

SVILUPPO RURALE NEI PARCHI NATURALI: PROPOSTE METODOLOGICHE

di Andrea Arzeni*

1. Introduzione

L'opinione pubblica, sempre più sensibile alle tematiche ambientali, vorrebbe che le attività agricole non avessero un impatto negativo e, contemporaneamente, che gli agricoltori continuassero a operare su territori spesso marginali. Si è visto che questi interessi sono inconciliabili e spetta alle politiche territoriali ricercare un punto di equilibrio.

Gli strumenti di politica agricola raramente riescono ad adattarsi alle specificità ed alle diversificazioni presenti in questi particolari territori dove coesistono imprese agricole ben strutturate con forme di agricoltura marginale. Si tratta di soggetti che hanno esigenze diverse e soprattutto obiettivi distinti e a volte discordanti. I parchi naturali e le aree protette, nella maggior parte dei casi, ricadono all'interno di questi territori e qui l'agricoltura assume un ruolo ancora più importante in quanto è contemporaneamente una fonte reddituale e un potente strumento per la tutela ambientale e paesaggistica.

Gli interventi di politica economica in questi contesti non possono esclusivamente, e semplicemente, definire i vincoli ambientali per le produzioni agricole; infatti questo approccio può risultare controproducente in quanto per un verso allontana chi teme un

* Andrea Arzeni è ricercatore a tempo determinato presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Ancona.

Questa relazione sintetizza le riflessioni maturate nell'ambito della ricerca "Agricoltura, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale" realizzata presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Ancona mirata a produrre una serie di contributi scientifici a supporto dei Piani Pluriennali Economici e Sociali del Parco nazionale dei Monti Sibillini e del Parco regionale del Conero. Si invita il lettore che desidera approfondire le tematiche trattate a consultare i riferimenti bibliografici.

indebolimento nel controllo sulla propria azienda e sui propri investimenti e favorisce di contro coloro che adottano metodi a basso impatto in quanto di fatto già lo fanno, cristallizzando le condizioni di marginalità.

Con i nuovi orientamenti comunitari contenuti in *Agenda 2000* c'è una maggiore attenzione a queste problematiche ed emerge la consapevolezza che l'applicazione indistinta di regole comuni ha portato a distorsioni e contrasti, producendo effetti a volte opposti e contrari a quelli desiderati.

Con l'anno 2000 è iniziato un nuovo periodo di programmazione le cui opportunità devono essere colte nei loro aspetti più innovativi e non solo come ulteriore occasione per accedere alle incentivazioni pubbliche. L'attenzione non deve essere circoscritta alle misure di politica strutturale ed agro-ambientale, ma estesa alle politiche di mercato che costituiscono ancora la quota prevalente dei finanziamenti pubblici. Questi aiuti, alterando le soglie di convenienza economica delle coltivazioni, esercitano una enorme pressione sulle scelte imprenditoriali e vanificano in gran parte gli effetti delle altre politiche comuni.

Agenda 2000 prevede alcuni strumenti correttivi, quali quelli previsti nelle misure orizzontali, che tentano di riequilibrare questa situazione ed è opportuno che gli Enti Parco, di concerto con gli Enti locali, e gli altri Organismi competenti, si attivino per studiare queste nuove opportunità normative.

Senza un'azione di coordinamento territoriale è inevitabile che le azioni dei singoli contrastino con gli obiettivi generali vanificando il raggiungimento di risultati comuni.

A nostro avviso è opportuno elaborare una proposta integrata che possa accogliere le diverse opportunità di finanziamento pubblico con un approccio strategico e coordinato, che tenga conto non solo delle peculiarità territoriali ma anche di quelle dei soggetti che operano nel settore primario e nei comparti ad esso collegati (industrie alimentari, turismo, artigianato, commercio, ecc.).

La proposta, che viene di seguito illustrata, costituisce una base di lavoro da discutere e affinare con gli enti territoriali e con i soggetti economici che operano in questi territori, e delinea una nuova modalità di accesso alle risorse pubbliche in grado di fissare gli obiettivi prioritari e le modalità con cui raggiungerli.

2. La politica agricola e le aree protette

Se si effettua una ricognizione sugli strumenti di politica agricola destinati *esclusivamente* ad essere attuati nei parchi e nelle aree protette, ci si accorge, con una certa sorpresa, che non esiste nulla o quasi.

L'attenzione del legislatore infatti più che sul territorio si è focalizzata sull'ambito di intervento così che le politiche agro-ambientali riguardano vaste aree nelle quali sono comprese anche quelle protette. In alcuni casi si è proceduto a differenziare i tassi di aiuto od a aumentare i punteggi nella valutazione delle domande di finanziamento, meccanismi che si sono dimostrati raramente in grado di operare un'effettiva discriminazione territoriale. Eppure la concentrazione territoriale dei finanziamenti è uno dei principi chiave della programmazione degli interventi pubblici che solo così possono conseguire un impatto evidente e misurabile.

Le attuali politiche agrarie sono lontane da un approccio territoriale di tipo verticale e addirittura quelle che sostengono i mercati, premiano ancora lo "status" di agricoltore indipendentemente dall'uso che egli fa delle risorse fisiche e ambientali a sua disposizione.

Se non si definiscono apposite procedure in grado di stimolare e convogliare la progettualità locale verso obiettivi comuni si corre il rischio di vanificare l'effetto atteso delle politiche sul territorio e paradossalmente di favorire quelle aree in grado di cogliere al meglio le opportunità di finanziamento pubblico che sono raramente coincidenti con quelle che ne hanno un effettivo bisogno.

Infatti le domande di finanziamento sono correlate alla densità dei soggetti economici presenti su un territorio quindi nelle aree protette dove solitamente la pressione antropica è più bassa, è minore anche la capacità di accedere a queste risorse pubbliche.

Certamente i problemi relativi al rapporto tra agricoltura e risorse naturali sono messi più in risalto nelle aree intensamente coltivate, dove la sostenibilità delle attività agricole è messa a dura prova, ma in queste zone le alternative reddituali sono molteplici così come le tecniche e gli strumenti che possono essere adottati per attenuare l'impatto ambientale. Nelle aree protette invece i sentieri dello sviluppo agricolo sono fortemente condizionati dai vincoli naturali e sovente l'unica alternativa alle attività agricole è l'abbandono con evidenti riflessi sull'uso del territorio e la qualità del paesaggio.

2.1 Le politiche agricole nel periodo 1994-1999

La normativa per il settore agricolo ha relegato di fatto, anche se non in linea di principio, la dimensione ambientale in una posizione subordinata. Tra le misure che hanno come principale obiettivo la promozione di un'agricoltura compatibile, si possono segnalare principalmente le misure agro-ambientali e la legislazione relativa all'agricoltura biologica.

Le misure agro-ambientali, definite anche misure “di accompagnamento”, sono state concepite nel quadro della politica dei mercati delineato dalla Riforma Mac Sharry, ma risultano ad essa subordinate in una situazione di marginalità finanziaria.

Tali misure riguardano l'agricoltura compatibile (Reg. 2078/92), l'incentivazione del ricambio generazionale nella conduzione dell'azienda (Reg. 2079/92) e il rimboschimento dei terreni ritirati dalla produzione (Reg. 2080/92). Si applicano su tutto il territorio regionale; il finanziamento viene erogato dall'AIMA tramite la Regione ed è a valere sui fondi del FEOGA Garanzia.

