

Strumenti per la programmazione 2007-2013

INEA

LA RIFORMA DELLO SVILUPPO RURALE: NOVITÀ E OPPORTUNITÀ

Quaderno n. 1



UNIONE EUROPEA



MINISTERO POLITICHE
AGRICOLE E FORESTALI



Quadro Comunitario di Sostegno
Obiettivo 1 2000-2006

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

**LA RIFORMA DELLO
SVILUPPO RURALE:
NOVITÀ E OPPORTUNITÀ**

Quaderno n.1

QCS Obiettivo 1 2000-2006
PON ATAS – Misura I.2
Progetto operativo MiPAF Sviluppo Rurale

Il Quaderno rientra nelle attività del progetto esecutivo INEA, finanziato nell'ambito del PON ATAS, Misura 1.2- Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo), Azione A) Assistenza tecnica e supporto operativo per le politiche di sviluppo rurale.

Il Quaderno è a cura di Alessandro Monteleone. La stesura delle singole parti è da attribuirsi a:

Introduzione: Alessandro Monteleone
Capitolo 1: Serena Tarangioli
Capitolo 2: Roberto Murano
Capitolo 3: Alessandro Monteleone e Daniela Storti
Capitolo 4: Alessandro Monteleone
Capitolo 5: Anna Vagnozzi
Capitolo 6: Laura Viganò
Capitolo 7: Antonella Trisorio (7.1, 7.3) e Andrea Povellato (7.2)
Capitolo 8: Roberto Cagliero (8.1, 8.2) e Stefano Trione (8.3)
Capitolo 9: Raoul Romano (9.1, 9.2) e Luca Cesaro (9.3)
Capitolo 10: Roberto Murano
Capitolo 11: Daniela Storti
Capitolo 12: Catia Zumpano

Il supporto tecnico, la grafica e l'impaginazione sono stati curati da Massimo Perinotto.

La segreteria del gruppo di lavoro è stata svolta da Isabella Brandi.

La copertina è stata realizzata da Pierluigi Cesarini.

Il coordinamento editoriale è a cura di Federica Giralico.

INDICE

INTRODUZIONE	5
---------------------------	---

LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

1. Il sistema di programmazione	11
2. Il sistema di gestione	23
3. Il monitoraggio e la valutazione	33

LA COMPETITIVITÀ DEL SETTORE AGRO-ALIMENTARE

4. Gli incentivi a favore del settore agricolo e agro-alimentare	43
5. I servizi e il capitale umano	53
6. La qualità dei prodotti agricoli e agro-alimentari	63

LA GESTIONE DEL TERRITORIO

7. Gli interventi a favore dell'agroambiente	77
8. Le zone svantaggiate	89
9. Le politiche forestali	99

L'APPROCCIO INTEGRATO E LO SVILUPPO DELLE AREE RURALI

10. Gli interventi per lo sviluppo delle aree rurali	109
11. L'approccio integrato	117
12. Il Leader	125

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	135
----------------------------------------	-----

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo dei Ministri agricoli ha recentemente approvato due nuovi Regolamenti che danno vita a una vera e propria Riforma della politica di sviluppo rurale per il 2007-2013, apportando sostanziali cambiamenti nelle modalità di programmazione e di attuazione.

In particolare, con il Regolamento sul finanziamento della Politica Agricola Comune (PAC) viene introdotto un nuovo strumento, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), per finanziare il cosiddetto secondo pilastro della PAC. L'introduzione del FEASR rappresenta, in realtà, solo uno dei passaggi normativi di una Riforma più ampia che non riguarda solo la politica di sviluppo rurale, ma interessa anche il resto della politica di sviluppo regionale e quella di coesione. Infatti, il nuovo Fondo è stato accompagnato dall'approvazione di un Regolamento ad hoc sullo sviluppo rurale, cui seguirà a breve l'approvazione di un nuovo Regolamento sulla politica di coesione.

Ad una prima lettura dell'intero impianto normativo si potrebbe pensare semplicemente ad un'opera di semplificazione e razionalizzazione delle diverse modalità di intervento, che non altera più di tanto gli strumenti e le modalità di attuazione delle politiche.

Una lettura più approfondita, invece, fa emergere tanti cambiamenti, grandi e piccoli, che segnalano la volontà della Commissione europea di dare un nuovo e decisivo impulso agli Stati membri per rendere più efficaci gli strumenti di intervento, in una fase in cui l'allargamento a 25 Stati membri e la discussione sul futuro bilancio comunitario fanno risaltare con forza la necessità di utilizzare efficientemente ed efficacemente risorse evidentemente scarse. Questi cambiamenti sono accompagnati, inoltre, dall'evidente sforzo di salvaguardare e aumentare la sussidierietà e il decentramento nell'attuazione delle politiche e di valorizzare gli strumenti in grado di garantire trasparenza e supporto alla programmazione e alla gestione.

In questo senso vanno lette alcune delle principali novità, come l'introduzione dell'approccio strategico o l'inserimento del Leader all'interno dei programmi di sviluppo rurale, la razionalizzazione delle misure intorno a obiettivi ben definiti o l'obbligatorietà di mantenere un equilibrio finanziario minimo tra i diversi Assi di intervento.

Lo scopo di questo primo Quaderno della nuova Collana “Strumenti per la programmazione 2007-2013” è, quindi, quello di fornire una lettura a “caldo” della Riforma recentemente approvata, evidenziando le principali novità e cambiamenti, fornendo nel contempo alcuni primi spunti di riflessione sulle opportunità da cogliere e sulle potenziali criticità che gli operatori potrebbero trovarsi ad affrontare e risolvere. Tutto questo alla luce dell’esperienza, dei punti d forza e debolezza che hanno caratterizzato il periodo di programmazione 2000-2006 e delle evoluzioni che interessano sia il settore agro-alimentare, sia le aree rurali italiane.

Il Quaderno è articolato in quattro sezioni. Nella prima sezione è stato fornito un inquadramento generale della Riforma e sono state affrontate le questioni relative alle modalità e al sistema di programmazione, alla gestione finanziaria e all’attuazione dei programmi, al monitoraggio e alla valutazione dei programmi stessi. Si tratta di aspetti che potranno avere riflessi importanti non solo sulla definizione delle strategie nazionali e regionali, ma anche sulle modalità organizzative delle strutture preposte all’attuazione dei programmi.

La seconda sezione è dedicata alla “competitività del settore agricolo e agro-alimentare” e prevede l’approfondimento di alcuni temi che richiedono una riflessione in vista della nuova programmazione. Il primo riguarda i diversi incentivi alle imprese agricole e agro-alimentari, i cambiamenti introdotti nella nuova normativa e la necessità di un approccio più sistemico alle problematiche del settore.

Successivamente è stato affrontato il tema dei servizi in agricoltura che, dopo un passaggio a “vuoto” nell’attuale periodo di programmazione, riacquistano importanza sia per il loro legame con i servizi di consulenza e l’eco-condizionalità previsti dalla Riforma di Medio Termine della PAC (Reg. 1782/03), sia per la loro evidente centralità nel perseguimento di uno degli obiettivi principali della politica di sviluppo comunitaria: la crescita del capitale umano e, più in generale, della conoscenza (Consiglio di Lisbona, 2000).

In ultimo, non per importanza, il tema della qualità dei prodotti agricoli che rappresenta un nodo cruciale, da un lato, per far recuperare competitività della produzioni agricole europee, rispetto a quelle di altri paesi con minori costi di produzione, dall’altro, per ridurre l’impatto negativo sull’ambiente, rispondendo alle aspettative di consumatori e società.

Nella terza sezione sono stati sviluppati tre approfondimenti relativi alla “gestione eco-compatibile del territorio rurale”. Il primo legato al rapporto tra agricoltura e

ambiente nel quale, ovviamente, un ruolo centrale è ricoperto dai cambiamenti che il regolamento prevede sulle misure agroambientali (l'introduzione del land manager, i CGO, la possibilità di aste pubbliche, ecc.).

Altra questione rilevante, approfondita in uno specifico capitolo, è quella delle zone svantaggiate, che la Commissione europea, su stimolo della Corte dei Conti europea, ha provato a ridefinire nelle tipologie di aree ammissibili e nei criteri per la loro individuazione, ma che l'opposizione della maggior parte degli Stati membri ha lasciato inalterate almeno fino al 2010.

Ultimo tema ambientale è quello relativo alla politica forestale che, almeno nel contesto italiano, fatica a trovare un proprio spazio all'interno della politica di sviluppo rurale. I cambiamenti e la migliore definizione di alcuni strumenti di intervento offrono nuovi stimoli e opportunità per provare ad impostare una politica forestale, in particolare nel suo rapporto con l'ambiente.

La quarta sezione è dedicata all'“approccio integrato e lo sviluppo delle aree rurali”. Nel primo dei tre capitoli si descrivono le caratteristiche principali degli interventi finanziabili per lo sviluppo delle aree rurali, distinguibili in quelli più direttamente finalizzati alla diversificazione delle attività economiche e quelli per migliorare la qualità della vita in queste aree.

Nel capitolo successivo si evidenzia come l'integrazione possa avere diversi livelli (strategica, tematica, territoriale), tutti importanti per garantire coerenza degli interventi e per migliorarne l'efficacia, anche attraverso un passaggio fondamentale, rappresentato dalla crescita della governance e del capitale sociale.

L'ultimo capitolo è dedicato a una delle novità più significative della futura politica di sviluppo rurale, rappresentata dall'inserimento del Leader nel mainstream comunitario. Il Leader che perde, quindi, la sua veste di laboratorio e iniziativa sperimentale e diventa metodo suggerito dalla Commissione europea per attuare almeno una parte della politica comunitaria.

**LA PROGRAMMAZIONE E LA
GESTIONE DELLA POLITICA DI
SVILUPPO RURALE**

CAPITOLO 1

IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE

1.1 Le novità del Regolamento

Le difficoltà incontrate nella gestione dei programmi 2000-2006, il lungo processo di riforma della politica agricola comunitaria e l'allargamento dell'Unione europea ai nuovi 10 Stati membri dell'Europa orientale sono stati elementi determinanti della nuova veste delle politiche di sviluppo rurale.

La riforma della PAC del 2003 ha portato ad un ripensamento delle politiche legate al primo pilastro che, per quanto riguarda le politiche di sviluppo rurale, si sono tradotte, sia pure in modo limitato, in un rafforzamento delle stesse in termini strategici e finanziari¹. L'ingresso di 10 nuovi membri nell'Unione europea ha, invece, guidato:

- ✓ il processo di semplificazione delle procedure di programmazione e gestione e il rafforzamento di quelle di controllo e di valutazione, volto a consentire la trasparenza degli interventi comunitari;
- ✓ il rafforzamento dell'approccio strategico delle politiche per rispondere alle esigenze di coerenza e di coordinamento degli interventi di sviluppo rurale dell'Europa a 25 (a 27 nel 2007²).

Tutto ciò, in termini di politica di sviluppo rurale si è tradotto nell'istituzione, con il Regolamento sul *sostegno dello sviluppo rurale da parte del Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)*, del nuovo Fondo per il finanziamento del secondo pilastro della PAC che sostituisce il doppio sistema finanziario del FEOGA sezione garanzia e orientamento utilizzato nella programmazione 2000-2006.

Il nuovo regolamento semplifica l'impalcatura programmatica, ponendosi, per molti versi, in discontinuità con l'attuale fase di programmazione. Secondo la logica "un Fondo - un Programma", il FEASR prevede un solo programma nazionale o regionale che comprende gli interventi precedentemente inclusi nei POR, nei PSR e i principi d'intervento previsti dall'iniziativa comunitaria LEADER.

¹ Il Reg. (CE) 1782/03 prevede il trasferimento di risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro della PAC attraverso il meccanismo della modulazione.

² Dal 2007 il FEASR finanzia anche i programmi di sviluppo rurale di Bulgaria e Romania.

La programmazione nazionale o regionale dovrà però inserirsi in un quadro programmatico ampio e condiviso. Qui entra in gioco un'ulteriore novità che sottende la programmazione 2007-2013: un maggiore approccio strategico delle politiche d'intervento che si dovrebbe tradurre in obiettivi chiari, strategie ben definite e coerenti, interventi adeguati che rendano possibile la valutazione dei risultati.

L'individuazione di un approccio fortemente strategico mira ad identificare delle priorità d'intervento che, pur tenendo conto degli obiettivi dei singoli Stati membri, definiscano comunque un processo di sviluppo comune per il territorio rurale europeo. L'approccio strategico si concretizza con l'identificazione di un numero limitato di obiettivi strettamente legati alle priorità politiche dell'Unione Europea (sviluppo economico, crescita occupazionale e sostenibilità ambientale), e con la formulazione di una strategia d'intervento sia comunitaria sia nazionale. Questo processo è accompagnato da una più chiara definizione dei ruoli dei singoli attori del processo e il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione.

Il nuovo regolamento prevede, in questo senso, l'adozione, da parte della Commissione europea di Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) per lo sviluppo rurale alla luce delle priorità politiche comunitarie. Gli Orientamenti disegnano un quadro strategico unitario e vincolante per l'intervento a favore dello sviluppo rurale non a caso, infatti, ne è prevista l'adozione con decisione comunitaria.

La Commissione lo scorso 5 luglio ha adottato la proposta di OSC³, questi delineano le principali linee di azione dell'intervento comunitario e lo riconducono alle priorità strategiche comunitarie di Göteborg per i temi ambientali e di Lisbona per quelli di competitività e occupazionali. In termini di priorità specifiche per il settore agricolo la Commissione prevede un'attenzione particolare per:

- il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agro-alimentare attraverso investimenti sul capitale fisico e umano;
- la prevenzione della biodiversità, degli habitat naturali e del sistema forestale, delle acque e dei cambiamenti climatici;
- la creazione di opportunità di impiego;
- il miglioramento della *governance* locale e la valorizzazione del potenziale di sviluppo endogeno dei territori rurali.

³ COM (2005) 304 del 5 Luglio 2005.

A loro volta gli Stati membri saranno chiamati ad elaborare un Piano Strategico Nazionale (PSN) che dovrà definire le linee strategiche della politica agricola nazionale e garantire sia il coordinamento con la strategia comunitaria sia il coordinamento tra politiche comunitarie, nazionali e regionali. Le strategie d'intervento comunitarie e nazionali devono essere implementate con Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) nazionali o regionali che attuano la strategia delineata nel PSN attraverso una serie di misure d'intervento raggruppate in tre assi prioritari di intervento (competitività, ambiente e paesaggio, qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale) e l'approccio LEADER.

Il Piano Strategico Nazionale, pur essendo un documento strategico nazionale non ha tuttavia un carattere vincolante per le Autorità di gestione dei PSR. Si tratta, infatti, di un documento di indirizzo che non necessita di approvazione comunitaria. Il PSN è comunque lo strumento per identificare priorità tematiche e territoriali d'intervento, definire obiettivi ed indicatori per valutarne il raggiungimento. Sarà, inoltre, lo strumento di raccordo della politica di sviluppo rurale con le altre politiche agricole e la politica di coesione.

Rimane sostanzialmente invariata la struttura dei PSR, infatti il nuovo regolamento non aggiunge granché rispetto a quanto previsto dal Reg. (CE) n. 1257/99. Il programma è organizzato per assi prioritari, come vedremo più avanti, a differenza di quanto avviene nei PSR 2000-2006 (cfr. cap.2). Per ogni asse si descrivono le misure adottate e le modalità di attuazione delle stesse. Rispetto al passato però gli assi prioritari del programma rispondono ai tre obiettivi strategici del regolamento e ad essi saranno legate solo ed esclusivamente le misure individuate dal regolamento stesso.

Gli obiettivi strategici del FEASR in linea generale corrispondono con quelli già enunciati in Agenda 2000:

1. potenziamento del settore agricolo e forestale diventa ⇒ Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
2. salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio rurale diventa ⇒ Miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale;
3. miglioramento della competitività delle zone rurali diventa ⇒ Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale.

Tabella 1.1 – Il sistema di programmazione

Il sistema di programmazione 2000-2006				Il sistema di programmazione 2007-2013				
		Programma	Contenuto			Programma	Contenuto	
Regioni Obiettivo 1	Feoga - O	Sviluppo Rurale: Competitività e sviluppo rurale	Quadro Comunitari di Sostegno (QCS)	Obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. E' articolato in assi prioritari ed è attuato attraverso Programmi Operativi	Tutte le Regioni	Sviluppo rurale e approccio Leader - FEASR	Orientamenti Strategici Comunitari	Adottati dal Consiglio, definiscono le priorità strategiche ai fini della realizzazione degli obiettivi prioritari
			Programma Operativo Regionale (POR)	Documento approvato dalla Commissione ai fini dell'attuazione del QCS, composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso ad uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti				
			Complemento di Program.	Documento di attuazione del POR, contiene gli elementi dettagliati a livello di misure				
	Feoga - G	Sviluppo rurale: Misure di accompagnamento	Piano di Sviluppo Rurale (PSR)	Documento di attuazione articolato in misure			Piano Strategico Nazionale (PSN)	Descrive le priorità e gli obiettivi specifici dell'intervento nello Stato Membro e si attua attraverso Programmi di sviluppo rurale
	Feoga - O	IC LEADER	Programma Leader Regionale (PLR)	Documento di attuazione dell' IC Leader+ articolato in misure			Documento nazionale di gestione	Descrive gli elementi comuni di gestione dei PSR regionali. E' adottato dagli Stati membri, nel caso prevedano regole comuni nazionali di gestione, ed è approvato dalla Commissione
	Regioni Fuori obiettivo 1	Feoga - G	Sviluppo rurale	Piano di Sviluppo Rurale (PSR)			Documento di attuazione articolato in misure	Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)
	Feoga - O	IC LEADER	Programma Leader Regionale (PLR)	Documento di attuazione dell' IC Leader+ articolato in misure				

Agenda 2000, però, si limitava ad indicare tre macro obiettivi di sviluppo rurale lasciando allo Stato membro le modalità di organizzazione del programma. Nei nuovi programmi, il raggiungimento degli obiettivi che corrispondono ai tre assi strategici d'intervento è affidato ad un set di misure espressamente definito. Questa è una novità assoluta della gestione delle politiche comunitarie, infatti la scelta degli strumenti di intervento non è più affidata alla programmazione, viene definita a priori, per meglio rispondere alle esigenze di approccio strategico.

Per quanto riguarda le singole misure, il regolamento non altera eccessivamente il quadro degli interventi ammissibili, introducendo, come vedremo più avanti, alcune nuove misure⁴ (ad es. cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e forestale), eliminandone altre (come l'ingegneria finanziaria), introducendo nuove regole di gestione per altre ancora.

Il raggiungimento dell'obiettivo dell'Asse I - Miglioramento della competitività del settore agricolo è affidato a tre tipologie di interventi (a cui si aggiungono 2 misure destinate ad interventi specifici per i nuovi Stati membri):

- misure finalizzate a promuovere la conoscenza e a migliorare il capitale umano (formazione, prepensionamento, insediamento giovani agricoltori, servizi di consulenza);
- misure tese alla ristrutturazione e all'innovazione del capitale fisico (ammodernamento aziende agricole, forestali ed agro-alimentari, forestazione produttiva, infrastrutture, prevenzione rischi e interventi straordinari);
- misure per la qualità dei prodotti e delle produzioni (raggiungimento standard qualitativi, partecipazione a sistemi di qualità, promozione prodotti di qualità).

L'Asse II, finalizzato al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, prevede i classici interventi agro-ambientali e per il benessere degli animali, le politiche di forestazione protettiva, gli interventi a favore delle zone svantaggiate (comprese quelle Natura 2000).

L'Asse III - Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale prevede alcuni degli interventi contenuti nell'art. 33 del Reg. (CE) n.1257/99: interventi di diversificazione (altre attività e turismo rurale), servizi alle popolazioni rurali, ristrutturazione villaggi, conservazione dell'ambiente rurale. Mentre vengono

⁴ *In realtà alcune delle nuove misure previste dal regolamento FEASR sono già state proposte dal Reg.1783/03 che modifica il Reg.1257/99, ma perlopiù non applicate in Italia per mancanza, nei PSR, di risorse finanziarie sufficienti a coprire i relativi costi.*

inserite due linee d'intervento di chiara ispirazione LEADER: formazione e informazione per gli attori coinvolti nella rivitalizzazione delle aree rurali, acquisizione di competenze e animazione per l'implementazione delle strategie di sviluppo rurale.

Il regolamento prevede inoltre un quarto asse "Approccio LEADER" che però non presenta misure specifiche ma indica una modalità d'intervento, che attua appunto il *mainstreaming* dell'iniziativa comunitaria, attraverso programmi di sviluppo locale basati sulle misure previste nei tre assi precedentemente descritti.

Nell'accordo politico raggiunto nel Consiglio Agricoltura e Pesca del 20/21 giugno sul regolamento è stato introdotto un ulteriore *step* programmatico per gli Stati membri con programmi regionalizzati. Questi, nel caso vogliano introdurre regole di gestione comune (modalità di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione, ecc.), potranno sottoporre all'approvazione della Commissione un Documento nazionale che contenga elementi comuni di gestione dei programmi regionali.

In termini di gestione delle politiche, il nuovo regolamento introduce novità rispetto all'attuale gestione dei PSR delle Regioni fuori obiettivo 1. L'introduzione dell'Autorità di gestione, del Comitato di sorveglianza e del partenariato socio-economico sono infatti concetti noti per gli interventi cofinanziati dal FEOGA-O. I nuovi PSR saranno gestiti da un'Autorità di gestione che si occuperà appunto della gestione del programma, questa a sua volta dovrà rapportarsi con un Comitato di sorveglianza volto a garantire la trasparenza nella gestione e con il partenariato socio-economico che rappresenta gli interessi di quanti coinvolti dall'attuazione del piano.

1.2 Lo stato dell'arte

Le novità del sistema di programmazione delle politiche di sviluppo rurale sono state in parte determinate dalle difficoltà incontrate nell'attuale gestione.

Con Agenda 2000, la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea si era dotata di uno strumento giuridico di programmazione che univa tutti gli strumenti di politica utilizzati precedentemente e sposava nuovi principi volti a rafforzare le modalità di intervento a favore dello sviluppo dei territori rurali europei:

- la plurifunzionalità del modello agricolo europeo;

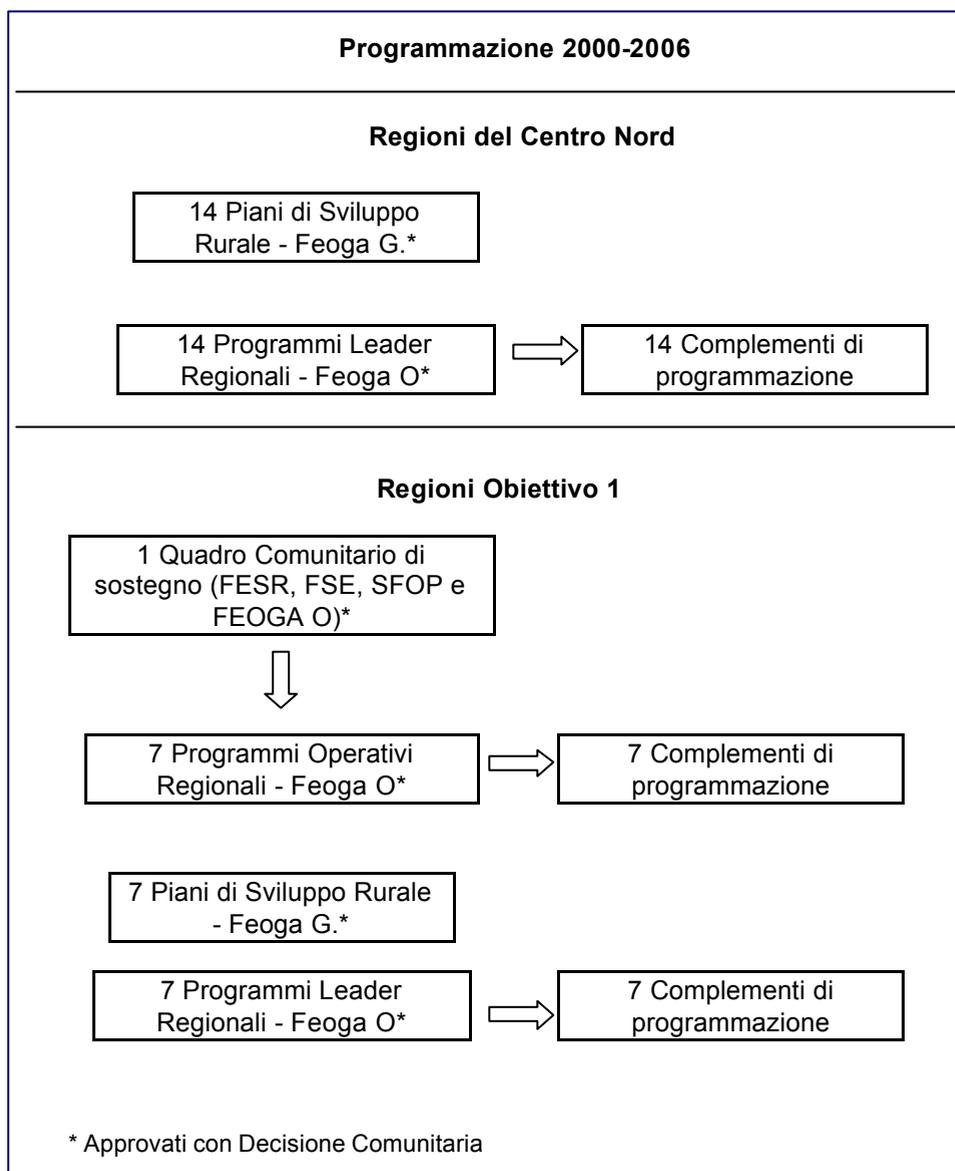
- un'impostazione plurisettoriale e integrata dell'economia rurale al fine di diversificare le attività e creare nuove fonti di reddito e occupazione e proteggere il patrimonio rurale;
- la flessibilità degli aiuti allo sviluppo rurale, basata sulla sussidiarietà e favorevole al decentramento, alla consultazione a livello regionale e locale e al partenariato.
- la trasparenza nell'elaborazione e nella gestione dei programmi.

L'anello debole dell'impalcatura d'intervento era emerso da subito, infatti una programmazione unitaria gestita con strumenti finanziari differenti aveva prodotto un quadro attuativo estremamente complicato con difficoltà di gestione degli interventi e di implementazione dei sistemi di controllo.

L'attuale sistema di programmazione è basato su molteplici programmi e su differenti sistemi di gestione finanziaria che hanno notevolmente accresciuto le difficoltà amministrative sia per gli Stati membri sia per la Commissione e, nello stesso tempo, hanno diminuito la coerenza, la trasparenza e la visibilità della politica di sviluppo rurale (European Commission, 2004a). Per il periodo 2000-2006 la sola Italia conta 50 programmi che contemplano interventi per il settore agricolo e lo sviluppo rurale (figura 1.1).

L'appesantimento programmatico è particolarmente evidente nelle Regioni dell'Obiettivo 1, nelle quali le strategie di sviluppo della competitività del sistema agro - alimentare e per il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali sono inserite nella gestione coordinata ed integrata dei Fondi strutturali e prevedono una organizzazione programmatica piramidale con un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) che traccia gli obiettivi e le strategie d'intervento a livello settoriale, un Programma Operativo Regionale (POR) che fissa gli obiettivi di intervento a livello territoriale, un Complemento di Programmazione del POR che delinea le modalità operative degli interventi. Ogni Regione, inoltre, gestisce un Programma LEADER (PLR), per accompagnare i processi di sviluppo dei territori rurali. Questi programmi, finanziati dal FEOGA – Orientamento, seguono le generali regole di programmazione, di gestione e di finanziamento dei Fondi strutturali. Le misure di accompagnamento al primo pilastro della PAC sono invece attuate con un Piano di Sviluppo Rurale (PSR) regionale cofinanziato dal FEOGA sezione Garanzia.

Figura 1.1 – La programmazione 2000-2006



Più semplice la gestione delle politiche di sviluppo rurale delle Regioni fuori obiettivo 1 che prevedono l'attuazione di due programmi d'intervento: il PSR che contiene le misure di sviluppo rurale previste dal Reg. (CE) n. 1257/99 cofinanziate dal FEOGA Garanzia e il PLR cofinanziato dalla sezione Orientamento del Fondo e gestito con le modalità dei Fondi strutturali.

Per quanto riguarda la strategia proposta, il Reg. n. 1257/99 riproponeva tipologie d'intervento già sperimentate negli anni precedenti, fatta eccezione per una serie di misure il cui ambito di intervento non era il produttore e tanto meno la produzione ma il territorio rurale. Nascevano le misure tese a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali, interventi, che pur avendo faticato a trovare uno spazio di rilievo nei programmi, introducevano un elemento di profonda novità nella gestione degli interventi di sviluppo locale europei, ulteriormente rafforzato dalle nuove linee d'intervento previste dal regolamento FEASR.

1.3 Opportunità e criticità

Il regolamento FEASR sposa la logica del principio "un Fondo - un Programma" al fine di dar risposta da una parte alle esigenze di semplificazione manifestatesi più volte nell'attuale periodo di programmazione e dall'altra al rischio di un maggiore appesantimento di gestione e controllo per la Commissione europea con l'ingresso dei nuovi 10 Paesi nell'Unione Europea.

Numerosi sono i punti di forza che giocano a favore del sistema di programmazione proposto per il 2007-2013. Un programma unico per la gestione delle misure di sviluppo rurale:

- ✓ elimina la duplice gestione programmatica e finanziaria del Feoga Garanzia e Orientamento;
- ✓ garantisce un approccio strategico unitario ed integrato in termini di sviluppo del settore agro-alimentare a tutti i livelli di programmazione;
- ✓ permette una gestione integrata di tutte le politiche a favore delle imprese, soprattutto delle politiche per la competitività e di quelle agro-ambientali;
- ✓ favorisce la territorializzazione degli interventi di sviluppo rurale, grazie all'introduzione del principio di strategia di sviluppo locale (che nell'attuale fase di programmazione Obiettivo 1 accompagna il concetto di Progetto Integrato Territoriale) e dell'approccio LEADER alla programmazione dello sviluppo rurale;

- ✓ permette il rafforzamento del ruolo del partenariato socio-economico che, come avviene nella gestione dei POR, gioca un ruolo fondamentale sia nella programmazione sia nella gestione delle politiche.

Inoltre, per le Regioni fuori obiettivo 1 le opportunità offerte dal FEASR vanno intese anche come introduzione di una serie di principi che, per quanto richiamati, nell'attuale programmazione si erano fermati ad uno stato embrionale:

- ✓ approccio strategico unitario ed integrato in termini di sviluppo del settore agro-alimentare a tutti i livelli di programmazione;
- ✓ complementarietà con le politiche nazionali e comunitarie di sviluppo rurale.

Tuttavia, la scelta di sganciare la programmazione per le politiche di sviluppo rurale da quelle di coesione lascia numerose perplessità, nonostante il regolamento preveda l'integrazione e la complementarietà del FEASR con gli altri Fondi comunitari ed essa sia stata ribadita nella recente revisione degli obiettivi della Strategia di Lisbona, presentati dalla Commissione Europea, la scelta di rendere lo sviluppo rurale indipendente sia in termini operativi sia di bilancio dalle altre politiche rischia di settorializzarlo (Mantino, 2005). Inoltre ciò potrebbe portare ad uno svuotamento del principio di integrazione sperimentato nei territori dell'Obiettivo 1 dove i Fondi strutturali contribuiscono unitariamente ad un obiettivo di sviluppo regionale comune. Anche se è importante sottolineare come sia le linee guida strategiche comunitarie per lo sviluppo rurale sia quelle per la coesione si soffermano fortemente sul concetto di integrazione tra politiche, le prime fissando gli obiettivi dello sviluppo rurale per contribuire alla crescita di competitività, occupazione e temi ambientali, le seconde descrivendo i contributi della politica di coesione allo sviluppo dei territori rurali ed enfatizzando l'efficacia dell'integrazione delle politiche (European Commission, 2005a; European Commission, 2005b).

In termini di approccio strategico, potenzialmente efficace, potrebbe dimostrarsi il rafforzamento del principio di integrazione sia territoriale sia programmatico. L'introduzione dell'approccio LEADER nella gestione delle politiche di sviluppo rurale, consentirà interventi dimensionati su specifiche realtà territoriali, favorendo interventi *bottom up* incentrati sulle esigenze dei territori rurali. L'integrazione orizzontale di programma potrebbe, invece, facilitare la concentrazione degli interventi a supporto di specifiche problematiche. Entrambi i livelli di integrazione saranno meglio spiegati nei capitoli successivi, è certo che questo elemento è innovativo e se ben utilizzato, potrà evitare il problema della settorializzazione delle politiche di sviluppo rurale.

Dal punto di vista dell'approccio strategico il regolamento FEASR assicura un'azione comune dei programmi orientata alla strategia di base. Va però detto che per quanto razionalizzato il concetto di approccio, poche sono le novità in termini di obiettivi dell'intervento comunitario a favore dello sviluppo rurale. Già Agenda 2000 riconduceva l'azione dell'intervento pubblico a favore della crescita competitiva del settore, agli interventi a favore dell'ambiente e al miglioramento della qualità della vita. Il regolamento, prevede però l'attribuzione di una quota base di risorse per singolo obiettivo, ciò avvantaggia soprattutto le misure dell'asse 3 sottoutilizzate nell'attuale periodo di intervento. La programmazione dovrà garantire l'equilibrio tra i diversi obiettivi, sviluppando una strategia d'intervento che non trascuri nessuna opportunità di crescita e valorizzazione del territorio rurale europeo.

