



associazione **Alessandro Bartola**

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Valentina Santinelli

**LA PROGRAMMAZIONE DELLO
SVILUPPO RURALE 2007-2013:
SPAGNA ED ITALIA A CONFRONTO**

INTRODUZIONE

CAPITOLO I – LO SVILUPPO RURALE E LA SUA REGOLAMENTAZIONE

CAPITOLO II – LA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

CAPITOLO III – UN’ANALISI QUANTITATIVA DELLA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI

CAPITOLO IV – UN’ANALISI QUALITATIVA DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

APPENDICE

Numero 20 – Marzo 2009



associazione **Alessandro Bartola**

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Valentina Santinelli

**LA PROGRAMMAZIONE DELLO
SVILUPPO RURALE 2007-2013:
SPAGNA ED ITALIA A CONFRONTO**

INTRODUZIONE

CAPITOLO I - LO SVILUPPO RURALE E LA SUA REGOLAMENTAZIONE

CAPITOLO II – LA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

CAPITOLO III – UN’ANALISI QUANTITATIVA DELLA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI

CAPITOLO IV – UN’ANALISI QUALITATIVA DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

APPENDICE

Numero 20 – Marzo 2009

INDICE

INTRODUZIONE.....	7
1. LO SVILUPPO RURALE E LA SUA REGOLAMENTAZIONE.....	11
1.1. Le zone rurali ed il settore primario	11
1.1.1. L'importanza delle aree rurali	11
1.1.2. La situazione socio-economica nelle aree rurali.....	16
1.1.3. Gli indicatori economici del settore primario	23
1.1.4. Diversificazione e qualità della vita nelle zone rurali	33
1.2. Il settore primario in spagna.....	36
1.2.1. Aspetti generali.....	36
1.2.2. Il settore agrario.....	37
1.2.3. L'industria alimentare.....	40
1.2.4. La situazione ambientale	41
1.3. Il settore primario in italia	41
1.3.1. Aspetti generali.....	41
1.3.2. Il settore agrario.....	42
1.3.3. L'industria alimentare.....	46
1.3.4. La situazione dell'ambiente e del paesaggio nelle aree rurali.....	47
1.4. Evoluzione della politica europea di sviluppo rurale.....	47
1.5. Le diverse concezioni di sviluppo rurale: approccio territoriale vs approccio settoriale	55
2. LA PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA SVILUPPO RURALE	65
2.1. Il regolamento (ce) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.....	65
2.2. Il piano strategico nazionale italiano.....	75
2.3. Il piano strategico nazionale ed il quadro nazionale di sviluppo rurale spagnoli	80
2.4. Il <i>contracto territorial de explotación</i> come strumento della programmazione della politica di sviluppo rurale	93
3. UN'ANALISI QUANTITATIVA DELLA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI	109
3.1. La ripartizione dei finanziamenti a livello europeo	109
3.2. La ripartizione dei finanziamenti a livello nazionale	114
3.3. La ripartizione dei finanziamenti per assi e misure	131
4. UN'ANALISI QUALITATIVA DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE	147
4.1. Le parole-chiave per una buona programmazione dello sviluppo rurale	147

4.2. Un confronto basato sulle parole-chiave	156
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	159
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	163
APPENDICE	169

INTRODUZIONE

Il presente lavoro approfondisce ed analizza quella che sarà la programmazione della politica di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013, con uno speciale focus su due Paesi: Spagna ed Italia.

Questo è un periodo di programmazione cruciale, in quanto per la prima volta la politica di sviluppo rurale dispone di un proprio fondo, il FEASR, da gestire indipendentemente secondo una metodologia innovativa, che vede emergere nuovi attori economici e sociali, in un'ottica non più strettamente settoriale.

La programmazione dello sviluppo rurale rientra all'interno della Politica Agricola Comune, essendo uno dei due pilastri che la compone. Facendo quindi parte della PAC, anche la politica di sviluppo rurale è stata oggetto di forti critiche. In molti, infatti, sottolineano come una parte importante delle risorse delle politiche UE sia diretta ad un settore, quello primario, che pesa sempre meno nell'economia degli Stati membri, in termini di valore aggiunto. Critiche riguardano anche l'erogazione di finanziamenti per la semplice appartenenza ad una categoria, quella degli agricoltori, che in passato ha beneficiato di forti distorsioni di mercato, penalizzando paradossalmente chi produceva in maniera efficiente e sostenibile.

Il compito degli Stati membri è quello di elaborare una programmazione, in base al Regolamento 1698/2005 che istituisce il FEASR. Bisogna dimostrare ai contribuenti che il finanziamento allo sviluppo rurale è necessario ed utile, e traduce in pratica quel nuovo patto sociale tra agricoltori e società che da più parti viene evocato come necessario. Lo sviluppo rurale è incentrato sì sull'agricoltura, ma un'agricoltura multifunzionale, che grazie alle esternalità positive che genera, può condurre allo sviluppo generale del territorio in cui opera. In questa ottica, lo sviluppo rurale significa tutela del territorio e del paesaggio, salvaguardia delle colture e degli allevamenti autoctoni, produzione biologica, turismo, servizi sociali. Così facendo, la giustificazione dei finanziamenti si slega alla produzione, una prassi che in passato ha condotto a fenomeni negativi come inquinamento, scarsa qualità delle produzioni, mucca pazza, ecc. L'agricoltore non viene remunerato per produrre di più ma per i servizi che la sua attività può fornire alla società e che il mercato non riesce a valorizzare appropriatamente.

Questi concetti sono contenuti *in nuce* all'interno del Regolamento 1698/2005, che stabilisce le linee guida, ma sta agli Stati membri prima, e alle Regioni poi, renderli reali ponendo vincoli e stabilendo priorità. Il Regolamento lascia molta autonomia agli Stati membri per quanto riguarda la programmazione, tanto che si è parlato di ri-nazionalizzazione della politica agricola. Qui entra in gioco la volontà di lanciare un segnale forte, per cui la programmazione sarà stabilita secondo logiche di efficienza ed efficacia, per raggiungere gli obiettivi che ci si prefigge, evitando così di commettere gli stessi errori del passato, legittimando agli occhi dei contribuenti i finanziamenti erogati alla politica di sviluppo rurale. Certamente non sarà facile modificare uno *status quo* in auge da tempo, forti saranno le pressioni da parte dei beneficiari storici della PAC, ma come si vedrà più avanti, scelte differenti potranno essere adottate.

Questa tesi vuole analizzare i documenti elaborati nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale da Spagna ed Italia. Si vuole confrontare le metodologie adottate, le priorità scelte, gli obiettivi prefissi ed i mezzi adottati per raggiungerli. Gli Stati membri riusciranno a cogliere le opportunità insite nel nuovo Regolamento? Prevarrà una politica settoriale con gli stessi beneficiari di sempre o sarà dato spazio a nuovi beneficiari? Saranno favorite le misure più innovative? Sarà adottato un approccio selettivo? Emergerà una strategia di sviluppo rurale? I finanziamenti verranno elargiti in prevalenza agli assi "tradizionali"? Saranno perseguiti i criteri di efficacia ed efficienza? Si cercherà di rispondere a queste domande.

Nel primo capitolo verranno analizzate le principali variabili macroeconomiche che permettono di capire qual è la situazione socio-economica nelle zone rurali per poterne cogliere le problematiche principali. Inoltre verrà analizzato il peso del settore primario e le sue caratteristiche principali in entrambi i Paesi oggetto d'analisi. In seguito verrà descritta l'evoluzione della regolamentazione dello sviluppo rurale e le concezioni, territoriali e settoriali, che sottostanno l'approvazione del Regolamento 1698/2005.

Nel secondo capitolo verranno analizzati i concetti cardine del Regolamento, e come questi siano stati trasposti all'interno della documentazione che Italia e Spagna hanno dovuto elaborare nella loro programmazione. Particolare attenzione verrà posta nella descrizione dei *Contractos Territoriales de Explotación*, strumento innovativo inserito nella programmazione spagnola.

Nel terzo capitolo verrà analizzata la ripartizione dei fondi nell'ambito dello sviluppo rurale, sia a livello di Stati membri, sia a livello regionale. Si individuerà in questa maniera quale sarà la ripartizione effettiva dei fondi tra le varie Regioni, e quali saranno gli assi e le misure che riceveranno più aiuti.

Nel quarto capitolo si analizzerà la documentazione elaborata nella programmazione di Spagna e Italia secondo alcune parole-chiave, individuate nell'ambito di ricerca del Gruppo 2013 di Coldiretti, per una buona gestione della politica di sviluppo rurale.

La metodologia adottata e le tematiche affrontate sono riconducibili ad un filone di ricerca che ha visto impegnati altri tesisti, coadiuvati dal Professor Sotte. In particolare, Roberta Ripanti ha approfondito la programmazione di alcune Regioni italiane e Gabrio Bernabei ha analizzato la programmazioni francese, svolgendo una tesi analoga a questa comparando le scelte in materia di sviluppo rurale di Francia e Italia.

1. LO SVILUPPO RURALE E LA SUA REGOLAMENTAZIONE

Prologo alla descrizione degli strumenti e della normativa sulla regolamentazione della politica di sviluppo rurale negli anni a venire, è la raccolta di informazioni e dati su quello che significa in termini di variabili macroeconomiche ed aspetti sociali, lo sviluppo rurale e la ruralità stessa, a livello di Unione Europea, con un focus particolare sui due Paesi oggetto di questa analisi: Spagna ed Italia. Inoltre si analizzerà il contenuto del Regolamento (CE) 1698/2005 e le dinamiche della sua approvazione legate alle diverse concezioni di sviluppo rurale.

1.1. LE ZONE RURALI ED IL SETTORE PRIMARIO IN EUROPA

1.1.1 L'importanza delle aree rurali

Le zone rurali sono oggetto di aiuti da parte dei fondi UE sia perché sedi dell'attività agricola sia perché spesso sono aree con difficoltà strutturali che generano tutta una serie di problematiche che frenano lo sviluppo socio-economico. Non ultimo sono oggetto d'aiuto perché sono zone ad alto valore ambientale e paesaggistico in cui vive più della metà della popolazione europea.

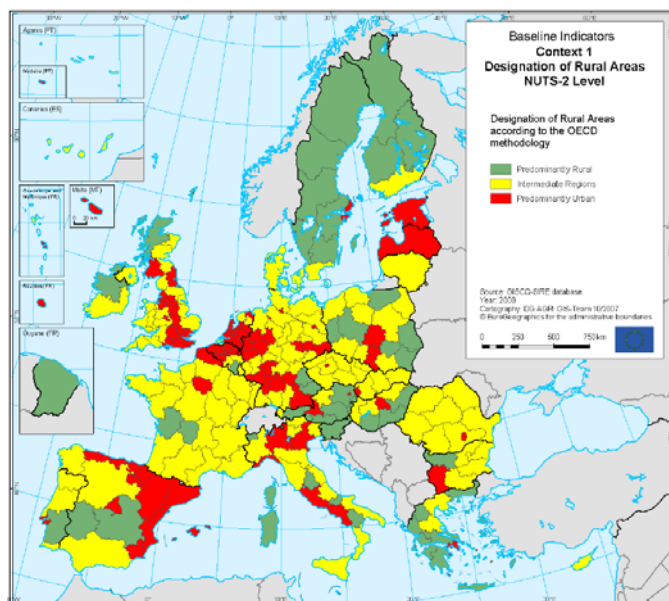
Un primo passo per stabilire l'incidenza delle aree rurali nel territorio dell'Unione Europea, è quello di individuarle. L'Unione Europea (e poi di seguito anche gli Stati Membri, seppure con qualche modifica), a tale scopo, utilizza la metodologia OCSE (OECD, *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris, 1994) basata sulla densità di popolazione¹.