Il 2078 introduce un regime di incentivi per gli agricoltori che utilizzano metodi di produzione compatibili con l'ambiente e con la cura dello spazio rurale.

Esso prevede in particolare la concessione di aiuti finanziari a imprenditori agricoli che assumono impegni di riduzione dell'uso di concimi e fitofarmaci, di conversione all'agricoltura biologica, di estensivizzazione delle produzioni e degli allevamenti, di cura dello spazio naturale, del paesaggio e dei terreni agricoli abbandonati e che ritirano i seminativi dalla produzione (set aside).

Il 2079 risponde invece all'esigenza di gestione della deagrificazione, con l'istituzione di un regime di aiuti atto a favorire l'uscita dal settore agricolo dei conduttori più anziani tramite il prepensionamento e l'ingresso di giovani imprenditori; si incentiva inoltre la destinazione delle superfici a diverse attività qualora quella agricola non si dimostri sufficientemente redditizia. L'applicazione di questo regolamento è risultata però molto limitata su tutto il territorio nazionale.

Il 2080 prevede, infine, di favorire un'utilizzazione alternativa dei terreni agricoli mediante lo sviluppo delle attività forestali. In particolare concede aiuti per l'imboschimento delle superfici agricole e per la manutenzione nel tempo delle superfici imboschite e aiuti per il miglioramento dei boschi esistenti e delle strutture di servizio. Anche l'applicazione di questo regolamento è definita da un Programma pluriennale regionale analogo a quello previsto per il 2078, in cui sono stabiliti inoltre premi per integrare la perdita di reddito dovuta alla cessazione dell'attività agricola, differenziati per aree e con una maggiorazione per le iniziative ricadenti nelle aree protette.

Esiste quindi un importante gruppo di strumenti normativi, in cui l'attenzione alle problematiche ambientali è inserita nel quadro più ampio delle politiche destinate allo sviluppo locale: gli interventi per le aree rurali ricadenti nell'Obiettivo 5b (Reg. 2081/93) i Programmi Leader (Reg.

2082/93), gli strumenti di programmazione negoziata, quali i patti territoriali e i contratti d'area.

Questi strumenti, tra loro differenti per ambiti e modalità di applicazione, travalicano l'ambito del solo settore agricolo per collegarsi al più ampio concetto di sviluppo delle aree rurali; l'aspetto ambientale dovrebbe comunque essere considerato in modo trasversale in tutti gli interventi proposti oltre che essere attenzione di azioni specifiche.

Un terzo gruppo di interventi, di carattere strutturale, riguarda i programmi comunitari relativi all'Obiettivo 5a (Reg. 2081/93) finanziati dal FEOGA Orientamento (Reg. 2085/93); questo obiettivo opera su tutto il territorio regionale con interventi finalizzati all'adeguamento e al miglioramento dell'efficienza delle strutture aziendali agricole.

Gli interventi strutturali realizzabili all'interno dell'Obiettivo 5a si possono distinguere in azioni "indirette" e azioni "dirette": le prime sono destinate all'impresa agricola mentre le seconde sono rivolte alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e della silvicoltura.

Non è ancora disponibile un quadro complessivo dell'attuazione delle politiche strutturali e di mercato dell'intero periodo di programmazione ma da uno studio realizzato dall'INEA¹, si apprende che in Italia meno di un quarto delle risorse complessive erogate dall'AIMA nel 1996, sono da attribuire alle misure di accompagnamento, questo dato testimonia la preponderante applicazione nelle misure di sostegno al mercato piuttosto che verso il miglioramento delle strutture agricole. Gli effetti distorsivi degli aiuti al reddito², non sono stati generalmente compensati da una adeguata politica strutturale in grado di far nascere e/o consolidare imprese agricole capaci di offrire sul mercato prodotti trasformati e servizi al territorio.

Le caratteristiche dell'agricoltura delle aree protette, almeno di quelle localizzate nelle aree montane, in cui prevalgono i prati avvicendati e i pascoli e in cui le rese per ettaro, anche dei terreni coltivati a seminativi, sono molto basse, fanno sì che in media i contributi AIMA per ettaro siano molto minori rispetto alle altre aree.

Eppure la quota dei finanziamenti provenienti dalle politiche di mercato rispetto al complesso dei pagamenti AIMA non è affatto irrilevante mentre l'incidenza delle risorse agro-ambientali è appena superiore al livello

¹ INEA (1998), Le politiche strutturali e di sviluppo rurale in Italia

² Numerosi studi hanno evidenziato alcuni "effetti collaterali" di questi incentivi quali la tendenza alla mono-successione, la destrutturazione aziendale, l'aumento della meccanizzazione e dell'uso di mezzi tecnici in genere.

raggiunto al di fuori delle aree a tutela ambientale. Ad esempio per i comuni marchigiani compresi nel Parco Nazionale dei Monti Sibillini, che possiamo considerare un caso esemplificativo nel contesto appenninico, i finanziamenti provenienti dalle misure agro-ambientali nel 1997-98 hanno costituito circa il 12% dei pagamenti AIMA complessivi contro una media regionale del 10%; l'incidenza delle politiche di mercato è stata invece pari al 50% nel comprensorio del Parco e al 72% nell'intera regione.

La variabilità interna tra i comuni di quest'area è molto elevata ed è un ulteriore segnale di un carente coordinamento a livello territoriale, inoltre queste percentuali evidenziano come le politiche agro-ambientali non trovino una particolare applicazione nelle aree protette e come invece il sostegno al mercato costituisca una cospicua fonte reddituale anche per gli agricoltori di queste zone.

2.2 *La nuova politica per lo sviluppo rurale*

L'anno 2000 non rappresenta solamente un virtuale punto di svolta per la società ma un reale cambiamento di rotta nella programmazione degli interventi pubblici sia in Italia che in Europa. Con il 1999 si è concluso il secondo periodo di programmazione delle politiche comunitarie, partita con la riforma dei Fondi strutturali, passata poi attraverso la riforma "Mac Sharry" ed approdata infine in "Agenda 2000", con la quale vengono definiti i nuovi approcci per lo sviluppo del territorio attraverso un riorientamento degli originari obiettivi per adattarli ai cambiamenti avvenuti della società europea.

Agenda 2000 non è un documento che si occupa esclusivamente di agricoltura, ma è un programma strategico che riguarda nel complesso le attività dell'Unione Europea per il periodo 2000-2006. Le strategie perseguono alcuni obiettivi di fondo quali il contenimento della spesa comunitaria e l'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Est e ridisegnano gli strumenti che consentiranno di rafforzare l'integrazione interna e di aumentare la competitività sul mercato mondiale.