CAPITOLO 2

IL SISTEMA DI GESTIONE

2.1 Le novità del regolamento

Come visto nel capitolo precedente il nuovo Regolamento per lo sviluppo rurale è fortemente caratterizzato dai tre obiettivi che la Commissione aveva individuato già in Agenda 2000 e che vengono riproposti anche per il periodo 2007-2013. Ad ogni priorità corrisponde un Asse di intervento al cui interno sono previste un certo numero di misure con le quali, secondo la Commissione, è possibile contribuire in maniera prioritaria al raggiungimento dell'obiettivo indicato. Ai primi 3 Assi se ne affianca un quarto che, attraverso il peculiare approccio basato sul metodo sperimentato con l'Iniziativa Leader, può combinare potenzialmente tutti gli strumenti degli Assi.

Questa impostazione si riflette non solo sulla definizione della strategia ma anche sulla gestione, in particolare quella finanziaria, dei programmi. Infatti, tenendo conto delle esigenze di semplificazione e di maggiore flessibilità finanziaria tra gli interventi, nella attuazione non si farà più riferimento alle singole misure ma all'intero Asse nel suo insieme.

L'esperienza dell'attuale programmazione ha evidenziato come in molti programmi non ci fosse corrispondenza tra gli obiettivi enunciati e la ripartizione delle risorse. Allo scopo di garantire il raggiungimento di ognuno dei tre obiettivi la Commissione ha quindi introdotto il concetto di bilanciamento delle risorse; in altre parole, il regolamento fissa delle percentuali minime di risorse che dovranno essere rispettate per ciascun Asse. Nel dettaglio, agli Assi 1 e 3 dovranno essere destinati almeno il 10% delle risorse mentre per l'Asse 2 la percentuale minima è stata fissata in ragione del 25% delle risorse totali. Anche per l'Asse quattro è stata fissata una percentuale minima di risorse, pari al 5% del totale. Le risorse spese mediante l'approccio Leader contribuiscono però anche alla spesa di almeno uno degli altri tre Assi. Anche questa regola si rifletterà sulla gestione del programma oltre che sulle attività di programmazione, essendo necessario verificare il rispetto delle percentuali nel corso del periodo di programmazione in modo da poterlo garantire al suo termine.

La decisione di approvazione di un programma di sviluppo rurale dovrà ovviamente contenere l'indicazione del contributo massimo del Fondo per ogni Asse; il

Regolamento fissa quindi la percentuale massima della partecipazione comunitaria anche in questo caso non più per misura, ma per ogni Asse. La partecipazione comunitaria non sarà, quindi, calcolata con riferimento alle singole misure ma all'intero Asse, a prescindere anche della distinzione tra investimenti generatori di entrate e non.

Inoltre, la quota indicata dal regolamento è riferita alla spesa pubblica, a differenza delle indicazioni attuali derivanti dal regolamento 1257/99 e 1260/99. In sostanza si verifica, per alcuni interventi, una variazione della percentuale massima di contributo erogato a carico del Fondo. Ad esempio per gli investimenti nelle aziende agricole, la partecipazione del Fondo potrà arrivare al 75% della spesa pubblica nelle Regioni dell'Obiettivo Coesione, il che corrisponde, rispetto al costo totale dell'investimento, ad una percentuale di contributo comunitario inferiore rispetto a quella attualmente raggiungibile. Al contrario per le misure agroambientali la percentuale di contributo del Fondo torna a diminuire; il regolamento 1783/03 l'aveva infatti aumentato di 5 punti percentuali, mentre per il periodo 2007-2013 questa sarà al massimo dell'80% in obiettivo Coesione e del 55% fuori.

Attualmente il finanziamento degli interventi di sviluppo rurale avviene attraverso un duplice sistema. Nelle Regioni in obiettivo 1 (e in tutti i programmi Leader+) gli interventi "strutturali" sono soggetti alle regole di funzionamento dei Fondi strutturali; fuori obiettivo 1 e per tutte le misure di "accompagnamento" e indennità compensative, gli interventi vengono gestiti in base alle regole della sezione Garanzia del FEOGA. A partire dal 1 gennaio 2007, tutti gli interventi di sviluppo rurale saranno attuati mediante il finanziamento del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), istituito dal Regolamento relativo al finanziamento della PAC, in ottemperanza al nuovo principio "1 programma, 1 fondo". Non avremo più quindi la dicotomia dell'attuale periodo di programmazione tra finanziamenti della sezione Garanzia e della sezione Orientamento del FEOGA.

Le regole di funzionamento del FEASR presentano tuttavia elementi derivanti da entrambi le precedenti sezioni del FEOGA. Gli impegni di bilancio comunitari relativi ai singoli programmi vengono effettuati annualmente e con riferimento alla decisione con la quale la Commissione li approva; in base agli impegni di bilancio la Commissione versa la partecipazione del FEASR attraverso un prefinanziamento, pagamenti intermedi e il saldo che deve essere non inferiore al 5% del contributo totale.

Il prefinanziamento sarà versato a seguito dell'adozione del programma e sarà pari al 7% del contributo comunitario, così come nell'attuale programmazione, per il FEOGA-Orientamento; i pagamenti intermedi verranno erogati a seguito della trasmissione della dichiarazione di spesa e a condizione che siano rispettati il tasso di cofinanziamento di ciascun asse, l'importo minimo assegnato agli assi, gli obblighi di monitoraggio.

Il funzionamento del FEASR, pur prevedendo in gran parte l'utilizzo dei meccanismi di funzionamento propri della sezione Garanzia del FEOGA, adotterà la regola del disimpegno automatico attualmente prevista unicamente nella gestione dei Fondi strutturali. In base a questa rilevante novità ogni programma deve spendere ogni annualità programmata al più tardi entro il 31 dicembre del secondo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio (regola n+2). Al raggiungimento del livello di spesa necessario ai fini del disimpegno contribuiscono sia i pagamenti intermedi sia l'anticipo del 7% erogato ad inizio programmazione, la cui rendicontazione dovrà avvenire entro il 2015.

Un'altra novità importante, legata però al modello di gestione del FEOGA-Garanzia, è costituita dall'estensione dell'operatività dell'Organismo pagatore a tutte le Regioni.

A differenza di quanto inizialmente previsto nelle prime ipotesi di regolamento, non viene confermato lo stanziamento di una riserva, che doveva essere destinata a premiare i programmi che avevano fatto registrare le migliori performance di applicazione dell'innovativo approccio previsto dal quarto Asse.

Per quanto riguarda l'eleggibilità delle spese, l'adozione di un unico fondo consente tra l'altro di uniformare il termine entro i quali le spese cofinanziate devono essere completate e rendicontate, termine che ovviamente sarà due anni dopo la fine del periodo di programmazione per il meccanismo del disimpegno automatico, esteso a tutti i programmi dal Regolamento relativo al finanziamento della PAC. Ogni operazione può essere finanziata solo su un Asse, la spesa di una operazione che comprende misure di Assi diversi deve essere attribuita all'Asse a cui si riferisce la quota maggiore di spesa.

Le regole per l'eleggibilità delle spese dovranno essere stabilite a livello dei singoli Stati membri, il Regolamento conferma solamente il divieto di eleggibilità dei costi attribuibili all'IVA recuperabile, ad interessi per debiti e all'acquisto di terreno, per un ammontare superiore al 10% della spesa totale.

L'ammontare di risorse a disposizione del Fondo dovrà essere stabilito dalla decisione relativa al bilancio comunitario 2007-2013, ancora oggetto di negoziato tra gli Stati membri. Le proposte finora avanzate dalla Commissione e dal Parlamento europeo indicavano una quota pari a 88,75 miliardi di euro (prezzi 2004), circa il 35% di queste risorse dovrebbero essere concentrate nelle regioni eleggibili ai fini dell'Obiettivo Convergenza, ma anche questa indicazione è stata rinviata dalla definitiva versione del Regolamento ad una futura decisione del Consiglio che tenga conto dell'accordo raggiunto in merito alle prospettive finanziarie 2007-2013.

Rispetto al precedente periodo le risorse saranno però annualmente incrementate grazie al meccanismo della modulazione, introdotto dal Regolamento 1782/03, nell'ambito della Revisione di Medio Termine della Politica Agricola (articolo 12 reg. PAC), e che in realtà sarà applicata già a partire dal 2005.

Tabella 2.1 - Principali modifiche nella gestione finanziaria degli interventi di sviluppo rurale

	Programmazione 2000-2006	Programmazione 2007-2013
Regioni obiettivo 1	Gestione finanziaria con i meccanismi dei fondi strutturali per Programma Operativo Regionale e Programma Leader Regionale	Meccanismi di gestione finanziaria unici
	Gestione finanziaria con i meccanismi del Feoga-G per i Piani di Sviluppo Rurale	
	Presenza di una Autorità di pagamento per i pagamenti del Programma Operativo Regionale e di una Autorità di pagamento per i pagamenti del Programma Leader Regionale	Presenza di Organismo pagatore per i Piani di Sviluppo Rurale
	Presenza di Organismo pagatore per i Piani di Sviluppo Rurale	
Disimpegno in base alla regola n+2 per Programma Operativo Regionale e Programma Leader Regionale	Disimpegno in base alla regola n+2	
Disimpegno in base alle previsioni annuali per i Piani di Sviluppo Rurale		
Regioni fuori obiettivo 1	Gestione finanziaria con i meccanismi dei fondi strutturali per Programma Leader Regionale	Meccanismi di gestione finanziaria unici
	Gestione finanziaria con i meccanismi del Feoga-G per i Piani di Sviluppo Rurale	
	Presenza di una Autorità di pagamento per i pagamenti del Programma Leader Regionale	Presenza di Organismo pagatore per i Piani di Sviluppo Rurale
	Presenza di Organismo pagatore per i Piani di Sviluppo Rurale	
	Disimpegno in base alla regola n+2 per Programma Leader Regionale	Disimpegno in base alla regola n+2
Disimpegno in base alle previsioni annuali per i Piani di Sviluppo Rurale		

2.2 Lo stato dell'arte

Nell'attuale periodo di programmazione gli obiettivi relativi allo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali potevano essere perseguiti attraverso una serie di interventi previsti dal regolamento 1257/99 e dai suoi successivi regolamenti di attuazione. Si tratta di 22 misure alle quali la riforma intervenuta nel 2003 con la Revisione di medio termine ne ha aggiunto altre cinque. Il novero degli interventi previsti dal nuovo Regolamento per lo sviluppo rurale non si discosta in maniera sostanziale dal menù di misure già ora a nostra disposizione; appare quindi utile analizzare come le attuali risorse programmate a livello nazionale, delle aree in obiettivo 1 e fuori obiettivo, si distribuiscano in funzione della articolazione in Assi e delle relative percentuali minime di realizzazione.

Secondo la classificazione proposta dal nuovo Regolamento delle risorse programmate in tutte le Regioni e Province Autonome, e derivanti da tutti i programmi dedicati allo sviluppo rurale, si evidenzia una distribuzione quasi equa tra i primi due Assi, con una leggera preponderanza del primo (46% circa contro il 40%). Le risorse per lo il terzo Asse, sviluppo rurale, si sono attestate intorno al 12%; il che significa che i limiti imposti dal nuovo regolamento sarebbero stati rispettati nel complesso degli interventi italiani¹.

Il dettaglio per ogni singola Amministrazione evidenzia una contrapposizione tra le scelte delle Regioni in obiettivo 1, con l'eccezione della Calabria, che hanno destinato un maggior ammontare di risorse all'Asse 3, e quelle delle Regioni fuori obiettivo 1. Occorre però rammentare che le prime hanno potuto inserire nei piani finanziari le risorse aggiuntive derivanti dalla premialità, le quali in alcuni casi sono state destinate in gran parte a questo Asse, in linea con gli orientamenti proposti dal MiPAF nell'ambito del gruppo di lavoro Agricoltura e Sviluppo rurale tenutosi nel dicembre 2003 per la riprogrammazione del QCS e dei POR. Gli orientamenti sottolineavano infatti la necessità di potenziare proprio le misure per lo sviluppo delle aree rurali. Sono dieci le Amministrazioni per le quali il limite del 10% previsto per l'Asse 3 non viene raggiunto dalle risorse dell'attuale programmazione; tra queste la programmazione della Valle d'Aosta deve essere considerata un caso particolare visto le peculiari scelte dell'Amministrazione che ha deciso di realizzare molti degli interventi con risorse proprie, mentre le uniche situazioni problematiche devono essere considerate quelle della Lombardia (meno del 5% per lo sviluppo rurale) e di Emilia Romagna e Veneto (circa 7%), attestandosi le altre Regioni comunque intorno al 9%.

¹ *Si veda in proposito INEA, 2005.*

Tra le Amministrazioni che hanno scelto di destinare risorse superiori alla media per gli interventi di sviluppo delle aree rurali spicca il caso della Campania che ha previsto di spendere il 34% del programmato per l'Asse 3; la Campania è anche l'unico caso in cui la percentuale minima per il secondo Asse non sarebbe stata garantita, questa ripartizione delle risorse è attribuibile alla relativamente esigua dotazione di risorse a disposizione del PSR a fronte di quelle ricevute per l'attuazione del POR, parte Feoga.

Maggiori difficoltà potranno essere incontrate nel rispettare la quota minima di risorse prevista dall'approccio Leader. L'attuale dotazione di risorse disponibili in Italia per Leader+ rappresenta infatti solo poco più del 3% della spesa totale programmata per lo sviluppo rurale. Ovviamente l'inserimento di questo approccio all'interno del *mainstreaming* dovrebbe consentire di aumentare questa percentuale grazie alla maggior flessibilità e alla gestione "integrata" di quelli che attualmente sono dei programmi separati; comunque si deve rilevare come solamente in cinque Regioni, territorialmente minori, le risorse del Programma Leader+ superano il 5% della spesa totale (Abruzzo 11%; Molise 7%; 5% per Liguria, Friuli e Bolzano).

Per quello che riguarda l'andamento della spesa, ricordato che in questi cinque anni gli unici casi di perdita di risorse per il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa riguardano pochi programmi Leader+ e sono relativi a somme esigue, si deve considerare che l'applicazione del meccanismo n+2 alle singole Regioni fuori obiettivo 1 non avrebbe comportato alcun pericolo di disimpegno. Infatti, le Amministrazioni che nel corso di un anno non sono riuscite a raggiungere il livello di spesa previsto nel profilo di Berlino hanno sempre recuperato nel corso dei due anni successivi. Le Regioni in obiettivo 1 avrebbero avuto invece molte meno difficoltà ad evitare il disimpegno, potendo contare sulla forte spesa fatta registrare nei primi anni dai propri PSR.

2.3 Opportunità e criticità

La nuova impostazione che la Commissione ha stabilito per l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale offre sicuramente una panorama interessante per la gestione finanziaria di questi interventi. Il venire meno della doppia tipologia di finanziamento (orientamento e garanzia) e della presenza contemporanea di due o tre programmi, comporta una serie di vantaggi che possono migliorare la realizzazione degli interventi sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. La presenza di un unico sistema di finanziamento consentirà alle Amministrazioni non solo la gestione univoca della politica e la possibilità di creare un *policy mix* più completo, ma anche una semplificazione degli oneri a loro carico. La gestione unica dello sviluppo rurale consentirà di avere una sola modalità di pagamento, una unica modalità di rendicontazione e di suo invio, un unico organismo pagatore e un sistema di monitoraggio che comprende tutte le tipologie di intervento.

I piani finanziari saranno impostati in funzione solamente degli Assi, mentre la dotazione delle singole misure al loro interno sarà solamente indicativa; questo permetterà alle Amministrazioni di gestire le risorse tra gli interventi con grande flessibilità. Il rischio rimane quello che gli interventi a premio o comunque che consentono di velocizzare la spesa prevalgano sugli altri interventi all'interno dell'Asse che, pur richiedendo tempi di realizzazione più lunghi, potrebbero contribuire in maniera sostanziale al raggiungimento degli obiettivi.

È interessante valutare come sia stata confermata la procedura di disimpegno automatico e il meccanismo $n+2$, introdotti con l'attuale periodo di programmazione. Questo sistema, finora applicato solo ai Fondi strutturali sarà quindi esteso all'intera programmazione e, a questo proposito, è utile evidenziare come:

- le Regioni fuori obiettivo 1 non avrebbero avuto problemi, fino ad ora, con l'introduzione di questo meccanismo che in realtà consente di rinviare la spesa di due anni, a differenza dell'attuale meccanismo del FEOGA-Garanzia per il quale ogni anno deve essere speso almeno il 75% di quanto previsto. Ovviamente l'attuale sistema consente di modificare le proprie previsioni di spesa, e quindi di ridefinire i propri obiettivi, annualmente;
- le Regioni in obiettivo 1 potranno "sommare" alle spese relative alle misure infrastrutturali quelle delle misure di accompagnamento che hanno trascinato il livello della spesa dei PSR nei primi anni della attuale programmazione. La combinazione delle due tipologie di intervento avrebbe sicuramente facilitato il

raggiungimento della quota di disimpegno ed anche la "qualità" stessa della spesa ne avrebbe sicuramente tratto vantaggio.

Alla conferma di questo meccanismo di penalizzazione delle Amministrazioni in difficoltà, non si è però aggiunta la conferma del sistema della premialità, sempre introdotto con l'attuale programmazione ma che è stato eliminato nel corso delle ultime fasi del negoziato che ha portato all'approvazione del Regolamento. La rinuncia ad una forma di incentivo positivo teso non solo a migliorare i livelli di spesa ma anche la sua qualità, l'efficienza nella gestione della politica ed il raggiungimento degli obiettivi fissati, costituisce sicuramente una occasione persa per far sì che la politica di sviluppo rurale costituisca l'avvio di un processo di crescita virtuoso del sistema.

In questo senso potrebbe essere valutata la possibilità di inserire una forma di premialità a livello nazionale, iniziativa che potrebbe essere più semplicemente realizzabile grazie alla possibilità, inserita nelle ultime fasi della negoziazione, per gli Stati membri con programmazione regionale di costituire comunque un Comitato di Sorveglianza a livello nazionale che avrebbe la funzione di "coordinare l'attuazione dei programmi regionali in relazione alla strategia nazionale e l'utilizzazione di risorse finanziarie". In questo ambito si potrebbero stabilire regole che consentano di premiare le Amministrazioni virtuose magari utilizzando a tal fine risorse nazionali o le risorse che provengono dalla modulazione.

Nei paragrafi precedenti è già stato riportato come l'unificazione dei programmi e dei Fondi comporta la presenza di un Organismo pagatore che ricalchi le modalità di funzionamento degli organismi attualmente operanti per i finanziamenti del FEOGA-Garanzia. Questa modalità operativa consente senza dubbio di una distinzione delle competenze più netta rispetto, ad esempio, all'attuale sistema funzionante per i Programmi Operativi dell'obiettivo 1, dove a volte si è verificata una sovrapposizione tra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Pagamento, con un conseguente beneficio per la trasparenza delle procedure.

D'altro canto questo cambiamento renderà necessario l'avvio di procedure nuove per le Regioni obiettivo 1 che utilizzano le regole della sezione garanzia solamente per il limitato numero di misure a premio previste dai loro PSR. Inoltre, la conferma della possibilità di optare per un sistema regionale ovvero nazionale, condurrà al proliferare di Organismi pagatori Regionali, la cui nascita richiede un notevole sforzo da parte delle Amministrazioni oltreché determinati tempi di attesa prima della loro messa a regime.

Sarebbe quindi auspicabile che la necessità di avere Organismi pagatori per tutti i programmi e che gestiscano tutti gli interventi dei PSR, favorisse la nascita di un sistema comune di pagamento basato su regole e norme di intervento comuni, oltre che procedure informatiche il più possibile standardizzate.

In questa fase occorre riflettere sulle conseguenze che potrebbero derivare dalla integrazione di meccanismi propri della gestione dei fondi strutturali, come la regola n+2, e le regole di funzionamento proprie del FEOGA-Garanzia. Entrambi i meccanismi sono stati fino ad ora presenti in tutte le Amministrazioni, anche se in forme e misure diverse in funzione del tipo di programma; sarà necessario realizzare anche una integrazione tra le competenze e le capacità maturate al loro interno, competenze che in molti casi dovranno anche essere create, mentre in altri casi si dovrà necessariamente scontare la perdita di una parte del *know how* fino ad ora maturato.

Per concludere vogliamo sottolineare come la riforma della politica per lo sviluppo rurale attuata dalla Commissione attraverso questo nuovo Regolamento si pone come obiettivo la semplificazione del sistema di programmazione degli interventi e della loro gestione. Sotto questo aspetto occorre interrogarsi se le novità adottate rispondano effettivamente alla necessità di semplificazione e di maggiore flessibilità, ovvero se la gestione dello sviluppo rurale non richiedesse altri strumenti. In questa fase il giudizio deve essere sospeso, in attesa di poter verificare nella fase di attuazione se le modifiche gestionali riusciranno a garantire gli effetti voluti.

CAPITOLO 3

IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE

3.1 Le novità del regolamento

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale comunitarie, le attività di monitoraggio e valutazione hanno assunto un'importanza via via crescente, come conferma il rafforzamento del loro ruolo, sul piano normativo, realizzato con la riforma del 1999. Il flusso informativo prodotto dal monitoraggio e i risultati delle valutazioni dei programmi sono, infatti, per la Commissione, strumenti conoscitivi indispensabili per garantire la trasparenza e la visibilità dell'azione comunitaria, assicurare la ricostruzione di un quadro unitario a livello comunitario di quanto realizzato attraverso le politiche cofinanziate dall'Unione nei diversi Paesi membri e il continuo riorientamento della politica comunitaria rispetto ai fabbisogni di intervento.

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 e codifica delle informazioni raccolte e di diffusione delle attività di valutazione. Tale processo viene ulteriormente rafforzato dall'ultima riforma dello sviluppo rurale

Tuttavia, è utile evidenziare come il monitoraggio e la valutazione siano importanti strumenti di supporto alla gestione delle politiche pubbliche. La loro 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, di supportare il processo decisionale e la programmazione attraverso l'analisi dei risultati e degli impatti ottenuti, di consentire la 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.

In quest'ottica, il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale introduce alcune importanti e interessanti novità sul tema del Monitoraggio e della Valutazione.

In primo luogo, con l'introduzione del *monitoraggio strategico*, sono state previste delle responsabilità anche per la Commissione europea e per lo Stato membro. Il

monitoraggio strategico dovrebbe essere finalizzato a verificare lo stato di attuazione, da un lato, delle linee guida comunitarie e, dall'altro, del Piano Strategico Nazionale e quindi la loro capacità di raggiungere i rispettivi obiettivi.

Concretamente, il Regolamento prevede la redazione di un rapporto di sintesi a livello comunitario che dovrà essere presentato ogni due anni a partire dal 2011 e dovrebbe basarsi su rapporti di sintesi nazionali presentati con la stessa cadenza dagli Stati membri dal 2010 in poi. Ovviamente il Regolamento prevede che per tale adempimento la Commissione potrà fare ricorso anche ad altre informazioni.

Il rapporto nazionale dovrebbe basarsi, come minimo, sulle relazioni annuali di esecuzione presentate dalle diverse Autorità di gestione regionali. In particolare, il regolamento richiede che il rapporto sintetizzi:

- i risultati dell'attuazione dei programmi regionali, con particolare riferimento agli indicatori definiti nel Piano Strategico Nazionale;
- le attività e i risultati delle valutazioni in itinere.

Con riferimento alla responsabilità delle singole Autorità di gestione dei programmi, bisogna segnalare come non si verifichino particolari cambiamenti per quanto riguarda le attività di monitoraggio, che a livello regolamentare si concretizzano nella redazione di un rapporto annuale di esecuzione e nell'istituzione di un Comitato di Sorveglianza, che tra le altre attività dovrà anche monitorare la qualità dell'attuazione del programma attraverso indicatori finanziari, fisici di realizzazione e di risultato.

Per quanto riguarda le attività di valutazione la novità è rappresentata dall'introduzione della *valutazione in itinere* dei programmi. In realtà, con questa introduzione la Commissione afferma il principio che la valutazione è un processo, o meglio un'attività che accompagna il programma nel corso della sua attuazione. Infatti, il regolamento non prevede che si debbano realizzare nuovi rapporti di valutazione, ma richiede che il valutatore sia individuato per tutta la durata del periodo di programmazione, allungando il contratto fino al 2015 per garantire anche la redazione del rapporto di valutazione *ex post*. La finalità di tale innovazione è quella di assicurare la continuità delle attività di valutazione da parte dello stesso soggetto per tutto il periodo di programmazione. Il Regolamento non fissa esplicitamente un tempo limite per la selezione del valutatore indipendente, tuttavia, prevede che a partire dal 2008 (con riferimento quindi alle attività del 2007), ciascuna Autorità di gestione relazioni sull'avanzamento delle valutazioni in

itinere all'interno del rapporto annuale di esecuzione, limitandosi a suggerire in questo modo un percorso "virtuoso".

In generale, inoltre, al fine di disporre di una metodologia di riferimento la Commissione propone di emanare un *quadro comune di monitoraggio e valutazione* adottato in concertazione con gli Stati Membri, che dovrebbe individuare un set minimo di indicatori applicabile a ciascun programma.

Infine, il Regolamento prevede anche che la Commissione organizzi occasioni di formazione, informazione, scambio di esperienze tra tutti i soggetti interessati quali i valutatori, esperti dei diversi Stati, membri dei Comitati di Sorveglianza. L'idea di fondo è quella di creare una sorta di "effetto rete" sui temi della valutazione.

Nel complesso, dai cambiamenti proposti sul monitoraggio e la valutazione, appare evidente la volontà della Commissione di superare la visione di queste attività, come strumenti il cui ruolo esclusivo o prevalente sia quello di assicurare la *accountability* dei fatti avvenuti nei diversi programmi e, quindi, la visibilità e la trasparenza dell'azione comunitaria. Si afferma, invece, sempre più la teoria che si tratti di strumenti attraverso cui aumentare la conoscenza su quello che i programmi producono e, quindi, fonte di apprendimento per migliorare la gestione e la programmazione degli stessi. E' evidente, comunque, come il primo aspetto vada considerato un prerequisito imprescindibile per soddisfare il secondo.

3.2 Lo stato dell'arte

In Italia l'assetto programmatorio ha avuto un'influenza decisiva sulle modalità con cui le attività di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo rurale sono state organizzate e affrontate all'interno dei diversi programmi.

In particolare, sul fronte del monitoraggio, con la programmazione 2000-06, si è scelto di raccogliere le informazioni finanziarie, fisiche e procedurali per singolo progetto finanziato. Inoltre, per consentire la ricostruzione a livello nazionale di un quadro d'insieme sull'attuazione si è posta la necessità di assicurare l'omogeneità dei dati raccolti nei diversi contesti regionali. A questo scopo si è proceduto, attraverso la costituzione di appositi gruppi di lavoro inter-istituzionali presso l'IGRUE¹ e il MiPAF, alla costruzione di una metodologia comune a livello nazionale (MiPAF, 2002), che tenesse conto delle linee guida specifiche per il

¹ L'IGRUE è l'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

monitoraggio degli interventi FEOGA emanate dalla Commissione (Commissione Europea, 2002).

In questa logica, le attività svolte a livello nazionale hanno portato alla:

- standardizzazione e codifica delle informazioni relative alle caratteristiche dei principali beneficiari delle misure, con l'adozione di un set comune di informazioni (ad es. ettari di SAU dell'azienda, età del conduttore, ecc.) e di comuni criteri di classificazione (ad es. tipologie di aziende, codici delle colture agricole, categorie di attività economiche, ecc.);
- classificazione delle tipologie di intervento realizzabili e loro associazione a degli indicatori fisici di realizzazione. Tale classificazione individua una lista molto dettagliata di tipologie di progetto 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);
- 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

L'opera di sistematizzazione è servita anche all'impostazione del software *Monitweb* che l'IGRUE ha messo a disposizione di tutte le amministrazioni interessate, per la rilevazione e la gestione dei flussi informativi di monitoraggio e per consentire l'implementazione della banca dati centrale di tali informazioni. 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 (Ministero Economia e Finanze, 2001).

Tuttavia, per far fronte alle diverse modalità organizzative esistenti nella gestione dei POR e dei PSR, nell'ambito dei suddetti gruppi di lavoro si è stabilito di prevedere due diverse modalità di trasferimento delle informazioni e, di conseguenza, un ruolo diverso da parte dei diversi attori coinvolti.

In particolare, per quanto riguarda i POR obiettivo 1, in analogia con quanto definito per gli altri Fondi strutturali, le autorità regionali si sono fatte carico della raccolta delle informazioni, tramite *Monitweb* o propri software regionali, e della loro trasmissione alla banca dati centrale gestita dall'IGRUE. Ad oggi la disponibilità di informazioni, anche di dettaglio, sui progetti finanziati nei programmi

dell'obiettivo 1 rappresenta sicuramente un elemento di successo, oltre a un prezioso patrimonio comune, del metodo sperimentato per la gestione a livello nazionale di flussi derivanti dal monitoraggio degli interventi.

Nel caso dei PSR, invece, la presenza di un Organismo Pagatore (AGEA²), con un ruolo chiave nella gestione delle informazioni relative alla liquidazioni dei pagamenti, in parte sovrapponibili a quelle necessarie per il monitoraggio, ha fatto ritenere opportuno che l'AGEA stessa si facesse da tramite per il trasferimento di queste informazioni all'IGRUE. Tale scelta, ovviamente, è stata funzionale ad evitare qualunque problema di doppio caricamento/trasferimento di dati da parte delle amministrazioni regionali. Questo meccanismo è stato poi perfezionato e formalizzato con una convenzione tra IGRUE, MiPAF e la stessa AGEA, che impegnava quest'ultima a trasferire attraverso un protocollo informatico le informazioni in proprio possesso alla banca dati centrale sul monitoraggio. Tuttavia, a differenza delle informazioni relative al monitoraggio dei POR obiettivo 1, alcuni problemi di natura prevalentemente tecnica hanno inficiato, non tanto il trasferimento di queste informazioni, quanto il trattamento e la messa a fattor comune delle stesse una volta confluite nella banca dati centrale. Questa circostanza si riflette, ovviamente, in modo negativo sulla possibilità di utilizzare le informazioni disponibili per un confronto a livello nazionale dell'andamento dei programmi e dell'operato dei due sistemi.

Anche nel caso della valutazione, emergono differenti modelli di gestione tra POR obiettivo 1 e PSR, con riferimento in particolare alle modalità organizzative e alla tempistica delle attività (Monteleone, Romano, Storti, 2004).

Per quanto riguarda i POR, il Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1, ha previsto la costituzione di un *Sistema nazionale di valutazione* (SNV), composto dalle strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi dei vari Fondi strutturali (l'UVAL, l'INEA, l'ISFOL) e dai Nuclei regionali di valutazione³, il cui obiettivo principale è quello di far crescere la qualità del sistema di valutazione, attraverso un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione. L'impegno del SNV per migliorare la qualità e l'utilità delle valutazioni ha giocato un ruolo decisivo, anche con riferimento alla valutazione dello sviluppo rurale.

² L'AGEA è l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, con funzioni di organismo di pagatore nazionale. Durante l'attuazione sono state riconosciute e sono diventate operative alcune agenzie regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto)

³ I nuclei regionali di valutazione sono stati costituiti sulla base del decreto legislativo 144/99, con funzioni di supporto rispetto alla valutazione degli investimenti pubblici.

Per quanto riguarda la tempistica, inoltre, va evidenziato che per le regioni obiettivo 1 il QCS fissava dei termini precisi con riferimento alla selezione dei valutatori indipendenti (31/12/2001), alla consegna delle bozze e delle versioni finali dei rapporti di valutazione (luglio e dicembre 2003), e individuava il rispetto di tali scadenze come uno dei criteri per l'assegnazione della riserva nazionale di premialità. Il rispetto dei termini è stato sicuramente stimolato dall'individuazione di regole comuni e ha consentito di migliorare la qualità complessiva delle attività di valutazione, garantendo, da un lato, un tempo di lavoro sufficientemente ampio per impostare e realizzare le suddette attività e, dall'altro, la possibilità di interagire con i committenti e il Sistema nazionale di valutazione sui risultati e sulla qualità della valutazione. Nel complesso, quindi, il modello di gestione adottato nell'ambito del QCS obiettivo 1 può essere considerato una "buona prassi", avendo consentito di raggiungere risultati apprezzabili sia nell'orientare la tempistica delle attività di valutazione che nel migliorare il coordinamento tecnico a livello nazionale di tali attività (Tavistock Institute, 2003).