¹ L'individuazione delle aree rurali si basa su due *steps* procedurali: inizialmente le unità locali (es. comuni) sono identificate come rurali in base al fatto che la loro densità di popolazione sia al di sotto dei 150 abitanti per km². Poi le regioni sono raccolte in una delle seguenti tre classificazioni:

- ❖ Regioni prevalentemente rurali (PR) se più del 50% della popolazione della regione vive in comuni rurali (con meno di 150 abitanti per km²)
- ❖ Regioni Intermedie (IR) se la percentuale della popolazione della regione che vive nelle unità rurali locali è compresa tra il 15% e il 50%
- ❖ Regioni prevalentemente urbane (PU) se meno del 15% della popolazione della regione vive nelle unità rurali locali.

Seguendo questo approccio si è stabilito che nell'UE-27 le aree rurali (prevalentemente rurali e regioni intermedie) rappresentano l'84% del territorio, in cui vive il 56% della popolazione (Fig. 1.1).

Fig. 1.1 Aree rurali a livello di NUTS-2² nell'Unione Europea

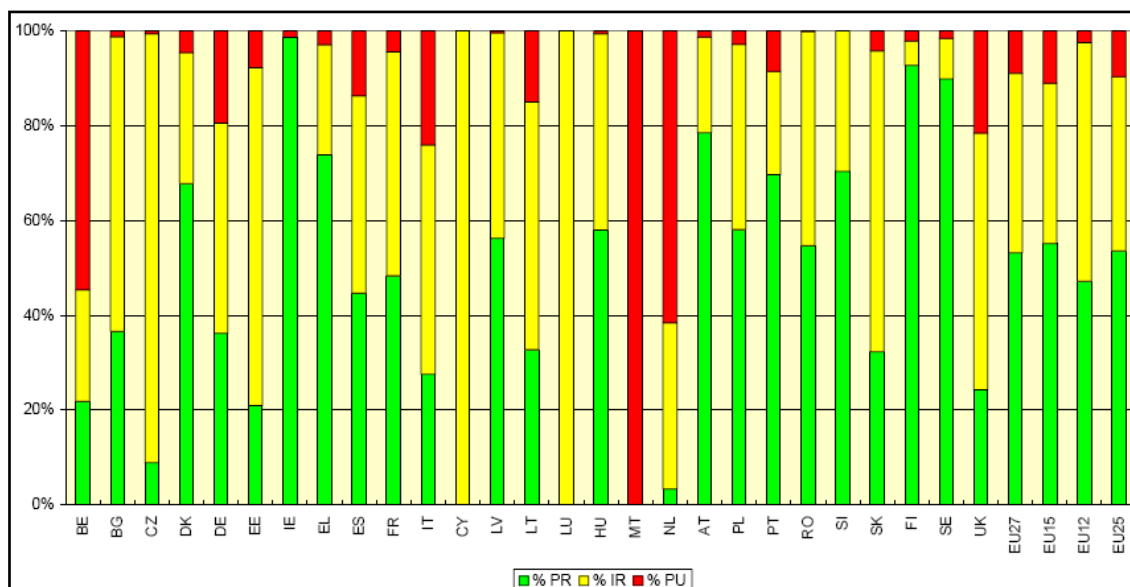


Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Dal seguente grafico (Fig. 1.2), che mette in evidenza la percentuale di territorio di ogni Stato membro (SM) appartenente alle tre categorie di suddivisione, emerge che tra i Paesi più rurali (PR+IR) rientrano il Lussemburgo e Cipro (dove però a prevalere sono le aree IR), Slovenia, Repubblica Ceca, Romania. Tra i Paesi più urbani troviamo Malta, l'Olanda e il Belgio. La Spagna risulta essere più rurale dell'Italia.

² NUTS è l'acronimo dal francese *Nomenclature des Unités territoriales statistiques* e rappresenta il modo in cui viene ripartito il territorio dell'Unione Europea a fini statistici, è stato introdotto nel 1988. Per NUTS-2 si intende una ripartizione a livello regionale, per NUTS-3 si intende a livello provinciale.

Fig. 1.2 Percentuale del territorio degli SM appartenete alle tre categorie



Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Anche se le attività economiche tendono ad essere concentrate nelle aree urbane, le aree rurali generano il 43% del Valore Aggiunto Lordo nell'UE-27 e il 55% dell'occupazione, questi valori sono persino maggiori per i nuovi Stati membri (SM) (Tab.1.1 (a) e 1.1 (b)).

I Paesi con una percentuale più alta di popolazione che vive in aree rurali (PR+IR) sono Lussemburgo e Cipro (ma in prevalenza in aree IR), Slovenia, Romania, Slovacchia, Repubblica Ceca ed Estonia. Si vive prevalentemente in aree PU a Malta, in Olanda ed in Belgio. In Italia la popolazione si concentra leggermente di più nelle aree PU rispetto alla Spagna.

Il Valore Aggiunto Lordo è prodotto principalmente nelle aree rurali (PR+IR) nei seguenti Paesi: Cipro e Lussemburgo (totalità in aree IR), Slovenia, Estonia e Romania. Quelli che invece lo producono principalmente in aree PU sono: Malta, Belgio e Olanda. Per questo aspetto, Italia e Spagna sono molto simili, registrando più o meno le stesse percentuali.

Per quanto riguarda il tasso di occupazione, la percentuale di Paesi in cui tale indicatore è più alto nelle zone rurali sono Cipro, Lussemburgo, Slovenia, Estonia e Repubblica Ceca (i dati per Regno Unito, Italia e Romania non sono disponibili).

Tab. 1.1 (a) : % di territorio compreso nelle aree rurali, % della popolazione che vive nelle aree rurali (2004)

Paese	% Territori in aree rurali (2004)			% Popolazione in aree rurali (2004)		
	% PR	%IR	%PU	% PR	% IR	% PU
Belgio	21,8	23,5	54,7	3	11,8	84,7
Bulgaria	36,6	62,2	1,2	25,1	59,2	15,6
Repubblica Ceca	8,8	90,6	0,6	5,1	83,5	11,4
Danimarca	67,7	27,7	4,6	38,7	31,9	29,4
Germania	36,2	44,4	19,5	13,1	29,3	57,6
Estonia	20,9	71,4	7,7	10,5	76,6	12,9
Irlanda	98,7	0	1,3	71,8	0	28,2
Grecia	73,9	23,2	2,9	37,0	27,2	35,8
Spagna	44,7	41,6	13,7	13,0	42,3	44,7
Francia	48,3	47,2	4,4	16,8	53,6	29,5
Italia	27,5	48,4	24,1	9,5	38,3	52,2
Cipro		100,0			100,0	
Lettonia	56,2	43,4	0,4	38,9	29,3	31,7
Lituania	32,7	52,2	15,0	19,9	55,5	24,7
Lussemburgo		100,0			100,0	
Ungheria	58,0	41,5	0,6	41,5	41,6	16,8
Malta			100,0			100,0
Paesi Bassi	3,3	35,1	61,7	1,3	15,8	82,9
Austria	78,5	20,2	1,3	46,2	30,8	23,0
Polonia	58,1	39,0	2,9	37,7	39,4	22,8
Portogallo	69,7	21,7	8,6	21,3	26,6	52,1
Romania	54,7	45,2	0,1	40,9	50,2	8,9
Slovenia	70,4	29,6		57,7	42,3	
Slovacchia	32,2	63,6	4,2	25,4	63,4	11,2
Finlandia	92,7	5,7	2,1	62,1	12,2	25,7
Svezia	89,9	8,5	1,6	49,5	29,7	20,8
Regno Unito	24,2	54,2	21,6	2,0	28,4	69,6
EU27	53,1	37,9	8,9	18,6	37,7	43,7
EU15	55,1	33,8	11,0	14,8	34,3	50,8
EU12	47,1	50,3	2,5	33,0	50,1	16,9
EU25	53,5	36,8	9,6	17,5	36,7	45,8

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.1 (b) : % del valore aggiunto lordo prodotto nelle aree rurali, % di occupazione nelle aree rurali

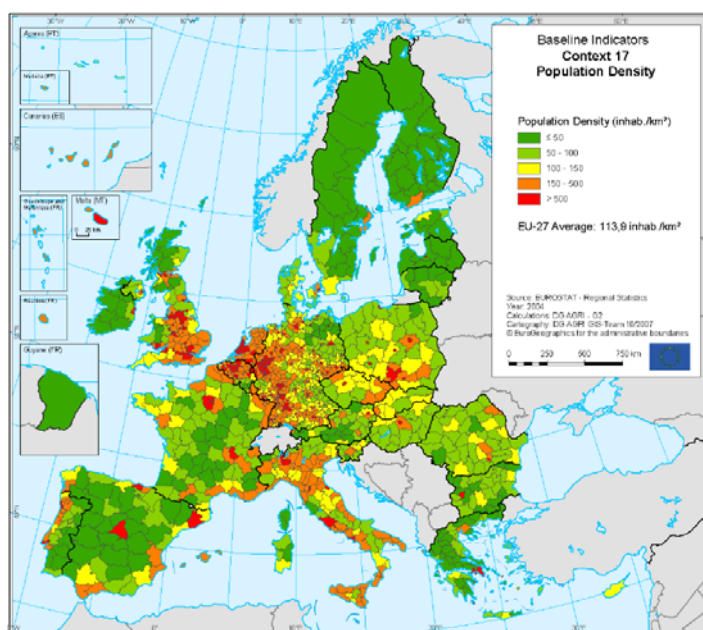
Paese	% VAL prodotto nelle aree rurali (2004)			% Occupazione nelle aree rurali (2004)		
	% PR	%IR	%PU	% PR	% IR	% PU
Belgio	2,1	8,0	89,9	2,7	9,5	87,8
Bulgaria	19,5	50,7	29,8	24,9	57,1	18,0
Repubblica Ceca	4,2	71,9	23,9	4,8	79,7	15,5
Danimarca	33,9	28,4	37,7	35,9	30,7	33,5
Germania	10,0	23,1	66,9	11,1	24,9	64,0
Estonia	6,7	85,6	7,7	9,3	79,7	11,0
Irlanda	62,2	0,0	37,8	68,6	0,0	31,4
Grecia	-	-	-	33,0	27,6	39,4
Spagna	10,5	39,2	50,3	11,7	40,1	48,2
Francia	13,3	47,5	39,1	16,0	51,5	32,5
Italia	7,8	34,8	57,3	-	-	-
Cipro		100,0			100,0	
Lettonia	22,6	19,3	58,1	37,6	26,3	36,1
Lituania	13,7	50,8	35,4	18,4	55,0	26,6
Lussemburgo		100,0			100,0	
Ungheria	29,4	36,0	34,6	37,7	37,3	25,0
Malta			100,0			100,0
Paesi Bassi	0,9	14,6	84,5	1,1	14,2	84,7
Austria	34,9	34,1	31,0	42,0	33,5	24,6
Polonia	29,8	33,1	37,1	35,1	36,6	28,4
Portogallo	16,8	22,6	60,6	20,6	26,3	53,1
Romania	32,4	50,0	17,6	-	-	-
Slovenia	48,9	51,1	0,0	54,2	45,8	0,0
Slovacchia	21,6	53,0	25,4	22,6	58,7	18,6
Finlandia	53,0	12,0	35,0	57,1	11,8	31,0
Svezia	43,2	28,2	28,6	46,9	29,3	23,7
Regno Unito	1,4	24,4	74,2	-	-	-
EU27	12,3	30,8	58,9	19,5	35,6	44,8
EU15	11,6	29,9	58,5	17,4	32,1	50,6
EU12	24,1	46,4	29,5	27,6	49,1	23,3
EU25	12,2	30,6	57,2	19,4	35,2	45,4

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

1.1.2. Situazione socio-economica nelle aree rurali

Una delle caratteristiche principali di molte aree rurali è il basso tasso di concentrazione della popolazione, nell'EU-27 la densità di popolazione varia dai 40 abitanti/km² nelle aree prevalentemente rurali ai 558 abitanti/km² nelle aree prevalentemente urbane (Fig. 1.3).