L'agricoltura si conferma quale settore prioritario per le politiche dell'Unione in quanto in grado di favorire la coesione tra gli stati membri ed assume un ruolo diverso rispetto al passato. Il modello di agricoltura che si delinea con Agenda 2000 è meno orientato a garantire i prezzi o a regolare le produzioni, bensì la nuova politica si propone di:

- creare un'agricoltura competitiva e capace di affrontare il mercato mondiale senza dover ricorrere artificialmente a sovvenzioni, sempre meno tollerate sul piano internazionale;

- diffondere l'uso di metodi produttivi sani, rispettosi dell'ambiente, atti a fornire prodotti di qualità che soddisfino le esigenze dei consumatori;
- preservare l'agricoltura poliedrica, ricca di tradizioni, la cui finalità non è solo produrre, ma anche salvaguardare la varietà del paesaggio e mantenere in vita comunità rurali vivaci e attive, capaci di generare occupazione.

Il secondo e, in particolare, il terzo punto assumono un significato particolare per l'agricoltura nelle aree protette le cui caratteristiche si adattano perfettamente a questi nuovi orientamenti. Purtroppo passando dagli obiettivi agli strumenti previsti da Agenda 2000 ci si accorge che è ancora prevalente la politica del sostegno ai mercati che ha penalizzato fortemente negli ultimi anni la crescita di una agricoltura più rispettosa delle risorse naturali, ma è indubbio che siano state prese decisioni e fissati obiettivi che porteranno nel medio e lungo periodo ad un ribaltamento tra politiche di mercato e strutturali.

Gli strumenti di politica agricola di Agenda 2000 possono essere raggruppati in tre grandi aree di destinazione:

- mercati;
- strutture;
- sviluppo rurale.

La politica dei mercati è destinata alle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) che regolano le produzioni comunitarie di determinate categorie di prodotti agricoli. Le principali OCM riguardano i seminativi, la carne, l'ortofrutta, il vino e l'olio, all'interno di queste sono previsti regimi di aiuti differenziati che incentivano e vincolano i produttori agricoli in relazione alla loro dimensione e localizzazione.

Le politiche strutturali riguardano il miglioramento dell'efficienza delle strutture produttive e la valorizzazione delle risorse umane. Si articolano in tre obiettivi e comprendono anche alcuni programmi di iniziativa comunitaria (PIC) tra i quali il più conosciuto in ambito agricolo è il Leader.

Infine le politiche per lo sviluppo rurale rappresentano la vera novità di Agenda 2000 per quanto riguarda l'agricoltura. Con questa definizione vengono raggruppati numerosi strumenti come quelli che si occupano di migliorare il rapporto tra agricoltura e ambiente, di incentivare l'insediamento di giovani agricoltori, di sviluppare la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Nelle aree protette opereranno in maniera combinata tutte le politiche appena menzionate ma, a nostro avviso, quelle dedicate allo sviluppo rurale offrono opportunità estremamente interessanti per l'agricoltura di questa area. Il prosieguo di questo lavoro si occuperà quindi

prevalentemente di questo strumento di programmazione economica valutandone le caratteristiche e le possibilità di attuazione nei territori tutelati.

Le Regioni hanno elaborato i Piani di Sviluppo Rurale che descrivono gli interventi che si intendono cofinanziare per favorire lo sviluppo equilibrato delle attività agricole nel rispetto delle caratteristiche del territorio e valorizzando l'integrazione con la società e con il resto dell'economia locale.

I Piani sono stati realizzati per adempiere al regolamento 1257/99³ che norma i finanziamenti comunitari destinati allo sviluppo rurale. In generale gli interventi si articolano in nove misure che sono:

- a) investimenti nelle aziende agricole;
- b) insediamento dei giovani agricoltori;
- c) formazione;
- d) prepensionamento;
- e) zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali;
- f) agroambiente;
- g) trasformazione e commercializzazione;
- h) imboschimento delle superfici agricole;
- i) altre misure forestali;
- j) miglioramento fondiario;
- k) ricomposizione fondiaria;
- l) servizi di sostituzione e assistenza alle imprese;
- m) commercializzazione di prodotti di qualità;
- n) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- o) rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale;
- p) diversificazione delle attività agricole;
- q) gestione delle risorse idriche;
- r) sviluppo e miglioramento delle infrastrutture;
- s) incentivazione delle attività turistiche ed artigianali;
- t) tutela dell'ambiente e conservazione delle risorse naturali;
- u) ripristino da disastri naturali e strumenti di prevenzione;
- v) ingegneria finanziaria.

Sulla base di queste misure le Regioni hanno sviluppato i Piani inserendo nel dettaglio gli interventi da attuare, definendo vincoli e modalità di finanziamento. Di seguito sono riportati alcuni punti che si ritengono qualificanti per l'applicazione di queste misure nelle aree protette.

³ Il successivo reg. 1750/99 definisce le modalità attuative e gli strumenti di controllo.

Gli **investimenti nelle aziende agricole** rappresentano la continuazione di quanto è stato fatto in precedenza con il regolamento 950/97, a sua volta erede del 2328/91 e del precedente 797/85. Gli interventi puntano al miglioramento dell'efficienza aziendale ma anche alla qualità dei prodotti, alla tutela dell'ambiente, alla diversificazione delle attività. Il supporto finanziario agli investimenti viene concesso a quelle aziende che dimostrano di possedere adeguate capacità reddituali e professionali; inoltre tra i requisiti figura il rispetto dell'ambiente, dell'igiene e della salute degli animali.

Questa tipologia di intervento ha dimostrato la sua utilità in passato nel potenziare e migliorare le dotazioni aziendali; inoltre, poiché richiede la presentazione di un articolato progetto aziendale (piano di miglioramento), premia quegli imprenditori in grado di porsi obiettivi di medio e lungo periodo. A nostro avviso è uno strumento che andrebbe applicato nelle aree protette per stimolare la crescita delle aziende agricole, ed in particolare di quelle condotte da giovani agricoltori. Nel precedente periodo di programmazione sono state numerose le aziende del comprensorio del parco che sono state cofinanziate ma spesso gli interventi sono rimasti confinati nelle aree più agricole mentre andrebbero diffusi anche nelle altre zone.

L'**insediamento dei giovani agricoltori** è una misura strettamente collegata alla precedente e prevede aiuti per coloro che hanno meno di 40 anni e che hanno intenzione di costituire una azienda e/o rilevarne una esistente. Tra i requisiti richiesti per l'accesso ai finanziamenti vi è il rispetto di condizioni minime in materia di ambiente (buone pratiche agricole). Gli incentivi per i giovani agricoltori sono aumentati in maniera consistente rispetto al precedente periodo di programmazione, innalzando la soglia di convenienza economica e rendendo questi interventi particolarmente interessanti. L'insediamento di giovani agricoltori nelle aree protette meriterebbe maggiore attenzione da parte di quei soggetti, pubblici e privati, in grado di influenzare le politiche territoriali locali, attraverso una capillare azione di divulgazione delle informazione ed un successivo servizio di assistenza tecnica. Da considerare inoltre forme di cofinanziamento indiretto come ad esempio facilitazioni per la concessione di licenze ed opere di urbanizzazione, per il rilascio di certificati e autorizzazioni.

La misura dedicata alla **formazione professionale** intende preparare gli agricoltori a recepire nuove tecniche agronomiche e a riorientare le produzioni sotto il profilo qualitativo. Per quanto riguarda gli aspetti che possono interessare nello specifico le aree protette, il regolamento prevede espressamente azioni formative dedicate all'applicazione di metodi di

produzione compatibili con la conservazione e il miglioramento del paesaggio, con la tutela dell'ambiente. Importanti anche gli interventi rivolti agli imprenditori forestali per il miglioramento delle funzioni economiche, ecologiche o sociali delle foreste.