L'organizzazione delle attività di valutazione differisce in maniera sostanziale nell'ambito dei PSR, dove, non esistendo un livello di programmazione nazionale, la gestione delle attività di valutazione e il rapporto con il valutatore è avvenuta esclusivamente a livello regionale. Anche qui sono individuabili alcune buone prassi nella gestione delle attività di valutazione, con la creazione di gruppi di lavoro o strutture ad hoc, cui affidare compiti di gestione tecnica del monitoraggio e della valutazione, ruoli di interfaccia sia con il valutatore, che con i responsabili dell'attuazione del programma.

Sul fronte della tempistica, infine, occorre rilevare come il processo di valutazione dei PSR, nel complesso, sia stato avviato con un ritardo non trascurabile. Infatti, solo 5 Regioni hanno selezionato il valutatore nel corso del 2002. Le altre lo hanno fatto solo nel corso del 2003 e in alcuni casi l'aggiudicazione è avvenuta addirittura nell'ultimo trimestre del 2003. Tale circostanza ha sicuramente rappresentato un fattore condizionante la qualità del prodotto finale della valutazione intermedia, in termini di approfondimento degli effetti della politica per lo sviluppo dell'agricoltura e lo sviluppo rurale, ma anche dell'intero processo messo in atto.

3.3 Opportunità e criticità

L'introduzione del FEASR e di un'unica modalità di programmazione per lo sviluppo rurale rappresenta un'importante opportunità per ricondurre ad unitarietà le attività di monitoraggio e valutazione relative a questa politica.

Per quanto riguarda il monitoraggio ciò implica ovviamente, come già è avvenuto in passato, un'opera di sistematizzazione a livello nazionale. Come già evidenziato precedentemente il regolamento introduce nuovi strumenti, come il monitoraggio strategico, che potenziano il ruolo di tale attività. Tuttavia, la visione del regolamento non entra negli aspetti organizzativi a livello nazionale e i documenti di orientamento che seguiranno si limiteranno ad indicare delle linee guida e alcune informazioni minime legate agli obiettivi comunitari. Su questo aspetto l'esperienza italiana dell'attuale programmazione insegna come per garantire la qualità delle informazioni raccolte e la tempestività dei relativi flussi sia di cruciale importanza mantenere l'impostazione del sistema di Monitoraggio a livello di progetto. Dato questo punto di partenza è necessario:

- definire le informazioni minime comuni, adattando le attuali al nuovo quadro programmatico;
- semplificare ove possibile il quadro delle informazioni minime comuni; infatti, l'esperienza 2000-2006 dimostra che l'eccessivo dettaglio delle informazioni richieste può compromettere la completezza e affidabilità delle stesse. Questa operazione, tuttavia, deve evitare la perdita di informazioni essenziali per comprendere le criticità e la natura degli interventi finanziati.;
- definire e condividere i contenuti del sistema prima dell'avvio effettivo dei programmi, attraverso un confronto con tutti gli attori coinvolti a diverso titolo in questa attività (a livello regionale e nazionale);
- definire chiaramente i ruoli dei diversi attori coinvolti al fine di assicurare la fruizione e l'utilizzo delle informazioni ai diversi livelli e in particolare a quello nazionale, cui è demandato il monitoraggio strategico.

Anche sul fronte della valutazione l'esperienza di questa fase indica l'importanza di definire un quadro comune e strumenti adatti ad assicurare il confronto sulle esigenze e sui metodi, nonché sui risultati evidenziati e sul loro utilizzo. In quest'ottica è prioritario il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- assicurare un confronto interistituzionale su questi temi;

- promuovere la diffusione di una cultura della valutazione, in termini di utilità e utilizzo di tale attività, sfruttando le novità regolamentari che propongono la valutazione in un'ottica di processo, a supporto della gestione dei programmi;
- promuovere l'adozione di metodi, tecniche e strumenti adeguati per l'analisi degli effetti degli interventi;

A tal fine è opportuno creare un luogo di confronto strutturato con le Autorità di gestione con l'obiettivo di confermare e potenziare l'esistente Sistema di Valutazione con riferimento alle politiche di sviluppo rurale. In questo ambito sarà necessario:

- sviluppare attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione
- sul fronte organizzativo, individuare le responsabilità e ruoli per l'attivazione e il coordinamento delle attività, le modalità di collaborazione tra le istituzioni coinvolte e definire eventuali gruppi tecnici per la realizzazione di attività specifiche;
- assicurare il confronto con la Commissione europea nell'ambito delle attività di scambio di esperienze previste dal nuovo regolamento.

**LA COMPETITIVITÀ
DEL SETTORE AGRO-ALIMENTARE**

CAPITOLO 4

GLI INCENTIVI A FAVORE DEL SETTORE AGRICOLO E AGRO-ALIMENTARE

4.1 Le novità del Regolamento

Il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale introduce interessanti novità con riferimento all'obiettivo finalizzato al miglioramento della competitività del settore agro-alimentare. Tali novità riguardano sia l'impostazione strategica, sia gli strumenti di intervento.

Dal punto di vista strategico, in particolare, si segnala l'introduzione di un Asse *ad hoc*, l'individuazione di un pacchetto di misure specificatamente finalizzate al raggiungimento del suddetto obiettivo e una "riserva" minima di risorse finanziarie, pari al 10%, da destinare a tali interventi. Lo spirito su cui sembra poggiarsi il nuovo impianto strategico comunitario è quello che vede la competitività aziendale influenzata dai fattori produttivi (capitale umano e capitale fisico) o dai metodi di produzione o dalle caratteristiche del prodotto finale (qualità dei prodotti agro-alimentati).

Di conseguenza, le misure ammissibili al finanziamento sono raggruppate in funzione della loro capacità di incidere su questi elementi produttivi, individuati come obiettivi specifici che dovrebbero concorrere a perseguire:

- *capitale umano*: l'insediamento dei giovani agricoltori; prepensionamento; la formazione e informazione; l'avvio e l'utilizzo dei servizi di consulenza;
- *capitale fisico*: gli investimenti nelle aziende agricole; gli investimenti nella trasformazione e commercializzazione; le infrastrutture rurali; la cooperazione tra attori della filiera agro-alimentare; ricostituzione produzione agricola danneggiata da disastri naturali;
- *qualità agro-alimentare*: gli aiuti per l'adeguamento agli standard comunitari e la partecipazione a sistemi di qualità, l'informazione e la promozione su prodotti agricoli di qualità.

La novità non è rappresentata solo dall'inserimento delle diverse misure all'interno di tre "pacchetti" predefiniti, ma anche dal ruolo dell'Asse nel raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona. E' abbastanza evidente, infatti, il legame con la più generale strategia comunitaria, finalizzata a rendere l'Unione

europea, entro il 2010, “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”.

Infatti, se alcune scelte strategiche sono già chiare nel Regolamento, come il rapporto tra qualità e competitività o la necessità di investire sulle competenze e sulla conoscenza per aumentare il capitale umano, è importante sottolineare come in questa direzione siano state indirizzate anche le Linee strategiche comunitarie che individuano alcuni temi innovativi che a giudizio della Commissione dovrebbero essere centrali nelle scelte di programmazione delle regioni.

Integrazione nella catena agro-alimentare, ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, l’Information Technology, sviluppo di nuovi prodotti alimentari e non, bio-energie in particolare (Commissione europea, 2005), sono alcuni dei temi strategici, che, pur non essendo vincolanti per gli Stati membri, possono rappresentare un’ottima opportunità non solo per rendere più coerente la politica di sviluppo rurale in tutto il territorio dell’Unione, ma anche per fornire degli indirizzi di intervento ai soggetti deputati alla programmazione e agli operatori economici su dove concentrare i propri sforzi e i propri investimenti.

Passando ad analizzare gli strumenti di intervento, bisogna osservare come le novità introdotte dalla riforma non vadano ricercate tanto nelle azioni finanziabili, rimaste pressoché le stesse rispetto all’attuale programmazione, quanto, in alcuni meccanismi di funzionamento e, quindi, nei cambiamenti introdotti nelle modalità di finanziamento delle singole misure. Volendo analizzare le misure proposte non in base agli obiettivi, ma in funzione delle tipologie di interventi finanziabili, è possibile una loro classificazione in tre grandi tipologie:

- *aiuti diretti alle imprese (incentivi)*, che prevedono l’erogazione di un contributo finanziario alle aziende agricole o alle imprese agro-alimentari, sotto forma di contributo in conto capitale o in conto interessi, premi o indennità;
- *erogazione di servizi*, comprendono diverse modalità di erogazione di servizi alle aziende o ai cittadini. Il finanziamento può essere finalizzato, da un lato, a sostenere la messa in essere del servizio (l’offerta), dall’altro, a creare le condizioni per favorire ai potenziali utenti l’utilizzo del servizio (la domanda);
- *infrastrutture*, che prevedono la realizzazione di opere pubbliche di tipo infrastrutturale nel campo della viabilità, gestione delle risorse idriche ed energetiche in ambito rurale. E’ chiaro, a questo proposito, il valore interaziendale e la scala relativamente ridotta di questi interventi, che hanno

quale obiettivo principale quello di mettere in relazione le aree rurali con gli investimenti di più grande scala finanziati dalle altre politiche regionali (Commissione europea, 2005);

Concentrando, in questo capitolo, l'attenzione sulle misure che prevedono l'erogazione di aiuti diretti alle imprese agricole o agro-alimentari si osservano alcune innovazioni (Tabella 4.1).

Tabella 4.1: Cosa cambia negli incentivi al settore agricolo e agro-alimentare

	Misure 2007-2013 che presentano cambiamenti rispetto al 2000-06	Novità
Capitale umano	Insediamiento dei giovani agricoltori	Introduzione di un premio fino a un max di 55 mila euro (se combinato contributo in conto capitale e conto interessi) e la necessità di un "Piano di miglioramento aziendale"
Capitale fisico	Ammodernamento delle aziende agricole	Eliminazione "sbocchi di mercato" dai criteri di ammissibilità. Possibilità di finanziare investimenti per l'adeguamento a norme già esistenti (entro 36 dall'obbligatorietà della norma per l'azienda o, per i giovani agricoltori, dal loro insediamento)
	Accrescimento del valore aggiunto delle produzioni primarie agricole e forestali	Il supporto è limitato alle micro, piccole e medie imprese (addetti<250; fatturato<50 milioni di euro). Per le imprese fino a 750 addetti e fatturato inferiore a 250 milioni di euro è previsto un cofinanziamento dimezzato. Eliminazione "sbocchi di mercato" dai criteri di ammissibilità
	Cooperazione tra attori della filiera agro-alimentare per lo sviluppo di nuovi prodotti e di nuove tecnologie nella loro trasformazione	Finanziamento del costo del progetto di cooperazione
Qualità	Meeting standards - Aiuti temporanei per garantire il rispetto delle norme imposte dalla legislazione comunitaria Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Misure già introdotte dalla MTR del 2003, che nel contesto italiano rappresentano una novità dal punto di vista operativo

La misura sull'insediamento dei giovani agricoltori è tra quelle che prevede le novità più significative, innanzitutto in termini di contributo massimo erogabile, che è stato portato a 55 mila euro, dai 25 mila dell'attuale programmazione. Il contributo massimo può essere raggiunto solo combinando le due forme di erogazione dell'aiuto previste dal Regolamento, che, come nel passato, sono rappresentate da un premio unico (max 40 mila euro) o da un contributo in conto interessi (max 40 mila euro). Tra requisiti di ammissibilità viene previsto, inoltre, l'obbligo della presentazione di un Piano di miglioramento aziendale.

Per quanto riguarda la misura ammodernamento delle aziende agricole (ex misura a) investimenti nelle aziende agricole), i programmi potranno finanziare tra gli altri investimenti, anche quelli finalizzati all'adeguamento di norme esistenti. Questa possibilità è limitata però a un periodo di "grazia" di 36 mesi, che per i giovani agricoltori viene calcolato dalla data del loro insediamento¹, mentre per le altre aziende dalla data in cui il rispetto della norma diventa obbligatorio. Sempre con riferimento a questa misura, è importante segnalare l'eliminazione della dimostrazione degli sbocchi di mercato e della redditività aziendale come condizioni di ammissibilità degli investimenti settoriali. Queste novità possono rappresentare una semplificazione importante nelle procedure di gestione regionale della misura e la rimozione di un vincolo che hanno condizionato non poco le scelte di programmazione nelle diverse regioni. La caduta di questi vincoli sono in parte da ricondurre alle modifiche introdotte dalla Riforma di Medio Termine e al maggior orientamento al mercato delle attività aziendali.

Quest'ultima modifica ha interessato, ovviamente, anche la misura accrescimento del valore aggiunto delle produzioni agricole (ex misura g) miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli). Per questa misura, tuttavia, il Regolamento ha inserito un vincolo rispetto ai potenziali beneficiari del sostegno. Infatti, la concessione dell'aiuto viene limitata alle micro, piccole e medie imprese, così come definite dalla Raccomandazione comunitaria 2003/361/EC, che le individua come quelle con un fatturato inferiore a 50 milioni di euro e meno di 250 addetti. Il Regolamento prevede la deroga per le aziende fino a 750 addetti e 200 milioni di euro di fatturato; tuttavia, per queste imprese la quota di cofinanziamento pubblico viene dimezzata. Inoltre, nelle dichiarazioni allegate al Regolamento si prevede comunque la possibilità di attivare, per gli Stati membri

¹ *Nel merito il Regolamento prevede che il giovane agricoltore debba essere beneficiario della misura relativa all'insediamento e debba avere previsto la realizzazione di questi investimenti nel PMA.*

interessati, un regime di aiuto nazionale o regionale a favore delle imprese escluse dal contributo.

Una novità assoluta è rappresentata, invece, dall'introduzione della misura che prevede il finanziamento di progetti di *cooperazione tra attori della filiera agro-alimentare per lo sviluppo di nuovi prodotti e di nuove tecnologie nella loro trasformazione*. In questo caso l'aiuto è limitato al finanziamento dei "costi della cooperazione". L'introduzione di questa misura appare molto interessante, in quanto sembra introdurre per gli operatori del settore agro-alimentare uno strumento simile a quello che prevede il finanziamento dei costi di gestione dei partenariati locali, che gestiscono il Leader o altri progetti integrati sul territorio; in questo caso, tuttavia, l'integrazione dovrebbe essere garantita attraverso un progetto di cooperazione.

Infine, alcune le misure sulla qualità dei prodotti agricoli previste all'interno di questo Asse possono essere considerate delle novità dal punto di vista operativo, in quanto (almeno nel contesto italiano), pur introdotte con la Riforma di Medio Termine della PAC (Regolamento 1783/03), non hanno trovato spazio nella programmazione 2000-2006 per la scarsità di risorse finanziarie e per la difficoltà di prevederne programmazione e attuazione in un lasso di tempo relativamente ristretto (cfr. cap. 6).

4.2 Lo stato dell'arte

Il settore agricolo e quello agro-industriale mostrano un diffuso fabbisogno di intervento, che presenta ovviamente caratteristiche diverse nei diversi ambiti regionali. Tale fabbisogno è riconducibile a diverse ragioni:

- i cambiamenti nei meccanismi di funzionamento della PAC, come il disaccoppiamento o l'eco-condizionalità, e la maggiore apertura al mercato delle aziende agricole, in molti casi richiederanno interventi di ammodernamento sulle strutture produttive aziendali;
- le mutate condizioni dei mercati agro-alimentari, sia per quanto riguarda gli aspetti legati alla domanda dei consumatori (sicurezza degli alimenti, qualità dei prodotti), sia per quanto riguarda i rapporti commerciali all'interno delle filiere produttive e distributive (aggregazione dell'offerta, tracciabilità, standardizzazione delle produzioni, ecc.); in questo contesto la logistica

diventa un fattore competitivo importante, che richiede interventi sia a carattere aziendale e extra-aziendale, sia a livello di contesto (infrastrutture e servizi);

- le piccole dimensioni delle imprese sia del settore agricolo, sia di quello agro-industriale (trasformazione e distribuzione), condizionano non solo la competitività di costo delle stesse, ma anche la capacità di adeguare le proprie strutture aziendali (difficoltà di accesso al credito, minore propensione all'investimento).

A fronte di un diffuso fabbisogno gli strumenti e le modalità di intervento a favore della competitività del settore agro-alimentare appaiono essere per lo più consolidati nelle prassi operative sia delle Amministrazioni regionali, sia degli addetti al settore. In Italia, infatti, con riferimento sia ai PSR che ai POR obiettivo 1 della programmazione 2000-2006, una quota consistente delle risorse pubbliche totali è stata destinata alle misure che prevedono aiuti diretti alle aziende finalizzati all'ammodernamento e alla competitività del settore agro-alimentare. Come si può osservare tale quota è leggermente superiore per quanto riguarda le risorse programmate (33%) rispetto alle risorse effettivamente erogate al 31 dicembre 2004 (28,4%). Questa piccola differenza segnala come in fase di spesa alcuni di questi interventi abbiano incontrato maggiori difficoltà rispetto al resto della programmazione.

Tabella 4.2 – Incentivi al settore agro-alimentare: risorse programmate e spese

	Spesa pubblica programmata		Spesa pubblica erogata		Capacità di spesa	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%		%
Investimenti nelle aziende agricole	2.616,0	18,2	1.089,0	13,4		41,6
Insedimento giovani agricoltori	895,4	6,2	639,3	7,9		71,4
Investimenti nella trasformazione e commercializzazione	1.225,9	8,5	577,8	7,1		47,1
<i>Totale "incentivi per competitività"</i>	<i>4.737,3</i>	<i>33,0</i>	<i>2.306,1</i>	<i>28,4</i>		<i>48,7</i>
Totale programmazione Sviluppo Rurale	14.352,5	100,0	8.124,8	100,0		56,6

Fonte: elaborazioni su dati MIPAF-AGEA-IGRUE

Dall'analisi delle informazioni relative alle tipologie di investimento si osserva, innanzitutto, il numero elevato di beneficiari degli aiuti, con riferimento in particolare agli investimenti aziendali e all'insediamento dei giovani agricoltori. Tuttavia, i dati evidenziano anche come le dimensioni medie dei progetti finanziati all'interno della misura "investimenti aziendali" siano relativamente contenute. I valori medi risultano più consistenti solo nel caso degli interventi sugli edifici aziendali sia ad uso produttivo che non.

Nella misura relativa agli investimenti nella trasformazione e commercializzazione l'investimento medio è più consistente, tuttavia, il numero di beneficiari è molto più ristretto. Sebbene come risulta da alcune indagini il fabbisogno di intervento sia molto diffuso e molti operatori intendono investire ricorrendo all'autofinanziamento o al credito per le scarse possibilità offerte dal finanziamento pubblico (ISMEA, 2004).

Infine, bisogna evidenziare gli oltre 32 mila giovani agricoltori che si sono insediati in qualità di capo azienda sfruttando il premio messo a disposizione dalla misura specificatamente individuata.

Alla luce dei risultati ottenuti in questo periodo di attuazione è utile evidenziare alcune problematiche:

- le regioni hanno incontrato diverse difficoltà, in particolare dal punto di vista operativo, a collegare l'insediamento dei giovani agricoltori alla misura relativa agli investimenti aziendali. Alcune valutazioni intermedie dei programmi hanno tra l'altro evidenziato la difficoltà di accesso all'aiuto, non dei giovani agricoltori in generale, ma di quelli neo-insediati, in particolare;
- difficoltà ad integrare/concentrare gli interventi in una logica di filiera, in particolare per la difficoltà di collegare i diversi strumenti disponibili. Questa considerazione è valida non solo con riferimento alle misure che prevedono l'erogazione di incentivi alle imprese, ma anche con riferimento agli altri strumenti disponibili, come i servizi, la formazione, le infrastrutture, la diversificazione aziendale, che spesso non vengono considerati come elementi centrali nel raggiungimento del più generale obiettivo competitività del settore agro-alimentare, ma solo per il contributo al raggiungimento di qualche obiettivo specifico;
- difficoltà delle aziende agricole ad effettuare investimenti di più grandi dimensione finanziaria spesso per problemi di accesso al credito, ma anche per una scarsa propensione all'investimento.

4.3 Opportunità e criticità

Come si è potuto osservare nei paragrafi precedenti, gli aiuti diretti alle imprese agricole e agro-alimentari, finalizzati ad incentivare la realizzazione di investimenti di ammodernamento o l'adozione di metodi di produzione più virtuosi (rispettosi delle norme o volti alla qualità dei prodotti) hanno occupato e, anche alla luce degli

obiettivi strategici comunitari, continueranno ad occupare uno spazio rilevante all'interno dei programmi di sviluppo rurale.

Lo sviluppo competitivo del settore agro-alimentare, la capacità di assicurare redditi più elevati e occupazione, è importante sia per gli operatori, sia per la vitalità del territorio su cui operano. E' necessario, quindi, creare le condizioni perché la spesa in questo ambito di intervento sia più efficiente ed efficace.

Per quanto riguarda l'efficienza, la possibilità di articolare i piani finanziari per Asse consentirà all'interno dello stesso la compensazione tra misure che prevedono diverse modalità di erogazione della spesa, così come la semplificazione di alcune procedure (es.: sbocchi di mercato) renderà sicuramente più agevole l'attuazione delle misure. Tuttavia, va segnalato, come il permanere di meccanismi di "penalizzazione" dei programmi meno efficienti (regola n+2), in un contesto in cui le amministrazioni pubbliche stentano a trovare soluzioni operative, tenda inevitabilmente a favorire nelle scelte di programmazione quegli interventi che strutturalmente prevedono tempi di attuazione più brevi (in particolare, premi e indennità vs. investimenti aziendali e infrastrutturali).

Inoltre, è necessario evidenziare alcune difficoltà che ad oggi permangono (in mancanza di regolamenti attuativi) e che potrebbero condizionare l'efficienza generale dei programmi:

- se dovessero permanere le regole applicate nel corso dell'attuale programmazione nell'ambito dei Fondi strutturali (Reg. 1685/00), non sarebbe possibile rendicontare gli anticipi concessi ai destinatari finali. Questa limitazione, non prevista per il FEOGA Garanzia, rappresenterebbe un problema non indifferente per l'avanzamento della spesa di tutte quelle misure che prevedono la realizzazione di investimenti e, di conseguenza, per il soddisfacimento della regola n+2;
- le regole attuali sul FEOGA Garanzia prevedono controlli di primo livello "in campo" sull'universo dei progetti, rappresentando ovviamente un problema organizzativo per le amministrazioni regionali che li devono realizzare.

Per quanto riguarda l'efficacia degli strumenti a favore della competitività, l'impressione comune, che deriva dal monitoraggio e la valutazione dei programmi, è che molto può essere ancora fatto in particolare in termini di integrazione e concentrazione degli interventi.

Una prima riflessione deve essere fatta con riferimento alla maggiore integrazione che deve essere assicurata tra tutti gli interventi afferenti all'asse competitività. Il

Regolamento, infatti, mette a disposizione degli Stati membri diversi strumenti, non solo gli incentivi alle imprese, che adattati alle specificità settoriali e territoriali possono essere tutti utili al raggiungimento dell'obiettivo. Questa considerazione vale in primo luogo con riferimento al programma e alla sua strategia, che dovrebbe assicurare sia la coerenza tra tutti gli strumenti previsti per il miglioramento della competitività, sia le condizioni perché in fase di attuazione la coerenza venga assicurata una concentrazione/integrazione in una logica aziendale, in una logica di filiera, o anche territoriale. Uno stimolo importante nell'individuare idonei strumenti può venire dalla nuova misura sulla "cooperazione" che pur limitata a tematiche specifiche può rappresentare un'ottima opportunità per avviare nuove forme di partenariato nel settore agro-alimentare.

Per quanto riguarda l'occupazione giovanile in agricoltura, la presentazione di un Piano di miglioramento aziendale per la misura relativa all'insediamento dei giovani agricoltori può essere interessante a condizione che non diventi un mero esercizio formale, che allunga o complica la presentazione delle domande. In questo senso sarebbe importante che gli interventi a favore dell'occupazione giovanile in agricoltura non fossero limitati a questa misura, ma, come propongono i rappresentanti dei giovani agricoltori italiani ed europei, venissero ricompresi in un "pacchetto giovani" che favorisca l'utilizzo congiunto di più misure previste nel programma (CEJA 2005; OIGA, 2005). Le difficoltà maggiori potrebbero venire ovviamente dalle modalità di attuazione di questo pacchetto; tra le opzioni da prendere in considerazione c'è quella dei progetti integrati aziendali (PIA), che dovrebbero consentire all'agricoltore la presentazione di un unico progetto/domanda, in cui ricomprendere tutte le attività che interessano il progetto aziendale, dalla formazione, ai servizi, fino agli investimenti, che verrebbero poi finanziati a valere su più misure del regolamento, afferenti in primo luogo all'Asse I e, ove si ritenesse opportuno, anche a misure previste all'interno degli Assi II e III.

Un'attenzione particolare, inoltre, dovrebbe essere destinata al rapporto delle misure di incentivo agli investimenti con quelle finalizzate a migliorare la qualità dei prodotti agro-alimentari. Anche in questo caso bisognerebbe riflettere sulla possibilità di prevedere degli strumenti *ad hoc* per favorire una maggiore integrazione.

Una maggiore integrazione degli interventi lungo le filiere produttive o quella tra le misure per i giovani, può sicuramente rappresentare un passo in avanti per migliorare l'efficacia dell'azione dei diversi incentivi. Tuttavia, facendo riferimento alle questioni legate alla logistica è evidente che questo possa non essere

sufficiente. Se, infatti, la logistica è rappresentabile come “la gestione globale dei flussi, sia fisici che informativi, necessari per la produzione, trasformazione e distribuzione dei beni” (Lanini, 2004), è chiaro che l’integrazione debba essere ricercata a livelli più alti di quelli della singola filiera o del singolo programma. Molte delle azioni necessarie non riguardano solo investimenti, servizi o infrastrutture finanziabili dal FEASR; infatti, intermodalità, servizi di trasporto, nuove professionalità, ricerca sono ambiti di intervento in cui operano il FESR e il FSE. Risulta indispensabile, quindi, uno sforzo maggiore a livello strategico nazionale (PSN e QSN²) e regionale (PSR e diversi programmi della “coesione”), che non si limiti a enunciazioni di principio sulla possibile integrazione dei due ambiti di intervento, ma sia finalizzato a definire strategie e strumenti che possano rappresentare anche un segnale agli operatori su dove investire (territori, comparti, tecnologie) per affrontare al meglio la sfida competitiva.

Guardando, infine, alla completezza degli strumenti di intervento esistenti bisogna evidenziare come sia necessario prevedere delle forme di aiuto che consentano delle condizioni di accesso al credito più favorevoli in particolare per le aziende agricole. E’ necessario, quindi, da un lato, superare gli ostacoli e i vincoli che le Autorità di gestione hanno incontrato, in particolare nel rapporto con la Commissione europea, nell’attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria per il settore agricolo. Dall’altro, è anche necessario trovare delle modalità operative, ad esempio attraverso la realizzazione nell’ambito dei programmi di convenzioni con istituti bancari, che rendano più favorevoli, trasparenti e certi i rapporti, in tutte le direzioni, tra le Autorità di gestione, il credito e i beneficiari degli aiuti.

² *Piano strategico nazionale per le politiche di sviluppo rurale (PSN) e Quadro strategico nazionale per le politiche di coesione (QSN)*

CAPITOLO 5

I SERVIZI E IL CAPITALE UMANO

5.1 Le novità del Regolamento

L'Unione europea sta rilanciando la politica a favore dei servizi di sviluppo agricolo. In questo senso possono essere interpretate alcune scelte operate in attuazione della riforma della PAC di medio termine e quelle che l'UE si accinge ad assumere con la programmazione degli interventi a sostegno dello sviluppo rurale per il periodo 2007-2013.

La Riforma di Medio Termine, infatti, attraverso il regolamento (CE) 1782/2003, ha disposto che i Paesi membri istituiscano dei sistemi di consulenza entro il 2007, a cui gli agricoltori possono partecipare a titolo volontario. L'attività di consulenza deve riguardare al minimo i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

Per sostenere questo processo, il regolamento (CE) 1783/2003 ha introdotto la possibilità di concedere specifici aiuti a favore delle aziende che accedono ai servizi di consulenza, mediante l'inserimento di una nuova misura, "Rispetto delle norme", negli attuali PSR e POR.

Il nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 propone un approccio più completo, confermando quanto disposto dai precedenti regolamenti, ma ampliando il campo di azione dei servizi di consulenza agli obiettivi generali di miglioramento della competitività delle aziende e di sviluppo della conoscenza e del potenziale umano. Si tratta di una novità rispetto alla fase attuale che non prevede interventi organici in materia, ma si limita a promuovere iniziative di formazione e l'avvio di servizi di supporto alla gestione.

Elementi innovativi stanno anche nella collocazione delle misure sui servizi e nella articolazione degli interventi previsti. Infatti, aver inserito lo sviluppo della conoscenza e del potenziale umano fra gli interventi per la promozione della competitività del settore agricolo e forestale (Asse I), unitamente allo sviluppo del potenziale fisico e al miglioramento della qualità delle produzioni, è un'importante conferma del ruolo dei servizi quali strumenti di attuazione degli obiettivi di politica

tanto quanto gli interventi più direttamente rivolti alle strutture agricole e alle produzioni.

Inoltre, aver previsto insieme (art.20):

- le attività di formazione, le azioni informative e la diffusione della conoscenza scientifica e delle tecniche innovative;
- il ricorso ai servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali;
- l'avvio di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale;

consentirà di superare la frammentazione programmatoria registrata nel periodo 2000-2006 e di recuperare l'approccio sistemico degli interventi di servizio.

Considerando poi l'intero Regolamento, si può notare che anche nell'Asse III, "Diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita in ambiente rurale", sono previste misure che possono essere ricondotte a interventi di servizio. Infatti l'art. 52 prevede la possibilità di realizzare iniziative di formazione e informazione per gli operatori economici e misure finalizzate all'animazione dei territori e all'acquisizione di competenze volte a promuovere strategie locali di sviluppo.

5.2 Lo stato dell'arte

In Italia, sotto la spinta impressa dal Regolamento (CEE) 270/79 che aveva formato 2000 tecnici specializzati, i divulgatori agricoli, i servizi di sviluppo agricolo hanno avviato un processo di significativa espansione che, per le regioni del Sud, è proseguito con il sostegno finanziario dei Fondi strutturali UE (Quadri comunitari di sostegno 1989/1993 e 1994/1999) e, per le regioni del Centro-Nord, è stato promosso con risorse regionali.

Nel 2000¹ le regioni italiane potevano contare su sistemi dei servizi pubblici o misti (pubblico e privato/sociale) molto ricchi di iniziative e attività la gran parte delle quali avevano assunto carattere di stabilità e continuità. Se lo si volesse caratterizzare con pochi attributi si potrebbe dire che in questi anni è stato costruito un sistema specialistico/applicato, che ha investito molto nell'informazione, nei

¹ *L'INEA ha realizzato nell'ambito del Programma Operativo Multiregionale "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" – Obiettivo 1 (1994/1999), uno studio che ha analizzato i modelli organizzativi regionali i cui risultati sono stati pubblicati nel 2000.*

supporti tecnici (agrometeorologia, suoli, difesa, contabilità) e nella consulenza e che può contare su un'intensa attività di formazione a tutti i livelli (scolastica, quadri e professionale).

Negli ultimi anni, invece, con l'interruzione degli aiuti comunitari e al cessare dei vincoli posti dalla normativa in merito all'impiego dei divulgatori del reg. CE 270/79 (i soggetti pubblici e privati che gestivano la consulenza dovevano impegnarsi a impiegare sul territorio i divulgatori per 6 anni almeno), si è instaurato un generalizzato processo di ridimensionamento dei servizi.

La situazione attuale è caratterizzata da alcuni punti di forza:

- la presenza in ogni regione di un sistema dei servizi più o meno strutturato;
- una pluralità di soggetti pubblici e privati con competenze specifiche;
- una diffusa "cultura dei servizi" che permea sia le strutture pubbliche (assessorati, agenzie di sviluppo ecc.) che quelle private (Organizzazioni professionali, Associazioni dei produttori ecc.);
- la disponibilità di strutture di supporto anche di importante valore tecnologico.

Nello stesso tempo si evidenziano i seguenti punti di debolezza:

- una generalizzata esigenza di ripensare e promuovere una ristrutturazione dei modelli e/o una più efficace organizzazione dei servizi;
- una scarsità di risorse finanziarie;
- una tendenziale riduzione di risorse umane operanti nel campo dei servizi di sviluppo e/o la necessità di loro riqualificazione;
- un carente raccordo con le politiche di sviluppo agricolo e rurale delle Regioni;
- una scarsa implementazione di sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo.

Sostanzialmente è mancato, nell'ultimo quinquennio, un processo di aggiornamento e di rivitalizzazione dei servizi accompagnato da un naturale turnover del personale addetto. Oltre al mancato sostegno delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, si è anche diradato e affievolito il dibattito sull'argomento che in Italia negli anni 80 e 90 è stato molto intenso e stimolante.

5.3 Opportunità e criticità

L'occasione offerta dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale ai servizi di sviluppo agricolo italiani per affrontare il loro rinnovamento è quindi molto importante.

Due sono gli ordini di problematiche che dovrebbero essere affrontate, il primo riguarda più direttamente l'applicazione del Regolamento e di quanto dispone, il secondo attiene invece alcuni nodi strutturali che, se non risolti, potrebbero rendere l'azione dei servizi assai meno efficace.