Fig. 1.3 Densità della popolazione nel territorio UE



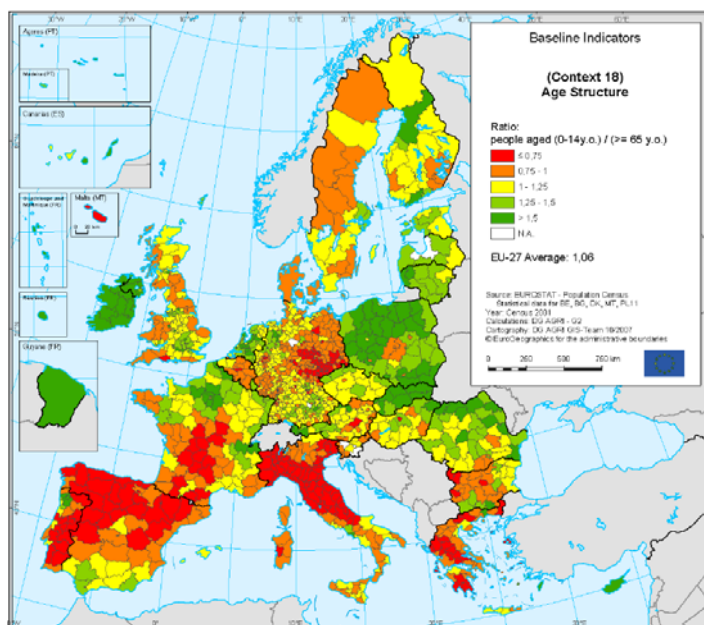
Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Nell'Europa a 27 la struttura della popolazione per età non sembra variare significativamente nei vari tipi di area, anche se la proporzione di persone anziane (con età superiore a 65 anni) è spesso superiore nelle aree rurali. Ci sono però differenze tra vecchi e nuovi Stati membri (Fig. 1.4).

Il reddito per abitante è più basso nelle aree rurali. Nei nuovi SM dove il livello generale di reddito è di circa la metà della media UE-27, le differenze tra aree prevalentemente rurali e quelle prevalentemente urbane è più accentuato (Tab 1.2).

Confrontato con il valore medio UE-27, nelle zone PR il reddito pro-capite è del 30% inferiore, nelle zone IR è del 16% inferiore, mentre nelle zone PU è del 27% superiore. La differenza tra redditi pro-capite a livello comunitario è del 57% tra zone PR e zone PU.

Fig. 1.4 Struttura per età del territorio UE



Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Per quanto riguarda la Spagna il reddito nelle zone PR è del 20% inferiore rispetto al reddito medio nazionale, mentre quello nelle zone PU è superiore del 13%. Il disequilibrio tra zone PR e PU all'interno del Paese è del 33%. L'Italia registra un Pil pro-capite inferiore del 19% nelle zone PR rispetto il reddito medio nazionale, e superiore dell'11% nelle zone PU. Si registra quindi una differenza tra valori del 30% tra aree, che risulta perciò leggermente meno marcato rispetto alla Spagna.

Per quanto riguarda la disoccupazione, si evidenzia il trend secondo il quale i tassi di disoccupazione sono più elevati nelle zone PR e IR rispetto a quelle PU. Di fronte ad un tasso medio di disoccupazione a livello europeo del 9,0% quello nelle aree PR ammonta al 10,3%, mentre quello nelle aree IR ammonta a 9,3%. Gli scostamenti maggiori di tali valori dalle medie nazionali, si rilevano in Spagna, Italia, Ungheria, Finlandia, Portogallo e Slovenia. In controtendenza (cioè dove i tassi di disoccupazione sono maggiori nelle zone PU rispetto a quelle PR) sono Belgio, Francia, Germania, Austria e Regno Unito (Tab. 1.3).

Tab. 1.2 Reddito medio a livello di singolo SM ed a livello di zone rurali

PIL per capita rapportato alla media europea EU27=100 (NUTS 3, 2004)				
Paese	PR	IR	PU	Valore SM
Belgio	75	85	132	125
Bulgaria	26	28	62	32
Repubblica Ceca	62	63	154	74
Danimarca	111	112	161	126
Germania	89	91	135	116
Estonia	35	59	32	53
Irlanda	123		183	140
Grecia	66	73	111	84
Spagna	81	94	114	101
Francia	90	101	151	114
Italia	91	101	121	110
Cipro		90		90
Lettonia	26	29	79	43
Lituania	34	44	69	48
Lussemburgo		248		248
Ungheria	45	54	131	63
Malta			78	78
Paesi Bassi	98	121	134	131
Austria	97	142	175	129
Polonia	39	42	81	50
Portogallo	59	65	90	77
Romania	25	31	64	32
Slovenia	69	99		82
Slovacchia	48	46	126	56
Finlandia	98	113	159	115
Svezia	105	115	165	120
Regno Unito	81	103	129	120
EU27	70	84	127	20.817€ (pps)
EU15	90	99	131	114
EU12	36	45	87	49
EU25	77	90	130	106

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.3 Tasso di disoccupazione nelle le varie zone (2005)

Paese	Tasso di disoccupazione (% della popolazione attiva) NUTS 2 - 2005			
	PR	IR	PU	Valore SM
Belgio	7,9	11,4	8,0	8,4
Bulgaria	12,5	10,8	7,6	10,1
Repubblica Ceca		8,5	3,5	7,9
Danimarca		4,8		4,8
Germania	6,5	12,0	10,8	11,2
Estonia			7,9	7,9
Irlanda	4,4	4,3		4,3
Grecia	10,3	10,6	8,8	9,8
Spagna	11,5	12,0	7,4	9,2
Francia	8,7	8,8	11,4	9,5
Italia	10,5	8,3	6,8	7,7
Cipro		5,3		5,3
Lettonia			8,9	8,9
Lituania		8,3		8,3
Lussemburgo		4,5		4,5
Ungheria	8,6	7,6	5,1	7,2
Malta			7,0	7,0
Paesi Bassi		4,7	4,7	4,7
Austria	4,3	4,3	7,6	5,2
Polonia	17,2	17,8	18,3	17,7
Portogallo	9,1	7,3	8,3	7,6
Romania		7,2	6,9	7,2
Slovenia	6,5			6,5
Slovacchia		17,8	5,3	16,3
Finlandia	10,0	6,9		8,4
Svezia	7,5	8,5	6,7	7,5
Regno Unito	3,7	4,0	5,1	4,7
EU27	10,3	9,5	8,1	9,0
EU15	8,2	8,7	7,9	8,2
EU12	14,1	11,6	10,8	11,9
EU25	10,2	9,7	8,2	9,0

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Le aree rurali rappresentano luoghi ideali dove vivere, anche se l'isolamento e la lontananza dai maggiori centri urbani rimane un grave problema. Alcuni aspetti della qualità della vita nelle aree rurali dovrebbero essere migliorati quali, per esempio, la diffusione della connessione ad internet a banda larga, servizio che risulta poco diffuso in queste aree (Tab. 1.4).

Dalla tabella emerge che in Italia, rispetto ad una copertura media europea del 71,5%, nelle zone rurali solo il 50,5% del territorio risulta coperto. In Spagna tale percentuale è dell'86%.

E' basso anche lo sviluppo dei servizi, che inoltre stanno crescendo poco nelle aree rurali degli SM: a livello di UE-27, i servizi rappresentano il 63% dell'attività economica nelle aree prevalentemente rurali ed il 75% nelle aree prevalentemente urbane.

Le risorse umane sono un fattore chiave per lo sviluppo rurale. In Europa il 71% degli adulti ha raggiunto un livello medio-alto di istruzione. Si riscontrano comunque grandi differenze tra gli Stati membri (i valori oscillano tra il 25% e il 90%). Nella maggior parte dei paesi il livello di istruzione è più basso nelle aree rurali rispetto a quelle urbane.

Se la media europea a livello di zone prevalentemente rurale si attesta su un 70,85% (percentuale della popolazione con istruzione medio-alta), l'Italia raggiunge a malapena il 47,66%, peggio di noi la Spagna che raggiunge solo il 36,23%, uno dei valori più bassi in Europa (Tab. 1.5).

Tab. 1.4 Diffusione dell'accesso ad internet (banda larga) a livello nazionale si SM e nelle loro aree urbane, suburbane e rurali (2006)

Territori coperti dal servizio internet a banda larga (2006)				
Paese	Aree rurali	Aree suburbane	Aree urbane	% Valore SM
Belgio	100,0	100,0	100,0	100,0
Bulgaria	-	-	-	-
Repubblica Ceca	-	-	-	81,3
Danimarca	100,0	100,0	100,0	100,0
Germania	58,5	98,5	99,0	92,6
Estonia	-	-	-	90,0
Irlanda	64,0	99,3	99,8	85,6
Grecia	10,0	0,0	27,0	18,0
Spagna	86,0	90,0	91,0	90,0
Francia	96,5	98,6	99,2	98,4
Italia	50,5	88,8	99,9	89,0
Cipro	0,0	0,0	100,0	69,7
Lettonia	37,0	60,0	90,0	72,0
Lituania	58,0	95,0	99,0	83,0
Lussemburgo	100,0	100,0	100,0	100,0
Ungheria	77,0	93,0	96,0	89,0
Malta			99,0	99,0
Paesi Bassi	99,0	99,0	99,0	99,0
Austria	79,0	99,0	100,0	91,3
Polonia	54,8	70,9	73,9	67,1
Portogallo	84,0	96,0	99,0	94,0
Romania	-	-	-	-
Slovenia	78,5	93,0	97,8	88,2
Slovacchia	29,5	71,4	91,0	65,7
Finlandia	82,0	96,0	98,0	91,8
Svezia	84,0	96,0	99,0	95,3
Regno Unito	95,0	100,0	100,0	99,5
EU25	71,5	92,9	94,3	89,3

