da maggiore arretratezza strutturale e istituzionale, poi, lo sono in minima parte. Le politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea che scaturiscono dalla recente riforma di Agenda 2000 sono forse più adatte ai contesti, già sviluppati, dell'Europa a 15.

In questi contesti sarebbe invece necessario un approccio allo sviluppo rurale caratterizzato dai seguenti elementi portanti:

- una stretta integrazione con le politiche strutturali e di sviluppo regionale (viceversa, si sta riproponendo un approccio caratterizzato dalla separatezza delle varie politiche, tanto da formulare anche dei programmi separati);
- una stretta concertazione con le politiche sociali e di formazione del capitale umano;
- la formulazione di una strategia che, accanto alle esigenze giustificate di modernizzazione produttiva, contenga priorità e strumenti adatti per la diversificazione produttiva nelle aree rurali (viceversa i programmi SAPARD sono la consueta elencazione di misure senza una chiara definizione di priorità territoriali e tematiche);
- una reale semplificazione per alcune misure che, in effetti, sono meri aiuti al reddito mascherati, appesantiti, sotto il profilo amministrativo, da requisiti inutili e quantomai inadatti in tali contesti (ci si riferisce all'aiuto rivolto alle aziende di semisussistenza);
- una azione più incisiva e sostanziale nella direzione del rafforzamento delle strutture amministrative e della capacità gestionale e progettuale.

Ma l'ampliamento ha importanti implicazioni anche sullo stesso impianto delle politiche comunitarie. I problemi che l'impianto attuale pone nei contesti dei paesi candidati sono sia di tipo applicativo che di reale efficacia degli strumenti messi in campo. Il ritardo nello sviluppo in molte delle aree rurali è così accentuato che le politiche di sviluppo rurale, da sole, non sono assolutamente sufficienti ad affrontare sia i problemi legati alla modernizzazione del settore agricolo che quelli della diversificazione economica e produttiva.

Nei paesi dell'Unione europea, invece, le politiche di sviluppo rurale odierne sono certamente più in grado di affrontare le esigenze di adeguamento strutturale, ma non quello di diversificazione economica e produttiva. Ciò avviene da un lato a causa di una sorta di deficit strategico esistente nei programmi di intervento nazionali e soprattutto regionali, che quasi ovunque in Europa privilegiano l'intervento di tipo tradizionale per le strutture aziendali e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti. Dall'altro, perché la promozione dello sviluppo nelle aree rurali, laddove avviene, è il risultato di contesti particolarmente dinamici, che hanno risorse imprenditoriali autonome, che sanno sfruttare le risorse messe a disposizione non solo dalle politiche di sviluppo rurale, ma anche da altre politiche pubbliche.

Questo deficit strategico può essere colmato attraverso una combinazione di soluzioni:

- a) una più decisa riforma della PAC che veda assegnare una quota più rilevante di risorse al secondo pilastro;
- b) un sistema di programmazione delle politiche di sviluppo rurale che sia basato su tre principi essenziali: un meccanismo che premi la qualità della strategia, un maggiore riserva per interventi innovativi, un sistema più semplificato di approvazione dei regimi di aiuto per le imprese;
- c) un sistema di gestione delle politiche di sviluppo rurale che preveda meccanismi di penalizzazione e premio non solo e non tanto per chi dimostri di essere in grado di spendere rapidamente, ma anche e soprattutto per quei programmi che realizzano obiettivi quantificati, adottino buone prassi, stimolino l'adozione di innovazioni significative nel sistema istituzionale e nel territorio interessato;
- d) una maggiore complementarietà tra gli interventi per lo sviluppo rurale e gli altri programmi che vengono finanziati con i Fondi strutturali (ad esempio, con le iniziative comunitarie).

Su questi temi cruciali ci si attende che la revisione a medio termine della PAC, sulla quale la Commissione è in procinto di diffondere delle proposte operative, possa fornire delle risposte all'altezza delle sfide che una Unione europea più ampia e complessa deve affrontare nei prossimi anni.



**APPENDICE NORMATIVA**

**PRINCIPALI FONTI NORMATIVE COMUNITARIE  
SUI FONDI STRUTTURALI E SULLO SVILUPPO RURALE**



## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**





AEIDL, *Leader, da un'iniziativa ad un metodo. Guida didattica all'impostazione LEADER*, Bruxelles, 2000.

AGEA, *Reg. (CE) 1257/99 - Piani Sviluppo Rurale 2000-2006 - Manuale delle procedure e dei controlli*, Roma, 2001, dattiloscritto.

Ballarino T., *Lineamenti di diritto comunitario*, V ed., CEDAM, 1997.

Barbieri G., *Le zone italiane Obiettivo 2 per il periodo 2000-2006*, Bollettino Politiche Strutturali, n. 9, INEA, Roma, pp. 2-9, 2000.

Bidese F., Correale Santacroce F., *Modelli colturali di arboricoltura da legno lineare ed a pieno campo*, Veneto Agricoltura, Montebelluna (VI), 1999.

Calaizzo R., *La progettazione integrata territoriale. Il quadro economico e programmatico*, Collana FORMEZ sullo sviluppo locale, Roma, 2000.

Caldarini C., Giarè F., *Formazione e divulgazione. Sistemi locali e dispositivi globali per lo sviluppo dell'agricoltura*, INEA, Roma, 1999.

Caldarini C., *Rapporto sull'agricoltura italiana*, Censis, 2001.

Caldarini C., Mantino F., *Human Capital in Italian Agriculture and Role of Education and Extension*, in "System Oriented Research in Agriculture and Rural Development", International Symposium, Montpellier, France, 1994.

Commissione delle Comunità Europee, *Il futuro del mondo rurale*, suppl. a Rivista di Politica Agraria Italiana, n.4, dicembre, 1988.