Fra le questioni tecnico-procedurali, emergono alcuni aspetti relativi al campo di azione dei servizi, alla loro gestione organizzativa e all'utenza cui saranno rivolti.

Ruolo dei servizi nel prossimo periodo di programmazione – La prima scelta che ogni regione dovrà operare riguarderà l'individuazione degli obiettivi degli interventi di consulenza da promuovere (Zanni, 2005). Si potrà avere un approccio di minimo affidando ai servizi il compito di accompagnare le imprese verso una sempre maggiore adesione al principio di legalità con particolare riferimento alla normativa sulla condizionalità e sulla sicurezza del lavoro o si potrà decidere di affidare ai servizi, oltre che il precedente, anche il ruolo di supporto nelle scelte gestionali e produttive con l'obiettivo di promuovere la qualità e l'innovazione organizzativa e tecnologica. A seconda della scelta, la natura degli interventi da prevedere, i loro contenuti, la loro organizzazione, ma soprattutto l'investimento finanziario da assegnare saranno molto diversi.

Modelli organizzativi regionali - Questa nuova stagione di sostegno ai servizi di sviluppo sarà anche l'occasione per molte regioni di ripensare ai propri modelli organizzativi e di riformulare o modificare la normativa specifica. Gli aspetti da rinnovare, oltre agli obiettivi, sono i soggetti da coinvolgere e gli strumenti di intervento. Trattandosi di una politica pubblica di sostegno e di promozione dello sviluppo, il sistema da implementare sarà sicuramente pubblico, ma le regioni dovranno interrogarsi se affidarne l'attuazione soltanto ai soggetti privati presenti sul territorio o se affidare alcune competenze operative anche a soggetti pubblici o a partecipazione pubblica quali le Agenzie di sviluppo, le Comunità montane, i Consorzi di bonifica, ecc..

Riguardo agli strumenti, oltre al *monitoraggio e alla valutazione* di cui si è fatta ampia trattazione in un altro capitolo del presente documento, un importante elemento di prospettiva è la strutturazione del sistema di consulenza aziendale verso un *sistema qualità* che ne consenta la certificazione. L'esperienza della

Regione Veneto nell'ambito del PSR 2000-2006 ha portato ad individuare una serie di elementi indispensabili per questo obiettivo: servizio attivato per progetti; approccio organizzativo-gestionale orientato al sistema qualità (carta dei servizi, protocollo di consulenza, indicatori di realizzazione e di risultato ecc.); standardizzazione di procedure e parametri; tracciabilità iniziative e prestazioni di servizio; selezione progetti/soggetti; procedure di controllo.

Soggetti abilitati - Un aspetto nodale relativo al finanziamento del sistema della consulenza aziendale da parte della Commissione Europea riguarda i soggetti abilitati a erogare servizi alle imprese e/o ad essere beneficiari delle misure previste.

La questione può essere affrontata da vari punti di vista:

- occorre chiarire compatibilità e incompatibilità dei potenziali candidati a svolgere consulenza rispetto alle regole e alle procedure che garantiscono la terzietà di chi beneficia di un finanziamento rispetto a chi cura l'istruttoria amministrativa relativa al finanziamento stesso;
- è necessario fare in modo che tutti i soggetti che ne abbiano le competenze e la capacità possano usufruire dei finanziamenti previsti in coerenza con le regole della concorrenza, nella considerazione ulteriore che il confronto fra più soggetti stimola l'efficienza del servizio;
- è opportuno che le imprese si confrontino con interlocutori sì preparati dal punto di vista tecnico ed economico, ma anche dotati di un'esperienza e di una conoscenza dell'ambito locale che può derivare solo dalla consuetudine a svolgere una certa attività.

La creazione di liste di accreditamento potrebbe essere una soluzione intermedia fra il bando e l'assegnazione diretta (fra l'altro modalità non percorribile con le attuali procedure comunitarie). I requisiti tramite i quali selezionare i soggetti potrebbero essere:

- la qualità professionale dei tecnici;
- la presenza sul territorio (almeno distrettuale);
- la capacità di relazionarsi con altri soggetti del sistema;
- la possibilità di avviare la gestione di sistemi qualità (progettazione, tracciabilità, verifica, ecc.).

In mancanza di un mercato dei servizi vivace e partecipato (anche se con riferimento a finanziamenti pubblici), uno dei difetti più importanti dei soggetti tradizionali attualmente impegnati è quello di essere poco disponibili al cambiamento e, quindi, di essere scarsamente inclini ad adattare le proprie strutture e il proprio personale alle nuove richieste della politica. Inoltre, in alcuni casi essi non posseggono i requisiti tecnici per rispondere ad alcuni obiettivi che i nuovi regolamenti comunitari affidano ai servizi nel campo della condizionalità (direttiva nitrati, direttiva fanghi, ecc.) e della competitività (consulenza finanziaria, consulenza commerciale, ecc.).

Quali aziende coinvolgere - Poiché si ritiene poco probabile che i fondi a disposizione per le misure sui servizi siano in grado di rispondere alle esigenze di tutte le imprese agricole, sarà necessario individuare criteri e modalità per definire e circoscrivere il target, l'utenza delle suddette misure.

La scelta delle imprese è sicuramente una questione regionale, se non addirittura locale, in quanto dovrà tener conto degli obiettivi generali del documento di programmazione regionale, delle esigenze specifiche (strutture e produzioni) dell'agricoltura, dell'organizzazione e delle strategie dei sistemi dei servizi già operativi. Ad esempio, sarebbe logico pensare che le misure sui servizi siano utilizzate come "rinforzo" e supporto degli obiettivi di sviluppo e si rivolgano in modo privilegiato agli utenti dell'intera programmazione.

I criteri di selezione delle imprese potranno essere quelli classici, il reddito, il tipo di produzione e la sua entità oppure più innovativi cercando di cogliere le tipologie di contratti in cui si collocano, individuando la motivazione alla produzione, lo stile di conduzione aziendale, la tendenza all'innovazione (Zanni).

I servizi regionali in questa nuova fase, oltre alle questioni più tecniche poste dall'attuazione del regolamento, si trovano di fronte ad una serie di problemi strutturali ereditati dagli ultimi vent'anni di interventi che rendono il sistema meno flessibile e dinamico e quindi più lento ad adeguarsi ai nuovi obiettivi di sviluppo.

Partecipazione attiva (anche finanziaria) degli agricoltori – Nella maggioranza dei casi, anche i servizi di consulenza e di supporto più attivi, non instaurano con gli agricoltori un rapporto basato sulla compartecipazione e corresponsabilità di problemi e soluzioni. Quando esiste un buon rapporto è sempre fra il singolo consulente e il singolo agricoltore, raramente si instaura una rete di relazioni e di progetti con gli agricoltori visti come organizzazione economica e sociale.

La prassi consolidata prevede l'impostazione di interventi e/o di progetti anche complessi di consulenza e assistenza tecnica che sostanzialmente derivano dalla esperienza dei tecnici di zona, spesso consigliati da referenti scientifici inseriti in strutture di ricerca del territorio, che entrano in contatto con le imprese solo alla fine di un percorso di approfondimento e di verifica sperimentale. Il risultato in genere è un'applicazione a macchia di leopardo dell'innovazione o della produzione scientifica, quindi una scarsa incisività territoriale dell'intervento e il perpetrarsi di una "distanza" strutturale fra i soggetti che erogano servizi e gli imprenditori, distanza che è un importante ostacolo alla finalità fondamentale della consulenza: essere acceleratore di sviluppo.

Con questa impostazione organizzativa, si fa fatica a chiedere agli imprenditori di partecipare finanziariamente agli interventi di servizio che nella maggioranza dei casi sono totalmente a carico dell'istituzione pubblica che promuove l'intervento.

Alcune esperienze in corso di studio (INEA-Piemonte, 2003-2005) stanno evidenziando che se l'attività sperimentale e di consulenza si collega stabilmente ad una forma organizzativa delle imprese, in genere a quelle strutture che organizzano la produzione e ne supportano la commercializzazione (associazioni dei produttori, cooperative, ecc.) e se si instaura una prassi di confronto continuo in modo da far diventare le forme associative stesse committenti di innovazione e di servizi, il risultato rispetto al miglioramento tecnico ed economico del settore specifico (frutticoltura, allevamento ecc.), nel territorio è di gran lunga più esteso (rispetto al numero di imprese raggiunte) e più efficace (rispetto all'effetto economico raggiunto). Gli imprenditori, inoltre, sono molto più disponibili a partecipare agli oneri finanziari dell'intervento e in qualche caso a sostituirsi all'intervento pubblico di sostegno qualora venisse a mancare.

Collegamento stabile con le politiche di sviluppo - I servizi italiani, pur avendo sempre accompagnato le politiche di sviluppo, o meglio, pur collegando le proprie alterne fasi di forza e debolezza a momenti cruciali della politica agricola (si pensi alle Cattedre ambulanti, ai CATA della Cassa per il Mezzogiorno e agli interventi promossi negli ultimi 15 anni strettamente collegati alla crescita di importanza della politica strutturale nell'Unione Europea) sono stati quasi sempre poco utilizzati per l'attuazione delle stesse. Raramente le strutture preposte all'erogazione dei servizi vengono funzionalmente collegate ad un programma di sviluppo agricolo con un ruolo preciso (se non per essere beneficiari di qualche finanziamento); in genere non sono quasi mai rappresentate nei tavoli nei quali si decidono i contenuti degli

interventi di sviluppo, neanche risulta venga loro affidato un ruolo di monitoraggio o di rilevazione di dati e informazioni.

Dal versante dei servizi emerge che, mentre la loro programmazione generale (a livello regionale o di sede centrale della struttura) si richiama in maniera piuttosto fedele agli indirizzi di politica, più ci si avvicina al livello operativo locale, più gli elementi che determinano le scelte nelle attività di servizio riguardano le logiche interne alle strutture preposte e/o le preferenze professionali e culturali del personale. Queste due condizioni generano una sorta di circolo vizioso per il quale le politiche che l'hanno generata non utilizzano l'attività dei servizi, ma nemmeno la verificano o la valutano e quindi i servizi continuano a perseguire obiettivi autoreferenziali tendenti essenzialmente a giustificare l'esistenza delle strutture che li erogano² essendo sempre meno utili.

I nuovi regolamenti dell'UE dovrebbero essere l'occasione per rompere il suddetto circolo vizioso anche perché in essi è molto più chiaro che in passato il ruolo del sistema di consulenza quale strumento di attuazione della politica.

I presupposti sembrano essere positivi in quanto sia le regioni³ che il MIPAF⁴ hanno avviato iniziative di approfondimento e confronto che dovrebbero essere uno stimolo in tutte le direzioni per far uscire i servizi dall'isolamento.

Stabilizzazione della struttura tecnica sia dal punto di vista delle risorse tecnologiche che delle risorse umane – Nonostante la tradizione e il ruolo che il sistema dei servizi italiano può vantare nel tempo sia a livello nazionale che a livello regionale, esso è anche caratterizzato da una discreta instabilità e labilità delle risorse umane e strutturali. Un primo elemento che giustifica tale osservazione è l'elevato turnover del personale tecnico dedicato ai servizi che, in assenza di un ruolo specialistico ben definito (profilo professionale riconosciuto nei contratti di lavoro) e di una corrispondente carriera e/o miglioramento retributivo, nel tempo tende a optare per altri ruoli e compiti sia nella pubblica amministrazione che presso le organizzazioni di categoria. A questo aspetto si aggiunge che il personale che svolge consulenza alle imprese rischia di diventare rapidamente

² Naturalmente quello che si descrive è un fenomeno che ha numerose eccezioni. Tuttavia esse sono determinate da episodi di volontarismo o da modalità illuminate di procedere di alcune personalità.

³ MIPAF/Regioni - Programmi Interregionali 2003 -Programma Contenitore: Sviluppo Rurale – Azione: Servizi di sviluppo.

⁴ Il MIPAF, nell'ambito delle attività per la definizione del Piano strategico nazionale, ha intenzione di costituire uno specifico Tavolo istituzionale di confronto.

obsoleto data la mutevolezza del quadro politico, degli obiettivi di sviluppo e quindi, dei contenuti e della metodologia di conduzione dei programmi. E' quindi necessario provvedere a periodici reclutamenti di personale e a continue iniziative di riqualificazione della figura professionale. Quando questo non avviene, i sistemi dei servizi regionali rischiano o di essere carenti delle risorse umane che diano concretezza agli interventi oppure di avere personale improvvisato e poco preparato.

Circa le risorse strutturali le problematiche legate ad una loro instabilità sono ancora più vincolanti in quanto una moderna rete di consulenza non può prescindere dall'utilizzare i supporti tecnologici e gli strumenti diagnostici e di analisi che rendono più razionali e sicuri i contenuti e l'impostazione della consulenza stessa. Nelle regioni italiane questo compito è demandato alle strutture pubbliche con ruoli tecnici come le Agenzie per i servizi di sviluppo in modo da garantire che la produzione di dati e informazioni utili alla consulenza sia realizzata da un soggetto super partes. Tuttavia, queste strutture mancano spesso della snellezza e della rapidità di azione necessarie per dare risposte tempestive ai problemi emergenti rischiando, a volte, di vanificare gli stessi scopi per cui sono state create.

Una maggiore stabilizzazione delle risorse dedicate al sistema dei servizi, a parere di chi scrive, potrebbe anche prescindere da una loro istituzionalizzazione e assorbimento in apparati pubblici poco agili, basterebbe invece acquisire la prassi culturale e procedurale di renderli strumenti di affiancamento delle politiche di sviluppo dell'agricoltura e di riservare ad essi una quota percentuale dell'investimento totale come per altro accade in molti Paesi europei (Francia).

CAPITOLO 6

LA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRICOLI E AGRO-ALIMENTARI

6.1 Le novità del Regolamento

Negli ultimi anni si è assistito a un graduale rafforzamento della politica della qualità e dell'integrazione della questione ambientale nell'ambito della PAC. Diverse cause hanno concorso al consolidamento di tale processo da parte dell'UE, che ha cercato di rispondere, innanzitutto, al malcontento della società, non più propensa a sostenere finanziariamente un settore sempre meno importante, in termini di occupati e di valore aggiunto, nelle economie dei paesi sviluppati, a forte impatto sull'ambiente e non sempre garante della sicurezza e della qualità dei prodotti alimentari.

In secondo luogo, la tendenza all'allineamento dei prezzi del mercato interno a quelli del mercato mondiale, conseguente alla riduzione della garanzia di prezzo, ha implicato la necessità di individuare nuovi vantaggi competitivi, basati non più sul prezzo e neanche su un basso costo della manodopera, su cui i paesi industrializzati difficilmente possono contare, ma soprattutto su un più elevato livello qualitativo dei prodotti alimentari, che, quindi, va incentivato.

Il miglioramento della qualità dei prodotti, infine, risponde alla necessità di orientare maggiormente le produzioni agricole al mercato, caratterizzato da una domanda sempre più segmentata e attenta alle caratteristiche qualitative dei prodotti agroalimentari.

Agli inizi degli anni '90, pertanto, nell'ambito del processo di revisione della PAC, l'UE ha approvato i regolamenti che disciplinano il riconoscimento delle denominazioni di origine protette (DOP), delle indicazioni geografiche protette (IGP) e delle specialità tradizionali garantite (STG)¹ e la produzione di prodotti biologici e introdotto le misure di accompagnamento, dirette soprattutto a garantire la salvaguardia ambientale, connotando in modo più preciso il profilo della politica della qualità e di quella ambientale nel settore agroalimentare.

¹ Il riconoscimento di DOP e IGP è regolamentato dal Reg. (CEE) 2081/92, mentre quello delle STG dal Reg. (CEE) 2082/92.

In particolare, alla politica di sviluppo rurale, nell'ambito della quale si perseguono obiettivi a carattere settoriale, territoriale e ambientale, è stato affidato il compito di migliorare la competitività delle aziende e delle aree rurali e di salvaguardare l'ambiente, per cui la qualità dei prodotti è annoverata tra gli elementi su cui far leva nel perseguire tali obiettivi e pertanto da sostenere mediante opportune misure.

Le misure attualmente previste nell'ambito dell'attuale programmazione sul sostegno allo sviluppo rurale e specificamente rivolte ai prodotti di qualità sono tre, quali:

- commercializzazione dei prodotti di qualità e creazione di sistemi di qualità (misura m);
- il sostegno agli agricoltori per la partecipazione a sistemi di qualità (misura z);
- promozione dei prodotti di qualità (misura aa).

Le ultime due sono state introdotte a seguito della Revisione di medio termine della PAC (2003), ripristinando la possibilità di realizzare interventi di promozione, consentiti nella fase di programmazione 1994-'99. Anche se gli interventi diretti alla creazione di sistemi di qualità non erano esplicitamente previsti nella versione originaria della misura m), alcune regioni li hanno comunque finanziati nell'ambito di tale misura.

Il nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013, invece, destina un intero sotto-asse alle misure volte a migliorare la qualità della produzione agricola e dei prodotti, includendovi solo le nuove misure relative ai sistemi di qualità e quella che, nell'attuale programmazione, afferisce a uno specifico capo del Regolamento, "Rispetto delle norme", diretta al sostegno degli agricoltori che devono adeguarsi alla normativa recentemente introdotta nella legislazione comunitaria in materia di protezione dell'ambiente, salute pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro.

Quest'ultima misura, "adeguamento agli standard derivanti dalla legislazione comunitaria", è stata giustamente associata alle misure dirette al miglioramento della qualità della produzione agricola e dei prodotti, sebbene faccia essenzialmente riferimento alla soddisfazione di un bisogno primario, diverso da quello di natura accessoria su cui poggiano i sistemi di qualità, dove il livello qualitativo dovrebbe andare oltre quello che garantisce la salute di uomini, piante e animali e la salubrità dell'ambiente.

Il nuovo Regolamento, invece, non contempla più la misura diretta alla commercializzazione dei prodotti di qualità e alla creazione di sistemi di qualità. Nell'attuale fase di programmazione, l'interpretazione di questa misura in senso molto ampio ha consentito di finanziare diverse tipologie di intervento, finalizzate a:

- migliorare le caratteristiche dei prodotti di qualità;
- supportare la certificazione di prodotti o sistemi di gestione aziendali;
- facilitare l'organizzazione dei produttori in forme associative e strutture collettive di vario genere;
- valorizzare i prodotti di qualità;
- realizzare campagne di educazione nei confronti dei consumatori in tema di prodotti di qualità.

Nello specifico, gli interventi previsti sono non sempre riconducibili ai prodotti di qualità e, pertanto, attivati più o meno propriamente, come nel caso dell'implementazione di sistemi di gestione aziendali (per la qualità e ambientali) o di tracciabilità e HACCP, destinati a garantire non tanto la qualità di un prodotto, quanto la sicurezza degli alimenti. Tali interventi, insieme alla creazione di sistemi di qualità, alla realizzazione di ricerche di mercato e alla costituzione, all'avviamento e/o all'ampliamento di forme associative (cooperative agricole, associazioni di produttori, gruppi di imprese, consorzi di tutela) - azione sempre collegata, comunque, al miglioramento della qualità dei prodotti - non dovrebbero trovare più finanziamento tra le future misure di sviluppo rurale. In avvenire, quindi, solo alcuni interventi attivati nell'attuale programmazione saranno finanziabili mediante l'attuazione di altre misure, non esplicitamente dirette alla qualità. Si tratta delle azioni dirette a:

- la ideazione, la progettazione e lo sviluppo di prodotti, che potranno trovare finanziamento, nei casi opportuni, nell'ambito della misura sulla cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie;
- l'utilizzo di consulenze e servizi simili, per i quali già con la MTR è stata introdotta una misura specifica, mantenuta anche nel nuovo regolamento;
- l'organizzazione di sistemi innovativi di commercializzazione, l'allestimento di spazi vendita, esposizioni permanenti, ecc. e il miglioramento della presentazione dei prodotti, che possono essere previsti nell'ambito della misura volta all'accrescimento del valore aggiunto delle produzioni primarie.

Oltre che sulla gamma degli interventi potenzialmente finanziabili, l'eliminazione della misura sulla commercializzazione dei prodotti di qualità ha delle conseguenze sulle tipologie di beneficiario, nel futuro limitate ad agricoltori e associazioni di produttori. Attualmente, infatti, a seconda della tipologia di azione e della regione considerata, numerosi altri soggetti possono beneficiare del sostegno, come imprese di trasformazione singole o associate, consorzi, associazioni di produttori, organismi di certificazione, GAL, collettività rurali, soggetti pubblici.

Per quanto riguarda i sistemi di qualità, invece, analogamente a quanto stabilito dal Reg. (CE) 1783/2003, il nuovo regolamento distingue quelli comunitari da quelli riconosciuti dagli Stati membri. Tuttavia, mentre i primi sono dati per scontati, riferendosi ai prodotti con DOP, IGP, STG e biologici e ai vini di qualità prodotti in regioni determinate (VQPRD)², per i secondi non sono definiti i criteri che questi devono soddisfare, così come si verifica nell'attuale fase di programmazione. I nuovi criteri, pertanto, saranno individuati in seno al futuro Comitato di Sviluppo rurale.

Sebbene non faccia parte dell'Asse Competitività, anche la misura agroambiente rientra tra le misure dirette al miglioramento della qualità dei prodotti, ma solo limitatamente all'azione volta al sostegno dell'adozione di tecniche di coltivazione e di allevamento biologici e a quelle dirette alla salvaguardia di razze animali minacciate di estinzione e di cultivar soggette a erosione genetica, qualora queste o i loro prodotti siano impiegati nella realizzazione di sistemi di qualità.

Il nuovo regolamento, inoltre, stabilisce che i sistemi di qualità possono riferirsi solo ai prodotti agricoli destinati al consumo umano e specificati nell'allegato I al Trattato che istituisce la Comunità europea, quali i prodotti del suolo e dell'allevamento così come quelli di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti (art. 32)³.

In generale, il legislatore comunitario sembra aver operato una sorta di razionalizzazione in tema di sviluppo dei prodotti di qualità e tolto, quindi, eventuali margini di libertà ai responsabili della programmazione nell'individuazione degli interventi da realizzare, riconducendo a precise tipologie le azioni finanziabili in tale

² *Nel caso dell'Italia, i VQPRD si identificano con quelli DOC e DOCG.*

³ *Il Reg. (CE) 1783/03, alla misura sulla promozione dei prodotti agricoli, dà spazio solo apparentemente al sostegno di tutti i prodotti agro-alimentari. Infatti, limitando il sostegno ai soli sistemi finanziabili nell'ambito della misura sulla partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità e scelti dagli Stati membri, non include di fatto i prodotti di seconda trasformazione.*

ambito, limitando agli operatori del settore agricolo la possibilità di accedere ai finanziamenti e confermando i soli prodotti agricoli come potenziali sistemi di qualità.

Dovendo stabilire a livello nazionale o regionale quali sistemi di qualità, comunitari o nazionali, possono costituire oggetto del sostegno, inoltre, viene confermata la necessità che gli Stati membri o le Regioni mettano a punto oculature strategie anche in tema di sviluppo di sistemi di qualità, che, nel caso di prodotti con denominazione o indicazione di origine, ad esempio, si traduce in una territorializzazione degli interventi, al fine di aumentarne il livello di efficacia. Ciò risulta importante soprattutto nel prossimo periodo di programmazione, in cui probabilmente si assisterà a una riduzione delle risorse a sostegno dello sviluppo rurale, rendendo necessaria una maggiore concentrazione delle risorse su specifici obiettivi territoriali e/o di filiera.

6.2 Lo stato dell'arte

All'inizio dell'attuale fase di programmazione, l'unica misura specifica per la qualità che poteva essere attivata era la m), prevista da tutte le regioni tranne che dalla Provincia Autonoma di Trento. Tuttavia, le risorse pubbliche destinate al finanziamento di tale misura sono molto esigue, 131 milioni di Euro, rappresentando circa l'1% di quelle complessivamente attribuite allo sviluppo rurale, escluso il LEADER+. Oltre che per l'esiguità delle risorse, l'attuazione della misura si contraddistingue anche per una bassa capacità di spesa, pari a circa il 18%, contro il 57% relativo ai PSR e ai POR considerati nel loro complesso. Si comprende, quindi, come l'attuazione della misura di commercializzazione dei prodotti di qualità abbia incontrato alcune difficoltà, per ragioni variabili anche a seconda della tipologia di intervento realizzata, come:

- difficoltà di tipo gestionale, legate all'innovatività e/o alla complessità degli interventi previsti;
- costo della certificazione, non sempre compensato dal riconoscimento di un più elevato valore aggiunto da parte del mercato;
- scarsa rispondenza degli interventi previsti alle esigenze degli operatori del settore agro-alimentare;

- mancanza di un'attività di animazione e informazione adeguata per sensibilizzare gli operatori circa i vantaggi che potrebbero derivare dal potenziamento delle produzioni di qualità;
- mancanza di una strategia diretta a migliorare la commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità integrata, strutturata e radicata nell'impianto programmatico dei diversi POR e PSR.

Questo ultimo tipo di ostacolo è connesso anche alla costruzione di filiere della qualità, tramite l'attivazione di tutte le misure che possono contribuire, in modo più o meno diretto, al miglioramento del livello qualitativo dei prodotti, alla loro commercializzazione e al loro collocamento sul mercato. In aggiunta alle misure concernenti la realizzazione di investimenti nelle aziende agricole e in quelle di trasformazione, la formazione degli operatori del settore, la conservazione dell'ambiente, la fornitura di servizi di assistenza e consulenza, infatti, altre misure possono concorrere al conseguimento di tale obiettivo, sebbene in modo mediato. Si tratta soprattutto di quelle a carattere territoriale, quali diversificazione di attività aziendali e delle aree rurali, servizi all'economia e alla popolazione rurale, rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale, tutela dell'ambiente che, rendendo più attrattivo il territorio, influiscono positivamente sullo sviluppo e sulla commercializzazione di specifici prodotti di qualità.

Tabella 6.1 - Misura m), PSR e POR. Stato di attuazione al 31.12.2004 (meuro)

		Spesa programmata al 2000	Spesa programmata al 2004	Spesa erogata 2000-2004	Capacità di spesa
Regioni	Misura m)	71,79	58,46	13,38	22,9
fuori	Totale PSR	6.673,39	6.634,74	4.749,85	71,6
obiettivo 1	% misura m) / Tot.	1,1	0,9	0,3	
Regioni	Misura m)	65,28	72,47	10,67	14,7
obiettivo 1	Totale (POR+PSR)	7.160,96	7.717,78	3.374,93	43,7
	% misura m) / Tot.	0,9	0,9	0,3	
	Misura m)	137,07	130,93	24,05	18,4
Italia	Tot. Sviluppo rurale	13.834,35	14.352,52	8.124,78	56,6
	% misura m) / Tot.	1,0	0,9	0,3	

Fonte: Elaborazioni su dati POR, PSR, MiPAF-AGEA

Attraverso la fissazione di priorità agli agricoltori che aderiscono a sistemi di qualità, inoltre, anche misure come insediamento dei giovani agricoltori, che manifestano una maggiore propensione a introdurre innovazioni in azienda e a diversificare le attività, ad esempio, possono dare un apporto al conseguimento dell'obiettivo qualità.

Chiaramente, il ricorso a un pacchetto più o meno ampio di misure dipende dagli obiettivi che si vogliono conseguire per singoli sistemi di qualità e, quindi, dalle relative strategie adottate, sostanzialmente di filiera o di sviluppo complessivo del territorio di origine del prodotto, dove questo ultimo può rappresentare l' "elemento significativo di attrazione e valorizzazione per una gamma differenziata di beni e servizi localizzati nell'area rurale" (Pacciani et al., 2001, p. 249) o anche l'elemento cardine e unificatore della strategia di sviluppo territoriale individuata, se fattore identitario per l'insieme degli operatori locali (Pacciani et al., 2001, Marescotti, 2002).

Nell'attuale programmazione, l'obiettivo di miglioramento della qualità dei prodotti, sia per soddisfare una domanda di beni alimentari sempre più complessa, sia per assicurare un vantaggio competitivo agli agricoltori, nonché un maggiore valore aggiunto alla relativa produzione, è perseguito da tutte le Regioni. Ciononostante, la strategia adottata a questo fine appare scarsamente incisiva, a causa non solo del ridotto livello di risorse pubbliche destinate alla misura m), ma anche all'assenza di una qualsiasi forma di integrazione di tutte le misure che, tra gli obiettivi specifici, includono il miglioramento della qualità dei prodotti alimentari, definito in modo più o meno generico. Alcune Regioni, infatti, hanno attivato fino a sei misure che, come obiettivo specifico, prevedono anche questo, ma senza un disegno e una struttura unitari che ne rafforzino l'efficacia. Solo a livello locale, tramite l'implementazione di progetti integrati, è stata sviluppata la filiera di specifici sistemi di qualità, come ad esempio quello del suino nero di Calabria.

Nessuna Regione, inoltre, ha attivato le nuove misure sulla qualità derivate dalla MTR, a causa, da un lato, dell'ampia interpretazione data alla misura m), che, come già visto, ha sostenuto anche la partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità, e, dall'altro, della ridotta disponibilità di risorse non ancora impegnate, in fase di riprogrammazione dei PSR⁴.

⁴ *Le misure sulla qualità introdotte dalla MTR, diversamente dalla m), devono essere attivate nell'ambito dei PSR, anche nel caso delle regioni obiettivo 1.*

Un discorso a parte va fatto per l'azione relativa all'adozione di tecniche di agricoltura biologica nell'ambito della misura agroambiente, la determinante più influente sul numero delle aziende biologiche italiane, che evidenzia una sensibile contrazione, dopo un picco registratosi nel 1999. Le ragioni che hanno determinato una simile riduzione sono diverse e riconducibili soprattutto alle attuali condizioni di ammissibilità per l'adesione al regime agroambientale più severe e ai sistemi di controllo più rigidi rispetto a quelli stabiliti in attuazione del Reg. (CE) 2078/92 e alle caratteristiche del mercato e dei canali di commercializzazione.

Nel caso del commercio al dettaglio, infatti, ai prodotti biologici non sempre viene riconosciuta una qualità superiore e, quindi, corrisposto un prezzo alla produzione più elevato rispetto a quello dei prodotti ottenuti con tecniche agricole convenzionali. Là dove questo accade, soprattutto presso la GDO, invece, i prezzi al consumo dei prodotti biologici sono proibitivi per la maggior parte dei consumatori⁵, anche in ragione di un maggior margine⁶ praticato dalla catena distributiva per compensare la minore domanda di tali prodotti, esposti su uno scaffale potenzialmente destinabile ai prodotti più richiesti. A ciò si aggiungono la ridotta dimensione di numerose aziende biologiche e l'assenza, in numerose aree, di associazioni di produttori biologici e di strutture comuni di stoccaggio, condizionamento e confezionamento in regola con le norme igienico-sanitarie o punti vendita, che potrebbero facilitare l'immissione sul mercato dei prodotti biologici. A tale situazione, le Regioni non hanno saputo rispondere con strategie che non solo si preoccupino di incentivare la produzione di prodotti biologici, ma che individuino anche la strada per collocare sul mercato quanto prodotto a prezzi relativamente più elevati, ma comunque accessibili ai consumatori.

6.3 Opportunità e criticità

Lo sviluppo di sistemi di qualità, comunitari o nazionali, costituisce una delle soluzioni di eccellenza più spesso menzionate per risolvere i problemi più gravi che caratterizzano l'agricoltura italiana come l'elevata competitività dei prodotti provenienti dall'estero, il diffuso individualismo e isolamento dei produttori,

⁵ *Da un'indagine della SWG risulta che la maggior parte dei consumatori (57%) non acquista prodotti biologici perché sono troppo cari.*

⁶ *Margine = (prezzo di vendita - prezzo di acquisto) / prezzo di vendita.*

l'estrema polverizzazione del tessuto produttivo e il forte impatto dell'agricoltura sull'ambiente.

Sebbene il miglioramento della qualità dei prodotti non possa far fronte a tutte le carenze del settore agricolo, tale obiettivo, se perseguito con strategie adeguate, contribuisce a rafforzare la posizione degli agricoltori italiani sui mercati regionali, nazionale, e internazionale, mediante l'acquisizione di specifici vantaggi competitivi, e a ridurre l'impatto negativo sull'ambiente, rispondendo alle aspettative di consumatori e società.

In tale contesto, la politica di sviluppo rurale può giocare un ruolo determinante purché effettui delle scelte coraggiose, concentrando i propri sforzi su un numero limitato di obiettivi e, nel caso dei prodotti di qualità, individui i sistemi di qualità cruciali nello sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali e strategie differenziate a seconda delle loro caratteristiche. Queste, infatti, dipendono da una serie di variabili interrelate, quali:

- il legame con le tradizioni (STG), il territorio di produzione (DOP, IGP, DOC, DOCG) o l'assenza di simili legami, sopperita da un più elevato livello di genuinità e salubrità (prodotti biologici);
- le quantità prodotte o potenzialmente producibili;
- il mercato a cui ci si vuole rivolgere - locale, regionale, nazionale e/o internazionale;
- la scelta tra filiera corta o lunga;
- i canali commerciali che si vogliono utilizzare e/o potenziare;
- la dotazione di strutture di stoccaggio, condizionamento e confezionamento locali e/o regionali;
- lo sviluppo del prodotto solo in un'ottica di filiera o anche territoriale e, in tal caso, congiuntamente ad altri beni e servizi o isolatamente;
- le caratteristiche del tessuto produttivo nei diversi comparti agroalimentari;
- l'intenzione o meno di sviluppare specifici comparti, influenzata soprattutto da eventuali carenze di offerta sui mercati regionali o nazionali o dal maggiore impatto sul settore primario o sul territorio di un comparto piuttosto che di un'altro.