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.5 Percentuale di adulti con istruzione medio-alta a livello di SM e di aree (2005)

% Adulti con livello di istruzione medio-alto (2005-NUTS 2)				
Paese	% PR	% IR	% PU	% Valore SM
Belgio	63,2	64,4	66,4	44,1
Bulgaria	-	-	-	72,46
Repubblica Ceca		89,2	95,5	89,9
Danimarca		82,7		82,7
Germania	82,0	85,4	81,6	83,1
Estonia			89,1	89,1
Irlanda	59,8	66,2		64,6
Grecia	50,9	56,8	71,4	59,9
Spagna	36,2	43,3	53,1	48,8
Francia	63,7	66,0	67,8	66,4
Italia	47,7	49,1	52,8	50,1
Cipro		67,4		67,4
Lettonia			84,5	84,5
Lituania		87,6		87,6
Lussemburgo		71,7		71,7
Ungheria	72,4	74,1	84,1	76,4
Malta			25,3	25,3
Paesi Bassi		70,0	72,0	71,8
Austria	81,6	77,1	81,3	80,6
Polonia	83,7	84,9	86,4	84,8
Portogallo	23,2	21,5	37,8	26,4
Romania		71,6	84,5	73,0
Slovenia	80,3			80,3
Slovacchia		87,2	92,6	87,9
Finlandia	78,5	79,0		78,8
Svezia	82,5	82,3	87,2	83,5
Regno Unito	86,1	85,3	85,1	85,2
EU27	70,9	70,0	71,9	71,0
EU15	65,3	66,0	70,5	68,2
EU12	80,8	80,8	85,4	81,0
EU25	70,9	69,9	71,8	70,8

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

1.1.3 Gli indicatori economici del settore primario

In termini di valore aggiunto, il settore primario nell'UE-27 (agricoltura, caccia e settore forestale), rappresenta il 2,1% del PIL dell'intera economia, variando dallo 0,5% del Lussemburgo al 14% della Romania. Dalla tabella che segue, si può evincere che il peso maggiore del settore primario, nell'economia degli SM, si ha in Romania ed in Bulgaria (11%). I valori degli altri Paesi sono tutti sotto del 5%, tranne che per Grecia, Lituania e Polonia. In generale, anche nelle aree rurali, la maggior parte dell'attività economica dipende sempre più dal settore dei servizi. Questo trend dovrebbe consolidarsi negli anni a venire visto che tra il 2000 e il 2004, l'importanza relativa del settore primario è diminuito dello 0,3% in termini di impiego e dell'1,3% in termini di valore aggiunto. I Paesi dove il settore terziario ha un peso maggiore sono Lussemburgo, Cipro, Regno Unito (Tab. 1.6).

In Spagna, per quanto riguarda il VAL, il peso del settore primario e di quello secondario, supera quello italiano, rispettivamente dell'1,3% e del 2,0%, mentre il peso del settore terziario è maggiore in Italia del 3,3%.

La crescita media del valore aggiunto annuo nel settore primario (nel periodo 2000-2004) è stata negativa in alcuni SM quali: Belgio, Grecia, Cipro Lussemburgo, Austria, Finlandia e Regno Unito. In Spagna la crescita è stata pressoché nulla ed in Italia è stata dello 0,76%. Cresce del 10% circa, invece, Romania, Ungheria e Slovacchia (Tab. 1.7).

Con circa 14 milioni di occupati nel 2004 (UE-27), il settore primario rappresenta una parte importante nell'economia UE. Il tasso di occupazione medio nel settore primario è del 6,6% per l'UE-27, variando da meno dell'1% nel Regno Unito al 33% della Romania, anche se si riscontrano ancora valori a due cifre, oltre che nel Paese appena citato, solamente in Bulgaria, Grecia, Lettonia, Lituania, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia (Tab. 1.8).

A livello medio europeo, il tasso di occupazione del settore primario, nel periodo 2000-2004, è diminuito del 4,5%. Tutti i Paesi europei evidenziano un segno negativo (tranne Ungheria e Cipro) con picchi di -10,7% della Polonia e del -6,1% del Regno Unito (Tab. 1.9).

Tab. 1.6 Percentuale di Valore Aggiunto Lordo prodotto da settore primario, secondario e terziario nell'anno 2004

Valore Aggiunto Lordo per settore			
Paese	% VAL settore primario	% VAL settore secondario	% VAL settore terziario
Belgio	1,1	24,5	74,4
Bulgaria	11,0	29,2	59,8
Repubblica Ceca	3,3	38,6	58,1
Danimarca	1,9	24,9	73,2
Germania	1,2	28,9	69,9
Estonia	3,8	28,1	68,1
Irlanda	2,5	36,9	60,6
Grecia	5,7	21,3	73,1
Spagna	3,8	29,0	67,2
Francia	2,5	20,9	76,6
Italia	2,5	27,0	70,5
Cipro	3,0	19,7	77,3
Lettonia	4,4	22,3	73,3
Lituania	5,8	33,1	61,0
Lussemburgo	0,5	17,2	82,2
Ungheria	4,8	30,3	64,9
Malta	2,9	23,1	73,9
Paesi Bassi	2,2	23,8	74,0
Austria	1,9	29,7	68,4
Polonia	5,1	30,8	64,1
Portogallo	3,2	25,4	71,4
Romania	14,1	34,3	51,6
Slovenia	2,7	35,0	62,4
Slovacchia	4,5	35,3	60,2
Finlandia	3,0	31,5	65,4
Svezia	1,8	27,6	70,6
Regno Unito	0,9	23,0	76,1
EU27	2,2	26,1	71,7
EU15	2,0	25,8	72,2
EU12	5,7	32,1	62,2
EU25	2,1	26,0	71,8

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.7 Valore Aggiunto nel Settore Agricolo, in valore assoluto, percentuale e sua variazione nel periodo 2000-2004

Valore Aggiunto Lordo (2004) nel settore agricolo			
Paese	VAL mln €	% VAL settore primario su VAL totale	Tasso di crescita medio annuale VAL (%)
Belgio	2.806,9	1,1	-0,69
Bulgaria	1.830,6	11,0	1,46
Repubblica Ceca	2597,7	3,3	2,99
Danimarca	3022,1	1,9	2,14
Germania	24.040,0	1,2	2,51
Estonia	301,3	3,8	0,56
Irlanda	2.999,9	2,5	0,07
Grecia	7720,0	5,7	-2,99
Spagna	26.838,0	3,8	0,02
Francia	35.012,0	2,5	1,11
Italia	30.068,4	2,5	0,76
Cipro	312,2	3,0	-1,51
Lettonia	430,0	4,4	4,20
Lituania	944,9	5,8	2,40
Lussemburgo	123,5	0,5	-5,74
Ungheria	3.351,3	4,8	12,69
Malta	87,4	2,9	1,05
Paesi Bassi	9179,0	2,2	0,97
Austria	3.9737,5	1,9	-0,23
Polonia	9.222,6	5,1	4,25
Portogallo	3.583,8	3,2	0,34
Romania	7659,9	14,1	10,51
Slovenia	610,2	2,7	1,75
Slovacchia	1.359,3	4,5	10,34
Finlandia	3.976,0	3,0	-0,49
Svezia	4.277,6	1,8	3,73
Regno Unito	14.637,7	0,9	-0,22
EU27	200.145,5	2,2	1,45
EU15	171.498,5	2,0	0,80
EU12	28.707,4	5,7	6,28
EU25	190.666,2	2,1	1,26

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.8 Tasso di occupazione nei settori primario, secondario e terziario nell'anno 2004

Tasso di occupazione per settore (2004)			
Paese	Tasso di occupazione settore primario (%)	Tasso di occupazione settore secondario (%)	Tasso di occupazione settore terziario (%)
Belgio	2,0	20,9	77,1
Bulgaria	22,3	26,6	51,1
Repubblica Ceca	4,0	38,4	57,6
Danimarca	3,1	21,0	75,8
Germania	2,2	26,4	71,3
Estonia	5,7	34,6	59,6
Irlanda	6,3	27,6	66,2
Grecia	12,2	21,1	66,6
Spagna	5,4	29,5	65,1
Francia	3,6	20,8	75,6
Italia	4,2	28,8	67,0
Cipro	5,4	20,3	74,3
Lettonia	12,0	26,6	61,4
Lituania	15,8	28,1	56,2
Lussemburgo	1,3	21,5	77,2
Ungheria	5,1	32,9	62,0
Malta	2,5	26,6	70,9
Paesi Bassi	3,3	17,8	78,9
Austria	12,4	22,8	64,8
Polonia	19,2	26,9	53,9
Portogallo	12,2	30,4	57,5
Romania	33,0	30,6	36,4
Slovenia	10,4	35,7	53,9
Slovacchia	4,4	34,7	60,9
Finlandia	5,2	25,8	69,0
Svezia	2,2	22,6	75,2
Regno Unito	1,5	18,8	79,7
EU27	6,6	25,4	68,1
EU15	3,8	24,2	72,0
EU12	17,8	30,3	51,9
EU25	5,1	25,1	69,8

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.9 Numero di occupati nel settore primario, valore percentuale rispetto al totale e variazione periodo 2000-2004

Paese	Occupazione nel settore primario (2004)		
	Occupati (migliaia)	Tasso di occupazione nel settore primario (%)	Δ Tasso di crescita annuale occupazione settore primario (%)
Belgio	84	2,0	-2,8
Bulgaria	803	22,3	0,5
Repubblica Ceca	196	4,0	-4,5
Danimarca	81	3,1	-2,6
Germania	868	2,2	-1,7
Estonia	31	5,7	-5,0
Irlanda	114	6,3	-2,7
Grecia	532	12,2	-6,4
Spagna	944	5,4	-0,8
Francia	879	3,6	-1,5
Italia	966	4,2	-1,9
Cipro	19	5,4	1,4
Lettonia	119	12,0	-2,7
Lituania	226	15,8	-3,3
Lussemburgo	4	1,3	0,0
Ungheria	197	5,1	-5,1
Malta	4	2,5	2,7
Paesi Bassi	268	3,3	-0,7
Austria	513	12,4	-1,7
Polonia	2.503	19,2	-10,7
Portogallo	598	12,2	-0,7
Romania	3.016	33,0	-4,2
Slovenia	94	10,4	-3,0
Slovacchia	90	4,4	-5,5
Finlandia	120	5,2	-2,9
Svezia	94	2,2	-4,5
Regno Unito	261	1,5	-6,1
EU27	13.624	6,6	-4,5
EU15	6.326	3,8	-2,2
EU12	7.298	17,8	-6,2
EU25	9.805	5,1	-4,9

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Nel 2005 sono stati utilizzati 172 milioni di ettari di terreno a fini agricoli. Sempre nello stesso anno, sono state censite 14,5 milioni di imprese agricole.

Come si può notare dalla tabella che segue (Tab. 1.10), il numero maggiore di imprese si trova in Romania, Polonia, Italia e Spagna, mentre la superficie agricola utilizzabile maggiore si trova in Francia, Spagna, Germania e Polonia.

Le imprese che occupano più forza lavoro in termini di unità di lavoro annuali si trovano in Polonia, Romania e Italia.