Il tema della formazione è centrale non solo per lo sviluppo di adeguate capacità imprenditoriali in agricoltura ma in particolare per la diffusione di informazioni e tecniche agronomiche non sempre ben recepite. E' stato evidenziato infatti come gli agricoltori hanno a volte informazioni parziali e/o distorte circa i metodi di coltivazione da usare nel rispetto delle risorse territoriali. Per minimizzare questo rischio occorre definire un chiaro percorso formativo che porti ad un preciso profilo professionale, attraverso il coinvolgimento di formatori professionali e competenti in grado di selezionare un valido corpo docente.

Gli aiuti al **prepensionamento** rientrano in una tipologia di intervento finalizzata a garantire un reddito agli imprenditori agricoli anziani che decidono di cessare l'attività; a favorire il subentro di altri agricoltori che intendono continuare l'attività; a riorientare le superfici agricole verso usi extra agricoli, ove non sia possibile destinarle alla produzione agricola in condizioni soddisfacenti dal punto di vista della redditività. Tra gli usi extragricoli rientrano la silvicoltura o la creazione di riserve ecologiche.

Gli aiuti agli agricoltori anziani sono estremamente interessanti ai fini dell'applicazione nei territori tutelati per due ragioni opposte: innanzitutto perché intendono favorire il ricambio generazionale o, dove non è possibile la continuazione delle attività agricole, in quanto consentono di gestire l'abbandono delle superfici. Essendo questi i due problemi che a nostro avviso penalizzano maggiormente l'agricoltura di queste aree, si comprende l'importanza di questa misura specie se abbinata agli incentivi per gli investimenti aziendali e per l'insediamento dei giovani nel caso di un subentro, o all'imboschimento delle superfici agricole nell'eventualità di abbandono dell'azienda.

Il regolamento per lo sviluppo rurale dedica una attenzione particolare alle **zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali** prevedendo un regime di compensazioni capace di garantire un uso continuato delle superfici agricole e favorire in tal modo il mantenimento di una comunità rurale vitale; conservare lo spazio naturale; mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili, che tengono particolare conto dei requisiti in materia d'ambiente. Nelle zone soggette a vincoli ambientali l'obiettivo è quello di garantire il rispetto dei requisiti in materia di ambiente e assicurare l'uso delle superfici agricole nelle aree protette. L'impegno che deve essere assunto ha la durata di almeno un quinquennio e devono essere attuate le buone pratiche agricole in grado di

salvaguardare l'ambiente e conservare il paesaggio. Gli aiuti sono modulati anche in base a specifici problemi ambientali e parametrizzati alla zona di localizzazione aziendale.

Gli incentivi di questa misura vengono definiti indennità compensative in quanto vogliono assegnare un valore alle difficoltà ambientali che limitano la crescita e lo sviluppo dell'agricoltura nelle aree interne. Si tratta quindi di finanziamenti che interessano sicuramente gli agricoltori delle aree montane ma che andrebbero in qualche maniera riqualificati perché non rimangano semplici integrazioni reddituali. Nel precedente periodo infatti la corresponsione dell'aiuto veniva data esclusivamente sulla base del possesso dello "status" di agricoltore localizzato in un'area marginale, senza la necessità di altri prerequisiti o di vincoli per la gestione dei terreni. Ciò ha creato una piccola rendita insufficiente da sola a trattenere gli agricoltori in queste aree e incapace di indirizzare gli altri, che avevano comunque deciso di rimanere, verso l'adozione di comportamenti più consoni alle peculiarità ambientali.

Le **misure agroambientali** accolgono gran parte degli interventi precedentemente previsti dal regolamento 2078/92. Il sostegno alle aziende viene concesso per promuovere forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della biodiversità; l'estensivizzazione della produzione agricola e la gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità per un minore impatto ambientale; la tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischi; la salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli; il ricorso alla pianificazione ambientale nell'ambito della produzione agricola. Anche in questo caso l'impegno chiesto all'imprenditore ha la durata di almeno di cinque anni.

Le pratiche agricole rispettose dell'ambiente, a dispetto della definizione comunitaria, a nostro avviso non rappresentano una particolare opportunità per le aree protette perché nella maggior parte dei casi queste tecniche vengono di fatto già attuate. Manca semmai un riconoscimento di questa qualità ambientale intrinseca che può trovare un sostegno finanziario questa categoria di interventi. Più interessante è invece l'incentivazione per la salvaguardia del paesaggio e il ricorso alla pianificazione ambientale che si presta particolarmente all'agricoltura di queste aree ma richiede un notevole sforzo nella definizione degli obiettivi e delle attività formative e di assistenza tecnica.

Erede del regolamento 951/97 (ex 866/90) è la misura che si occupa del **miglioramento delle condizioni di trasformazione e di**

commercializzazione dei prodotti agricoli che persegue numerosi obiettivi tra i quali:

- orientare la produzione in base all'andamento prevedibile dei mercati o favorire la creazione di nuovi sbocchi per la produzione agricola;
- migliorare o razionalizzare i circuiti di commercializzazione o i processi di trasformazione;
- migliorare la presentazione e il confezionamento dei prodotti o contribuire ad un migliore impiego o ad una eliminazione dei sottoprodotti o dei rifiuti;
- applicare nuove tecnologie;
- favorire investimenti innovativi;
- migliorare e controllare la qualità;
- migliorare e controllare le condizioni sanitarie;
- proteggere l'ambiente.

Sono interventi che interessano in particolare le imprese di trasformazione e conservazione di media e grande dimensione, generalmente poco presenti nelle aree distanti dai grandi centri, ed è escluso dal sostegno il commercio al dettaglio che rappresenta invece il principale canale distributivo delle piccole aziende di trasformazione.

Più che per le imprese presenti nelle aree protette, che possono usare questi finanziamenti per rafforzare l'integrazione di filiera, la misura è un'occasione per le strutture agroalimentari limitrofe per far leva sull'immagine e la qualità dei prodotti locali e quindi per accedere a segmenti di mercato più interessanti e remunerativi.

Il sostegno al **settore forestale** compreso nel regolamento di sviluppo rurale si articola in interventi destinati alla silvicoltura e quelli che favoriscono l'imboschimento delle superfici agricole. Gli obiettivi generali riguardano la gestione e lo sviluppo sostenibili della silvicoltura; il mantenimento e la valorizzazione delle risorse della silvicoltura; l'estensione delle superfici boschive.

Da segnalare tra gli altri la presenza di investimenti destinati ad accrescere il valore economico, ecologico e sociale delle foreste; ad aiutare le associazioni di produttori per una gestione più sostenibile ed efficiente dei boschi; per la ricostituzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da disastri naturali e da incendi e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione.

Gli interventi previsti da questa misura assumono un ruolo particolarmente importante per la gestione della rinaturalizzazione dei terreni agricoli e andrebbero attentamente coordinati per guidare questo processo verso le direzioni indicate dagli strumenti pianificatori locali.