Riguardo a questo ultimo punto e con riferimento ai prodotti biologici, l'offerta di numerose produzioni vegetali⁷ risulta ancora inadeguata rispetto alla potenziale domanda, per cui sarebbe opportuno concentrare i finanziamenti a loro favore, anche con strategie che travalichino i territori regionali.

Molteplici sono gli strumenti messi a disposizione dal legislatore comunitario per sviluppare una filiera della qualità nei suoi diversi aspetti o per favorire l'integrazione tra misure attorno a questo specifico tema, compreso il LEADER, adesso incluso nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale, e il sostegno alla costituzione e al funzionamento di partenariati pubblici-privati diversi dai GAL per l'attuazione di strategie di sviluppo locale. Nell'attuale fase di programmazione, ciò si è verificato con la misura introdotta dalla MTR, diretta a sostenere la gestione di strategie integrate di sviluppo rurale con l'ausilio di partenariati locali, comunque attivata solo da Campania e Calabria.

Una nuova opportunità, inoltre, viene dalla misura a sostegno della cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agroalimentare tra agricoltori, industria di trasformazione e/o terze parti, che può contribuire, insieme alla messa a punto di prodotti di qualità, allo sviluppo del capitale sociale e, quindi, a migliorare il dialogo e le forme di organizzazione tra i vari soggetti che operano lungo una stessa filiera e/o in una stessa area. Un'altra variabile fondamentale da considerare, quindi, è costituita dal livello di sviluppo della dimensione sociale e istituzionale del territorio in cui si interviene, che influisce sulla gamma di interventi che è necessario attivare. Tale variabile, infatti, costituisce una condizione essenziale per rendere flessibile l'intero sistema di produzione e commercializzazione, che implica la necessità di porre attenzione non solo sul processo tecnico di produzione e sulle condizioni organizzative delle imprese, ma anche sulle relazioni localizzate tra gli agenti del sistema, di natura sia orizzontale che verticale (Pacciani et al., 2001)⁸.

⁷ Ad esempio, frumento e prodotti derivati, olio di oliva, zucchine, fagioli freschi e secchi, mele, pere, pomodoro da mensa e da industria, lattuga, piselli freschi, lenticchie, albicocche e pesche (Pinton, R., comunicazione effettuata nell'ambito del seminario La sostenibilità dell'Agricoltura Biologica. Valutazioni economiche, ambientali e sulla salute umana, Progetto di ricerca SABIO, INEA, 27 giugno 2005).

⁸ Ciò ha portato anche ad affermare che "con il tempo, si registra un passaggio fondamentale: non è più il prodotto in sé a generare vantaggio competitivo [...], ma sono le caratteristiche del sistema organizzativo generatosi nel tempo all'interno dell'area produttiva a determinare la riconoscibilità del prodotto sul mercato, perpetuandone la sua tipicità" (Pacciani et al., 2001).

Strumenti più *soft* per garantire una maggiore integrazione tra misure, infine, possono essere costituiti da un sistema di premi differenziati e priorità agli operatori che, attraverso il sostegno ricevuto, partecipano alla creazione di una filiera delle qualità, sia nell'ambito di una singola misura⁹, che mediante l'adesione a una molteplicità di misure di sviluppo rurale attivate con il programma.

In generale, quindi, le diverse misure di sviluppo rurale dovrebbero consentire di "seguire" il prodotto dalla fase produttiva fino al suo collocamento sul mercato finale, contribuendo ad assicurare prezzi vantaggiosi per il produttore di base e l'eventuale trasformatore ed evitando che tutti i prodotti di qualità diventino indistintamente prodotti di élite, accessibili solo a una fascia ristretta di consumatori, come si verifica nel caso del biologico, soprattutto se venduto presso la GDO.

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, riducendo la gamma di misure specifiche sulla qualità, in un certo senso induce gli Stati membri e le Regioni a canalizzare i propri interventi lungo specifiche linee di azione; al contempo, tuttavia, rende disponibili tutti gli strumenti necessari, in termini sia di misure che di modalità di attuazione, allo sviluppo di una strategia integrata di filiera e/o territoriale.

E' in fase di programmazione e di attuazione, pertanto, che si determinano le basi per il successo di una strategia diretta a potenziare specifici sistemi di qualità. Oltre alla necessità di definire un disegno e una struttura unitari, che illustrino chiaramente il contesto in cui gli operatori si muoveranno, gli obiettivi che collettivamente si devono perseguire e le adeguate procedure di attuazione, occorre considerare due elementi fondamentali.

Il primo riguarda il coinvolgimento della base produttiva in fase di programmazione, specialmente tramite le associazioni di categoria che dispongono di una rete capillarmente diffusa sul territorio e gli enti e gli operatori locali (Province, Comunità montane, GAL, ecc.). In fase di negoziazione e di elaborazione dei programmi, infatti, tali soggetti devono farsi portavoce delle istanze provenienti dalle diverse aree di ogni singola regione e/o da specifici comparti, così da

⁹ *Un simile approccio è stato adottato dalla Regione Sardegna che, nell'ambito dell'azione relativa all'agricoltura biologica, prevede, ad esempio, l'attribuzione di una priorità agli agricoltori che partecipano a forme associate di trasformazione e commercializzazione di prodotti biologici e un premio di importo superiore agli imprenditori che conferiscono almeno il 50% dei propri prodotti certificati a imprese di trasformazione.*

prevedere interventi calibrati sulle reali esigenze del settore agricolo e delle aree rurali.

Soprattutto nel caso del biologico, inoltre, occorre un maggiore coordinamento tra Regioni, in vista della necessità di creare un'offerta equilibrata, che sopperisca a eventuali carenze a livello nazionale, considerando la destinazione anche internazionale dei prodotti, di promuovere la ricerca e l'innovazione e di mettere a punto strategie di promozione dei prodotti biologici coerenti o persino congiunte a livello nazionale, così da rafforzarne l'efficacia.

LA GESTIONE DEL TERRITORIO

CAPITOLO 7

GLI INTERVENTI A FAVORE DELL'AGROAMBIENTE

7.1 *Le novità del Regolamento*

L'importanza che il nuovo regolamento attribuisce alla dimensione ambientale dello sviluppo rurale viene confermata dal peso che a questa viene assegnato in termini sia qualitativi che finanziari. Una particolare attenzione agli effetti ambientali degli interventi attraversa in modo orizzontale tutto il regolamento accordando, in linea generale, una preferenza agli interventi che producono effetti ambientali positivi e/o vengono realizzati secondo modalità ecocompatibili; inoltre, al miglioramento dell'ambiente e del territorio viene dedicato un intero asse di intervento (Asse II), a cui viene attribuita una *soglia minima di spesa* pari al 25% delle risorse finanziarie disponibili.

L'enfasi posta dal nuovo regolamento alla dimensione ambientale segna lo sforzo dell'Unione Europea nella realizzazione della strategia di Lisbona nel più ampio contesto dello sviluppo sostenibile, secondo quanto definito dal Consiglio europeo di Göteborg. L'intento che l'Europa si pone è quello di perseguire in modo equilibrato la crescita economica, la coesione sociale e l'uso sostenibile delle risorse ambientali creando e sfruttando le sinergie tra queste tre dimensioni. Accogliere la sfida si traduce, tra l'altro, nella definizione di obiettivi di lungo periodo condivisi da tutte le politiche comunitarie e nell'adozione di un nuovo approccio alla politica ambientale basato su: *l'integrazione* della dimensione ambientale in tutte le altre politiche; *l'attuazione* che assicuri da un lato il rispetto delle norme ambientali e, dall'altro, l'ammodernamento del quadro normativo; *l'informazione* e la conoscenza come base della politica ambientale per accrescerne l'efficienza (Commissione delle Comunità europee, 2003). Questi principi li ritroviamo nel nuovo regolamento per lo sviluppo rurale, inseriti in un più ampio contesto strategico finalizzato allo sviluppo sostenibile delle aree rurali (Commission of the European Communities, 2005). In particolare, gli orientamenti strategici per lo sviluppo rurale assegnano all'Asse II il ruolo di perseguire le priorità ambientali - lotta ai cambiamenti climatici, tutela della biodiversità e della qualità dell'acqua¹ – attraverso misure che contribuiscano ad implementare la rete

¹ Si tratta delle priorità individuate nel Sesto programma comunitario di azione per l'ambiente.

Natura 2000, la Direttiva Quadro sulle Acque e a raggiungere gli obiettivi fissati nel Protocollo di Kyoto per la riduzione dei cambiamenti climatici.

In questo capitolo è approfondito l'esame delle misure legate all'uso sostenibile del territorio agricolo - ovvero i pagamenti agroambientali, i pagamenti per il benessere degli animali, il sostegno ad investimenti non produttivi e i pagamenti per le aree soggette a vincoli ambientali - mentre le misure per le aree svantaggiate e per l'uso sostenibile delle aree forestali saranno esaminate nei successivi due capitoli. In generale si tratta di misure già contemplate nell'attuale programmazione per lo sviluppo rurale, ma non mancano alcune interessanti novità finalizzate ad un aumento dell'efficienza della spesa e, soprattutto, dell'efficacia degli interventi.

La misura relativa ai pagamenti agroambientali, anche nella nuova fase di programmazione, dovrebbe rappresentare l'intervento principale a favore dell'ambiente. Ed è anche quella che è stata maggiormente arricchita di contenuti innovativi.

Innanzitutto, viene ampliata la base dei potenziali beneficiari: gli interventi vedono come protagonista il *land manager* che potrà essere l'agricoltore stesso, sempre più investito di un ruolo "multifunzionale", ma anche un soggetto diverso che abbia titolo per poter effettuare alcuni degli interventi previsti.

Sono stati stabiliti nuovi *criteri di ammissibilità* per i pagamenti agroambientali e del benessere degli animali. Gli impegni degli agricoltori dovranno, infatti, superare gli standard della condizionalità previsti dal Reg. 1782/03, altri requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale e per le misure agroambientali, anche specifici requisiti minimi per i fertilizzanti e i prodotti fitosanitari. In definitiva, è stata messa da parte la normale buona pratica agricola e zootecnica, punto di riferimento utilizzato nell'attuale programmazione.

Tra i criteri per il calcolo dei premi è stata introdotta la possibilità, ove necessario, di includere i *costi di transazione*² e, nel contempo, è stata eliminata la necessità di fornire un incentivo. Questa modifica, se da un lato potrebbe favorire una maggiore diffusione delle misure proprio perché consente di tenere conto di costi che in passato potevano rappresentare una barriera all'accesso, dall'altro introduce un

² *La letteratura economica definisce "costi di transazione" l'insieme dei costi sostenuti dai soggetti coinvolti nello scambio di un bene allo scopo di definire, controllare e completare una transazione, imputabili sia ai soggetti privati sia all'agenzia pubblica. I costi privati sono riconducibili a: la ricerca di informazioni sulle azioni proposte dall'amministrazione pubblica; la negoziazione dei termini del contratto; il monitoraggio del rispetto delle condizioni contrattuali (Falconer e Whitby, 1999).*

certo grado di ambiguità per l'indeterminatezza delle tipologie di costi ammessi. Diventa pertanto opportuno definire con precisione le tipologie di costi che possono essere ammessi come costi di transazione.

Un'altra novità è rappresentata dalla *durata degli impegni* che è stata estesa da un minimo di cinque a sette anni al fine di aumentarne l'efficacia ambientale. Le caratteristiche del sistema ambientale sono infatti tali da subire variazioni a seguito di interventi agroambientali soprattutto nel medio-lungo periodo.

In un'ottica di vincolo di bilancio, per la prima volta viene offerta la possibilità, qualora sia ritenuto opportuno, di selezionare i beneficiari sulla base di *bandi di gara*, secondo criteri di efficienza ambientale ed economica. I bandi di gara, consentendo la selezione delle offerte dei potenziali beneficiari in base a criteri qualitativi e finanziari, permettono di ridurre la dispersione di risorse dovuta alle possibili sovracompenzazioni e di ottenere contratti agroambientali più efficaci. Le Amministrazioni possono pertanto indire aste pubbliche per la realizzazione dei contratti agroambientali, inducendo i beneficiari a proporre richieste di compensazione più vicine ai valori effettivi dei costi sostenuti.

La misura per il *benessere degli animali* è stata scorporata da quella per l'agroambiente per sottrarle il carattere di obbligatorietà. La misura prevede comunque le stesse novità operative delle misure agroambientali (durata, condizionalità).

Una misura specifica viene dedicata agli *investimenti non produttivi* realizzati per assicurare il rispetto degli impegni previsti nelle misure agroambientali o per il raggiungimento di altri obiettivi ambientali. Vengono inclusi nella misura anche investimenti aziendali finalizzati all'incremento del valore ricreativo dei siti Natura 2000 o di altre aree ad alto valore naturalistico da definirsi nel programma. Nella precedente fase di programmazione il pagamento per eventuali investimenti non remunerativi era incluso nel calcolo dell'importo annuo dell'aiuto a sostegno degli impegni a favore dell'agroambiente o del benessere degli animali³. Con l'introduzione di una misura *ad hoc*, ed il particolare riferimento alle aree sensibili dal punto di vista ambientale-naturalistico, il regolamento enfatizza l'importanza di questo tipo di investimenti nell'assicurare una maggiore efficacia agli interventi agroambientali.

Le *aree soggette a vincoli ambientali*, che nella precedente programmazione consistevano nelle aree incluse nella rete Natura 2000 (Direttiva Habitat e Direttiva

³ Cfr. Art. 24 del Reg. 1257/99.

Uccelli), vengono potenzialmente ampliate per tenere conto dell'implementazione della Direttiva Quadro delle Acque (Dir. 2000/60/CE). Ai pagamenti per i vincoli esistenti in queste aree viene dedicato un articolo specifico, sottolineando in questo modo il ruolo dell'attività agricola come strumento di tutela attiva delle risorse naturali.

Tra gli interventi di carattere specificatamente ambientale si può comprendere una misura, introdotta nell'asse III (Qualità della vita), finalizzata alla *conservazione e al miglioramento del patrimonio rurale* attraverso il supporto alla stesura dei piani di protezione e gestione dei siti Natura 2000 e delle aree ad alto valore naturalistico, le iniziative di sensibilizzazione ambientale e gli investimenti relativi alla manutenzione, al recupero e alla riqualificazione del patrimonio naturale, nonché allo sviluppo delle aree ad alto valore naturalistico. Questa misura, coerentemente con quanto definito nelle linee strategiche per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 (Commission of the European Communities, 2005), può favorire, tra l'altro, l'implementazione di altre norme ambientali.

7.2 Lo stato dell'arte

Considerando il complesso di intervento dell'Asse II, nell'attuale periodo di programmazione 2000-2006 le misure agroambientali rappresentano la parte preponderante degli interventi finanziati. Alle misure agroambientali è stato attribuito il 62% della spesa pubblica programmata per l'insieme di questi interventi, seguita dalle misure per la forestazione (30%) e per le zone svantaggiate (8%). Negli ultimi anni gli interventi agroambientali stanno evidenziando una progressiva contrazione a causa della cessazione dell'elevato numero di impegni sottoscritti tra il 1999 e il 2000 in base al Reg. 2078/92 e del vincolo di bilancio per l'intera programmazione dei PSR che genera una certa concorrenza con le altre misure, in particolare quelle riguardanti il miglioramento della competitività dei sistemi agroalimentari. Comunque l'incidenza della SAU interessata da queste misure sulla SAU totale nazionale è ancora rilevante (17% circa), anche se inferiore ai valori registrati in passato (22% nel 1999). Vi è una netta prevalenza delle misure rivolte al sostegno dei sistemi aziendali a basso impatto ambientale, mentre tra le misure più orientate a determinati settori e territori emergono gli interventi per la foraggicoltura permanente (Scorzelli, 2005).

È indubbio che nella prima parte degli anni novanta l'attuazione di misure rivolte a modificare l'intero sistema produttivo aziendale ha avuto il merito di innescare un

processo di conversione delle tecniche di produzione più tradizionali (con attivazione di servizi complementari pubblici e privati). Quindi la concentrazione delle risorse finanziarie in queste due tipologie di interventi appare in qualche modo giustificata, malgrado sia stato rilevato da più parti che l'applicazione troppo dispersa nel territorio ha portato ad una scarsa incisività delle misure in termini ambientali. Va aggiunto che, sebbene con motivazioni in parte diverse per l'agricoltura integrata rispetto a quella biologica, lo scenario attuale è cambiato in modo sensibile e richiede nuove strategie di intervento.

Per quanto riguarda l'*agricoltura integrata* si possono individuare due aspetti interrelati tra loro: lo sviluppo delle tecniche a ridotto impatto al di fuori degli schemi di incentivazione del PSR e il crescente interesse alla produzione agroalimentare integrata da parte della media e grande distribuzione organizzata che impone ai fornitori requisiti spesso anche più rigidi di quelli previsti dai disciplinari regionali e, grazie a specifici marchi commerciali, può offrire interessanti sbocchi di mercato. A questo punto sembra difficile continuare a sostenere che il modello produttivo integrato sia un'alternativa ai modelli convenzionali. Al contrario esso è destinato a rappresentare la nuova frontiera delle tecniche convenzionali e quindi non sembra opportuno continuare ad includerlo nell'ambito delle azioni oggetto di incentivazione.

A fronte di una scarsità di finanziamenti, alcune amministrazioni regionali hanno escluso l'*agricoltura biologica* dal rinnovo dei contratti agroambientali, motivando tale scelta sulla base della crescente affermazione commerciale dei prodotti biologici. Tuttavia, la riduzione delle superfici biologiche complessive, che si registra negli ultimi tre anni, dimostra come alcuni agricoltori non siano in realtà ancora pronti ad affermarsi sul mercato. Lo dimostra il fatto che una parte significativa della produzione viene ancora commercializzata nei canali di commercializzazione convenzionali. Una valutazione approfondita dei benefici ambientali prodotti dall'agricoltura biologica potrebbe motivare meglio la continuazione di questa tipologia di interventi nel prossimo futuro. In particolare, andrebbe distinta la funzione di miglioramento nella gestione del territorio - che resta la principale giustificazione per la continuazione dei pagamenti agroambientali - dalla funzione di aumento della qualità e salubrità dei prodotti - che dovrebbe essere sempre più riconosciuta direttamente dal consumatore e potrebbe essere promossa attraverso altre misure dello sviluppo rurale.

L'insieme di misure rivolte alla conservazione della *foraggicoltura permanente* rappresenta una tipologia di intervento sostanzialmente settoriale (in genere si

premano i prati e i pascoli e non l'intero sistema aziendale), potenzialmente più orientata a concentrarsi in determinate aree (soprattutto collina e montagna) e direttamente collegabile a obiettivi ambientali (erosione del suolo, aumento sostanza organica, miglioramento del paesaggio). La misura ha avuto una buona diffusione nell'arco alpino, mentre nelle regioni del Centro Sud l'applicazione è ancora ridotta. Malgrado la rilevanza delle superfici a prato e pascolo nella dorsale appenninica, sembra mancare una chiara consapevolezza dei benefici che si potrebbero ottenere da una gestione attiva e a basso impatto ambientale delle superfici agricole collinari e montane. I benefici in termini di riduzione dell'erosione del suolo, stabilità delle zone in pendio e miglioramento paesaggistico andrebbero a vantaggio delle comunità locali, tra l'altro, qualificando maggiormente l'offerta turistico-ricreativa.

Tra le restanti misure va ricordato che il sostegno offerto alle razze animali in via di estinzione ha consentito interessanti recuperi di convenienza economica nell'allevamento di razze podoliche che andrebbero proseguiti nella futura programmazione. La scarsa applicazione degli interventi per le specie vegetali a rischio di estinzione impone un ripensamento anche alla luce del nuovo programma comunitario per la conservazione e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura (Reg. 870/2004). Infine la diffusione limitata soltanto ad alcune regioni delle misure per l'introduzione e il mantenimento di siepi e elementi storico-naturali sembra dovuta ad una ancora scarsa percezione delle importanti opportunità di manutenzione delle risorse naturali in ambito rurale che potrebbero essere garantite con la remunerazione degli agricoltori per le esternalità positive generate dall'attività agricola. Per incrementare la diffusione dell'azione, andrebbero prioritariamente potenziati i servizi di consulenza tecnica e, in alcuni casi, dovrebbero essere rivisti i premi talvolta troppo bassi. Gli incentivi potrebbero essere rivisti in funzione della nuova misura per gli investimenti non produttivi.

7.3 Opportunità e criticità

L'attuazione degli interventi agroambientali nelle ultime due fasi di programmazione si è rivelata positiva sicuramente in termini di efficienza della spesa e, in molti casi, anche in termini di efficacia. Tuttavia, come è stato evidenziato, i trascinalenti dalla vecchia programmazione hanno giocato un ruolo decisivo sull'efficienza della spesa e, nello stesso tempo, critico sull'impostazione delle strategie regionali. Andrebbe, quindi, valutata attentamente l'opportunità di

prorogare i vecchi contratti agroambientali o di stipularne di nuovi sulla base dei criteri di ammissibilità oggi esistenti. Infatti, la piena attuazione degli obiettivi contenuti nel nuovo regolamento potrebbe essere disattesa se, a causa del “trascinamento” degli impegni assunti nell’attuale fase di programmazione, una quota consistente delle risorse disponibili per il periodo 2007-2013 verrà immobilizzata. Il proseguimento di impegni sostenuti potrebbe essere giustificato solo nel caso in cui risultino coerenti con le linee strategiche individuate dalle Amministrazioni per la nuova fase di programmazione.

Il nuovo regolamento presenta, infatti, opportunità da sfruttare a pieno, intervenendo con innovazioni tese a migliorare sia l’efficienza che, soprattutto, l’efficacia di questo tipo di interventi, sebbene non affronti pienamente alcuni problemi quali la concentrazione degli interventi, la zonizzazione, la verificabilità e il controllo del rispetto dei requisiti.

Le potenzialità offerte dalla *concentrazione degli interventi* in aree sensibili⁴ dal punto di vista ambientale andrebbero più ampiamente sfruttate in quanto, questa modalità di attuazione, consente di massimizzare i potenziali benefici ambientali. La concentrazione potrebbe, inoltre, essere favorita dall’aggregazione dei beneficiari. Appare pertanto opportuna una riflessione sugli strumenti disponibili⁵ e sulle modalità di adesione aggregata, così da superare i limiti che si sono verificati nella passata fase di programmazione quando, nelle poche Regioni in cui l’adesione aggregata è stata attivata (Veneto, Emilia Romagna e Lombardia), ha avuto un’applicazione limitata e, in alcuni casi (es. Emilia Romagna) è stata addirittura abbandonata per difficoltà di natura procedurale (Scorzelli, 2005).

Ai fini dell’aumento dell’efficacia ambientale andrebbe, inoltre, favorito il ricorso all’*integrazione* tra più interventi agroambientali o con interventi previsti da altre misure, in modo tale da poter sfruttare le possibili sinergie tra diversi tipi di intervento.

Nonostante la sua importanza il problema della definizione di una *zonizzazione* al fine di individuare le priorità di applicazione delle misure viene affrontata dal regolamento soltanto in un considerando (n. 44). Inoltre, sebbene l’ampliamento delle aree soggette a vincoli ambientali possa apparire un’opportunità per estendere la superficie oggetto di intervento, la non completa definizione dei siti

⁴ Ad esempio le aree soggette a vincoli ambientali, le aree ad alto valore naturalistico, le aree fragili.

⁵ Andrebbe, ad esempio, approfondita l’efficacia dei bandi di gara per favorire una maggiore concentrazione, anche attraverso l’adesione aggregata.

Natura 2000⁶ e lo sfasamento temporale tra i tempi della programmazione 2007-2013 e quelli previsti per l'attuazione della Direttiva 2000/60/CE⁷, potrebbero limitare notevolmente l'operatività della misura. D'altro canto, questa misura potrebbe costituire un'opportunità per sperimentare interventi agroambientali nelle zone vulnerabili già individuate o da individuare⁸. La misura potrebbe così servire per approfondire la conoscenza degli effetti ambientali e dell'impatto economico sulle aziende che vi aderiscono. Progetti pilota di questo tipo sono stati realizzati, ad esempio, nel Regno Unito durante gli anni novanta attraverso il *Nitrate Sensitive Areas Scheme*.

Come accennato, un problema cruciale nell'attuazione delle misure agroambientali rimane quello dei controlli, ovvero della difficoltà di verificare la corretta applicazione delle misure, con effetti negativi in termini sia di efficacia ambientale che finanziari. L'unificazione del rispetto dei requisiti minimi tra PSR e aiuti diretti al reddito è senz'altro positiva, soprattutto in termini di semplificazione. Un quadro più definito dei requisiti ambientali ne facilita il rispetto da parte degli agricoltori e il controllo da parte dell'amministrazione pubblica. Il passaggio dalla BPA ai *nuovi criteri di ammissibilità* comporta un abbassamento della soglia di attenzione per l'ambiente che, in teoria, potrebbe ridurre l'efficacia ambientale delle misure. Occorre però ricordare che le notevoli difficoltà procedurali e operative legate al controllo della BPA, emerse nella precedente fase di programmazione, avevano di fatto lasciato ampi margini di elusione, abbassando notevolmente la reale efficacia ambientale delle misure. Quindi, la maggiore verificabilità del rispetto delle norme dovuta al riferimento a requisiti oggettivi potrebbe addirittura migliorare l'efficacia ambientale degli interventi.

Una questione aperta e, pertanto, molto delicata è rappresentata dalla *definizione dei requisiti minimi per l'uso dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari* che deve essere esplicitata nei programmi. Poiché la scelta dei requisiti non solo incide sul numero e il tipo dei potenziali beneficiari, ma condiziona anche la tipologia degli interventi, viene offerto alle Amministrazioni uno "strumento di taratura" delle

⁶ I siti di interesse comunitario sono stati raggruppati in sei regioni biogeografiche: alpina, continentale, boreale, macaronesica, mediterranea, atlantica. L'Italia ne comprende tre: alpina, continentale e mediterranea. Con decisione della Commissione sono state approvate tutte le regioni biogeografiche tranne quella mediterranea.

⁷ I piani di gestione dei bacini nell'ambito dei quali saranno indicati i programmi per il raggiungimento degli obiettivi fissati nella Direttiva devono essere preparati entro il 2009.

⁸ Si segnala che nell'ambito della Strategia Comunitaria per l'attuazione della Direttiva 2000/60/CE in Italia sono stati individuati due bacini pilota: il bacino del Tevere e il bacino del Cecina.

misure agroambientali⁹. La verificabilità di questi requisiti rappresenta una delle maggiori difficoltà cui vanno incontro le Amministrazioni, sollevando ancora una volta il problema dei controlli. Potrebbe essere opportuno proiettare l'individuazione di questi requisiti in un'ottica di monitoraggio e valutazione, ovvero in collegamento con il possibile sistema dei controlli.

Alcune opportunità per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle misure agroambientali vengono offerte dal regolamento aumentando le tipologie dei potenziali beneficiari, offrendo nuove modalità per la loro selezione, e creando nuove misure.

Per quanto riguarda i *beneficiari*, l'estensione dei pagamenti agroambientali anche a soggetti *diversi dagli agricoltori* rende possibile l'attuazione della misura in territori dove l'abbandono dell'attività agricola ha determinato la rarefazione delle categorie tradizionali di operatori agricoli. Ed è proprio in queste aree che generalmente si manifesta la necessità di un intervento di tutela dell'ambiente e del territorio. In teoria questi nuovi beneficiari potrebbero essere ammessi anche nel caso di interventi a forte valenza ambientale che richiedono una elevata specializzazione tecnologica ed economie di scala non compatibili con la dimensione media delle imprese agricole. Alcune sinergie potrebbero essere attivate dal collegamento con il decreto di orientamento (d.lgs. 228/01) che prevedeva espressamente la possibilità, per le amministrazioni locali, di affidare compiti di manutenzione del territorio ad imprenditori agricoli in deroga alla normativa generale sugli appalti pubblici.

L'introduzione dei *bandi di gara*, ovvero di meccanismi diversi dai pagamenti fissi ad ettaro può essere interpretato come un tentativo di superamento di uno strumento che si è dimostrato a volte poco efficace. Esso, infatti, a causa dell'asimmetria informativa tra i beneficiari e le Amministrazioni, da una parte ha consentito ai beneficiari di ottenere una compensazione non sempre commisurata all'impegno sostenuto, dall'altra ha erogato uno stesso importo ad aziende con diverse funzioni di produzione e, dunque, con diversi costi di implementazione. In confronto al pagamento di importi fissi, i meccanismi d'asta potrebbero offrire alle Amministrazioni significativi risparmi. Teoricamente, infatti, riducendo l'asimmetria

⁹ Nella definizione dei requisiti minimi per l'uso dei prodotti fitosanitari, le Amministrazioni nazionali devono comunque tenere conto delle indicazioni emerse nel processo di definizione della strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi, peraltro ancora incompleto. Cfr. Commissione delle Comunità Europee, 2002; e le reazioni delle istituzioni europee: Parlamento Europeo; Consiglio "Ambiente", Comitato Economico e Sociale (http://europa.eu.int/comm/environment/ppps/1st_step_react.htm)

informativa tra le parti che sottoscrivono un contratto (in questo caso i beneficiari e le Amministrazioni pubbliche), le aste consentono di tarare i pagamenti ai costi sostenuti per l'adempimento, aumentando così l'efficienza della spesa e l'efficacia degli interventi¹⁰. Occorre però sottolineare che l'efficienza di questi meccanismi è variabile in funzione della tipologia di asta¹¹ e delle condizioni di realizzazione¹². Gli elevati costi amministrativi e i più alti costi di transazione (in particolare per i beneficiari) uniti all'inesperienza delle amministrazioni pubbliche e alla scarsa familiarità degli agricoltori hanno finora reso questo strumento poco utilizzato. Bisogna inoltre evidenziare che la riduzione dell'asimmetria informativa può essere annullata, o quantomeno ridotta, da potenziali comportamenti collusivi. L'asta resta in fondo un meccanismo di incentivo complesso che implica un rischio di fallimento più elevato rispetto ai pagamenti fissi (Latacz-Lohmann, 2004). Al di là delle ipotesi teoriche, soltanto la maggiore diffusione dei meccanismi d'asta per i contratti ambientali ne potrà dimostrare l'eventuale superiorità in termini di efficienza rispetto ai pagamenti fissi.

Con riferimento alla misura per gli *investimenti non produttivi*, sembra opportuno che le Amministrazioni specificino con precisione le tipologie di investimenti ammessi, e definiscano e/o delimitino le tipologie di area ad alto valore naturalistico. Ciò al fine di evitare ambiguità nell'attuazione e, dunque, assicurare una maggiore efficacia della misura.

Infine, un aspetto particolarmente rilevante per l'Italia riguarda la *gestione dei terreni demaniali* che rappresentano circa il 10% della SAU nazionale. Attualmente molte amministrazioni gestiscono questi terreni (spesso situati in zone marginali) attraverso contratti di affitto annuali che non consentono l'accesso degli affittuari alle misure agroambientali. Una revisione della normativa relativa all'uso delle aree demaniali potrebbe favorire la diffusione dei contratti agroambientali in vaste aree marginali nelle quali interventi di tutela dell'ambiente e del territorio sarebbero necessari.

Dal punto di vista dell'aumento dell'efficacia ambientale, un'altra interessante opportunità offerta dal regolamento riguarda l'*approccio Leader* che si prefigura come trasversale alle misure dei tre assi prioritari. E' decisamente auspicabile che

¹⁰ Cfr. Latacz-Lohmann e Van der Hamsvoort, 1997, 1998; Müller e Weikard, 2002.

¹¹ Cfr. Vickrey, 1961; Klemperer, P., 2002.

¹² Le condizioni che consentono il miglior funzionamento dei meccanismi d'asta sono: scarsità delle informazioni; numerosità dei potenziali partecipanti; omogeneità dei contratti offerti; eterogeneità dei beneficiari; separabilità della produzione di beni e servizi ambientali tra i beneficiari (Latacz-Lohmann e Van der Hamsvoort, 1998).

l'approccio partecipativo, alla base dell'esperienza Leader, sia ripreso anche dalle misure di miglioramento dell'ambiente e del territorio, dato che un sistema di priorità ambientali condiviso dal basso potrebbe avere maggiore efficacia rispetto al classico approccio dall'alto verso il basso tipico di molte politiche ambientali. La stretta collaborazione con le autorità ambientali nazionali, il metodo della concertazione con le parti sociali e il coinvolgimento dei diversi soggetti che operano nel territorio sembrano essere i migliori ingredienti operativi per raggiungere gli obiettivi contenuti in numerosi piani nazionali, europei e internazionali di tutela delle risorse naturali. Va tuttavia precisato che occorre ancora individuare un modello organizzativo che sia in grado di coniugare il ruolo del partenariato locale nella definizione dei contratti con un efficiente sistema di erogazione dei contributi agroambientali.