E' da notare che l'Italia ha, rispetto alla Spagna, circa 700.000 imprese in più, ma una superficie agricola utilizzata di circa la metà.

Tab. 1.10 Numero di imprese, loro grandezza in termini di SAU e ULA

Struttura delle imprese del settore primario			
Paese	Numero di imprese	SAU	ULA
Belgio	51.540	1.385.580	69.590
Bulgaria	534.610	2.729.390	624.660
Repubblica Ceca	42.250	3.557.790	151.900
Danimarca	48.270	2.589.800	58.440
Germania	689.880	17.035.220	643.230
Estonia	27.750	828.930	36.900
Irlanda	132.670	4.219.380	152.380
Grecia	833.590	3.983.790	600.800
Spagna	1.079.420	24.855.130	992.640
Francia	567.140	27.590.940	855.490
Italia	1.728.530	12.707.850	1.374.260
Cipro	45.170	151.500	28.660
Lettonia	128.670	1.701.680	137.250
Lituania	252.950	2.792.040	221.550
Lussemburgo	2.450	129.130	3.990
Ungheria	714.790	4.266.550	462.740
Malta	11.070	10.250	4.060
Paesi Bassi	81.830	1.958.060	173.930
Austria	170.640	3.266.240	166.440
Polonia	2.476.470	14.754.880	2.273.590
Portogallo	323.920	3.679.590	398.080
Romania	4.256.150	13.906.700	2.595.590
Slovenia	77.170	485.430	94.980
Slovacchia	68.490	1.879.490	98.790
Finlandia	70.620	2.263.560	83.460
Svezia	75.810	3.192.450	71.100
Regno Unito	286.750	15.956.960	339.080
EU27	14.478.600	171.878.310	12.713.580
EU15	5.843.060	124.813.680	5.982.910
EU12	8.635.540	47.064.630	6.730.670
EU25	9.687.840	155.242.220	9.493.330

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Le imprese sono prevalentemente a carattere familiare o comunque di piccole dimensioni soprattutto negli Stati membri dell'area mediterranea dell'UE-15 e nei nuovi SM. Invece le imprese di grandi dimensioni si trovano soprattutto nella Repubblica Ceca, nella Germania dell'Est, nell'*Ile de France* ed in Olanda. Infatti in questi Paesi si concentra la maggior parte delle imprese con una dimensione maggiore ai 50 ha. Le imprese di dimensione minore ai 5 ha, invece, si concentrano a Malta, Bulgaria, Romania, Slovacchia ed Ungheria. Le imprese che producono per la sussistenza sono ancora molte, e per la metà si concentrano in Romania, ma sono presenti anche in Bulgaria, Estonia, Lituania, Ungheria, Slovenia.

La dimensione media delle imprese agricole italiane è di 7,5 ha, ben al di sotto della media europea (11,9 ha) e della media spagnola (23,0 ha). Le imprese italiane al di sopra dei 50 ha sono solo il 2,2% contro il 9,2% della Spagna (Tab 1.11).

Per quanto riguarda l'età di coloro che sono occupati nel settore primario significative sono i seguenti valori: la media europea segnala che c'è 1 agricoltore con meno di 35 anni per ogni 8 agricoltori con più di 55 anni. In alcuni SM (Portogallo, Italia, Regno Unito), la proporzione di giovani agricoltori è molto bassa (meno di 1 giovane agricoltore ogni 20 agricoltori anziani), mentre in altri (Polonia, Germania, Austria) c'è meno di 1 agricoltore giovane ogni 3 anziani (Tab. 1.12).

Se il valore medio dell'indice di vecchiaia dei lavoratori nel settore primario a livello comunitario è dello 0,12, in Italia è dello 0,05 e dello 0,09 della Spagna.

La produttività del lavoro³ nel settore primario, differisce considerevolmente all'interno dell'Unione Europea, in particolare tra nuovi e vecchi SM. In media, per il periodo 2003-2005, la produttività del lavoro nell'UE-15 è stata circa il 90% superiore rispetto al dato rilevato per l'UE-27, mentre è stato cinque volte inferiore nei nuovi SM (Tab. 1.13). I Paesi più efficienti in termini di produttività del lavoro sono Danimarca, Olanda e Regno Unito, quelli meno efficienti sono invece Lettonia, Bulgaria e Polonia. I nuovi SM sono quelli che hanno registrato incrementi maggiori della produttività nel periodo 2000-2004, anche perché partivano da livelli piuttosto bassi. Gli aumenti maggiori si sono registrati in Estonia, Lituania, Bulgaria e Romania. L'Italia ha una produttività superiore alla media europea dell'80% e la Spagna del 107%. Gli

³ Misurata dal rapporto tra valore aggiunto lordo a prezzi costanti ed unità di lavoro annuali.

incrementi registrati dai due paesi sono simili: 4,36% per l'Italia e 4,85% per la Spagna.

Tab. 1.11 Grandezza media delle imprese agricole in Europa e distribuzione delle stesse

Paese	Dimensione media imprese agricole (ha)	Distribuzione delle imprese agricole per dimensione		
		% imprese < 5 ha	% imprese >= 5 ha, <50 ha	% imprese >5 ha
Belgio	26,9	26,6	56,9	16,5
Bulgaria	5,1	95,6	3,4	1,0
Repubblica Ceca	84,2	53,0	31,9	15,2
Danimarca	53,7	3,1	63,7	33,2
Germania	43,7	22,6	55,7	21,7
Estonia	29,9	45,3	46,6	8,2
Irlanda	31,8	7,0	75,2	17,8
Grecia	4,8	76,3	22,8	0,8
Spagna	23,0	53,5	37,3	9,2
Francia	48,7	26,0	38,7	35,2
Italia	7,4	73,6	24,2	2,2
Cipro	3,4	87,3	11,9	0,8
Lettonia	13,2	47,3	49,3	3,4
Lituania	11,0	51,4	46,3	2,3
Lussemburgo	52,7	20,9	33,6	45,5
Ungheria	6,0	89,7	8,7	1,6
Malta	0,9	97,9	2,1	0,0
Paesi Bassi	23,9	28,9	58,1	13,1
Austria	19,1	32,2	61,5	6,4
Polonia	6,0	70,7	28,5	0,8
Portogallo	11,4	74,8	22,0	3,2
Romania	3,3	90,9	8,7	0,3
Slovenia	6,3	59,4	40,2	0,4
Slovacchia	27,4	90,0	6,2	3,8
Finlandia	32,1	9,3	72,0	18,8
Svezia	42,1	14,8	60,4	24,8
Regno Unito	55,7	37,3	36,7	26,0
EU27	11,9	71,5	23,7	4,8
EU15	21,4	54,6	34,8	10,6
EU12	5,5	82,9	16,3	0,9
EU25	16,0	61,6	31,5	6,9

Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Tab. 1.12 Indice di vecchiaia dei lavoratori nel settore primario in Europa (2005)

Paese	Indice di vecchiaia⁴ lavoratori del settore primario
Belgio	0,16
Bulgaria	0,05
Repubblica Ceca	0,22
Danimarca	0,17
Germania	0,33
Estonia	0,13
Irlanda	0,17
Grecia	0,12
Spagna	0,09
Francia	0,23
Italia	0,05
Cipro	0,06
Lettonia	0,15
Lituania	0,10
Lussemburgo	0,18
Ungheria	0,15
Malta	0,10
Paesi Bassi	0,12
Austria	0,39
Polonia	0,37
Portogallo	0,03
Romania	0,08
Slovenia	0,08
Slovacchia	0,07
Finlandia	0,27
Svezia	0,11
Regno Unito	0,05
EU27	0,12
EU15	0,10
EU12	0,14
EU25	0,15

Fonte: Rural Development in European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

⁴ Calcolato come rapporto tra il numero di lavoratori di età inferiore ai 35 anni ed il numero di lavoratori di età superiore ai 55 anni.

Tab. 1.13 Produttività del lavoro nel settore primario in Europa

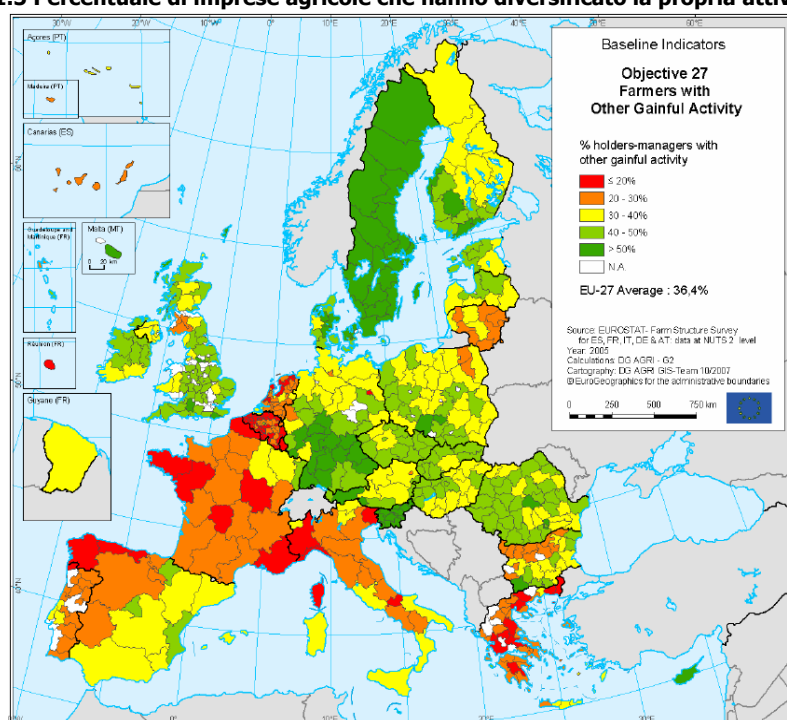
Produttività del lavoro nel settore primario in Europa		
Paese	VAL/ULA EU27=100 (2004)	Tasso di crescita medio annuale della produttività del lavoro ΔVAL/ULA (%) (2000-2004)
Belgio	269	-0,44
Bulgaria	17	11,07
Repubblica Ceca	49	5,88
Danimarca	345	2,08
Germania	206	-3,65
Estonia	40	17,70
Irlanda	121	1,05
Grecia	107	-3,05
Spagna	207	4,85
Francia	241	1,24
Italia	180	4,36
Cipro	121	-
Lettonia	15	5,47
Lituania	24	14,32
Lussemburgo	233	2,87
Ungheria	33	9,93
Malta	117	-
Paesi Bassi	333	2,02
Austria	124	0,91
Polonia	19	8,68
Portogallo	56	9,33
Romania	20	11,51
Slovenia	39	7,78
Slovacchia	35	7,41
Finlandia	105	6,08
Svezia	158	7,03
Regno Unito	263	5,25
EU27	12.552 €	-
EU15	189	2,30
EU12	22	-
EU25	127	-

Fonte: Rural Development in European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

1.1.4 Diversificazione e qualità della vita nelle zone rurali

La diversificazione delle attività economiche nelle zone rurali verso altri settori che non siano l'agricoltura, aumenta: nel 2005, in media il 36% degli imprenditori agricoli europei svolgeva un'ulteriore attività extra-agricola (Fig. 1.5). Questa percentuale supera il 50% in molti Paesi e regioni (in particolare Slovenia Svezia, Cipro, Malta, Danimarca e Germania).