Le misure elencate successivamente (dalla J alla V) rientrano nel pacchetto di interventi destinato alla **promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali** e riguardano una diversificata gamma di aiuti non compresi nelle precedenti misure. Nell'ottica di evidenziare le opportunità per l'agricoltura nelle aree protette ci sembra opportuno segnalare tra gli altri i seguenti interventi:

- commercializzazione dei prodotti di qualità
rispetto alla misura M si differenzia in quanto non interviene sui processi ma sulle modalità di vendita e controllo dei prodotti agricoli;
- servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
sostegno per la nascita o il potenziamento di servizi in grado di migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali, quali reti telefoniche, elettriche, ed informative in genere;
- miglioramento e recupero dei piccoli centri e protezione del patrimonio rurale
ristrutturazione di insediamenti abitativi valorizzandone gli elementi architettonici tipicamente rurali;
- diversificazione delle attività agricole
aiuti per la diversificazione reddituale degli imprenditori agricoli attraverso l'incentivazione di attività collaterali come quelle turistiche e artigianali;
- infrastrutture rurali
creazione e potenziamento di opere quali sistemi di approvvigionamento idrico, accesso a aree di particolare interesse per la popolazione rurale (boschi, pascoli, ecc.);
- attività turistiche e artigianali
sostegno alle imprese artigianali e turistiche che intendono investire e/o insediarsi in edifici di particolare pregio storico-architettonico;
- tutela dell'ambiente
sistemi di monitoraggio e raccolta delle informazioni territoriali;
- disastri naturali e strumenti di prevenzione
aiuti per calamità naturali e sistemi che riducono i rischi ambientali.

E' opportuno sottolineare che sono queste le misure che presentano una maggiore originalità rispetto al passato in quanto sono coinvolte attività collaterali a quelle esclusivamente agricole come l'artigianato ed il

turismo. Altro elemento che si ritiene qualificante in questo ultimo pacchetto di interventi è costituito dalla realizzazione di sistemi di controllo e monitoraggio territoriale per i quali i parchi e in generale le aree protette sono potenzialmente un ambito di facile applicazione, date le conoscenze pregresse e gli strumenti di regolazione di cui sono dotati.

3. La coerenza degli obiettivi e delle strategie

La valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo sul territorio è un obiettivo prioritario dell'Unione Europea, ma fino ad ora gli studi effettuati hanno messo in luce come spesso degli interventi cofinanziati nelle aree protette non hanno conseguito gli effetti attesi per una serie di motivazioni, quali ad esempio:

- la genericità di alcuni obiettivi non ha corrisposto alle peculiarità ed alle esigenze locali;
- la distribuzione puntiforme degli interventi non ha consentito la concentrazione degli effetti sul territorio;
- la standardizzazione dei requisiti di accesso e dei parametri di valutazione ha penalizzato le aree interne, spesso incapaci di competere sotto il profilo progettuale con le altre;
- la mancanza di integrazione tra gli interventi non ha permesso il perseguimento di una strategia coerente né a livello territoriale né di singola azienda.

In generale si è osservato che gli interventi di politica per lo sviluppo rurale nelle aree protette non si discostano, per composizione e distribuzione, da quelli attuati nelle altre aree; l'unica differenza è data dalla minore densità sul territorio legata alla inferiore presenza dei soggetti potenzialmente interessati a queste politiche.

Questa considerazione mette in evidenza il contrasto che esiste tra gli obiettivi perseguiti dalle politiche strutturali e l'attuazione sul territorio. Lo sviluppo delle aree rurali è volto principalmente a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni attraverso il potenziamento delle strutture economiche e sociali ma l'intensità dell'aiuto pubblico segue generalmente la distribuzione della popolazione residente, aumentando così i differenziali di reddito all'interno delle regioni a sfavore delle aree marginali. Occorre quindi "disaccoppiare" l'aiuto svincolandolo dalla densità della popolazione e ancorandolo alle specificità e alla problematiche di un territorio circoscritto. Solo aumentando l'intensità dell'aiuto al di sopra della soglia di convenienza economica alla permanenza si può riuscire a frenare lo spopolamento e l'abbandono delle terre agricole, che rappresenta il problema più pressante in queste aree.

Si è consapevoli come questo sia un passo difficile da compiere anche perché le risorse disponibili sono limitate e, inoltre, non possono essere indirizzate in aree dove il grado di recepimento di queste politiche è modesto. In questa parte del lavoro si vuole proporre un'idea che potrebbe aumentare l'intensità e l'integrazione degli interventi sul territorio senza stravolgere l'attuale sistema di gestione.

Le aree protette costituiscono un contesto nel quale le politiche di sviluppo rurale possono trovare un approccio preferenziale per innumerevoli ragioni, che proveremo nel seguito a riepilogare

Innanzitutto in questi territori il **rapporto tra attività agricole e società** è ancora in gran parte integro ma fortemente minacciato dallo spopolamento e dalla marginalità economica; inoltre, trattandosi di sistemi locali che insistono su aree limitate e prevalentemente a bassa densità demografica, l'azione pubblica in alcuni ambiti può essere efficace ed incisiva anche con risorse finanziarie relativamente ridotte.

Gli obiettivi della **tutela ambientale e della qualità di vita** delle popolazioni, perseguiti dalle politiche per lo sviluppo rurale, sono per definizione gli scopi prioritari nelle aree a vincolo ambientale; oltre a ciò si consideri che la popolazione e i soggetti decisori pubblici e privati all'interno delle aree protette hanno già affrontato la fase dialettica di definizione dei problemi e dei vincoli ambientali, che è scaturita nella condivisione di obiettivi e programmi comuni.

Le risorse pubbliche possono essere utilizzate più efficientemente in quanto su questi territori esistono già **soggetti e strutture operative** in grado di coadiuvare l'organismo centrale nell'attuazione degli interventi. In pratica non sarà necessario creare organismi amministrativi ex-novo in quanto esistono competenze e strutture da utilizzare e valorizzare (Uffici tecnici, centri visita, centri didattici, case del parco...). Tali strutture possono essere di ausilio alle Amministrazioni regionali per l'animazione e l'attuazione degli interventi, nonché soggetti in grado di garantire un monitoraggio dettagliato e competente.

Un ulteriore vantaggio nell'applicazione degli interventi nelle aree protette è dato dalla preesistenza di numerosi **strumenti conoscitivi e di pianificazione**. Infatti poche altre zone possono vantare il grado di conoscenza del territorio sviluppato nei parchi attraverso la realizzazione di numerosi studi e ricerche che agevolano notevolmente le procedure di valutazione (ex-ante, in itinere, ex-post). Inoltre i parchi si stanno dotando specifici strumenti di programmazione che possono affiancarsi a quelli regionali e amplificare gli effetti sul territorio (Piano del Parco, Piano Pluriennale Economico e Sociale).

In seguito a queste considerazioni si ritiene che gli Enti Parco possano essere il punto di riferimento per il **coordinamento delle strategie e degli interessi locali**, grazie al criterio di rappresentanza su cui si poggiano che garantisce la tutela degli interessi locali e la partecipazione condivisa. Si tenga presente poi che questi Enti dispongono di **capacità di spesa e di progettazione** essendo dotati di risorse autonome che si possono integrare con quelle provenienti dai Piani regionali e con altre specifiche per le aree protette. Infine gli organismi amministrativi sono in grado di offrire un supporto tecnico alla progettazione e di stimolare la progettualità locale.