Non va, inoltre, dimenticato un altro aspetto strategico per l'implementazione efficace dell'asse II. La complessità degli interventi richiede una *forte connessione tra ricerca, formazione e divulgazione*. Ad esempio, con riferimento alla condizionalità, è importante utilizzare tutte le opportunità offerte dal regolamento in modo tale che l'agricoltore acquisisca gradualmente il necessario livello di consapevolezza e di conoscenza tecnica, attraverso azioni mirate alla formazione e alla consulenza aziendale. A questo proposito, l'obiettivo, peraltro evidenziato anche nei regolamenti comunitari, è quello di arrivare ad un sistema di audit aziendale, ovvero autocontrollo delle aziende agricole per il rispetto di taluni requisiti ambientali, di qualità dei prodotti, di igiene e benessere degli animali. La tracciabilità e la certificazione delle filiere produttive connesse alla gestione di territori specifici divengono un veicolo di informazione verso l'opinione pubblica per far percepire al consumatore-contribuente le novità e il valore aggiunto del modello di agricoltura italiano.

CAPITOLO 8

LE ZONE SVANTAGGIATE

8.1 Le novità del Regolamento

La nuova normativa inerente i pagamenti alle aziende agricole situate in aree svantaggiate si configura sostanzialmente come una prosecuzione degli interventi previsti nella precedente programmazione. L'intervento, infatti, conserva la sua natura compensatoria, in funzione della stima dei maggiori costi e dei minori ricavi aziendali imputabili agli svantaggi naturali. Il nuovo regolamento contiene, tuttavia, alcune novità di rilievo riconducibili, essenzialmente, alla ridefinizione dei criteri di delimitazione di talune tipologie di aree svantaggiate e del livello massimo di aiuto (tab. 8.1).

Innanzitutto, si evidenzia una più netta distinzione, rispetto al passato, di due regimi di aiuto alle imprese per l'utilizzo sostenibile delle superfici agricole: pagamenti destinati agli imprenditori agricoli per gli svantaggi naturali presenti nelle zone di montagna e pagamenti destinati ai medesimi soggetti operanti in zone che presentano svantaggi diversi rispetto a quelli delle zone montane. In termini applicativi, tali regimi differiscono quasi esclusivamente nell'entità dei massimali di pagamento, che risultano pari a 250 euro a ettaro per le aziende situate in zone di montagna e a 150 euro a ettaro per le aziende localizzate in zone caratterizzate da altri svantaggi. In entrambi i casi è possibile erogare premi di importo unitario maggiore rispetto ai valori indicati, purché l'entità complessiva degli aiuti a livello di Stato membro non superi i massimali stessi. Per il resto, nel nuovo regolamento permane il vincolo a proseguire l'attività agricola per i beneficiari per almeno cinque anni dal primo pagamento, mentre non è più richiesto il rispetto della buona pratica agricola, dovendosi bensì fare riferimento ai criteri di condizionalità riportati negli Allegati III e IV del reg. 1782/03. I pagamenti, infine, devono essere digressivi al di sopra di una certa dimensione aziendale, da definire all'interno del singolo piano di sviluppo rurale.

Come accennato, una novità di evidente portata è legata alla nuova definizione e classificazione delle aree svantaggiate. Per la delimitazione delle zone di montagna (ZM), nonché delle zone con svantaggi specifici, dove è necessario intervenire a fini ambientali, paesaggistici, turistici o di protezione costiera (ZSS) non vi è, in sostanza, cambiamento rispetto a quanto stabilito nel reg. 1257/99.

Invece, assai significativi sono i mutamenti proposti circa gli indicatori intesi a definire le altre zone svantaggiate (AZS) diverse dalle aree montane, le quali offrono limitazioni ambientali significative, dove è importante comunque mantenere l'attività agricola.

Tabella 8.1 – Cosa cambia negli incentivi alle zone svantaggiate

Elementi della misura che presentano cambiamenti rispetto al 2000-06	Novità
Definizione di zone svantaggiate	Cambiano i criteri definitori delle “altre zone svantaggiate” che sono, ora, quelle caratterizzate esclusivamente da: - scarsa produttività del suolo, oppure: - condizioni climatiche avverse, nelle quali è importante mantenere un'agricoltura estensiva per la gestione del territorio. Tuttavia, fino al 31 dicembre 2009 rimarranno in vigore le disposizioni pertinenti al sistema di pagamento e alla definizione delle zone svantaggiate contenute nel reg. 1257/99.
Condizioni per accedere alle indennità	I beneficiari devono rispettare i requisiti di condizionalità (art. 4 e 5 e Allegati III e IV del reg. 1782/03) per tutta la superficie aziendale. I pagamenti devono essere destinati a compensare i costi supplementari sostenuti dagli imprenditori agricoli, così come le perdite di reddito legate alle limitazioni della produzione agricola nelle zone svantaggiate; i pagamenti sono erogati in modo digressivo al di sopra di un livello di superficie per azienda che viene definito nell'ambito del programma.
Importo dell'aiuto	Da un minimo di 25 a un massimo di 250 euro per ettaro nelle zone di montagna e di 150 euro per ettaro nelle altre zone svantaggiate.

In relazione alle AZS, che la Commissione europea qualifica anche come “zone svantaggiate intermedie”, è bene precisare che esse erano identificate nel reg. 1257/99, in modo più generale, come “zone minacciate da spopolamento”; per la loro delimitazione, venivano indicati sia criteri “agricoli” (esistenza di terre scarsamente produttive), sia criteri socioeconomici (bassa densità di popolazione ovvero tendenza alla regressione demografica). Ebbene, mentre i criteri del primo tipo sono sostanzialmente recepiti nella nuova normativa allo scopo di circoscrivere le AZS, le indicazioni di tipo socioeconomico non sono più contemplate tra i criteri di definizione di tali aree nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale.

In sostanza, sembra che i nuovi criteri, secondo i quali in futuro dovranno essere delimitati i territori svantaggiati diversi da quelli montani, intendano restituire una connotazione maggiormente settoriale all'intervento in esame, focalizzando

l'attenzione sull'azienda agricola e sulle esternalità positive che l'esercizio dell'agricoltura ha per il territorio. Con l'abbandono dei parametri socioeconomici, invece, minore enfasi viene posta sulla capacità dell'intervento di favorire il mantenimento della popolazione nelle aree rurali: altri, infatti, sono gli strumenti che possono essere a tal fine attivati, anche mediante il nuovo regolamento.

Giova ricordare che l'esigenza di apportare siffatti mutamenti nella delimitazione dei territori svantaggiati, diversi dalle aree di montagna, scaturisce dalle raccomandazioni espresse dalla Corte dei Conti (2003) alla Commissione Europea a seguito di un audit che ha avuto come oggetto le modalità di attuazione del regime delle indennità compensative¹. Tra gli obiettivi dell'audit, oltre ad una analisi della gestione in termini di regolarità e di monitoraggio e valutazione, vi era quello di individuare eventuali deficienze nella classificazione delle aree oggetto dell'intervento (INEA, 2005). La Corte ha giudicato insufficienti gli elementi di classificazione e ha evidenziato la necessità di proporre un nuovo sistema di indicatori per l'individuazione dei territori svantaggiati. In particolare, essa ha manifestato la necessità di formulare nuovi criteri definitivi, in modo tale che essi non debbano essere modificati nel tempo. La Commissione europea ha, evidentemente, accolto l'invito ad un riesame dell'attuale zonizzazione, cosicché nel "considerando" 44 del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale è chiaramente evidenziata l'esigenza di definire sulla base di criteri comuni e oggettivi le zone di montagna e le altre zone svantaggiate. Tuttavia, per le ragioni che verranno più avanti illustrate, l'applicazione dei nuovi criteri per delimitare le AZS è stata differita a data successiva all'entrata in vigore del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale: precisamente, la nuova definizione delle aree svantaggiate sarà adottata solamente a partire dal 2010.

8.2 Lo stato dell'arte

In Italia le zone svantaggiate individuate ai fini della concessione delle indennità compensative rappresentano oltre il 60% del territorio e, in alcuni specifici ambiti superano il 90% (Basilicata, Provincia Autonoma di Bolzano) o interessano, addirittura, la totalità della superficie territoriale (Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento). In gran parte (oltre 70%) esse corrispondono ad aree montane, per le

¹ *Ancor prima, nella sua analisi del bilancio 2002, il Parlamento europeo aveva espresso perplessità circa l'arbitrarietà dei parametri seguiti nella delimitazione delle aree svantaggiate, parametri risalenti, in molti casi, agli anni settanta.*

quali le indennità compensative giocano un ruolo essenziale nel sostegno del reddito agricolo, rappresentando in queste aree uno dei pochi strumenti diretti di sostegno ai produttori agricoli (Nomisma, 2003).

Dai rapporti di valutazione intermedia dei PSR 2000-2006 delle Regioni e Province Autonome è possibile desumere alcuni giudizi generali in merito all'applicazione dell'intervento a favore delle zone svantaggiate. L'elemento principale è costituito dal fatto che il regime sembra non essere in grado di compensare in modo adeguato lo svantaggio naturale cui sono sottoposte le aziende agricole, ovvero ad assicurare il mantenimento di comunità locali vitali (vale a dire, di conseguire i propri specifici obiettivi). Legati alla realizzazione della politica in esame si rilevano, inoltre, effetti di sperequazione tra le aziende, specialmente in relazione agli orientamenti produttivi, che generano sovente casi di sovra e di sottocompensazione e, comunque, diffuse disparità di trattamento tra le imprese beneficiarie.

Da più parti, dunque, emerge la necessità di rivedere il meccanismo di erogazione delle indennità compensative (massimali, limiti e modulazione) poiché l'applicazione dell'intervento non è sempre adeguata alle realtà locali, caratterizzate da agricolture molto diverse tra loro e con differenti specificità da salvaguardare. In questo senso si osservano, ad esempio, marcate differenze tra l'attuazione (e gli esiti) dell'intervento nelle regioni con forte incidenza di aree montane e nelle altre regioni, pure svantaggiate; spesso accade, infatti, che nelle aree montane le indennità compensative trovino una forte integrazione con altre politiche di sostegno ai territori rurali svantaggiati.

Infine, un aspetto di rilievo riguarda la dotazione economica - nei PSR delle regioni italiane - della misura a favore delle zone svantaggiate, che si rivela quasi sempre insufficiente, anche alla luce della necessità di adeguare l'importo al reale svantaggio dei potenziali beneficiari (Seroglia e Trione, 2002). Come già affermato in precedenza, allo stato attuale la capacità di compensazione dell'intervento risulta essere solamente parziale, talché sarebbe forse necessario ripensare, anche a livello comunitario, gli importi e i massimali erogabili.

8.3 Opportunità e criticità

Ai fini della programmazione dell'intervento finalizzato a compensare lo svantaggio ambientale in cui operano molte aziende agricole europee, la delimitazione delle AZS dovrà, in futuro, essere rivista a cura dei Paesi membri. A norma del nuovo

regolamento, essa sarà basata su criteri esclusivamente legati alla produttività del suolo e alle condizioni climatiche, laddove risulti essenziale per la salvaguardia del territorio l'esercizio estensivo dell'attività agricola. La Commissione, infatti, ritiene più corretto definire uno svantaggio prettamente agricolo e, quindi, solo settoriale, invece di identificare una marginalità, o un rischio di marginalità, a livello socioeconomico e territoriale: ciò che rappresenta un importante elemento di criticità in quanto non è, in generale, auspicabile l'applicazione di criteri di zonizzazione troppo rigidi e che non tengono in debito conto la specificità degli svantaggi in cui viene esercitata l'attività agricola nei diversi Paesi dell'UE (INEA, 2005).

Da una comunicazione presentata nei primi mesi dell'anno in corso (European Commission, 2005) emerge la proposta da parte della Commissione di delimitare le AZS sulla base di 5 criteri uniformi, da applicarsi a tutti gli Stati membri, aventi quale dimensione geografica di riferimento il Comune (ex-NUTS V); precisamente, affinché l'intera superficie comunale sia dichiarata svantaggiata, deve verificarsi almeno una delle condizioni² descritte nella tabella 8.2.

La richiesta di modificare i criteri di classificazione delle AZS offre diversi spunti di riflessione. Prima di tutto, si deve considerare che, nel corso degli anni, la delimitazione delle zone svantaggiate ha subito in Italia notevoli variazioni (INEA, 2005). In termini di percentuale di SAU svantaggiata rispetto al totale essa è passata, infatti, dall'iniziale 38% all'attuale 54%; in termini di superficie, la categoria prevalente è rappresentata dalle ZM, che rappresentano il 69% del totale, seguita dalle AZS (27%) e dalle ZSS (4%).

Come si può ben vedere, le zone "a minaccia di spopolamento" (ai sensi del reg. 1257/99) oggetto di riclassificazione, interessano oggi una porzione significativa del territorio italiano, il che giustifica l'apprensione con la quale è stata seguita - dall'estate 2004 a tutta la primavera dell'anno in corso - la discussione della proposta di modifica inerente l'intervento in esame. A tale riguardo va detto, tuttavia, che dalle simulazioni intese a chiarire quali potrebbero essere gli effetti

² *La Commissione specifica che le superfici irrigue devono essere escluse dalla classificazione di Aree svantaggiate "intermedie"; tuttavia, occorre precisare che nel corso della discussione gli Stati membri "mediterranei" hanno manifestato dubbi circa l'opportunità di escludere le superfici irrigue dal computo delle AZS. L'Italia, inoltre, ha proposto di tener conto, quale ulteriore criterio di definizione delle aree svantaggiate, della combinazione tra gli oliveti estensivi ed altre coltivazioni di pieno campo a bassa resa, in particolare, cerealicole.*

della revisione delle aree svantaggiate “intermedie” secondo i criteri prettamente agricoli suggeriti dalla Commissione, pare che la situazione in Italia rimarrà nel complesso pressoché immutata potendosi osservare, anzi, un aumento (+4%) a livello nazionale delle superfici svantaggiate³. Questo non esclude che la ridefinizione delle AZS secondo i nuovi criteri suggeriti dalla Commissione potrebbe avere ripercussioni assai significative a livello locale: basti pensare che i risultati di alcune simulazioni ancora non definitive presentati dal Mipaf indicano la pressoché totale scomparsa di AZS da regioni dell'Italia centrale come le Marche e l'Umbria.

Tabella 8.2 - Criteri definitivi delle nuove aree svantaggiate “intermedie”

1) presenza di seminativi a bassa produttività colture cerealicole con rese medie inferiori al 60% della media dell'Europa a 25, dove i seminativi coprono almeno il 60% della SAU comunale
2) presenza di coltivazioni foraggere permanenti (prati e pascoli) che coprono almeno il 60% della SAU comunale
3) combinazione di seminativi a bassa resa e di prati permanenti e pascoli che supera nel complesso il 60% della SAU comunale
4) bassa densità degli allevamenti, inferiore a 1 UBA per ettaro di SAU a foraggere (permanentemente e avvicendate) purché queste coprano almeno il 60% della SAU comunale
5) presenza di oliveti estensivi (densità inferiore a 100 piante per ettaro) purché questi coprano almeno il 60% della SAU comunale

Fonte: Commissione Europea

È, inoltre, più che mai opportuno precisare che quanto descritto a proposito dell'Italia non accade, invece, in diversi altri Paesi europei quali, ad esempio, Francia, Germania e Danimarca, dove a seguito del rispetto dei summenzionati criteri si potrà osservare una diminuzione della superficie territoriale classificata come svantaggiata pari, rispettivamente, a -43%, -60% e, addirittura, -96%. Per tali ragioni, contro l'adozione dei nuovi criteri di delimitazione delle AZS si è osservata un'immediata alzata di scudi da parte di molti Paesi che li hanno definiti come “inaccettabili” dal punto di vista politico. Questi e altri Stati membri (tra cui l'Italia) hanno, infatti, chiesto lo stralcio della proposta e il mantenimento degli attuali criteri

³ *Methodology for the redefinition of “intermediate” Less Favoured Areas, Discussion of data collected by Member States on the basis of the methodology provided by the Commission, Bruxelles, 6 April 2005.*

nel nuovo regolamento, in attesa di trovare una soluzione meno traumatica e più coerente. Il Consiglio agricolo dell'UE, nella riunione del 20 giugno 2005 ha infine deciso di posticipare la revisione degli attuali criteri di definizione delle AZS prevedendo, come già ricordato, l'applicazione dei nuovi parametri non prima del 2010.

In effetti, la questione appare alquanto problematica. Infatti, oltre ad aspetti puramente teorici - non si comprende del tutto perché parametri di produttività agricola debbano essere considerati più oggettivi di parametri socioeconomici - vi sono anche questioni pratiche da affrontare. Un punto centrale è l'esistenza, o meno, di un evidente nesso causale tra la presenza dell'azienda agricola e la vitalità di una comunità locale. Infatti, anche se i "consideranda" del nuovo regolamento riportano obiettivi tendenzialmente "agricoli" (uso continuativo delle superfici agricole, conservazione del paesaggio naturale ed mantenimento di sistemi di produzione agricola sostenibile) tuttavia, in termini valutativi, la Commissione si interroga sugli effetti delle indennità compensative sul mantenimento di comunità vitali: nel documento STAR VI/12004/00, infatti, uno specifico quesito richiama in modo diretto i temi dello spopolamento e della marginalità demografica.

Dunque, a meno di accettare senza alcuna riserva il fatto che, d'ora in poi, l'intervento in esame debba configurarsi, in via pressoché esclusiva, come una misura di tipo settoriale, intesa a compensare lo svantaggio "fisico" connesso all'esercizio dell'attività agricola in taluni specifici ambiti territoriali, non si può far a meno di riconoscere le favorevoli ricadute sul mantenimento della popolazione rurale conseguenti al riconoscimento dell'importanza di taluni parametri di natura socioeconomica, altrettanto oggettivi e periodicamente "aggiornabili", di cui tener conto nella definizione delle aree svantaggiate "intermedie".

Pure, è opportuno evidenziare che una delimitazione più "agricola" delle AZS potrebbe comportare anche effetti positivi, tra i quali il principale è la possibilità di indirizzare meglio gli interventi su aree con problematiche specifiche. Infatti, la revisione della zonizzazione potrebbe essere uno strumento per dare una portata più efficace alla misura, a patto che questa venga integrata con altre politiche, anche se probabilmente settoriali e non territoriali.

Si ritiene, comunque, che la specificità degli svantaggi e la varietà delle condizioni pedo-climatiche richiederà necessariamente un certo grado di flessibilità nell'applicazione dei criteri per la delimitazione. In mancanza di un sistema statistico affidabile a livello comunitario sugli aspetti pedo-climatici, si dovrebbe

evitare l'individuazione di un sistema rigido di indicatori basato su variabili *proxi* e la fissazione di soglie, poiché una zonizzazione troppo vincolata comporterebbe il rischio di non fare emergere le priorità territoriali (INEA, 2005). Sarebbe auspicabile, quindi, individuare una metodologia comune, che consenta una marcata coerenza a livello comunitario, ma anche la possibilità di articolare adeguatamente le delimitazioni a livello nazionale e locale.

D'altro canto, una delimitazione meno "agricolo-aziendale", che sembra venire meno con il regolamento approvato, avrebbe potuto consentire di disegnare delle aree svantaggiate omogenee, superiori al livello ex-NUTS V, al fine di territorializzare maggiormente l'intervento (questo approccio potrebbe, ad esempio, favorire una politica complessiva volta al mantenimento delle attività rurali nelle aree montane).

In ogni caso sia una zonizzazione agricola-aziendale che un'implementazione più legata al territorio sono compatibili con una maggiore sinergia tra l'indennità compensativa e altre misure previste nei piani di sviluppo rurale. Un approccio per integrare le politiche potrebbe essere quello di offrire delle specie di "pacchetti" di azioni rivolte alle aree svantaggiate. Ad esempio, nel caso di un'integrazione di livello settoriale, questi "pacchetti" potrebbero incentivare l'accesso a talune determinate misure agroambientali, con particolare attenzione a quelle destinate a combattere l'erosione e a salvaguardare gli elementi paesaggistici, o favorire la multifunzionalità da diversificazione in azienda, attraverso investimenti o formazione.

Un'ulteriore considerazione che si ritiene opportuno svolgere è che, sfortunatamente, il nuovo regolamento del Consiglio sullo sviluppo rurale non entra nel merito dei meccanismi di azione delle indennità compensative a favore delle aziende agricole situate in zone svantaggiate. Infatti, mentre le finalità possono essere valide anche a livello comunitario, l'implementazione dell'intervento richiederebbe senz'altro una maggiore declinazione rispetto alle diverse realtà regionali (INEA, 2005). Come già accennato è prevista, comunque, una certa possibilità di compensazione e flessibilità all'interno del regime con un massimale a livello di Stato membro e, quindi, una maggiore possibilità di articolare l'intervento in funzione delle specificità delle singole realtà, ciò che si configura come un'indubbia opportunità offerta alle autorità incaricate della programmazione e della gestione dell'intervento nell'ambito dei nuovi piani di sviluppo rurale.

In conclusione, pare opportuno sottolineare che gli argomenti sopra trattati – zonizzazione, modulazione, sinergia con altri interventi – dovrebbero essere

espressi con un metodo comune nel documento di programmazione nazionale, ma la loro articolazione dovrebbe essere svolta a livello locale: il differente peso ed efficacia a livello locale dell'intervento sono aspetti ormai ben noti e di notevole rilevanza. E, infine, vi è un ulteriore aspetto che dovrebbe interessare a livello nazionale: l'importanza di disporre di adeguati sistemi informativi, a supporto non solo delle attività di valutazione, ma soprattutto dell'impostazione, pianificazione e attuazione degli interventi anche a livello locale.

CAPITOLO 9

LE POLITICHE FORESTALI

9.1 Le novità del Regolamento

Per il periodo di programmazione 2007-2013, il settore forestale sarà sempre più integrato con le altre componenti dello Sviluppo rurale e seguirà, analogamente alle altre linee di azione, i nuovi criteri di contenimento della partecipazione finanziaria pubblica al cofinanziamento, della definizione di livelli massimi di aiuto per singoli beneficiari e della condizionalità ecologica.

Gli interventi relativi al settore forestale sono inclusi, a seconda delle loro caratteristiche, nel primo Asse (Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale) e nel secondo (Gestione del territorio). Rispetto alle attuali linee di azione emergono, per la parte relativa alle foreste, alcuni importanti elementi di novità, in particolare vengono definite nuove misure di intervento, soprattutto connesse alla realizzazione di investimenti non produttivi o di attività in aree protette (e in particolare nei siti di Natura 2000).

Per il Miglioramento della competitività, tra le misure di fornitura di servizi tecnici e di consulenza agli imprenditori del settore primario (art. 24 e 25), non vi è nessun riferimento alla costituzione di associazioni forestale, presenti invece nell'attuale programmazione. Nel nuovo regolamento possono però trovare spazio alcune azioni di assistenza tecnica ai proprietari forestali (art. 20, a.v), nell'ambito delle quali è possibile finanziare con contributo decrescente, per una durata massima di 5 anni, le spese di avvio e del servizio di consulenza e assistenza tecnica. Il funzionamento, successivo al quinquennio di avvio, può usufruire, indirettamente degli aiuti previsti all'articolo 24, dove si prevede un aiuto diretto agli agricoltori e/o proprietari forestali che usufruiscono di servizi di Assistenza tecnica.

Per la realizzazione di interventi strutturali previsti all'interno dei piani di gestione per il miglioramento del valore economico delle foreste (art. 27) sia di private proprietà che pubbliche è previsto un sostegno pubblico del 50% sulla spesa ritenuta ammissibile, sostegno che può giungere fino al 60% nelle aree Natura 2000, nelle zone di montagna, e nelle altre aree svantaggiate.

Tabella 9.1 – Le nuove misure Forestali

	Misure a favore delle foreste Nuovo Regolamento 2007/2013	Novità
Asse I: Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale	Utilizzo dei servizi di consulenza	Ampliamento al settore forestale (importo massimo di 1.500 Euro a copertura dell'80% del costo ammissibile).
	Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale.	Contributo decrescente per 5 anni, per le spese di avvio e del servizio di consulenza e assistenza tecnica.
	Miglioramento del valore economico delle foreste	Aiuto agli investimenti basati su "Piani di Gestione delle Foreste", sostegno pubblico 50% e 60% nelle ZS, Natura2000.
	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Incentivi limitati alle micro-imprese per investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti grezzi.
	Cooperazione per lo sviluppo di prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale	Finanziamento limitato al costo del progetto di cooperazione.
	Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	Infrastrutture per l'accesso alle superfici forestali, al consolidamento e al miglioramento fondiario, alla fornitura di energia e alla gestione delle risorse idriche.
Asse II: Gestione del territorio	Imboschimento delle superfici agricole	Riduzione del livello di cofinanziamento per l'impianto all'80% del costo e riduzione del periodo in cui è possibile ricevere il premio annuo/ettaro per la perdita di reddito (15 anni).
	Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	Nuova misura. Sostegno agli agricoltori per i costi d'impianto di sistemi agro-forestali con tassi di cofinanziamento fino al 80%.
	Imboschimento di superfici non agricole	Riduzione del livello di cofinanziamento per l'impianto all'80% del costo.
	Indennità natura 2000	Nuova misura. Aiuti specifici per compensare i costi conseguenti ai vincoli nelle aree Natura 2000.
	Pagamenti per interventi silvo-ambientali	Nuova misura. Compensazione per i costi aggiuntivi connessi alla buona gestione forestale, per impegni che vanno al di là dei requisiti obbligatori assunti per un periodo tra i 5 e i 7 anni.
	Ricostruzione del potenziale silvicolo e introduzione di azioni di prevenzione	Priorità di intervento a zone ad alto e medio rischio secondo i Piani di protezione forestali.
	Investimenti non produttivi	Interventi volti ad aumentare l'utilità pubblica delle zone interessate. Interventi, prima compresi in "Altre misure forestali".

Per quanto concerne gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale e prima trasformazione (art. 28), si riconferma in linea di massima quanto previsto dalla programmazione attuale, sia nelle percentuali di finanziamento pubblico, che (apparentemente) per le tipologie di investimento finanziato, che prevedono in particolare di accrescere il valore aggiunto delle produzioni forestali, riprendendo le linee di incentivazione indicate già nel reg. CE 867/90, cioè tramite attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti grezzi. Anche in questo caso il sostegno pubblico potrà arrivare sino al 50% nelle aree Natura 2000, nelle zone di montagna e nelle altre aree svantaggiate. È da sottolineare, al riguardo il limite imposto nel regolamento per l'accesso al contributo solo da parte delle micro-imprese (Raccomandazione 2003/36/EC, che definisce in 10 unità il numero massimo di operai e un fatturato non superiore ai 2 milioni di euro per le micro-imprese). È anche previsto un aiuto per la realizzazione di infrastrutture di accesso alle superfici forestali (art. 30), alla fornitura di energia e alla gestione delle risorse idriche.

Nell'Asse gestione del territorio e tutela dell'ambiente il regolamento richiede, per tutti gli interventi, una maggiore concentrazione territoriale. Tra le interessanti innovazioni introdotte gli Stati membri e le Regioni individueranno, per alcune specifiche misure (imboschimento, prevenzione incendi, zone forestali Natura 2000), le zone ammissibili.

Un'altra innovazione rispetto all'attuale programmazione è l'obbligo, per i beneficiari che ricevono l'aiuto, del rispetto dei *Criteri di Gestione Obbligatori* (CGO) su tutta la superficie aziendale. Questo è previsto per alcune misure tipicamente indirizzate alle aziende agricole (imboschimento), nel qual caso il riferimento ai CGO va ricercato nelle norme indicate nell'ambito del Reg.1782/03, peraltro l'obbligo sembra essere esteso anche ad alcune misure tipicamente forestali, per le quali la definizione dei CGO sarà compito dello Stato membro e delle Regioni.

Per l'imboschimento delle superfici agricole (art. 43) era stata inizialmente proposta una significativa riduzione dei livelli di cofinanziamento pubblico. Infatti, la proposta iniziale prevedeva un sostegno pubblico per l'impianto e la manutenzione non superiore al 40-50% dei costi, ben al di sotto dell'attuale livello, pari al 100%. Era inoltre previsto un ridimensionamento dei contributi annuali per i mancati redditi agricoli, passando da un'erogazione attuale su 20 anni ad una sui 10 anni. Il successivo negoziato ha visto una forte opposizione degli Stati membri alla riduzione dell'aiuto all'imboschimento fino alla approvazione definitiva del

compromesso che prevede un aiuto pubblico fino al 80% del costo d'impianto e con l'erogazione di 2 tipi di incentivo, modulati come nella presente programmazione in mantenimento e perdita di reddito, per una durata massima di 15 anni.

Con uguali percentuali di copertura dei costi, agli imprenditori agricoli viene anche concesso un sostegno per la copertura dei soli costi d'impianto per l'imboschimento di superfici non agricole (art. 45) e per i sistemi agro-forestali (art. 46), una tipologia di investimento non frequente nel contesto italiano. Vengono quindi previste delle compensazioni di 40-200 euro/ettaro/anno ai privati e alle associazioni di proprietari per i costi aggiuntivi, conseguenti ai vincoli imposti, per gli interventi forestali nelle aree della rete Natura 2000 (art. 43).

I pagamenti ambientali forestali (art. 47) sono un interessante elemento di novità rispetto all'attuale programmazione, in quanto introducono il concetto delle *buone pratiche forestali*, prevedendo la possibilità di erogare un sostegno tra i 40-200 euro/ettaro/anno ai proprietari forestali per la copertura dei costi aggiuntivi derivanti dagli impegni di gestione del bosco "al di là della usuale pratica forestale", assumendo quindi dei requisiti obbligatori per un periodo compreso almeno tra i cinque e i sette anni.

Ai pagamenti ambientali forestali si affiancano dei contributi ai proprietari forestali per investimenti non produttivi (art. 49) che il regolamento definisce in maniera molto generica come interventi "che aumentano l'utilità pubblica delle zone interessate". Per concludere si prevede la concessione per tutti i proprietari forestali di contributi per la ricostruzione delle foreste danneggiate da incendi e disastri naturali e l'introduzione di misure di prevenzione (art. 48)

Nell'Asse prioritario 3, "Diversificazione dell'economia e qualità della vita in ambiente rurale" sono previste una serie ampia di misure non specificatamente legate alle risorse forestali ma che possono integrare e completare gli interventi di politica forestale quali l'incentivazione di attività turistiche (art. 55), la protezione, valorizzazione e gestione del patrimonio naturale dei siti di Natura 2000 e delle altre aree protette (art. 57), la formazione professionale (art. 58), gli studi sul territorio (art. 59).

9.2 Lo stato dell'arte

Le politiche forestali attuate dall'Unione Europea e dagli Stati membri negli ultimi due decenni possono essere ricondotte a quattro principali fasi, gli anni 80, il Regolamento CEE 2080/92, Agenda 2000 ed infine la nuova programmazione a favore dello Sviluppo rurale (Van De Velde, 2005).

Fino al 1992, le misure attuate o programmate a livello europeo per il settore forestale sono state piuttosto limitate riguardando quasi esclusivamente le forme di incentivazione agli investimenti nella prima trasformazione dei prodotti legnosi. A queste si sono affiancate alcune politiche forestali regionali, ed alcune, rare, misure nazionali.

Nel 1992, con l'emanazione del Regolamento 2080/92 alcune misure forestali (imboschimento dei terreni agricoli e miglioramenti delle foreste esistenti) entrano a far parte della Politica Agricola Comune come misure di accompagnamento, con il principale obiettivo di ridurre le produzioni di surplus agricoli.

Il primo vero accenno di politica forestale europea risale alla fine degli anni '90, con la pubblicazione prima della Strategia Forestale Europea (1999) e poi con la riforma della politica di Sviluppo rurale attuata nel 2000 (Agenda 2000). La Strategia Forestale Europea, pur riconoscendo che le politiche forestali sono decise ed attuate dagli Stati membri, riconosce l'esigenza di adottare una linea strategica condivisa a livello europeo sulla gestione sostenibile delle risorse forestali. Vengono quindi delineati i diversi aspetti della sostenibilità (economica, sociale, ambientale) ed individuati i Piani Forestali Nazionali e Regionali come lo strumento di indirizzo per le politiche forestali degli Stati membri ed, inoltre, viene riconosciuta alla programmazione dello Sviluppo rurale un ruolo determinante nelle politiche e misure di incentivazione pubblica per il settore forestale. Di fatto con Agenda 2000 le misure forestali cofinanziabili aumentano in numero e quantità di risorse, in particolare viene destinato a livello nazionale per le misure forestali il 12% circa del totale dei fondi per il cofinanziamento per lo Sviluppo rurale.

In questa prima attuazione delle misure forestali sembra essere mancata una chiara programmazione strategica. Sono state infatti attuate molte diverse tipologie di interventi, con spesso una dispersione di fondi e a cui si aggiunge il problema, già evidente in fase di programmazione iniziale, del trascinarsi degli impegni presi nella precedente programmazione per gli imboschimenti effettuati con il Reg. 2080/92.