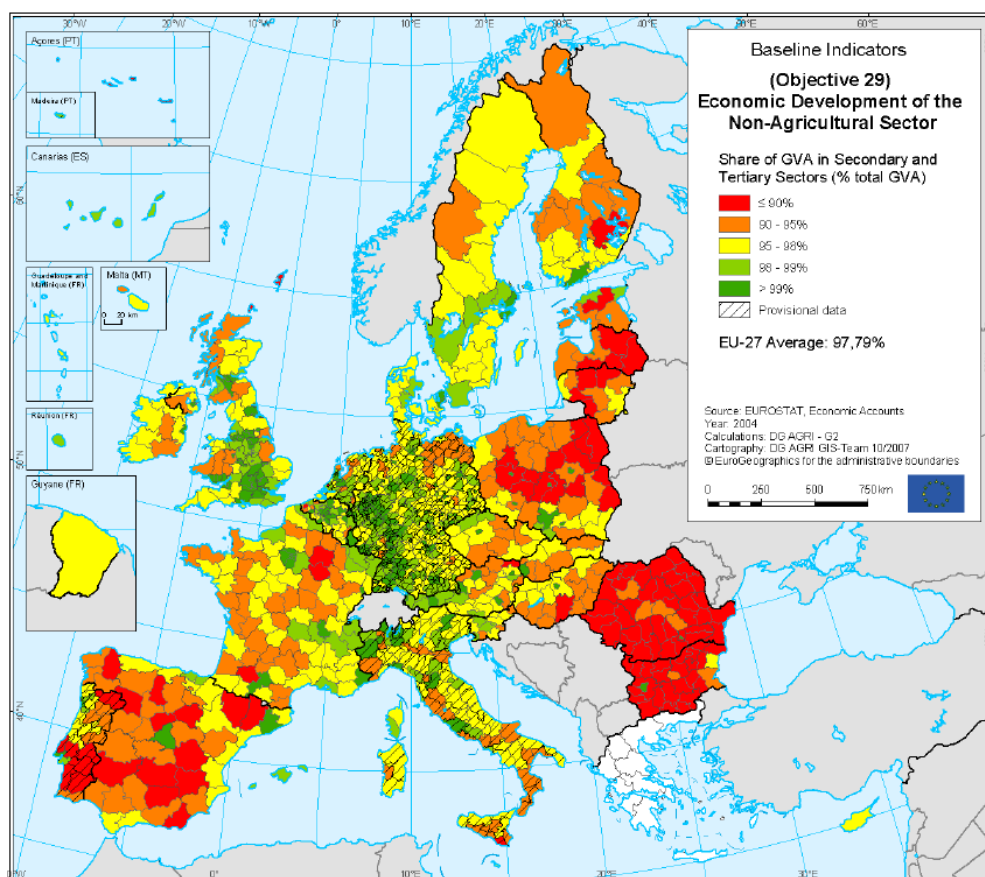
Fig. 1.5 Percentuale di imprese agricole che hanno diversificato la propria attività



Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

L'86% della forza lavoro occupata ed il 95% del valore aggiunto nelle aree prevalentemente rurali nell'UE-27 proviene da settori non agricoli, risultato di un aumento medio annuale di circa 0,9% e 2,2% rispettivamente durante il periodo 2000-2004 (Fig. 1.6).

Fig. 1.6 Sviluppo delle attività non agricole in Europa



Fonte: Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

Una delle maggiori opportunità, in termini di crescita potenziale per le aree rurali, proviene dal turismo. Con circa i $\frac{3}{4}$ dei posti letti concentrati nelle aree rurali, questo settore ricopre già un ruolo chiave.

Dai dati precedentemente raccolti a livello europeo, possiamo ricavare una tabella (Tab. 1.14) in cui confrontare i valori di alcuni indicatori per i due Paesi oggetto di approfondimento.

In Italia vi è numero molto alto di imprese agricole, quasi il doppio di quelle spagnole. Mentre la dimensione media aziendale è nettamente maggiore in Spagna e diversa risulta essere la distribuzione delle imprese agricole in base alla grandezza. Il valore aggiunto prodotto nel settore primario è basso in entrambi i Paesi. Basso, soprattutto in Spagna, il livello d'istruzione nelle zone rurali. La produttività del lavoro, invece, registra valori maggiori in Spagna.

Tab. 1.14 Indicatori: Spagna ed Italia a confronto

INDICATORE	ITALIA	SPAGNA
Territorio rurale ⁵	75,9%	86,3%
Differenza di reddito medio tra zone rurali e zone urbane	-30,0%	-33,0%
Valore Aggiunto prodotto nelle aree rurali	42,6%	49,7%
Reddito medio nelle zone rurali ⁶	96	95,5
Tasso di disoccupazione medio nelle zone rurali	9,4%	11,75%
Adulti con istruzione medio-alta nelle zone rurali	48,6%	39,7%
VAL prodotto nel settore primario (2004)	2,5%	3,8%
Tasso di occupazione nel settore primario (2004)	4,2%	5,4%
SAU	12.707.850	24.855.130
Occupati nel settore primario	1.374.260	992.640
Numero imprese settore agricolo (2006)	1.728.530	1.079.420
Dimensione media azienda	7,4 ha	23,0 ha
% imprese dimensione < 5ha	73,6%	53,5%
% imprese dimensione compresa tra 5 e 50 ha	24,2%	37,3%
% impresa dimensione > 50ha	2,2%	9,2%
Indice di vecchiaia lavoratori nel settore primario ⁷	0,05	0,09
Produttività del lavoro ⁸	180	207

Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat

⁵ Per area rurali si intende l'insieme delle aree classificate come prevalentemente rurali (PR) e le aree classificate come rurali intermedie (IR)

⁶ Fatto 100 il reddito medio nazionale.

⁷ Calcolato come rapporto tra numero di lavoratori con età inferiore ai 35 anni su numero di lavoratori con età superiore ai 55 anni.

⁸ Calcolata come rapporto tra VAL e ULA.

1.2. IL SETTORE PRIMARIO IN SPAGNA

1.2.1. Aspetti generali

La Spagna ha una popolazione di 45.116.894 abitanti ed è suddivisa amministrativamente in 17 *Comunidades Autonomas*⁹, che godono di una spiccata autonomia.

Per quanto riguarda gli aspetti economici la Spagna si caratterizza per un PIL pro-capite in rapida convergenza verso la media comunitaria e con buone prospettive di crescita¹⁰. I tassi di occupazione¹¹ e di disoccupazione¹² convergono anch'essi lentamente verso la media europea, con una differenza più marcata nel caso di giovani e donne. L'incremento dell'indice dei prezzi al consumo¹³ è elevato. La bilancia commerciale è negativa, a causa di un'alta dipendenza dall'importazione di energia fossile. Si registra un certo ritardo nello sviluppo di R&S¹⁴ e nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione¹⁵.

Per quanto riguarda l'aspetto sociale, la Spagna di oggi si caratterizza per un'immigrazione che è cresciuta molto rapidamente negli ultimi anni. Il tasso di crescita della popolazione è molto basso, ma positivo grazie all'immigrazione. Il tasso di istruzione medio-alta dei cittadini spagnoli è inferiore a quello

⁹ Le *Comunidades Autónomas* della Spagna sono le seguenti: *Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Catalunya, Comunitat Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Región de Murcia, Canarias*.

¹⁰ Infatti secondo l'Eurostat, fatto 100 il Pil pro-capite dell'UE-27 nel 2006 il valore spagnolo era di 105,2 (per l'Italia tale valore è stato di 103,3). Il valore medio per lo stesso anno all'UE-15 è stato di 112,1. Nel 2000 tale valore era pari a 97,7 per la Spagna e di 117,3 per l'Italia (Eurostat -Indicatori strutturali)

¹¹ Il tasso di occupazione è dato dal rapporto del numero di persone con età compresa fra i 15-64 anni che sono occupati ed il totale di persone con la stessa età. Secondo l'Eurostat il tasso di occupazione medio nella UE-27 nel 2006 è stato del 64,5%, quello spagnolo è passato dal 56,3% del 2000 al 64,8% del 2006. Il valore corrispondente per l'Italia è del 58,4% (Eurostat-Indicatori strutturali)

¹² Il tasso di disoccupazione a livello UE-27 per il 2006 ha registrato un valore dell'8,2%, per la Spagna è stato dell'8,5% (lo stesso valore nel 2000 ammontava all'11,1%). Per l'Italia il tasso di disoccupazione ammonta al 6,8%. (Eurostat-Indicatori strutturali)

¹³ Il tasso di inflazione (Indice armonizzato dei prezzi al consumo) per l'UE-27 nel 2006 è stato del 2,2%, quello della Spagna del 3,6%, quello dell'Italia si attesta al 2,2% in linea con la media comunitaria.

¹⁴ La percentuale di PIL speso in R&S a livello medio di UE-27 è per l'anno 2005, dell'1,84%, per la Spagna dell'1,12% e per l'Italia dell'1,10% (Eurostat - Indicatori Strutturali).

¹⁵ Il tasso di penetrazione della connessione ad alta velocità (numero di linee ad alta velocità attivate rispetto alla popolazione) per il 2007 è stato in media per l'UE-27 del 18,2%, i corrispondenti valori sono stati per la Spagna del 16,8% e per l'Italia del 15,9% (Eurostat - Indicatori strutturali).

europeo¹⁶. La densità di popolazione è molto differente da zona a zona: in generale la popolazione si concentra nella costa, mentre l'interno è soggetto ad un marcato processo di spopolamento, con piccoli isolotti di nuclei molto abitati (es. *Comunidad de Madrid*). Gran parte del problema dello spopolamento è dovuto alle caratteristiche geografiche della Spagna, alle condizioni climatiche ed alla scarsità di acqua.

Per quanto riguarda l'ambiente la Spagna conta su una grande ricchezza di biodiversità, di habitat e paesaggistica. Uno dei maggiori problemi in questo ambito è la scarsità di precipitazioni e la loro irregolarità. Si assiste spesso ad una forte concorrenza tra settori per l'utilizzo della risorsa acqua¹⁷. Il rischio di desertificazione è concreto per alcuni territori del paese.

1.2.2. Il settore agrario

Il valore aggiunto lordo del settore primario (agricoltura, caccia e silvicoltura) ha un valore di partecipazione al Prodotto Interno Lordo nazionale molto basso (3,8%), che evidenzia la perdita di importanza del settore agrario rispetto agli altri settori. Comunque, l'importanza relativa del settore primario nell'attività economica generale, è superiore in Spagna rispetto a quella della maggioranza dei paesi UE-25¹⁸, in certa misura per effetto dell'incidenza considerevole di sistemi di produzione basati sull'irrigazione e dell'alto valore aggiunto dei prodotti¹⁹.

Il peso della produzione vegetale sulla Produzione Finale Agraria è di circa il 60-65%, e quella di produzione animale si attesta intorno al restante 35-40%, sebbene entrambe siano molto correlate in quanto gran parte dei cereali prodotti hanno come fine l'alimentazione animale.

La Produzione Agraria Finale è composta da colture/prodotti principali evidenziati nella Tab. 1.15.