Commissione Europea, *Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa*, Documento dei servizi della Commissione (Direzione generale XVI, Politica regionale e coesione), documento di lavoro metodologico n. 3, Bruxelles, 1999.

Commissione Europea, *Attuazione della riserva di efficacia e di efficienza*, Documento dei servizi della Commissione (Direzione generale XVI, Politica regionale e coesione), documento di lavoro metodologico n. 4, Bruxelles, 2000a.

Commissione Europea, *Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo*, in GUCE C28 del 1.2.2000, Bruxelles, 2000b.

Commissione Europea, *Indicateurs de suivi pour Leader+*, Documento di lavoro della Commissione (Direzione generale agricoltura), rif. VI/43536/01, Bruxelles, 26 luglio 2001.

Commissione Europea, *Indicatori comuni per la sorveglianza della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006*, documento di lavoro della Commissione (Direzione generale agricoltura), rif. VI/43512/02, DEF.: 26.2.2002, Bruxelles, febbraio 2002a.

Commissione Europea, *Regolamento (CE) n. 445/2002 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)*, in GUCE n. L74 del 15.3.2002, Bruxelles, 2002b.

Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*, in GUCE n. L161 del 26.6.1999, Bruxelles, 1999a.

Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)*, in GUCE n. L 214 del 13.8.1999, Bruxelles, 1999b.

Di Napoli R., Verrascina M., *Il Leader+ in Italia: i Programmi Leader Regionali*, Inea, Roma, 2002, dattiloscritto.

EUROPASS, *La progettazione integrata nei Fondi strutturali 2000-2006*, EUROPASS, Dossier n.37, 2000.

Janin U. - Rivolin (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Esperienze, analisi e problemi*, F. Angeli, Milano, 2000.

Gatto E., *Il nuovo sistema di programmazione dello sviluppo rurale*, in *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale*, INEA, Roma, 2000.

Gatto E., Mantino F., Martielli V., *Le agevolazioni per l'agroindustria. Le politiche comunitarie e nazionali a favore del settore agroindustriale*, Il Sole 24 ORE, Milano, 2002.

Gatto P., Merlo M., *Le politiche agricolo-ambientali nell'Unione Europea: risultati di un'indagine*, Rivista di Politica Agraria, n. 1-2, gennaio-aprile 2000.

INEA, *L'applicazione del regolamento CEE n. 2079/92 in Italia. Primo rapporto di valutazione*, working paper n. 1, Osservatorio sulle Politiche Strutturali, MiPA, Roma, 1997.

INEA, *La riforma della PAC in Agenda 2000. Dalle proposte alle decisioni finali*, Inea, Roma 1999a.

INEA, *Le misure agroambientali in Italia, Analisi e valutazione del reg. CEE 2078/92 nel quadriennio 1994-97*, Roma, 1999b.

INEA, *Animazione sociale e cultura locale. Ruolo metodologie e strumenti per lo sviluppo rurale*, Quaderno informativo n°7, Roma, 1999c.

INEA, *A proposito di servizi e di ... sviluppo*, intervento del Prof. Fabio Maria Santucci, in *I Quaderni del POM*, Inea, Roma, 1999d.

INEA, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale: verso la nuova programmazione, Rapporto 2000*, Inea, Roma, 2000.

ISMEA, INEA, ERNST & YOUNG, *Rapporto di valutazione finale del Reg.(CE) 867/90*, Roma, 2001, dattiloscritto.

Mantino F., *Le politiche di sviluppo rurale dopo la Conferenza di Cork*, in INEA, *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea*, Roma, 1997.

Mantino F., *Sviluppo rurale e Riforma dei fondi strutturali*, in *La riforma della PAC in Agenda 2000*, Inea, Roma, 1999.

Mantino F., Monteleone A., Pesce A., (a cura di), *Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006 - Strumenti per lo sviluppo rurale*, INEA, Roma, 2000.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *I progetti Integrati: dal Qcs all'iniziativa regionale, Nota esplicativa*, Roma, 2000.

Osservatorio Europeo, *La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER. Innovazione in ambito rurale* - Fascicolo n°4 - giugno 1999, Bruxelles, 1999.

Osservatorio Europeo, *LEADER, da un'iniziativa ad un metodo. Guida didattica all'impostazione LEADER*, Bruxelles, 2001.

Pasca-Raymondo M., *Niente rischi per le razze in via di estinzione*, L'Informatore Agrario, n. 13, 2001.

Pocar F. e Tamburini M. (a cura di), *Norme fondamentali dell'Unione e della Comunità Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1998.

Povellato A., Sardone R., Zezza A., *Gli obiettivi ambientali nelle politiche agricole e rurali dell'Unione Europea*, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), *Agricoltura e natura*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Povellato A., Zaccarini Bonelli C., *Il concetto di buona pratica agricola nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale*, Bollettino politiche strutturali per l'agricoltura, n. 6/7, Inea, Roma, 1999.

Regione Calabria, *Linee guida e procedure applicative per l'attuazione del Por (Asse IV) - parte Feoga, in Calabria*, Bollettino Ufficiale della Regione Calabria, n.46 del 17 maggio 2001.

Regione Calabria, *Linee Guida ai Pit*, B.U.R. Calabria, Supplemento Straordinario n. 8 al n. 15 del 16 marzo 2002.

Regione Sardegna, *Complemento di Programmazione del Por Sardegna: I Progetti Integrati Territoriali*, Documento predisposto per il Comitato di Sorveglianza del 6 luglio 2001, dattiloscritto.

Vagnozzi A., *I servizi di sviluppo in agricoltura* in *Annuario dell'agricoltura italiana*, anno 1996, 1997, 1999, 2000, Inea, Roma.