Pur riconoscendo che le differenze geoclimatiche e produttive delle regioni italiane sono tali da non consentire generalizzazioni delle politiche e delle strategie nel settore forestale, tuttavia si ritiene che alcune problematiche ed alcuni punti di debolezza possano essere considerati comuni a tutte le realtà territoriali.

In primo luogo la debolezza della filiera produttiva, in particolare per quanto riguarda le fasi delle utilizzazioni forestali e della prima trasformazione, sono da più parti indicati come punti fondamentali per una ripresa produttiva che, attivando il sistema delle utilizzazioni forestali, permetta anche una gestione corretta delle risorse forestali nazionali. Il principale problema al riguardo sembra essere la convenienza economica ad eseguire gli interventi di taglio ed allestimento del legname, soprattutto nelle fasi congiunturali di riduzione dei prezzi sul mercato mondiale del legname. Gli interventi sulla filiera, già in parte avviati nelle precedenti programmazioni, a partire dal Regolamento CEE 867/90, scontano però sempre il problema dell'integrazione dei settori della trasformazione industriale, che non può essere finanziata con misure ed investimenti a valere sullo Sviluppo rurale.

9.3 Opportunità e criticità

Sia nel primo periodo di programmazione, grazie alle piantagioni realizzate con il reg. CE 2080/92 (105.000 ha; COLLETTI 2001), sia nell'attuale periodo (12.000 ha con i "trascinamenti" di spesa per i mancati redditi per i passati interventi), la spesa per rimboschimenti ha avuto un ruolo fondamentale nell'intervento pubblico nel settore forestale.

Il peso dato alle misure di rimboschimento può essere certamente oggetto di critiche, soprattutto in un paese dove i problemi prioritari del settore sono quelli della gestione delle foreste esistenti più che all'espansione di una base produttiva in molti contesti già ampia e diversificata. Va, tuttavia, ricordato che i finanziamenti ai rimboschimenti hanno stimolato una attività plurima di ricerca, sperimentazione, di produzione vivaistica, di formazione degli operatori, di assistenza tecnica e di consulenza e stanno creando anche i primi effetti di mercato. Ma il problema del trascinamento degli impegni presi nella precedente programmazione per gli imboschimenti effettuati con il Reg. 2080/92, sembra essere difficilmente risolvibile nel breve periodo, anche se la sua intensità è destinata a diminuire progressivamente, sembra invece opportuno che i soggetti istituzionali coinvolti nella nuova programmazione per lo Sviluppo rurale si attivino per diminuire nella

prossima programmazione la dispersione delle misure individuando un chiaro orientamento strategico per le stesse.

La misura di miglioramento del valore economico delle foreste che, se si esclude l'imboschimento, è la misura caratterizzata dal maggiore livello di attuazione nella presente programmazione, è condizionata nel nuovo regolamento alla presenza di un piano di gestione aziendale (piano di assestamento) con particolari deroghe per proprietà di piccole dimensioni.

Un approccio alle politiche forestali che tenga maggiormente in conto l'attivazione delle filiere produttive potrebbe essere facilmente attuato con le misure a disposizione (sia nella presente che nella prossima programmazione) opportunamente progettate ai fini di concentrare l'intervento nelle filiere produttive più rilevanti. A riguardo l'importanza ma soprattutto l'esigenza di coordinare le politiche di Sviluppo rurale con le altre politiche regionali, nazionali e comunitarie risulta fondamentale per consentire un'efficace integrazione dei diversi settori della trasformazione industriale, con particolare riferimento alla produzione nazionale di materia prima legnosa con la domanda industriale/urbana.

I pagamenti ambientali forestali, sono chiaramente una misura di complessa applicazione, almeno nel contesto italiano, in particolare vanno chiaramente definite le usuali pratiche e vanno individuati degli standard di buone pratiche facilmente applicabili al settore forestale ed ovviamente controllabili.

La concentrazione territoriale degli interventi, mancata in molti casi nella attuale programmazione, nel nuovo regolamento di sviluppo rurale è prevista esplicitamente per alcune misure, ma la scarsità delle risorse a disposizione e l'opportunità di concentrare le misure nelle aree prioritarie suggerisce l'adozione di un sistema di zonizzazione del territorio regionale anche nelle applicazioni delle altre misure forestali.

Da ultimo va ricordato il problema, già citato della definizione dei CGO e della parallela definizione delle buone pratiche forestali e silvicolture. Per alcune misure tipicamente indirizzate alle aziende agricole (imboschimento), il riferimento ai CGO va ricercato nelle norme indicate nell'ambito del Reg.1782/03, peraltro l'obbligo sembra anche essere esteso ad alcune misure tipicamente forestali, per le quali la definizione dei CGO sarà compito dello Stato membro e delle Regioni. I riferimenti normativi in questo ambito non mancano (si pensi alla validità di legge dei piani di assestamento forestale o, in assenza di pianificazione, alle prescrizioni di massima e norme di polizia forestale), peraltro su questo argomento è certamente

opportuno, anche in vista del negoziato con la Commissione, un approccio unitario delle Regioni, almeno per quanto concerne la metodologia da applicare per la definizione dei CGO forestali. La definizione delle buone pratiche forestali e silvicolture potrebbe seguire due approcci alternativi (rispettivamente caratterizzati da regole molto o poco restrittive), con risultati diversi sia in termini di efficacia della misura che in termini di costo.

L'APPROCCIO INTEGRATO E LO SVILUPPO DELLE AREE RURALI

CAPITOLO 10

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO DELLE AREE RURALI

10.1 Le novità del Regolamento

Con il Regolamento per lo sviluppo rurale 2007-2013 la Commissione ha effettuato un ulteriore passo verso il passaggio da una politica agricola settoriale ad una politica maggiormente territoriale che tenga conto della complessità delle problematiche che ruotano intorno alle aree rurali. Questa tendenza, intrapresa già nel corso della Conferenza di Cork, ha avuto i suoi principali riscontri sia attraverso Agenda 2000, sia nelle novità introdotte con la Riforma di Medio Termine.

In particolare la dichiarazione finale della Conferenza aveva evidenziato anche la necessità di promuovere lo sviluppo attraverso la diversificazione economica (Mantino 1996), che, secondo Agenda 2000, diventa il necessario complemento dell'agricoltura. Queste premesse hanno portato già nel corso dell'attuale periodo a prevedere il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali come obiettivo globale dei programmi, insieme all'ammodernamento del sistema produttivo e all'ambiente.

La Riforma di Medio Termine ha contribuito al rafforzamento del "secondo pilastro" introducendo il meccanismo della modulazione che consentirà il trasferimento di parte delle risorse verso questi interventi. Queste novità non possono però essere sufficienti per garantire l'attuazione di una strategia di sviluppo di tipo territoriale. All'interno del secondo pilastro rimangono infatti predominanti gli interventi tradizionali più vicini ad un approccio settoriale piuttosto che territoriale (Gatto, Monteleone 2003; De Filippis, Storti, 2004).

Il nuovo Regolamento costituisce quindi un importante tassello nel processo di mutazione delle politiche agricole, sia per l'inserimento nel *mainstreaming* dell'approccio mutuato dall'iniziativa Leader, sia per la previsione di un rigido tetto minimo di risorse (10% del totale del Piano) che dovrà obbligatoriamente essere destinato a "migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e diversificare l'economia rurale".

Il Regolamento prevede il raggiungimento di questa priorità attraverso una serie di interventi contenuti nell'Asse III, comprendente sia misure di incentivo per le altre tipologie di imprese inserite nel contesto dell'economia rurale (agriturismo, artigianato, ecc.) sia interventi di contesto.

Per quello che riguarda la diversificazione dell'economia rurale il dettato regolamentare sembra semplicemente confermare due misure "classiche", diversificazione e incentivazione di attività turistiche, e aggiungere una misura dedicata al sostegno per la creazione e lo sviluppo di microimprese. In realtà, in attesa di disporre di ulteriori precisazioni in merito a questi interventi nel regolamento di attuazione, la descrizione delle misure evidenzia una maggiore complessità. Per quello che riguarda la diversificazione viene espressamente individuato come beneficiario del sostegno "un membro della famiglia agricola" mentre nell'attuale periodo l'applicazione di questi interventi ha avuto come destinatari le stesse imprese agricole, secondo l'interpretazione prevalentemente adottata nell'applicazione del Reg. 1257/99. L'indicazione del nuovo Regolamento amplia quindi le tipologie dei potenziali beneficiari, non più solo l'imprenditore agricolo ma anche gli altri membri della famiglia rurale.

All'incentivazione delle attività turistica non si associa più l'incentivo per le attività artigianali, che però dovrebbero essere comprese nella seconda, apparentemente nuova misura, più generalmente rivolta a creazione e sviluppo di "microimprese"¹. Attualmente gli interventi per le imprese artigianali erano rivolti alle piccole e medie imprese², quindi la previsione del nuovo regolamento appare più restrittiva.

Gli incentivi per le attività turistiche vengono notevolmente limitati alle piccole infrastrutture di completamento dell'offerta turistica (centri informazione, segnaletica, servizi turistici), alle infrastrutture ricreative che consentano l'accesso alle aree naturali, mentre possono essere ammesse al finanziamento solo strutture ricettive di piccola dimensione.

Le misure tese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali comprendono interventi già utilizzati nell'attuale programmazione. Grande attenzione viene dedicata in questa sezione ai villaggi rurali (nell'accezione italiana piccoli borghi, centri rurali, comuni rurali, ecc.), sia attraverso la conferma della misura di rinnovamento, sia con la misura dedicata ai servizi essenziali che sono espressamente rivolti ad uno o più villaggi. Anche gli interventi per la tutela del patrimonio rurale vengono maggiormente finalizzati rispetto ad oggi, l'indicazione è relativa infatti sempre al patrimonio culturale dei villaggi oltre che ai siti Natura 2000 e agli altri siti di grande pregio naturale.

¹ *Si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 addetti e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro (Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE).*

² *Si veda INEA, 2002.*

Queste due tipologie di intervento saranno accompagnate da una apposita misura per la formazione e l'informazione degli operatori beneficiari degli interventi di questo Asse e da una misura dedicata all'acquisizione delle competenze e all'animazione per l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo locale. La misura potrà supportare studi, attività di informazione, formazione del personale, eventi promozionali, formazione degli animatori, nonché l'attuazione di strategie di sviluppo locale anche da parte di partenariati diversi da quelli previsti per la realizzazione dell'approccio Leader.

Nelle versioni iniziali del Regolamento era stato inserito un articolo che prevedeva l'attuazione delle misure dell'Asse preferibilmente attraverso "strategie di sviluppo locale". Questa norma non è stata confermata nel corso del negoziato, poiché si sovrapponeva alla possibilità di utilizzare l'approccio Leader. La sua cancellazione non significa però che strategie di sviluppo locale alternative a questo approccio non possano essere attuate all'interno dei PSR, stante la possibilità di sostenere partenariati locali diversi da quelli costituiti con l'approccio Leader.

Tabella 10.1: Le principali modifiche negli interventi dell'Asse III

Misure	Programmazione 2000-2006	Programmazione 2007-2013
Diversificazione	Beneficiario: impresa agricola	Beneficiario: membro della famiglia agricola
Attività turistiche	Investimenti nelle strutture ricettive	Investimenti solo per servizi di piccola ricettività connessi ad infrastrutture ricreative che consentano l'accesso alle aree naturali
Attività artigianali	Finanziamenti a PMI	Finanziamenti a microimprese, non solo artigiane
Servizi essenziali	Interventi generici	Interventi relativi a uno o più villaggi
Tutela del patrimonio rurale	Interventi generici	Interventi relativi a villaggi, siti Natura 2000 o di alto valore naturale
Formazione operatori	Prevista solo nell'ambito della generale misura di formazione rivolta agli imprenditori agricoli	Misura specifica per i beneficiari degli interventi di questo Asse
Partenariati	Inserita con la Riforma di Medio Termine	Prevista fin dall'inizio della programmazione

10.2 Lo stato dell'arte

Nel corso dell'attuale programmazione la Commissione aveva individuato come obiettivo globale il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali. In obiettivo 1 questo e gli obiettivi specifici che ne conseguono sono stati inseriti nell'elenco di obiettivi fissati dal Quadro Comunitario di Sostegno e quindi ripresi dai singoli POR. Fuori obiettivo 1, invece, le Amministrazioni titolari di PSR hanno associato a tale obiettivo un Asse di intervento, al cui interno però ogni Regione ha potuto individuare e inserire gli interventi che a suo avviso contribuivano in maniera prioritaria al conseguimento dello stesso. Questo ha fatto sì che nei vari PSR gli obiettivi specifici e le misure associate a questo obiettivo/asse siano molto eterogenee, dagli interventi ambientali e forestali alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale, alla formazione (INEA, 2002).

La percentuale di risorse attribuita all'Asse dai PSR fuori obiettivo 1 non può, quindi, essere presa a riferimento per effettuare confronti con il nuovo sistema di programmazione. È però possibile analizzare le attuali risorse programmate ascrivibili ad interventi coerenti con quelli previsti nell'Asse III del nuovo Regolamento.

Per quello che riguarda la soglia percentuale del 10% fissata come livello minimo di risorse per questo Asse, la media delle risorse programmate da tutte le Regioni e Province Autonome risulta ampiamente al di sopra del limite, arrivando a superare il 12% a seguito delle modifiche apportate ai programmi nel corso della prima parte del periodo. Gli spostamenti di risorse tra misure e l'attribuzione della premialità ha consentito l'attribuzione di 120 milioni di euro in più per questi interventi, rispetto alla programmazione iniziale dell'anno 2000. In questo senso è importante ricordare che le risorse aggiuntive derivanti dalla premialità sono state, in diversi casi, destinate per la parte maggiore a questa tipologia di misure, in linea con gli orientamenti espressi dal MiPAF per la riprogrammazione del QCS e dei POR, che sottolineavano la necessità di potenziare proprio le misure per lo sviluppo delle aree rurali.

Le scelte delle singole Regioni non presentano scostamenti elevati dalla media appena descritta; si registra un elevato ammontare di risorse per l'Asse III solo in Campania, dove raggiungono il 34% del totale programmato per le precise scelte dell'Amministrazione ma anche a causa dell'assegnazione relativamente ridotta ricevuta dal PSR. Anche Liguria e Toscana presentano percentuali ben al di sopra della soglia, seguite da Umbria, Abruzzo e Lazio; in nove Regioni invece non si raggiunge il 10% ma in sette di queste le risorse ammontano comunque a circa il

9%. Possono essere considerate problematiche, ai fini delle soglie minime introdotte dalla Commissione, solamente le ripartizioni di risorse effettuate da Emilia Romagna (7%) e, soprattutto, Lombardia. Quest'ultima ha scelto di concentrare quasi il 60% delle risorse sugli interventi dell'Asse II ma anche di mantenere elevati i finanziamenti per le misure di competitività. Rimaneva a disposizione degli interventi di sviluppo rurale solo il 5% delle risorse e questa percentuale è stata anche ulteriormente ridotta nel corso delle ultime modifiche al PSR, ancora a vantaggio del primo Asse.

10.3 Opportunità e criticità

Nell'ambito del periodo 2000-2006, gli interventi dedicati allo sviluppo delle aree rurali hanno avuto un ruolo relativamente marginale sia rispetto alla ripartizione delle risorse a disposizione sia per quello che concerne la capacità di spesa almeno nel corso dei primi anni di programmazione. Gli obiettivi che dovevano essere perseguiti erano ambiziosi ma con una dotazione di risorse esigua.

Le caratteristiche innovative di alcuni di questi interventi, il fatto che si rivolgessero anche a potenziali beneficiari diversi dai tradizionali fruitori degli interventi per l'agricoltura, la necessità di massimizzare lo sforzo delle Amministrazioni nella rapida attuazione di interventi che garantissero un elevato livello di spesa per evitare i meccanismi "sanzionatori" sia del FEOGA-Garanzia che dell'Orientamento, hanno sicuramente influito nel rallentare la loro attuazione. La minore capacità di spesa ha anche portato in alcuni casi ad una ulteriore diminuzione delle risorse, compensata a livello nazionale dall'attribuzione della premialità e dall'incremento relativo alla sola misura di diversificazione.

L'attuazione di questa misura ha infatti avuto ottimi risultati ma è stata concentrata nella realizzazione di interventi anche essi di tipo "tradizionale" che si sostanziano nel finanziamento di investimenti in aziende agrituristiche.

L'obiettivo di questo Asse non può essere certamente perseguito solamente attraverso questi interventi, peraltro limitati dal nuovo Regolamento. Occorre sicuramente mettere in atto una strategia più complessa sia attraverso la possibilità di utilizzare l'approccio Leader all'interno del PSR, sia attraverso lo sviluppo di altre forme di strategia locale integrata. Appare rilevante la capacità di individuare una adeguata concentrazione territoriale anche alla luce della sicuramente non elevata quantità di risorse che saranno messe a disposizione dello sviluppo rurale, una

volta raggiunto un accordo sul bilancio a livello europeo e avviata la concreta fase di programmazione.

Una opportunità importante per il conseguimento degli obiettivi è sicuramente il poter collegare gli interventi di questo Asse sia con quelli degli altri due Assi sia soprattutto con l'azione dei Fondi strutturali. Sarà necessario pertanto prevedere forme di concertazione e integrazione di tutti gli strumenti che operano comunque con finalità simili, per non disperdere un potenziale già non elevato nella realizzazione di interventi slegati e con efficacia limitata. Ovviamente il necessario rapporto con la politica di coesione presenta, soprattutto allo stato attuale del processo normativo, molti interrogativi e rischi. Sarà necessario definire con chiarezza la demarcazione degli interventi onde evitare sovrapposizioni, definire i ruoli degli attori sia a livello nazionale, che regionale e locale, oltre ad individuare e forse "inventare" le modalità di integrazione da attuare.

Vista l'esperienza 2000-2006 e l'orientamento prevalente a sottodimensionare questo Asse, potrebbe essere necessario favorire un completamento delle risorse a disposizione tramite il ricorso ad Aiuti di Stato aggiuntivi.

Da questo punto di vista la riforma 2007-2013 consentirà sicuramente alle Amministrazioni di operare con maggiore flessibilità; l'unione di tutti gli interventi in un unico programma permette di avviare con tranquillità le misure più innovative potendo contare nel contempo nella capacità di spesa, ad esempio, di misure "a premio".

Per attuare una strategia di intervento più completa sono importanti le ultime due misure dell'Asse, quelle che forse presentano gli aspetti più interessanti e innovativi, andando a colmare alcune lacune della attuale programmazione. La prima misura consentirà infatti di finanziare interventi sia di formazione che di informazione esplicitamente destinati a "operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse" ossia non necessariamente imprenditori agricoli.

Il secondo intervento invece consentirà di finanziare "l'animazione e l'acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale"; si tratta in realtà della conferma di un tipo di intervento già introdotto nel corso della Riforma di Medio Termine e che verrà attuato nel corso del 2005-2006 da parte di alcune Regioni dell'obiettivo 1. La conferma di questa misura consentirà a chi lo riterrà opportuno di attuare gli interventi attraverso una strategia di sviluppo locale avendo la possibilità di avere il sostegno finanziario della UE in tutte le fasi necessarie per la sua attuazione; da quelle di studio a quelle di informazione, dalla

formazione alle spese per la costituzione di partenariati, per concludere con la possibilità di finanziamento anche degli eventi promozionali.

CAPITOLO 11

L'APPROCCIO INTEGRATO

11.1 Le novità del Regolamento

Il Regolamento per la nuova fase, cogliendo le evoluzioni in atto in diversi stati membri, affronta il tema dell'integrazione degli interventi con l'intento di fornire indicazioni per il consolidamento, all'interno del *mainstream* comunitario, della molteplicità di prassi già sperimentate operativamente e di ribadire la centralità dell'integrazione per assicurare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi programmatici, specie quando riferiti alla diversificazione economica e alla valorizzazione delle aree rurali.

L'importante cambiamento che avviene con il passaggio alla nuova fase non riguarda dunque tanto l'individuazione di nuovi concetti di integrazione, quanto il consolidamento delle esperienze esistenti. Tale passaggio si realizza principalmente con l'inserimento dell'approccio Leader nel *mainstream* e l'adozione di un approccio strategico alla programmazione, che garantisca l'unitarietà degli interventi per lo sviluppo rurale, e più in generale con l'aumentato grado di formalizzazione dell'esigenza di integrazione programmatica nei testi regolamentari e il richiamo tra i principi di intervento (art. 5) dell'esigenza di complementarietà e coerenza tra strategie nazionali e interventi comunitari, da un lato, e tra i diversi ambiti di intervento comunitario (FEASR e FESR, FSE) dall'altro.

Per quel che concerne il primo punto, la filosofia di fondo che anima il nuovo Regolamento emerge in diversi momenti dei consideranda, dove si afferma che l'iniziativa Leader è ormai matura per essere attuata su più larga scala, con l'intento principale di rinforzare la coerenza e le sinergie tra le misure disegnate per l'economia e la popolazione rurale, intese in senso lato. Nelle linee strategiche comunitarie si sottolinea, inoltre, come l'approccio integrato rivesta un ruolo centrale per il miglioramento della governance e nella mobilitazione delle potenzialità di sviluppo endogeno delle aree rurali.

Di supporto a questi processi il nuovo Regolamento prevede la possibilità di azioni di formazione e informazione e strumenti specifici di animazione e accompagnamento a supporto dei partenariati nella fase di definizione delle strategie locali di sviluppo. Inoltre, il legislatore comunitario introduce forme di

integrazione tematica ulteriori, prevedendo una specifica misura nell'Asse I che incentivi la cooperazione di filiera con la finalità di produrre innovazione.

L'adozione dell'approccio strategico è un'altra leva importante per l'integrazione che il nuovo regolamento prevede. L'obiettivo è quello di concentrare l'azione su alcune priorità e garantire la coerenza tra i diversi livelli di attuazione delle politiche per lo sviluppo rurale.

L'enfasi sull'approccio strategico sembra essere dettata dalla necessità di rafforzare le modalità di raccordo tra interventi per controbilanciare un'altra importante novità introdotta dalla riforma in corso che ha importanti implicazioni in termini di possibilità di integrazione, ossia la separazione tra l'azione degli altri fondi strutturali e quella del FEASR, che opererà sulla base di specifici programmi monofondo in tutto il territorio dell'Unione, anche nelle regioni dell'obiettivo convergenza.

Il tema della coerenza e complementarità tra assi e politiche, con particolare riferimento a quelle di coesione, viene introdotto nei considerando e ripreso nel testo del regolamento in maniera riduttiva facendo riferimento alla necessità di definire nei singoli programmi i criteri di demarcazione tra le operazioni finanziate dai diversi fondi. Le linee guida strategiche riprendono tale tematica sviluppandola con riferimento alla necessità di definire adeguati meccanismi di coordinamento tra le azioni realizzate con il contributo dei diversi fondi in dati territori o campi di attività al fine di sviluppare sinergie tra i diversi ambiti di intervento. La definizione di tali meccanismi dovrà avvenire a livello nazionale nell'ambito del quadro di riferimento strategico/piano strategico nazionale.

11.2 Lo stato dell'arte

L'esigenza di un approccio integrato, che consenta di aumentare l'efficacia degli interventi realizzati, è da sempre presente nel campo degli interventi per lo sviluppo e generalmente sperimentato anche nel campo delle politiche agricole e di sviluppo rurale. In questo ambito tale approccio è di norma stato associato in Italia all'approccio Leader. In realtà negli ultimi anni è andata rafforzandosi, nel campo dell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale comunitarie e nazionali, non solo in Italia ma anche in diversi paesi europei, la sperimentazione di approcci innovativi a livello locale, la ricerca di modalità di integrazione sempre più codificate, anche se sempre più differenziate localmente, e la ricerca attraverso il

ricorso ad approcci integrati del perseguimento anche di obiettivi di miglioramento della *governance*.

Si tratta di approcci di intervento pubblico che consentono di considerare in maniera sistemica i diversi aspetti che contribuiscono al perseguimento di dati obiettivi di politica, territoriali o tematici. L'integrazione in queste esperienze, guardando alle attuali prassi operative, può essere riferita a diversi ambiti o livelli:

- *integrazione tematica/settoriale* che implica l'integrazione tra le azioni di un dato programma di interventi con la finalità di incidere su fasi diverse di una stessa filiera per il perseguimento di obiettivi che trascendano un'ottica puramente aziendale;
- *integrazione a livello territoriale* delle azioni previste da uno specifico strumento di politica, che implica l'identificazione di una strategia di sviluppo locale basata sulla chiara identificazione dei fabbisogni di intervento di una data area e sulla capacità di coinvolgere attori diversi e combinare insieme obiettivi plurimi (settoriale, ambientale, territoriali) nell'ambito di un processo di valorizzazione dell'economia e delle tradizioni locali;
- *integrazione strategica*, da ricercarsi a livello nazionale, regionale o locale, che riguarda le complementarità, le integrazioni possibili e le sinergie tra le diverse politiche e strumenti, regionali e non, che agiscono sugli stessi ambiti di intervento territoriale o settoriale.

Si tratta di approcci che richiedono un'informazione e animazione capillare del territorio, l'adozione di adeguate modalità di integrazione nelle aree oggetto di intervento e implicano la necessità di sperimentare e consolidare prassi di intervento basate su intense dinamiche partenariali tra le diverse istituzioni coinvolte, sia in fase di attuazione che di definizione dei fabbisogni specifici ai diversi livelli di programmazione, locale, regionale, sovraregionale.

In Italia si sono posti in essere diversi esempi di integrazione a livello locale delle politiche realizzati sia attraverso il decentramento della gestione verso le istituzioni locali che con la sperimentazione di metodi partenariali e dal basso, basati sulla progettualità locale e sul coinvolgimento nelle aree rurali dei diversi attori socio-economici. Le principali esperienze di integrazione territoriale e tematica si realizzano oltre che con l'attuazione del Leader con strumenti nazionali quali i patti territoriali o con modalità attuative di interventi comunitari. Si pensi ad esempio, nell'ambito dei Fondi strutturali, all'adozione della progettazione integrata, sia territoriale che tematica, sperimentata nelle regioni dell'Obiettivo 1 e in alcune

regioni del Centro-Nord, o alle forme di progettazione integrata specifiche per il FEOGA introdotte nei POR di Calabria e Campania (rispettivamente PIAR e PIR). Modalità ad hoc di integrazione settoriale per l'agro-alimentare sono riconducibili a specifici approcci di filiera sperimentati negli ultimi anni in diversi contesti regionali (a questo riguardo si segnala l'esperienza dei PIF in Calabria) (Cersosimo, Wolleb, 2003; MEF, 2003; Zumpano, 2004).

Nell'ambito degli interventi nazionali, la programmazione negoziata ha inoltre dato luogo alla sperimentazione di nuove modalità di raccordo tra i diversi livelli istituzionali nella realizzazione di opere pubbliche importanti, ma anche di promozione di partenariati locali, per quel che concerne gli interventi produttivi promossi nell'ambito dei patti territoriali.

Quando si parla di integrazione strategica si fa riferimento alla coerenza e alle possibili complementarità tra i programmi comunitari e quelli nazionali e tra programmi comunitari afferenti a diversi domini (es. coesione e sviluppo rurale).

Sul fronte della creazione di sinergie tra ambiti di intervento diversi i programmi interregionali, hanno sperimentato nuove modalità di concertazione tra le regioni, sviluppando interventi in grado di accelerare i processi di diffusione delle innovazioni in campo agricolo nei diversi ambiti regionali e creando le premesse per migliorare la complementarità tra gli interventi realizzati dal MiPAF, dalle Regioni e quelli effettuati con le risorse finanziarie di derivazione comunitaria (D'Amore, 2004; Storti, D'Amore, Romano, 2005).

I diversi livelli di integrazione (tematica/settoriale, territoriale e programmatica) risultano, tuttavia, nella concreta attuazione degli interventi tra loro interrelati. Infatti, l'approccio Leader non solo può servire a concretizzare un approccio integrato di filiera ma implica anche l'esigenza di garantire sinergie e complementarità tra il piano di azione locale e i diversi strumenti di intervento sia top-down che dal basso che agiscono su un dato territorio (patti territoriali, Pit, etc.). L'utilizzo di un approccio integrato implica comunque la costante interazione tra i diversi attori coinvolti, siano essi attori economici o i referenti pubblici di politiche differenti. Tale circostanza fa sì che la sperimentazione di tali approcci abbia consentito in questi anni anche il perseguimento di obiettivi di *capacity building* o più in generale di miglioramento della *governance* delle politiche.

L'esperienza di sperimentazione di approcci integrati maturata nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale nazionale e comunitarie, pur potendosi nel complesso considerare positiva, ha posto in evidenza alcune questioni su cui esistono ampi

marginari di miglioramento (Storti, 2003; Storti, D'Amore, Romano, 2005). In particolare, conferma l'opportunità di continuare ad investire in futuro su quelli che rappresentano dei punti nodali verso un miglioramento dell'efficacia dell'intervento pubblico per l'agricoltura e le aree rurali:

- rafforzare la coerenza tra strumenti nazionali e regionali da un lato e con le politiche di coesione dall'altro, come leva fondamentale per sviluppare sinergie e raggiungere una adeguata massa critica su obiettivi tematici e/o territoriali specifici;
- l'esigenza, soprattutto per quel che concerne gli interventi che agiscono sulla componente extra-agricola delle aree rurali, di definire nuove prassi di intervento pubblico, basate su partenariati istituzionali e nuovi modelli di *governance* a livello regionale e locale;
- consolidare, anche attraverso adeguate azioni di animazione e informazione, il ruolo degli strumenti di intervento basati su approcci dal basso e partenariali che coinvolgano gli attori socio-economici a livello locale e facciano leva sulla capacità progettuale locale per l'attuazione integrata degli interventi sul territorio.

11.3 Opportunità e criticità

Il nuovo Regolamento se da un lato presenta delle grandi opportunità di integrazione tra gli interventi FEOGA previsti dai programmi, attraverso una applicazione più estesa dell'approccio Leader, dall'altro cancella l'esperienza dei programmi plurifondo, in cui si è sperimentata in questi anni l'integrazione tra interventi finanziati a valere su diversi Fondi strutturali.

L'integrazione programmatica tra i diversi interventi comunitari dovrà comunque essere salvaguardata attraverso la definizione di adeguate modalità e meccanismi demandate al Piano Strategico Nazionale. In questa sede, infatti, andranno analizzati i rapporti di coerenza con le più rilevanti politiche in atto nel periodo 2007-2013. In primo luogo, andranno considerate le sinergie e definite le modalità di integrazione con le politiche di coesione. Vanno anche individuati ambiti concreti di complementarità tra queste ultime e quelle di sviluppo rurale; si pensi ad esempio alla possibilità di finanziare infrastrutture di trasporto e investimenti nella logistica, per loro natura a valenza sovra-regionale, a supporto di interventi di qualificazione dell'offerta agro-alimentare.

Tuttavia, le scelte di programmazione delle politiche di sviluppo rurale comunitarie, che per gli anni 2007-2013 verranno definite nel Piano Strategico Nazionale, devono tenere conto del quadro completo degli interventi pubblici nel settore, mirando a rafforzare la coerenza tra strumenti nazionali e comunitari, come leva fondamentale per sviluppare sinergie e raggiungere una adeguata massa critica su obiettivi tematici e/o territoriali specifici, e definire modalità concrete di raccordo tra i diversi ambiti di intervento in maniera più strutturata di quanto non si sia fatto in passato.

A tale scopo vanno presi in considerazione oltre agli strumenti specificamente indirizzati all'agricoltura e allo sviluppo rurale che fanno capo al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MiPAF), tutti quegli interventi previsti nell'ambito delle politiche regionali e della programmazione negoziata che prevedono risorse per il settore primario e le aree rurali (Fondo per le aree sottoutilizzate). Tali interventi possono essere indicati ne:

- gli strumenti e le politiche afferenti al MiPAF (OCM; politiche per la qualità delle produzioni; programmi interregionali; programma nazionale biocombustibili; contratti di filiera);
- gli strumenti di competenza al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (intese istituzionali di programma e accordi di programma quadro; incentivi all'autoimprenditorialità);
- gli strumenti facenti capo al Ministero delle Attività Produttive (MAP) (contratti di programma e Patti territoriali per l'agricoltura, la legge n. 488/92).

L'integrazione territoriale e tematica che rappresenta un'importante opportunità per rafforzare l'efficacia di queste politiche non pone d'altro canto meno sfide per il futuro. Qui si tratta in primo luogo di individuare modalità di attuazione dell'approccio LEADER che ne garantiscano le specificità, assicurino una adeguata massa critica, la definizione di partnership adeguate agli obiettivi e prevedano azioni di animazione, accompagnamento e assistenza tecnica in grado di supportare la progettualità locale e favorire la complementarità tra programmi a livello locale.