¹⁶ La percentuale di adulti tra i 20 e i 24 anni che hanno ottenuto un diploma di istruzione di secondo grado è in Europa (UE-27) nel 2006 del 77,8%, in Spagna è del 61,6% mentre in Italia è del 75,5% (Eurostat – Indicatori strutturali).

¹⁷ Si pensi alle recenti polemiche innescate dalla volontà di costruire campi da golf per turisti, nei territori di Murcia e Alicante da sempre caratterizzati da importanti deficit idrici.

¹⁸ Vedi tabella I.4.

¹⁹ E' da segnalare che la Spagna, nel 2004, con il valore aggiunto prodotto nel settore primario ha contribuito per il 13,6% al valore aggiunto lordo dell'intero settore nell'UE-25 (fonte:PSN Spagna).

Tab.1.15 Produzioni più importanti in Spagna

PRODUZIONE	% SULLA PRODUZIONE TOTALE
ORTAGGI	17,80%
FRUTTA	13,90%
SUINO	10,50%
CEREALI	11,80%
OLIO DI OLIVA	6,50%
BOVINO	6,30%
LATTE	5,70%
OVINO E CAPRINO	4,4
POLLAME	3,90%
PIANTE INDUSTRIALI	3,60%

Fonte: MAPA²⁰ – Media produzione anni 2002-2004

Il settore agricolo spagnolo si caratterizza per una buona e crescente produttività, leggermente superiore alla media comunitaria della UE-15 e di molto superiore a quella registrata per l'UE-25²¹.

Per quanto riguarda il commercio estero, la bilancia commerciale del settore agrario, presenta un chiaro surplus per quanto riguarda i prodotti freschi, ed invece un deficit per quanto riguarda i prodotti lavorati. Importanti sono le importazioni di latte e prodotti latteari, cereali, oleaginose, bevande alcoliche e tabacco. Per quanto riguardano le esportazioni prevalenti sono quelle di pesce, crostacei e molluschi, legumi e ortaggi, frutta, grassi e oli, vino.

Gran parte delle importazioni si basano sulla produzione intensiva di allevamenti (cereali, soia) che poi vengono compensate solo in parte dalle esportazioni di carne.

La produzione di allevamento più importante dal punto di vista economico e di unità è la produzione intensiva (suino, bovino da latte e pollame), che ha poi ripercussioni importanti nella produzione di coltivazioni erbacee e cereali, che costituiscono la materia prima per alimentare 25 milioni

²⁰ *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.*

²¹ Per produttività del settore agrario si intende il rapporto tra Valore Aggiunto Lordo e Unità di Lavoro Annuale. Nel 2004, secondo il MAPA, tale rapporto era di 26.146€/ula per la Spagna, di 24.939€/ula per l'UE-15 e di 17.145€/ula per l'UE-25. Quindi la produttività spagnola è risultata essere di circa il 50% superiore rispetto a quella dell'UE-15. Vedi tabella 1.9.

di maiali e 45 milioni di galline che si producono ogni anno. A livello comunitario, la Spagna è importante anche come produttrice di ovini e caprini.

Se si tiene conto del valore della produzione, importante è il settore ortofrutticolo che contribuisce da solo alla metà della produzione finale agraria, con una grande diversità di prodotti (ortaggi, agrumi, frutta da osso e da seme), molti dei quali sono voci importanti delle esportazioni.

La superficie agraria utilizzata (SAU) totale della Spagna supera i 25 milioni di ettari, di cui quasi la metà è rappresentata da terre lavorate ed il resto sono pascoli permanenti. Conseguenza delle speculazioni in atto, è l'elevato prezzo del suolo agrario, in una cornice di incremento generalizzato del prezzo dei terreni in Spagna, effetto diretto della forza del settore delle costruzioni, alimentata fundamentalmente dal settore turistico.

Per quanto riguarda le imprese agricole, il loro numero mantiene la tendenza decrescente degli ultimi anni, nel 2004 il loro numero ammontava a 1.079.420, nell'Europa a 27 erano più di 14 milioni²². Parallelamente, la SAU per impresa presenta una tendenza in crescita, essendo la grandezza media delle imprese (23,0 ha), relativamente bassa comparato ad altri paesi comunitari²³. La tendenza degli ultimi anni si caratterizza per un incremento nel numero di imprese con meno di 5 ha di SAU e di quelle con più di 50 ha, invece il numero di imprese di dimensione media (compresa tra i 5 e i 50 ha) è diminuita notevolmente. E' presente, quindi, un forte dualismo nelle imprese spagnole, molte di dimensione piccole (il 55% del totale) che utilizzano il 5% della SAU, e solo l'8,7% delle imprese (di grandi dimensioni) che utilizzano il 69,1% della SAU.

La grande maggioranza delle imprese agricole spagnole (più del 90%) ha come titolare una persona fisica, anche se nella ultima decade è aumentato il numero delle imprese il cui titolare è una persona giuridica, in particolar modo hanno peso sempre più crescente le formule societarie e cooperative. Questi dati evidenziano che l'agricoltura spagnola continua ad essere prevalentemente un'agricoltura di proprietà (2/3 della SAU sono lavorati dagli stessi proprietari).

L'irrigazione è presente praticamente in tutte le province spagnole e consuma circa il 75% delle risorse idriche del Paese. La produzione delle terre irrigate rappresenta metà della produzione finale agricola. Il suo significato economico è rappresentato dal fatto che, a livello di impresa agricola, un ettaro

²² Vedi tabella 1.6

²³ Vedi tabella 1.7

irrigato in Spagna produce approssimativamente sei volte più di quello non irrigato, e genera un reddito quattro volte superiore.

Si constata l'alto grado di invecchiamento della popolazione dedicata all'attività agraria rispetto alla media europea²⁴. La mancanza di ricambio generazionale può essere dovuta agli alti costi di insediamento in attività agricole, ai bassi livelli di reddito paragonati ad altri settori o la mancanza di attrattiva della vita in campagna, lontana in molti casi, da ogni genere di centri di servizi.

In relazione all'occupazione, il settore agrario (agricoltura, allevamento, caccia e silvicoltura) ha contato negli ultimi anni su una popolazione attiva di circa un milione di persone, un valore significativo se paragonato alla media Europea²⁵, con una tendenza alla stabilizzazione. Di questa cifra totale, quasi un quarto sono donne. Nel settore agrario è necessario uno sforzo per migliorare il basso livello di formazione di agricoltori e allevatori, molto al di sotto della media europea²⁶. Il basso livello di formazione ha molte conseguenze, tra le quali: l'assenza di spirito imprenditoriale, la mancanza di conoscenze per il miglioramento della commercializzazione e del valore aggiunto dei prodotti, lo scarso utilizzo delle ICT come strumento di gestione aziendale e nelle relazioni commerciali. Inoltre è presente un alto grado di mascolinizzazione e cresce l'importanza dell'agricoltura e dell'allevamento a tempo parziale.

1.2.3. L'industria alimentare

Questo settore contribuisce in modo importante al volume di affare del settore industriale. La contribuzione al PIL è in media alla situazione europea²⁷. La produttività del settore è relativamente bassa, con differenze tra le varie attività²⁸. La concentrazione delle imprese si raggruppa nelle zone industriali urbane. Importante è la produzione di molti prodotti di

²⁴Vedi tabella 1.12

²⁵ Vedi tabella 1.8

²⁶ Nel 2000, secondo i dati dell'Eurostat (riportati dal PSN) la percentuale di agricoltori con una istruzione base o superiore nell'agricoltura era del 5,92% contro una media UE-15 del 17,5%.

²⁷ Il valore aggiunto del settore dell'industria alimentare nel 2003 in Spagna ammontava a 16.479 milioni di euro, che rappresentano l'8,7% del valore aggiunto a livello di UE-15 e dell'8,2% a livello di EU-25 (fonte PSN Spagna).

²⁸ Nel 2003, la produttività dell'industria alimentare, calcolata come rapporto tra il valore aggiunto lordo e lavoratori nel settore, ammontava a 37.000€/lavoratore, mentre quello dell'UE-15 ammontava a 49.800€/lavoratore.

denominazione di origine di qualità. Il settore risulta molto atomizzato, con la presenza di un elevato numero di piccole imprese.

In termini di vendite nette, i settori che da soli raggiungono una quota del 55,38% delle vendite totali sono: industria delle carni (19,78%), industria del latte (10,32%), alimentazione animale (9,50%), oli e grassi (8,07%) e conserve vegetali (7,71%).

1.2.4. La situazione ambientale

A causa della grande estensione del territorio e della differenza di latitudini, in Spagna esiste una grande varietà e ricchezza ambientale. Esiste una ampia rete di parchi nazionali e naturali, con una grande percentuale del territorio nazionale classificato come territorio protetto o appartenente alla rete Natura 2000²⁹. Fondamentale è lo sviluppo di una politica che miri alla salvaguardia della biodiversità e degli habitat, con l'agricoltura e l'allevamento che contribuiscono in maniera diretta a preservare il territorio, sviluppando pratiche agrarie rispettose dell'ambiente, contribuendo al mantenimento dell'attività agraria in zone svantaggiate e favorendo lo sviluppo di ecosistemi forestali.

I problemi maggiori sono dovuti al numero elevato di incendi boschivi, che a causa delle condizioni climatiche sono sempre più diffusi, insieme all'erosione dei suoli e al rischio desertificazione, causato dalle scarse precipitazioni.

1.3. IL SETTORE PRIMARIO IN ITALIA

1.3.1 Aspetti generali

Negli ultimi anni l'economia italiana è cresciuta poco, lentamente, con segnali di stagnazione ed aumenti modesti del Pil³⁰. In valore assoluto il Pil pro-

²⁹ Nel 2004 in Spagna la SAU rientrante nella Rete Natura 2000 era del 23,7% e invece le zone forestale rientranti nella stessa rete erano del 24,5%, contro una media europea (UE-15) rispettivamente del 12,1% e dell'11,8% (fonte PSN).

³⁰ La crescita del Pil è stata dello 0,0% nel 2003, del 1,2% nel 2004, dello 0,1% nel 2005, e del 1,9% nel 2006. I rispettivi valori per l'UE-27 sono stati 1,3%, 2,5%, 1,8% e 3,0% (Fonte: Eurostatat – Indicatori Strutturali).

capite italiano è di circa 22.612 € mentre il valore medio comunitario corrisponde a 20.478 € (media dei periodi 2000-2002)³¹. Si evidenziano tuttavia differenze tra le Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, più la Basilicata in *phasing out*³²), che registrano un Pil pro-capite medio di circa 15.163 € e le Regioni Obiettivo Competitività³³, con un Pil pro-capite pari a circa 25.432 €. Il tasso di occupazione è passato nel periodo 1996-2006 dal 51,2% al 58,4%, il valore medio europeo (EU-27) si attesta al 64,5% per l'anno 2006. Il tasso di disoccupazione per l'anno 2006 è del 6,8% contro una media europea dell'8,2%.

1.3.2 Il settore agrario

La contribuzione al valore aggiunto totale nazionale dell'agricoltura è stato del 2,5% nel 2004. Anche per l'Italia quindi si registra un'incidenza bassa del settore primario nel complesso dell'economia nazionale.