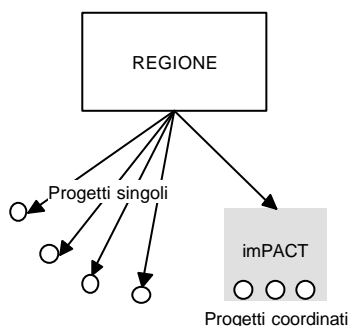
3.1 *Una proposta per migliorare l'efficacia degli interventi pubblici*

Lo strumento che si intende proporre riguarda un diverso approccio per l'accesso ai finanziamenti pubblici attraverso la definizione di un pacchetto di azioni coordinate sul territorio, che per comodità espositiva chiameremo "IMPACT", attraverso il quale aggregare la domanda di politica proveniente dai specifici territori allineandola e rendendola coerente alle strategie locali, nel rispetto di quelle globali.

Per fugare subito il campo da possibili malintesi l'idea che si prospetta non è quella di predisporre un ulteriore strumento di programmazione, in quanto non definisce nuove strategie ma coordina quelle già esplicitate; non è neanche uno strumento normativo in quanto non introduce nuovi vincoli o nuove opportunità ma tenta di evidenziare e organizzare quelle preesistenti.

In pratica si tratta di una diversa modalità di accesso ai finanziamenti pubblici che introduce un livello intermedio di presentazione delle domande di finanziamento che si colloca tra il singolo beneficiario e l'Ente finanziatore, come raffigurato nello schema che segue.

Figura 1 – Comparazione tra approccio singolo ed integrato



L'attuale approccio di accesso ai finanziamenti vede la presentazione delle domande⁴ da parte di soggetti di varia natura⁵ che si impegnano nei confronti dell'Ente cofinanziatore a svolgere determinati interventi o ad avere specifici comportamenti.

L'idea che si intende sviluppare è quella di rendere possibile ad un soggetto collettivo, che agisce su di un ambito territoriale ben delimitato, di aggregare le richieste locali, integrando e coordinando le strategie generali dell'area con quelle dei singoli soggetti. Tutto questo comunque lasciando la libertà a chi vuole aderire singolarmente di farlo.

I vantaggi di un simile approccio sono molteplici. Innanzitutto si ha una maggiore concentrazione degli interventi sul territorio; un minore contrasto tra strategie locali e generali; la condivisione di obiettivi comuni; l'integrazione degli interventi a livello di azienda e di territorio ma anche tra settori e normative diversi.

Affinché questo avvenga occorre rendere conveniente al singolo aggregarsi piuttosto che proporsi autonomamente e ciò è possibile massimizzando le opportunità finanziarie previste dagli attuali meccanismi di incentivazione come verrà meglio specificato in seguito.

Un IMPACT dovrebbe innanzitutto essere redatto da un organismo, pubblico o privato, che abbia le seguenti caratteristiche:

- capacità di operare su di un area delimitata che sia rappresentativa rispetto alla regione, ovvero che non sia né troppo ristretta né troppo ampia;
- essere strutturato già sul territorio avendo a disposizione risorse umane e materiali proprie, per le quali non si richiede alcun finanziamento aggiuntivo;
- avere competenze specifiche nell'attuazione degli interventi nell'area;
- essere dotato di strumenti conoscitivi e di programmazione;
- avere una capacità autonoma di spesa e una disponibilità concreta per il cofinanziamento dei progetti che si intendono coordinare con risorse proprie e con quelle provenienti da altre fonti extraregionali.

La priorità andrebbe assegnata a quegli organismi già costituiti, Enti Parco in primis, ma si potrebbe prevedere la costituzione di associazioni e consorzi temporanei tra enti e/o imprese.

Le funzioni che tale soggetto dovrà svolgere in questo contesto riguarderanno non solo la formulazione dell'IMPACT ma soprattutto:

- l'animazione sul territorio e la diffusione capillare delle informazioni per stimolare la progettualità;

⁴ In forma semplice o strutturate in progetti

⁵ Imprese singole o associate, enti pubblici, istituti, a seconda della natura degli interventi.

- il supporto tecnico alla progettazione ma anche alla gestione diretta di alcuni progetti;
- il monitoraggio periodico dell'attuazione degli interventi .

L'approvazione dei singoli progetti presentati nell'IMPACT, nonché la verifica e controllo degli stessi durante la fase attuativa, resta di competenza degli Uffici pubblici competenti che potranno in ogni caso avvalersi delle informazioni raccolte dall'organismo coordinatore che è tenuto a segnalare prontamente gli eventuali problemi che si manifestano.

I progetti dei singoli beneficiari potranno essere inoltre affiancati da progetti trasversali presentati direttamente dal soggetto coordinatore e finalizzati alla migliore realizzazione della strategia proposta; i progetti in questione potranno riguardare, a titolo esemplificativo, la formazione, la valorizzazione dei prodotti tradizionali e di qualità, la ricomposizione fondiaria, i servizi di assistenza tecnica, l'ingegneria finanziaria, le misure forestali, la tutela del patrimonio rurale, la gestione delle risorse idriche, il monitoraggio ambientale.

Un IMPACT, alla pari di qualsiasi altra richiesta di finanziamento, dovrà sottostare ai criteri di selezione regionali ai quali si possono aggiungere alcuni elementi specifici quali ad esempio:

- il numero di domande aggregate e il volume di risorse movimentate deve raggiungere un livello minimo;
- la quota di risorse finanziarie proprie deve essere superiore ad una certa soglia;
- il numero dei soggetti coinvolti deve essere rappresentativo di quelli totali presenti nell'area.

Questo per garantire il raggiungimento di una massa critica.

Una possibile articolazione dell'IMPACT potrebbe essere:

- motivazioni per le quali viene presentato il pacchetto di progetti;
- obiettivi generali e specifici dell'area;
- rappresentatività dell'area rispetto alla regione; dell'organismo gestore rispetto all'area; dei soggetti attuatori rispetto al totale dei soggetti;
- organigramma del soggetto coordinatore;
- quadro delle strategie e conformità rispetto a quelle regionali;
- quadro riepilogativo dei progetti e delle risorse;
- elenco dei progetti.

Per fare in modo che esista un evidente vantaggio a presentare il pacchetto di domande piuttosto che le singole richieste si possono ipotizzare i seguenti incentivi:

- raggiungimento dei massimali di aiuto dei singoli progetti;
- sfioramento dei massimali nei casi speciali previsti da regolamento;

- finanziamento addizionale regionale proporzionale alle risorse proprie aggiuntive investite dal soggetto coordinatore;
- definizione di priorità nella definizione delle graduatorie o meglio di graduatorie riservate (criterio lessicografico).

In sintesi l'adozione di questo approccio per l'accesso alle risorse pubbliche è assolutamente coerente con i principi della nuova programmazione e con le strategie regionali, come si rileva ad esempio nel Piano di Sviluppo Rurale della Regione Marche, dove si dice che *“l'obiettivo è mettere in rete il più possibile le varie azioni, in modo da favorire un processo basato sulla cooperazione e l'interdipendenza tra gli attori nello spazio rurale e contenere al minimo fisiologico i comportamenti basati su una visione individualistica ed egoista nell'utilizzo delle risorse”*.