A questo riguardo si pone sicuramente l'esigenza di regolamentare la proliferazione di soggetti e agenzie operanti a livello locale cui si è assistito negli ultimi anni, garantendo il raccordo tra strumenti e valorizzando le esperienze passate e il ruolo dei soggetti già operanti sul territorio. D'altro canto sarà

necessario definire, sia a livello locale che regionale e/o centrale, strumenti ed azioni adeguate a favorire la complementarità tra i diversi programmi che agiscono su un dato territorio. Concretamente per sviluppare la complementarità a livello locale occorre, oltre che progettare gli interventi in modo da fare leva su una pluralità di politiche pubbliche, puntare su azioni di animazione territoriale, di assistenza tecnica alla progettazione degli enti locali e di formazione degli agenti di sviluppo che operano sul territorio. A livello regionale e/o centrale tali processi possono essere favoriti dalla definizione di aree prioritarie in cui concentrare gli interventi e includendo gli enti gestori che hanno operato già operato in passato come potenziali promotori della progettazione integrata da finanziare nei periodi successivi di programmazione.

Non sembra invece percorribile l'ipotesi di una progettazione integrata in cui confluiscono interventi finanziati da programmi diversi; infatti, anche alla luce dell'esperienza dei PIT in cui si sono verificate incompatibilità procedurali tra fondi diversi, potrebbe rivelarsi problematico contemperare tempistiche e regole disomogenee tra di loro.

Inoltre, si dovrà cogliere l'opportunità che il nuovo regolamento lascia intravedere, di fare integrazione oltre il Leader così come lo conosciamo oggi, mutuando approcci, prassi operative e obiettivi dalle esperienze in corso, sfruttando la possibilità di incentivare la cooperazione di filiera ma anche attraverso processi partecipativi che coinvolgano gli enti locali nella definizione di strategie finalizzate ad esempio allo sviluppo delle infrastrutture di una data area.

D'altro canto lo spostamento verso questo tipo di approcci si accompagna anche allo spostamento del baricentro delle politiche sempre più verso ambiti locali, ponendo quindi un problema di *governance* delle politiche o meglio di ripensamento degli attuali modelli. A questo riguardo, accanto all'opportunità di promozione di partnership pubblico-private si pone, soprattutto per la progettazione e l'attuazione degli interventi maggiormente mirati alla qualità della vita, quali i servizi socio-sanitari, l'esigenza di avviare e/o consolidare esperienze basate su un intenso dialogo interistituzionale a livello locale e sulla definizione di intese tra settori e istituzioni che garantiscano l'aderenza ai fabbisogni degli interventi. Più in generale si rende necessario, tuttavia, approfondire e sviluppare una abitudine alla sussidiarietà tra livello di governo regionale e locale. Infatti nell'attuazione di prassi basate su di un approccio integrato e sulla definizione di strategie di sviluppo le istituzioni locali possono svolgere un ruolo importante data la loro maggiore aderenza al territorio, vuoi in fase di avvio delle consultazioni partenariali, che di

definizione degli ambiti territoriali e individuazione dei fabbisogni, ma anche nella realizzazione di azioni di animazione e accompagnamento a livello locale. La possibilità di assicurare l'assunzione da parte di enti locali di tale ruolo implica un decentramento decisionale che assicuri l'avvio di processi di apprendimento a livello locale, oltre che la crescita di competenze tecniche e della capacità di programmare e gestire seguendo regole comuni. La sfida vera è valutare la percorribilità di tale opzione nei diversi contesti e definire modelli di decentramento che siano basati su meccanismi partecipativi in grado di assicurare la delega di funzioni, non solo formalmente, e siano in grado di garantire flussi informativi adeguati tra i livelli coinvolti e una divisione dei ruoli che salvaguardi al contempo le prerogative dei diversi livelli di governo e la presenza di una guida forte. In sostanza si tratta di dare centralità agli aspetti istituzionali provando a innestare cambiamenti nella *governance* delle politiche a livello locale che conducano ad un incremento della progettualità e della capacità di definire e promuovere nuovi percorsi di sviluppo in contesti rurali.

In mancanza di un'accurata pianificazione di tali aspetti si rischia di avviare processi estremamente complessi i cui risultati in termini di miglioramento dell'efficacia delle politiche potrebbero però rivelarsi deludenti.

CAPITOLO 12

IL LEADER

12.1 Le novità del Regolamento

Diversamente dal passato, nella futura programmazione il Leader non sarà oggetto di una Comunicazione Comunitaria specifica, ma trova piena applicazione all'interno del nuovo Regolamento. Per la Commissione, quindi, il Leader abbandona il suo carattere sperimentale e pilota per entrare a pieno titolo nella programmazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Indicando il metodo Leader come uno degli strumenti messi a disposizione delle autorità di gestione per conseguire i tre nuovi obiettivi previsti dalla prossima fase di programmazione si è voluto, di fatto, imprimere un forte impulso al processo di “mainstream”, conferendo allo stesso un carattere più pragmatico ed operativo.

In particolare, il Regolamento, dedica, all'interno del Titolo IV “Aiuti allo sviluppo rurale”, un asse specifico al metodo Leader (Asse IV). In esso sono riportate le disposizioni relative alla definizione dell'approccio Leader, dei soggetti attuatori, definiti Gruppi di Azione Locale, delle misure, delle condizioni per l'attuazione delle strategie locali, compresa la cooperazione. Relativamente agli elementi essenziali che caratterizzano il metodo Leader, il nuovo Regolamento registra un sostanziale mantenimento degli stessi. Nello specifico, l'approccio Leader viene definito richiamando i seguenti elementi:

- delimitazione territoriale, che si traduce nell'individuazione di aree definite a livello subregionale, omogenee e che presentino una massa critica sufficiente in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche al sostegno di una strategia di sviluppo locale;
- costituzione di partenariati pubblico-privati locali, definiti “gruppi di azione locale (GAL)”;
- elaborazione, da parte dei GAL, di strategie di sviluppo locali incentrate sull'applicazione dell'approccio ascendente, nonché multisettoriale (basato sull'interazione fra gli attori e i diversi settori dell'economia locale) e innovativo;
- l'attuazione di progetti di cooperazione;
- la creazione di reti fra le partnership locali.

Con il nuovo Regolamento si ripropongono, quindi, quali soggetti promotori ed attuatori della strategia di sviluppo locale, i GAL. Questi ultimi possono essere identificati in gruppi già beneficiari di Leader II o Leader+; in gruppi che, pur non beneficiando di Leader, hanno operato adottando un approccio simile a quello previsto dall'Iniziativa; oppure da un nuovo gruppo rappresentativo di partner dei diversi settori socio-economici del territorio interessato e portatori di un approccio locale.

Un elemento di potenziale novità è rappresentato dalla possibilità che i GAL avranno di poter attingere, per la realizzazione di strategie locali di sviluppo e la costruzione del proprio piano di sviluppo, al menu delle misure ammesse a finanziamento in ciascuno dei tre Assi, da quelle più tradizionalmente "agricole" a quelle di diversificazione economica.

Per quanto concerne i costi di funzionamento dei partenariati locali, nonché quelli relativi all'acquisizione di competenze e ad attività di animazione, il Regolamento ne prevede la copertura finanziaria.

Al fine di assicurare il finanziamento delle strategie di sviluppo locale proposte dai GAL, la Commissione ha definito la soglia minima da destinare all'implementazione del metodo Leader. Si tratta, in percentuale, del 5% dell'intera dotazione del piano di sviluppo rurale. Nello stesso tempo, si prevede la possibilità di utilizzare un tasso di cofinanziamento più elevato di quello utilizzabile normalmente per gli interventi ricadenti negli Assi I e III (5% in più di quello minimo). Nello specifico, i tassi previsti sono 80% delle spese pubbliche eleggibili nelle regioni obiettivo Convergenza e 50% nelle altre.

12.2 Lo stato dell'arte

L'iniziativa Comunitaria Leader è stata avviata per la prima volta dalla Commissione Europea nel 1999. Da allora sono trascorsi quasi quindici anni, caratterizzati dal susseguirsi di tre iniziative Leader: Leader I che ha coperto il periodo 1991-1993 (con 29 GAL selezionati in Italia); Leader II, relativo alla fase programmatica '94-'99 (con 203 GAL selezionati) e Leader+ che sta caratterizzando quest'ultima fase di programmazione (2000-2007) e che vede operativi 132 Gruppi. La sua attivazione ed il suo consolidamento nel corso degli anni ha rappresentato per i territori rurali l'apertura di una nuova stagione nel sostegno ai processi di sviluppo locale. In sintesi, il suo carattere "pilota" e

“innovativo” ha permesso di sperimentare una programmazione endogena e partecipata dello sviluppo, rimettendo in discussione gli schemi tradizionali di intervento; la sua attuazione ha spesso favorito l’adozione di soluzioni organizzative più alla portata delle problematiche locali; ha offerto la possibilità di introdurre strategie volte a valorizzare le risorse ed i prodotti locali che, altrimenti, rischiavano di scomparire definitivamente. L’approccio Leader, infine, ha contribuito anche a migliorare la capacità progettuale a livello locale, permettendo agli attori locali di accedere con successo ad altre opportunità di finanziamento comunitarie e/o nazionali (Zumpano, 2005).

La traduzione del metodo Leader sul campo ha registrato delle difficoltà/criticità, che hanno spesso prodotto delle asimmetrie tra il “modello” Leader e la sua applicazione concreta, peraltro estremamente variabili tra un’esperienza e l’altra, riconducibili principalmente al carattere innovativo e sperimentale dell’Iniziativa e, quindi, alla difficoltà da parte delle istituzioni e dei territori di metabolizzare in tempi brevi il “metodo”(Gaudio, Zumpano, 2002).

In relazione alle difficoltà gestionali e procedurali incontrate, il Leader, introducendo aspetti innovativi nella programmazione e gestione degli interventi (partenariato, approccio dal basso e multisettoriale, integrato) ha generato una maggiore complessità nelle relazioni tra le istituzioni e tra queste e i beneficiari finali, complessità che spesso si è tradotta in momenti di stasi nel processo di attuazione dell’Iniziativa, facendo, di riflesso, dilatare i tempi di entrata a regime delle attività a livello locale. I ritardi accumulati nella realizzazione dell’Iniziativa possono essere ricondotti anche alle onerose procedure burocratiche che i GAL sono stati costretti ad adottare nel loro operato.

Pur in presenza di incertezze procedurali e di slittamento dei tempi programmatori, molti contesti territoriali sono riusciti a sperimentare, in maniera coerente, lineare e funzionale, processi di costruzione del partenariato e del piano di sviluppo locale. Nel primo caso, la nascita ed il consolidamento di partnership efficienti hanno contribuito ad abbandonare una visione municipalistica e particolaristica delle problematiche locali a vantaggio di una visione omogenea e condivisa della strategia di sviluppo locale. Inoltre, l’adozione da parte della stessa partnership di un approccio sistemico nell’affrontare e risolvere situazioni e problematiche particolari ha spinto gli ambienti professionali, istituzionali, sociali ed economici locali ad adottare nuove modalità di lavoro (tavoli settoriali, audit, conferenze di servizi e di settore, etc.), finalizzate a favorire ed accrescere la partecipazione ed il coinvolgimento attivo degli attori locali interessati al processo decisionale.

Nel secondo caso, si registra la presenza di piani di sviluppo ben congegnati, incentrati su investimenti microeconomici con un rilevante grado di integrazione e coerenti con i sistemi produttivi pre-esistenti o con la disponibilità di risorse materiali e immateriali locali sottoutilizzate. Si tratta di esperienze capaci di realizzare interventi infrastrutturali funzionali alle esigenze del tessuto produttivo e sociale locale, nonché di attivare operatori locali capaci di realizzare in tempi brevi gli investimenti previsti. La presenza di Piani calibrati sui fabbisogni locali ha portato alla riscoperta, valorizzazione e promozione di risorse poco conosciute e che molto probabilmente senza l'intervento Leader sarebbero andate perdute. Si tratta di forme artigianali minori, spesso di tipo artistico, produzioni di nicchia, ma anche di risorse storiche, naturali e culturali che grazie alla combinazione di azioni di valorizzazione in loco (mediante spesso anche l'introduzione di nuove tecnologie e saperi) ed esterna (facilitata, quest'ultima dalla creazione di sistemi rete) hanno potuto ritrovare una propria collocazione nel tessuto produttivo locale.

La condizione *sine qua non* di elaborare e realizzare un progetto di sviluppo territoriale locale, integrato e multisettoriale per accedere alle risorse finanziarie Leader ha costituito l'occasione per acquisire maggiori competenze nell'analisi delle potenzialità del proprio territorio e soprattutto nel trasformare le potenzialità individuate in una proposta progettuale qualitativamente forte, coerente e sostenibile. Naturalmente il processo di apprendimento è stato più forte ed incisivo in quei contesti territoriali dove si è scelto di investire, sin dall'inizio, sul capitale umano locale, prevedendo per lo stesso dei processi formativi specifici, con azioni di affiancamento da parte di figure professionali esperte. In ogni caso, l'accumulazione di conoscenze e prassi costituisce di per sé un valore aggiunto del Leader, in quanto permette alle aree rurali di poter concorrere sul mercato delle politiche, riducendo il gap culturale e professionale che le separa dalle aree più forti.

I risultati conseguiti e consolidati nel corso degli anni con questa Iniziativa hanno spinto quindi la Commissione Europea a riproporre il suo metodo nel nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale. A differenza del passato, però, come già evidenziato, è prevista la piena inclusione del Leader nella programmazione generale degli interventi nel settore agricolo e rurale.

12.3 Opportunità e criticità

L'inserimento del Leader nel Regolamento comporterà l'eliminazione degli specifici Programmi Leader Regionali, con i relativi Complementi di Programmazione. Di fatto, si assisterà alla formulazione di un unico Programma di sviluppo rurale regionale, all'interno del quale potranno essere sviluppate maggiori sinergie fra i diversi strumenti e modalità di attuazione degli interventi, limitando, nello stesso tempo, il pericolo di sovrapposizioni.

Quello che, però, rimane da esplorare è come attuare queste sinergie e che tipo di collocazione (e di conseguenza che peso finanziario) dare al metodo Leader all'interno dei Programmi di sviluppo rurale. Va evidenziato come il Regolamento non ponga limiti in tale direzione, lasciando aperta la possibilità di utilizzare il metodo Leader anche al di là di una dimensione prettamente immateriale. La scelta sarà demandata alle singole Autorità di gestione, le quali alla luce dell'esperienza acquisita negli anni, delle caratteristiche (specificità) dei territori, nonché degli ambiti/settori di intervento prescelti, decideranno quale utilizzo farne.

Il Regolamento lascia alcune questioni aperte, le quali, in fase di formulazione dei Piani vanno affrontate e risolte. La prima di tali questioni riguarda la *dimensione territoriale*. Nelle passate edizioni questa tematica è stata affrontata fissando a livello comunitario dei paletti, rappresentati dal numero di abitanti e dalla densità abitativa (max 100 mila abitanti per le zone a maggiore densità – 120 abitanti/kmq). Per il futuro, invece, non viene fissato nessun criterio, si afferma soltanto che i territori oggetto di intervento *devono "presentare una massa critica adeguata in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche al fine di sostenere una strategia di sviluppo valida"* (paragrafo 3 dell'art.61). Chiaramente, per rispettare i principi della concentrazione finanziaria, sarà necessario fissare a monte dei parametri che tengano conto anche delle caratteristiche fisiche e geomorfologiche dei territori, nonché dell'esperienza acquisita in termini di progettazione integrata.

Per quanto concerne la *dotazione finanziaria minima* prevista dal Regolamento (5% del plafond generale), la possibilità o meno di aumentarla è strettamente correlata all'utilizzo che si vuole fare del Leader: strumento da dedicare soltanto ad aree territoriali circoscritte? Destinato a sostenere soltanto interventi immateriali oppure strumento cardine per attivare le misure previste dal nuovo Regolamento? Certo, se da un lato, l'utilizzo del Leader permetterebbe di avere, tra gli altri, anche dei vantaggi di natura finanziaria (tasso di cofinanziamento più elevato), dall'altro non va sottovalutata la difficoltà ad armonizzare lo strumento Leader con la regola n+2 (necessità di tempi più lunghi legati al fatto che vanno prima selezionati i

territori ed i GAL e poi si realizzano gli interventi). Pertanto, nella costruzione dei piani finanziari si dovrà tener conto della necessità di dare maggiore respiro temporale a quelle misure interessate dall'approccio Leader.

La possibilità di poter accedere, per la formulazione dei piani di sviluppo locale, al *menu delle misure* previste per i tre Assi offre un vasto raggio di azione all'approccio Leader. Essa, di fatto, offre ai GAL l'opportunità di scegliere all'interno di un contenitore molto ampio, aumentando così la possibilità di meglio adattare le opportunità offerte alle specificità locali. Nello stesso tempo, però, essa pone un problema di frammentazione ulteriore degli interventi su tante misure, come è accaduto in molti POR e PSR e anche in diversi piani locali. A tal fine, sarebbe necessario prevedere, a monte, dei macro ambiti di intervento (temi principali), risultato di scelte strategiche che le Regioni dovrebbero compiere per massimizzare gli effetti Leader.

La possibilità di scegliere fra i diversi menu previsti dai tre Assi, pone anche il problema di come, da un lato, limitare le possibili sovrapposizioni fra i diversi strumenti e, dall'altro, favorire le sinergie. Ad esempio, rimane da chiarire come il metodo Leader si interfacci con l'opportunità offerta all'interno dell'Asse III di attuare le misure previste *“preferibilmente attraverso delle strategie locali di sviluppo”* (punto 47 dei consideranda del regolamento), che costituiscono il perno del metodo Leader. L'esperienza dimostra come le strategie locali di sviluppo possano essere attuate con diversi strumenti e, soprattutto, diverse intensità. Spesso la natura degli interventi non richiede necessariamente la presenza di un partenariato come quello dei GAL, ma soggetti molto più ridimensionati sia nella composizione che nelle funzioni (ad esempio, potrebbe essere un partenariato composto da soli enti pubblici o un'associazione di privati). L'importante è che si evitino sovrapposizioni negli ambiti di intervento, cosa che può essere evitata soltanto se si promuove e si persegue la necessaria comunicazione fra i diversi soggetti che attivano interventi sul territorio.

Va rilevato come l'inclusione del Leader nel contenitore unico della programmazione offra la possibilità di finanziare le spese che i promotori dei GAL devono affrontare per la loro formazione (acquisizione di competenze e animazione sul territorio) nonché la loro gestione. Quello che rimane da stabilire è la percentuale di finanziamenti che potrà essere destinata alla copertura di queste spese. L'esperienza in corso ha evidenziato come questo aspetto sia molto delicato e, nello stesso tempo, strategico. Perché i GAL possano lavorare in maniera efficace è necessario che gli stessi possano disporre di una struttura

tecnica adeguata, in grado di rispondere da un lato, ai molteplici fabbisogni espressi dal territorio, dall'altro di garantire la copertura amministrativa e procedurale degli interventi avviati.

Il Regolamento conferma fra gli elementi basilari dell'approccio Leader la realizzazione dei progetti di cooperazione (art.61). Come in passato è lasciata ai GAL la facoltà di attivare o meno, nella propria strategia di sviluppo locale, le azioni di cooperazione. Queste ultime possono riguardare sia l'ambito interterritoriale che transnazionale. Relativamente a quelle transnazionali, rimane aperta la questione delle interdipendenze che le stesse dovrebbero avere con quelle finanziate dai Fondi strutturali, che prevedono per questo ambito un obiettivo ad hoc. E questo anche alla luce della complessità che questa tipologia di cooperazione comporta, aggravata, almeno fino a questo momento, dalla mancanza di regole e procedure comuni dettate dalla Commissione. Da segnalare, inoltre, come il nuovo Regolamento attribuisca, in ambito cooperazione, una maggiore delega ai GAL. Di fatto, come riportato al punto quattro dell'art. 62, saranno questi ultimi a dover selezionare i progetti di cooperazione. Ciò introduce un forte elemento di novità il quale, se da un lato rappresenta un passo in avanti nell'attuazione dell'approccio locale dal basso, dall'altro, richiamando una maggiore responsabilità dei Gal nei processi decisionali, comporta una maggiore definizione, in termini di governarne, del processo di selezione dei progetti.

Rimane, infine, la questione legata alle *sinergie con altri interventi o programmi cofinanziati dagli altri fondi strutturali*. Se va da sé che i GAL, nel regolamento, hanno il compito di favorire l'integrazione delle misure previste dai Piani di Sviluppo Rurale, nello stesso tempo, operando sul territorio, rimane la necessità di favorire l'integrazione anche con gli altri strumenti e interventi previsti e finanziati dagli altri Fondi. Questa necessità diventa più impellente se si considera che la prossima programmazione sarà caratterizzata dalla netta separazione fra i diversi Programmi finanziati dai diversi fondi. Come, quindi, favorire la sinergia con gli strumenti di progettazione integrata che saranno eventualmente previsti dagli altri Programmi? Come evitare una proliferazione di partenariati sul territorio, che magari promuovono e sostengono interventi simili e che non dialogano fra di loro? In effetti, non basta enunciare, a livello di coesione economica e sociale, la necessaria complementarità tra i diversi strumenti. E' necessario che la stessa venga tradotta sul campo. E questo richiede un coinvolgimento di tutti gli attori interessati, già a partire dal livello nazionale.

L'inclusione del metodo Leader nella gestione ordinaria degli interventi di sviluppo rurale rappresenta una grossa conquista per chi da anni ha investito su di esso. Essa testimonia il riconoscimento della validità dell'approccio territoriale, integrato, multisettoriale e partecipato nell'attuazione delle politiche di sviluppo. Nello stesso tempo, il suo utilizzo può favorire una modalità attuativa delle misure di sviluppo rurale più innovativa e più alla portata delle specificità dei singoli territori.

Tuttavia, come evidenziato, il suo inserimento nei PSR pone diverse questioni, le quali, però, vanno necessariamente affrontate e risolte in fase di programmazione e questo al fine di ottimizzarne l'utilizzo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Capitolo 1

European Commission (2005a), *Community strategic guidelines for Rural development (Programming period 2007-2013)*, COM(2005) 304 del 5/07/2005.

European Commission (2005b), *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*, COM(2005) 299 del 5/07/2005.

European Commission (2005c), *Lisbon strategy – Putting rural development to work for jobs and growth*.

European Commission (2004a), *Extended impact assessment, Rural development policy post 2006*.

European Commission (2004b), *New perspectives for EU rural development*. Fact Sheet.

Mantino F. (2005), *Lo sviluppo rurale nella riforma di medio termine e nella futura programmazione (2007-2013)*, in *Le Politiche comunitarie per lo Sviluppo Rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003/2004, INEA, Roma.

Monteleone A. (2004), *Le politiche di sviluppo rurale e di coesione nel periodo 2007-2013*, in *Bollettino delle Politiche Strutturali*, n. 20, INEA , Roma.

Capitolo 2

European Commission (2005a), *Community strategic guidelines for Rural development (Programming period 2007-2013)*, COM(2005) 304 del 5/07/2005.

European Commission (2005b), *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*, COM(2005) 299 del 5/07/2005.

INEA (2005), *Relazione sullo stato di attuazione 2000-2004 degli interventi per lo Sviluppo rurale nelle Regioni italiane*, Roma.

Capitolo 3

Commissione Europea (2000), *Questionario Valutativo Comune con criteri e indicatori*, STAR VI/12004/00, Bruxelles.

Commissione Europea (2002), *Indicatori comuni per la sorveglianza della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006*, STAR VI/43512/02, Bruxelles.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2001), *Vademecum per il monitoraggio*, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale Rapporti Finanziari con l'Unione Europea.

MiPAF (2002), *Informazioni minime necessarie all'attività di monitoraggio dei PSR 2000-2006*, Gruppo di lavoro Monitoraggio e Valutazione, INEA-Osservatorio Politiche strutturali, dattiloscritto.

Monteleone A., Romano R., Storti D. (2004), *La valutazione dello sviluppo rurale. Diversi modelli a confronto*, VII Congresso Associazione Italiana Valutazione, Milano.

Tavistock Institute (2003), *SOURCEBOOK 3: Capacity Building*, in "The Guide. Evaluating Socio Economic Development".

Capitolo 4

CEJA (2005), *Creating a package for young farmers*, CEJA factsheet.

European Commission (2005), *Lisbon strategy. Putting rural development to work for jobs and growth*, Bruxelles.

ISMEA (2004), *Rapporto Annuale - Indicatori del sistema agroalimentare italiano*.

Lanini L. (2004), La sfida logistica: limiti ed opportunità, in Bertazzoli A., Giacomini C., Petriccione G. (a cura di), *Il sistema ortofrutticolo italiano di fronte a nuovi scenari competitivi*, INEA, ESI.

OIGA (2005), *Contributo alla definizione del Piano Strategico Nazionale in materia di sviluppo rurale 2007-2013*, documento di lavoro presentato al Tavolo nazionale di concertazione per la redazione del PSN.

Capitolo 5

INEA (2001), *I servizi per lo sviluppo agricolo tra politiche pubbliche e azioni locali. Regioni obiettivo 1*, Le Monografie del POM.

INEA (2001), *I servizi per lo sviluppo agricolo tra politiche pubbliche e azioni locali. Regioni del Centro-Nord*, Le Monografie del POM.

INEA (2001), *I servizi per lo sviluppo agricolo tra politiche pubbliche e azioni locali. Casi internazionali*, Le Monografie del POM.

Vagnozzi A. (2003), *I servizi di sviluppo agricolo in Italia: problematiche aperte*, in Rivista di Economia Agraria, n. 3, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Nitsch U. (2000), Dalla diffusione delle innovazioni all'apprendimento comune, in Caldarini C., Satta M. (a cura di), *Metodologia della divulgazione. Il fattore umano nello sviluppo agricolo*, INEA – CIFDA Sicilia Sardegna.

Zanni G. (1995), *La consulenza alla gestione e la divulgazione per lo sviluppo rurale*, in Atti Convegno SIDEA 1994 "Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti, Il Mulino.

Capitolo 6

Marescotti A. (2002), Prodotti tipici e sviluppo rurale alla luce della teoria economica delle convenzioni, in Basile, E., Romano, D. (a cura di), *Sviluppo Rurale: Società, Territorio e Impresa*, Franco Angeli, Milano, pp. 308-331.

Pacciani A., Belletti, G. Marescotti, A. Scaramuzzi, S. (2001), Sistemi produttivi locali e risorse organizzative nella costruzione della tipicità dei prodotti agricoli, in Fanfani R., Montresor E., Pecci F. (a cura di), *Il settore agroalimentare in Italia e l'integrazione europea*, Franco Angeli, Milano.

Pacciani A., Belletti G., Marescotti A., Scaramuzzi S. (2003), Strategie di valorizzazione dei prodotti tipici e sviluppo rurale: il ruolo delle denominazioni geografiche, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano, p. 235-264.

Viganò L. (2005), La qualità nelle politiche di sviluppo rurale, in *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003/2004, INEA, Roma.

Capitolo 7

Commissione delle Comunità europee (2002), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento europeo. Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi*, COM(2002) 349.

Commissione delle Comunità europee (2003), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento europeo. Riesame della politica ambientale – 2003. Consolidare il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile*, COM(2003) 745.

Commission of the European Communities (2005), *Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development (Programming period 2007-2013)*, COM(2005)304 final.

Falconer K., Whitby M. (1999), The invisible costs of scheme implementation and administration, in Van Huylenbroeck G., M. Whitby (Eds.), *Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets*, pp. 67-88. Amsterdam: Elsevier.

Klemperer P. (2002), *What Really Matters in Auction Design*, Journal of Economic Perspectives 2002, 16(1), 169-189.

Latacz-Lohmann U., Van der Hamsvoort C.P. (1997), Auctioning Conservation Contracts: A theoretical Analysis and Application, *American Journal of Agricultural Economics*, 79, pp. 407-18.

Latacz-Lohmann U., Van der Hamsvoort C.P. (1998), Auction as a Means of Creating a market for Public Goods from Agriculture, *Journal of Agricultural Economics*, 49, pp.334-45.

Latacz-Lohmann U. (2004), *Dealing with limited information in designing and evaluating agri-environmental policy*, 90° Seminar of EAAE, Rennes.

LIPU (2003), *Analisi dell'idoneità dei Piani di Sviluppo rurale per la gestione delle ZPS e delle IBA*, Roma.

Müller K., Weikard H.P. (2002), Auction Mechanisms for Soil and Habitat Protection Programmes, in Hagedorn K. (a cura di), *Environmental Co-operation and Institutional Change*, Cheltenham, Edward Elgar, pp-200-11.

Scorzelli D. (2005), Le misure agroambientali, in *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio a metà percorso*, Rapporto 2003/2004, INEA, Roma.

Vickrey W. (1961), Conterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed tenders, *The Journal of Finance*, 16, pp.8-37.

Capitolo 8

Corte dei Conti Europea (2003), *Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate*, GUCE C 151 del 27 giugno 2003.

European Commission (2005), *Methodology for the redefinition of "intermediate" Less Favoured Areas*, doc. 6991/05, Bruxelles.

INEA (2005), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003-2004, Roma.

Nomisma (2003), *Agricoltura e sviluppo rurale nelle zone di montagna, IX Rapporto sull'agricoltura italiana*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.

Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige (2003), *Valutazione intermedia indipendente del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, Rapporto di Valutazione Intermedia*, IZI spa, Apollis Ricerche sociali e demoscopia Snc.

Provincia Autonoma di Trento (2003), *Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Provincia Autonoma di Trento, Rapporto di valutazione intermedia*, ERNST & YOUNG spa e AGER srl.

Regione Abruzzo (2003), *Servizio di Valutazione del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Abruzzo, Rapporto di Valutazione Intermedia*, IZI spa, Agrotec Spa, Abruzzo Sviluppo Spa.

Regione Emilia Romagna (2003), *Valutazione intermedia del Piano Regionale di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Emilia Romagna, Rapporto di valutazione intermedia al 2003*, Agriconsulting spa e ERVET spa.

Regione Friuli Venezia Giulia (2003), *Attività di Valutazione del Piano di Sviluppo Rurale 2000-06 della Regione Friuli Venezia Giulia, Rapporto di valutazione intermedia al 2003*, Università degli Studi di Udine, Facoltà di Agraria.

Regione Piemonte (2003), *Valutazione in itinere del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Piemonte*, Progetto Valutazione.

Regione Umbria (2003), *Servizio di Valutazione Intermedia ed Ex-post del Piano di Sviluppo Rurale per l'Umbria 2000-2006, Rapporto di Valutazione Intermedia*, E.S.A. srl, ECOTER srl.

Regione Autonoma Valle d'Aosta (2003), *Valutazione intermedia del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Valle d'Aosta, Rapporto di valutazione intermedia al 2003*, Agriconsulting spa.

Seroglia G., Trione S. (2002), *L'equo indennizzo alle imprese nelle zone montane e svantaggiate Il caso della Valle d'Aosta*, Analisi Regionali INEA, Roma.

Capitolo 9

Van De Velde J. (2005), *Historical Overview of EU Forestry Measures*, Seminar on the European Agricultural Fund for Rural Development Implication for Forestry, Forestry Commission and IIEP, edited by Baldock D..

Cesaro L., Romano R., La politica forestale nello sviluppo rurale, in *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003/2004, INEA, Roma.

Capitolo 10

Commissione Europea (1996), *Agenda 2000 - per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 def., Bruxelles.

De Filippis F., Storti D. (2004), Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare, in *La politica di Sviluppo rurale tra presente e futuro*, Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione - quaderno n. 5.

European Commission (2005), *Community strategic guidelines for Rural development (Programming period 2007-2013)*, COM(2005) 304 del 5/07/2005.

Gatto E., Monteleone A. (2003), I piani di sviluppo rurale nelle regioni del centro nord. Un'analisi critica, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano.

INEA (2002), *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Roma.

INEA (2005), *Relazione sullo stato di attuazione 2000-2004 degli interventi per lo sviluppo rurale nelle Regioni italiane*, Roma.

Mantino F. (1996), *Politiche di Sviluppo rurale in Europa. La Conferenza di Cork*, in *La Questione Agraria* n. 64.

Capitolo 11

Cersosimo D., Wolleb G. (2001), Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, in *Stato e Mercato*, n. 63, pp. 369-412, Il Mulino, Bologna.

D'Amore G., (2004), *I programmi interregionali*, Bollettino Politiche Strutturali per l'Agricoltura, pp. 22-24, n. 20, INEA.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma.

Storti D. (a cura di) (2003), *Percorsi di sviluppo rurale*, rapporto di ricerca, INEA.

Storti, D'Amore, Romano (2005), Il quadro della programmazione Nazionale e comunitaria, in *Le Politiche Comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003/2004, INEA, Roma.

Zumpano (2004), L'approccio integrato nella programmazione degli anni 2000: le opportunità per lo sviluppo rurale, in Alessandro Hoffmann (a cura di), *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale - Il caso Parco dei Nebrodi*.

Capitolo 12

De Fano G., Pesce A., Zumpano C. (2004), Le Iniziative Comunitarie nello Sviluppo Rurale, in *Le Politiche Agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2002-2003*, INEA, Roma.

Gaudio G., Zumpano C. (2002), *L'iniziativa Leader in Italia: fattori di successo e criticità*, Rende, dattiloscritto.

Rete Leader (2004), *Rapporto sullo stato di attuazione dell'Iniziativa Comunitaria LEADER+ in Italia*, Roma.

Zumpano C. (2005), *Il metodo Leader nella futura programmazione: le principali questioni da affrontare*, in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n.1, Rete Leader, Roma.