In questo contesto prevedere la possibilità che soggetti collettivi possano presentare un pacchetto di azioni coordinate sul territorio consentirebbe da un lato di concentrare le risorse, ottenendo effetti tangibili, e dall'altro di stimolare la competitività interna tra aree per l'accesso ai finanziamenti pubblici in grado di migliorare la capacità progettuale e l'efficacia degli interventi. Un ulteriore vantaggio, non meno rilevante, è poi quello della conoscenza costante e capillare delle iniziative cofinanziate in atto sul territorio.

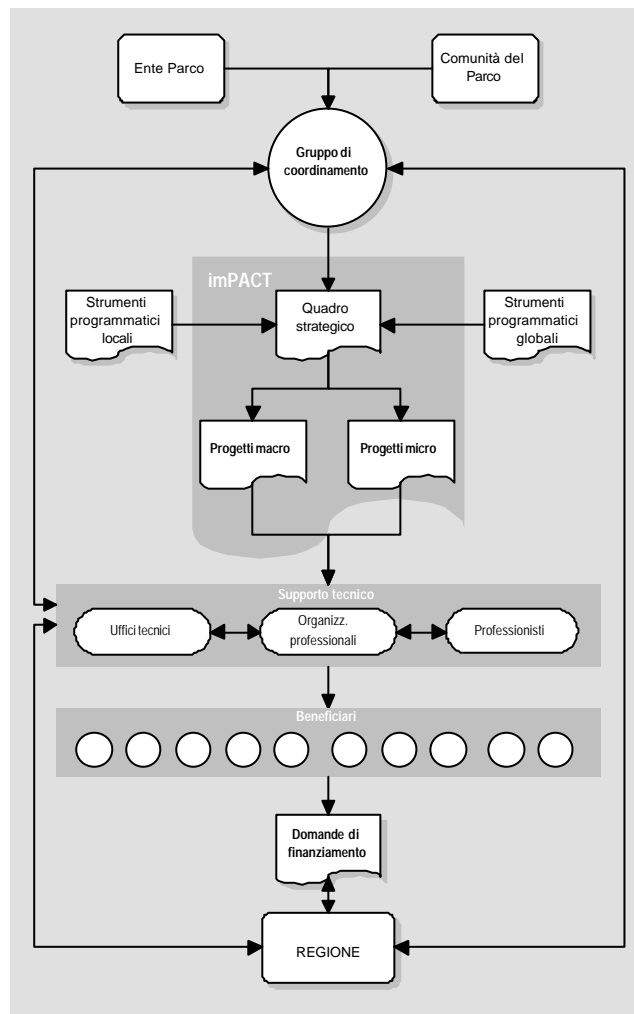
Operativamente per realizzare un IMPACT occorrerà innanzitutto individuare i soggetti che possono costituire il gruppo di coordinamento. A nostro avviso deve trattarsi di un organismo esclusivamente tecnico che comprende professionalità con specifiche conoscenze del territorio e spiccate capacità organizzative e progettuali. Ad esempio il gruppo costituito da un numero limitato di persone (5-7) può essere formato da tecnici dell'Ufficio piani del Parco, degli Uffici tecnici dei Comuni e delle Comunità Montane del comprensorio, delle Organizzazioni professionali agricole, da agronomi e professionisti locali, da esperti di pianificazione territoriale.

Il gruppo così costituito dovrà formalizzare le strategie individuate dall'Ente Parco e dalla Comunità del Parco negli specifici strumenti di programmazione (Piano del Parco, Piano Agricolo, Piano Pluriennale Economico e Sociale), realizzando un documento così strutturato:

- sintesi dei principali obiettivi e dei subobiettivi che si intendono raggiungere nel breve-medio periodo (da 1 a 7 anni);
- modalità di raggiungimento degli obiettivi ovvero definizione delle linee strategiche del territorio del Parco e analisi della coerenza rispetto alle strategie sovraterritoriali (Province, Regioni, Stato, UE);

- definizione delle procedure di selezione, controllo e monitoraggio dei progetti (valutazione ex-ante, in itinere, ex-post);
- quadro sinottico dei progetti, distinto per tipologie, ambiti di intervento, localizzazione e soggetti coinvolti;
- budget delle risorse fisiche e finanziarie, e cronogramma con il dettaglio dei tempi di sviluppo;
- elenco analitico delle schede progettuali.

Figura 2 – Ipotesi di organigramma per la gestione di un “imPACT”



La figura precedente schematizza le relazioni funzionali tra il gruppo di coordinamento e gli altri soggetti coinvolti nell'IMPACT .

Il gruppo di coordinamento viene definito di concerto dall'Ente Parco e dalla Comunità del Parco che opereranno anche da supervisori. Il lavoro del gruppo si concretizzerà nel documento IMPACT contenente i progetti trasversali (macro) e localizzati (micro). La diffusione delle informazioni e il supporto alla progettazione sarà di competenza dei tecnici pubblici e privati presenti sul territorio. Questi avranno il compito di accogliere e/o contattare coloro che intendono accedere agli aiuti pubblici aiutandoli ad elaborare il progetto e a compilare le domande di finanziamento da presentare alle Regioni.

L'impegno richiesto a questi soggetti sarà continuo nel tempo sia per seguire l'emissione dei bandi di accesso ai finanziamenti sia per monitorare periodicamente l'andamento dei progetti presentati. In particolare il gruppo di coordinamento avrà anche il compito di rilevare i problemi e le difficoltà che dovessero presentarsi nell'attuazione e di trovare le soluzioni adeguate. Ad esempio lo sviluppo di alcuni progetti richiede il rilascio di particolari autorizzazioni e/o certificazioni (es. sanitarie, edilizie, conformità dei lavori, ..), in questi casi è determinante la conoscenza diretta dell'ufficio e del funzionario competente.

E' bene chiarire che i contraenti sono le Regioni e i destinatari degli aiuti tra i quali, con la sottoscrizione della domanda, esiste un rapporto di impegno formale; invece tra i beneficiari e gli altri soggetti che svolgono la funzione di coordinamento e di supporto tecnico esiste un rapporto di collaborazione non necessariamente remunerato. Infatti i costi relativi alle funzioni di divulgazione, assistenza tecnica, formazione, controllo e monitoraggio possono trovare un cofinanziamento dalle stesse fonti che supportano gli altri progetti; quindi esse stesse dovranno essere organizzate in forma progettuale e presentate tra i macro progetti.

La funzione svolta dal gruppo di coordinamento è solo in parte assimilabile a quella di un Gruppo di Azione Locale che opera nell'ambito di un programma Leader in quanto, mentre quest'ultimo si occupa direttamente del finanziamento dei progetti, il primo svolge il ruolo di mediazione tra domanda e offerta di politica territoriale.

Un elemento fondamentale da tenere bene presente nell'azione di coordinamento e supporto progettuale è la capacità di relazionare gli interventi in maniera che si creino quelle sinergie che permettono di amplificare gli effetti sul territorio e sull'economia locale. Le connessioni tra gli interventi però non sempre sono esplicitate nei documenti di programmazione e quindi sta alle capacità del gruppo di coordinamento creare questi collegamenti caso per caso: ad esempio un progetto per la

valorizzazione dei prodotti tipici può trovare un valido sbocco nella costituzione di una rete agrituristica, questa a sua volta può integrarsi con gli interventi di manutenzione della sentieristica e di produzione di materiale illustrativo.

Gli esempi possono essere innumerevoli ed è bene sottolineare che questo è forse il punto più qualificante dell'approccio integrato che si intende proporre. L'interconnessione tra i progetti può costituire il substrato di quella rete di relazioni su cui si fonda lo sviluppo rurale di un territorio. Se non si riesce a mettere a punto questo meccanismo, i localismi e le convenienze dei singoli prevarranno sugli interessi collettivi e sugli obiettivi comuni sui quali i parchi e le riserve sono stati costituiti.

4. Considerazioni conclusive

L'avvio della nuova fase di programmazione comunitaria, che riguarderà il periodo dal 2000 al 2006, offre l'opportunità di attuare fin da subito questo nuovo approccio integrato per gli interventi sul territorio. Anche se questa metodica non rappresenta ora un passaggio obbligatorio per l'accesso ai finanziamenti comunitari⁶, a nostro avviso costituisce un momento di estrema importanza, in quanto da un lato consente di concretizzare le strategie in progetti esecutivi e dall'altro di coordinare e conoscere gli interventi sul territorio e sulle attività economiche, almeno di quella quota che ricorre all'aiuto pubblico che in agricoltura è preponderante.

Per agire in questa direzione, è necessario però operare celermente per affrontare una serie di fasi organizzative che portino alla costituzione di un gruppo di lavoro in grado concretamente di stendere il documento progettuale.

La fase di valutazione dei Piani di Sviluppo Rurale regionale è praticamente terminata e ora le Regioni potranno emettere i bandi per definire le modalità di accesso ai finanziamenti. Se i soggetti collettivi che operano nelle aree protette non saranno pronti a questo appuntamento verrà persa una grande occasione per stimolare uno sviluppo rurale eco-compatibile.

La diminuzione delle risorse pubbliche disponibili e l'aumento della competitività tra macro-aree (Stati membri, Regioni...) ha fatto sì che nella nuova fase di programmazione l'attenzione si sia spostata dall'efficienza delle politiche territoriali, prevalentemente definita dalla capacità di spesa,

⁶ Nei piani che abbiamo potuto visionare non è prevista la presentazione di "pacchetti" di domande, ma esistono margini di manovra affinché questa possibilità possa essere riconosciuta nella definizione dei bandi di accesso ai finanziamenti.

all'efficacia degli interventi cofinanziati, misurabile attraverso una valutazione dell'impatto sul territorio. Questo è un passaggio critico in quanto, mentre l'aumento di efficienza è raggiungibile principalmente attraverso una razionalizzazione delle procedure amministrative del soggetto gestore, l'incremento di efficacia comporta una riorganizzazione delle modalità di intervento sul territorio ed il coinvolgimento di elementi esterni all'amministrazione (beneficiari, consulenti tecnici, ...).

La proposta elaborata nel lavoro va in questa seconda direzione e intende stimolare la nascita di un nuovo approccio integrato di attuazione degli interventi sul territorio attraverso la compartecipazione di una pluralità di soggetti. Si è consci che questo comportamento implica un aumento della complessità nella gestione delle politiche territoriali ma a nostro avviso costituisce una razionale soluzione per poter agire su di un sistema articolato di relazioni socio-economiche quale è quello presente nella maggior parte dei parchi e delle aree protette.

Restando nello specifico dello sviluppo rurale, ambito di competenza di questo lavoro, ci preme ancora una volta sottolineare che questo è un momento favorevole per tentare di avviare questa nuova fase di programmazione. La contemporaneità tra realizzazione dei Piani Pluriennali Economici e Sociali e l'inizio del nuovo periodo di programmazione comunitaria di Agenda 2000 deve essere colta come una opportunità da non mancare in quanto difficilmente ripetibile nell'immediato futuro.

I fenomeni evolutivi in atto nelle aree interne, d'altro canto, non consentono di attendere ulteriormente per impegnarsi in quelle decisioni che vanno oltre la regolamentazione delle attività economiche e sociali a fini di conservazione ambientale. La ricostituzione ed il rafforzamento di quei legami tra agricoltura e territorio, che si stanno progressivamente indebolendo, impone agli Enti Parco ed agli altri soggetti in esso rappresentati un salto di qualità verso l'assunzione del ruolo di referente e coordinatore delle esigenze della popolazione delle aree. Questa che è stata presentata è una proposta metodologica che si ritiene razionale e valida per affrontare i problemi di sviluppo rurale nelle aree protette, ora è compito dell'amministratore e del politico discutere con le forze sociali, in maniera critica e costruttiva, dell'opportunità di adottare questo approccio, in quanto spetta a questi soggetti l'onere e l'onore della scelte definitive.

5. Riferimenti bibliografici

- [1] Arzeni A., Chiodo E. (1999), L'intervento pubblico a sostegno delle attività agricole nel comprensorio del Parco, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia
- [2] Arzeni A., Chiodo E. (1999), Le imprese agricole nei comuni del Parco tra autoconsumo e orientamento al mercato, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia
- [3] Arzeni A., Esposti E., Solustri A., Sotte F. (a cura di) (2000), Il sistema agricolo e alimentare nelle Marche. Rapporto 2000, FrancoAngeli
- [4] Buckwell A., Sotte F. (a cura di) (1997), Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune, Liocorno
- [5] Burattini R., Sorci S. (1998), Le risorse finanziarie e gli incentivi U.E. per l'agricoltura marchigiana, in L'agricoltura delle Marche alle soglie del 2000, CLUA Ancona
- [6] CEESTAT (1996), Le aree agricole dei territori protetti, Quaderni di tecniche di protezione ambientale, Pitagora editrice
- [7] Commissione Europea (1999), Directions towards sustainable agriculture, Communication from the Commission, COM (1999) 22
- [8] De Benedictis M. (1998), La qualità agro-ambientale: problemi e politiche in La Questione Agraria n°70
- [9] Dieren, W. Van et al. (2000), The Peasant Wedding Report. An economic-ecological analysis of the transition to sustainable agriculture in an age of globalisation, The Peasant Wedding Foundation.
- [10] Donato R. (1998), Agricoltura e ambiente: vincoli, opportunità e strumenti per la politica agraria del 2000, Atti del XXXV convegno SIDEA
- [11] Giacomini V., Romani V. (1992), Uomini e Parchi, Franco Angeli
- [12] INEA (1998), Le politiche strutturali e di sviluppo rurale in Italia
- [13] INEA (1999), Le misure agroambientali in Italia
- [14] National Council for Agricultural Research (1998), Agriculture in society: a new perspective. Future initiatives for knowledge and innovation, NRLO Report no. 98/1e
- [15] Ragazzoni A. (1996), Agricoltura ed ambiente nell'Unione Europea: alcuni riferimenti normativi ed economici, in Rivista di economia e politica agraria n°5
- [16] Sereni E. (1987), Storia del paesaggio agrario italiano, Laterza