Le unità di lavoro impiegate in media nel periodo 2000-2004 sono state circa un milione³⁴. La produttività del terreno³⁵ nel 2000 è stata di 2.242€/ha, mentre per lo stesso anno la produttività del lavoro³⁶ è stata di 22.146,6€/unità, valore superiore alla media comunitaria³⁷. Tuttavia il valore aggiunto per

³¹ Fatto 100 il valore del Pil pro-capite dell'UE-27 il valore corrispondente per l'Italia è andato scemando, infatti corrispondeva a 112,24 nel 2002 fino ad arrivare ad un valore stimato per il 2007 di 102,9 (le stime per il 2008 sono di 101,3). (Eurostat – Indicatori Strutturali)

³² La finalità dell'Obiettivo Convergenza è promuovere condizioni che favoriscano la crescita e che portino ad una convergenza reale per gli Stati membri e le regioni meno sviluppati. Nell'UE-27 questo obiettivo interessa – in 17 Stati membri – 84 regioni con una popolazione di 154 milioni di persone, il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media comunitaria nonché – su una base di esclusione progressiva (*phasing-out*) – altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti il cui PIL supera soltanto di poco la soglia a causa dell'effetto statistico dovuto all'allargamento dell'UE. Le regioni spagnole che rientrano in questo obiettivo sono *Andalucía, Castilla-La-Mancia, Extremadura, Galicia, Asturias* e *Murcia* (di cui le ultime tre come *phasing-out*).

³³ L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro.

³⁴ Vedi tabella I.10

³⁵ Calcolata come VAA/SAU

³⁶ Calcolata come rapporto tra VAA e ULA (unità di lavoro annuale).

³⁷ La produttività del lavoro in agricoltura, calcolata come valore aggiunto lordo diviso le ore annuale lavorate, per il periodo 2002-2004, è stata in media del 148, fatta 100 la media per l'UE-25 a cui corrisponde un valore di 17.145€/ore lavorate (fonte PSN Italia).

occupato nel settore agricolo costituisce ancora solo il 63% della media nazionale (2002), scendendo al di sotto del 50% nel caso delle Regioni Convergenza, evidente indice di una debolezza strutturale del settore primario, determinata da alcuni fattori, tra cui: ridotta dimensione media delle aziende agricole, forte senilizzazione dell'impresiditoria agricola³⁸, e da un suo livello di istruzione e preparazione spesso non adeguato ad assecondare le dinamiche dei mercati e a sviluppare idonee strategie di marketing e commerciali³⁹, forte individualismo degli agricoltori e loro tendenza a non organizzarsi ed integrarsi in senso sia orizzontale che verticale.

Il valore aggiunto per occupato dell'industria alimentare, invece, si colloca su valori in linea con la redditività del lavoro di altri settori economici⁴⁰.

Il valore aggiunto lordo nel settore primario è stato nel 2002 di circa 25 miliardi di euro, mentre quello dell'industria alimentare è stato nel 2003 di circa 26 miliardi di euro. L'evoluzione del valore aggiunto agricolo a livello nazionale, inoltre, risulta molto differenziato nelle singole Regioni, con realtà che presentano tassi di crescita medi annui superiori al 2% e Regioni con variazioni negative.

Per quanto riguarda il commercio con l'estero, la bilancia commerciale dell'agro-alimentare nazionale presenta un saldo negativo, più marcato per la produzione primaria. Le Regioni Competitività collocano sui mercati esteri soprattutto prodotti trasformati, mentre quelle Convergenza prodotti agricoli. In generale, tuttavia, l'industria alimentare italiana evidenzia una bassa e sempre minore competitività sui mercati esteri, dove le esportazioni, pari a 16 miliardi di euro, rappresentano solo il 14% del fatturato, e anche sensibili rallentamenti nei tassi di crescita del saldo commerciale relativo ai prodotti di punta. Il 60% delle esportazioni italiane riguarda solo pochi prodotti tra cui: vino, frutta fresca, pasta, olio di oliva, formaggi.

Contrariamente a quanto succede per l'economia nel suo complesso, che mostra un incremento del tasso di occupazione nell'ultimo decennio di oltre il 4%, il settore primario perde 214.000 unità dal 1995 al 2002, attestandosi così

³⁸ Il rapporto tra gli agricoltori con età inferiore a 35 anni e quelli con età superiore a 55 è stato, nel 2005, del 6% contro una media europea (EU-25) del 12%, confronta tabella I.12.

³⁹ Nel 2000 la percentuale di agricoltori con un livello di istruzione base era dell'8% contro una media del 17% (fonte PSN Italia).

⁴⁰ La produttività del settore dell'industria alimentare, calcolata come il rapporto tra il valore aggiunto lordo prodotto e il numero di occupati, era di 52.600€, mentre la media europea (EU-15) era di 50.000€.

intorno al milione di occupati⁴¹, mentre l'industria alimentare nel 2003 aumenta le sue unità di circa 12.000, portandosi a 504.000 unità⁴².

Negli ultimi anni si sta assistendo ad una contrazione dei consumi alimentari in termini di volumi sia per gli ortaggi, sia soprattutto per carni. La crisi economica e l'effetto euro hanno ridotto il potere di acquisto, aumentando il numero delle famiglie povere. Possibili cause sono i canali di commercializzazione troppo lunghi ed inefficienti, che hanno come risultato l'elevato prezzo al consumo dei prodotti agricoli e un'inadeguata retribuzione per i produttori.

Secondo i dati diffusi dall'Istat alla fine del 2006, relativi all'indagine strutturale sull'agricoltura italiana, nel periodo 2003-2005 le aziende agricole attive si sono ridotte di oltre 235.000 unità (-12%), passando da 1.964.000 a 1.728.000 unità. La diminuzione delle imprese agricole è stata particolarmente significativa nel Sud della penisola, dove, nonostante una quota pari al 57% del totale nazionale, risultano quasi 170.000 aziende in meno. La superficie agricola utilizzabile è scesa da 13,1 a 12,7 milioni di ettari (-3,1%), con una flessione generalizzata in quasi tutte le aree del Paese. Ne consegue che le modifiche strutturali intervenute nel triennio considerato rilevano un ulteriore, seppure lento, processo di ampliamento della dimensione media aziendale, passata, in termini assoluti, da 6,7 ettari del 2003 a 7,4 ettari del 2005.

Il settore agricolo si caratterizza per un forte dualismo, dal momento che le aziende professionali, ossia quelle con un reddito lordo standard superiore a 12 UDE⁴³, che costituiscono il 12% delle imprese totali, coprono l'80% della SAU e producono il 73% del RLS⁴⁴, concentrandosi soprattutto nelle Regioni Competitività e in alcuni comparti produttivi (riso, orto-floricolo e bovini da latte), mentre quelle con dimensione economica inferiore alle 4 UDE, rappresentano il 72% delle imprese totali, coprendo il 24% della SAU e realizzando il 12% del RLS.

Come già anticipato, i fattori che ostacolano un riequilibrio del settore dipendono soprattutto dalla ridotta SAU media delle aziende (5 ha), tra le più basse d'Europa⁴⁵, ancora più evidente nelle Regioni Convergenza (3,1 ha),

⁴¹ Nel 2005 il totale degli occupati nel settore primario nell'UE ammontavano a 13.624.000 unità, vedi tabella 1.9

⁴² Il valore corrispondente a livello comunitario è di 4.559.000 unità nell'anno 2003.

⁴³ Unità di dimensione economica

⁴⁴ Reddito lordo standard

⁴⁵ Vedi Tabella 1.11

dovuta a una sostanziale immobilità del mercato fondiario e dall'insufficiente ricambio generazionale.

In termini di proprietà, nel 90% dei casi, le imprese agricole si configurano come familiari, a conduzione diretta del titolare. Prevalgono le imprese individuali e le società di persone o di capitale (2% del totale) si concentrano nelle Regioni Competitività.

Dal punto di vista dell'ordinamento produttivo prevalgono le aziende specializzate in seminativi e olivicoltura. Le aziende zootecniche, invece, si riducono fortemente, a seguito sia dell'introduzione di standard più severi da rispettare dal punto di vista igienico-sanitario, che hanno determinato un notevole aggravio dei costi a carico delle aziende, sia a causa dei cambiamenti avvenuti nell'ambito della PAC mercati, soprattutto con riguardo all'OCM bovini (sia da carne che da latte), nonché dell'abbandono dell'attività per la mancanza di ricambio generazionale.

La produzione agricola del 2005 (Tab. 1.16) si è concentra, in termini di quantità prodotte, maggiormente nelle seguenti coltivazioni:

Tab.1.16 Produzioni più diffuse in Italia

PRODOTTI AGRICOLI	MIGLIAIA DI TONNELLATE
Granoturco	9.719
Uva da vino	7.210
Pomodori	6.475
Barbabietola da zucchero	4.829
Frumento duro	4.092
Olivo	3.518
Frumento tenero	3.207

Fonte: Elaborazione propria su dati ISMEA

I dati sulle produzioni più importanti degli allevamenti nel 2006 sono raccolti nella tabella che segue (Tab.1.17).

Tab 1.17 Produzioni degli allevamenti più importanti in Italia

ANIMALI	MIGLIAIA DI CAPI
Avicoli	149.064
Suini	8.758
Conigli	7.047
Ovini	6.991
Bovini e bufalini	6.180

Fonte: Elaborazione propria su dati ISMEA

Nonostante la ridotta dimensione della maggior parte delle aziende, molte di queste hanno attivato processi più o meno spinti di diversificazione, realizzando attività commerciali, di lavorazione e trasformazione dei prodotti, attività turistiche e, in generale, attività legate al territorio, alla cultura e al contesto socio-economico. In particolare, l'offerta agrituristica si presenta fortemente dinamica in termini sia quantitativi che dei servizi offerti.

1.3.3. L'industria alimentare

Per quanto riguarda l'industria alimentare, nel periodo intercorso tra gli ultimi due censimenti, si è assistito ad un aumento delle unità locali (+7%), a fronte di una riduzione della dimensione media in termini di addetti, soprattutto nelle Regioni Convergenza, dando luogo a una crescente diffusione di piccole imprese a carattere artigianale, che spesso privilegiano scelte produttive legate alla qualità e alla tradizione.

I maggiori problemi che l'industria alimentare nazionale deve affrontare sono costituiti dall'elevata frammentazione aziendale, che frena enormemente la capacità di posizionarsi sui mercati esteri, dall'insufficiente concorrenza nei servizi, da una scarsa tendenza all'innovazione, da una finanza inadeguata ad assecondare i processi di internazionalizzazione delle imprese, dalla forte concorrenza da parte di Paesi comunitari e non, dalle difficoltà di approvvigionarsi presso il mercato nazionale, a causa della scarsa organizzazione delle aziende agricole, che non consente il raggiungimento di una certa massa critica e di determinati standard qualitativi, e dalla cattiva situazione finanziaria in cui versano soprattutto alcune grandi imprese.

1.3.4. La situazione dell'ambiente e del paesaggio nelle aree rurali

La penisola italiana è caratterizzata da un consistente patrimonio di biodiversità dovuto alla grande varietà di habitat, molti dei quali legati all'agricoltura. Le aree agricole ad alto valore naturale interessano una SAU pari a circa 2,8 milioni ettari, circa il 21% della superficie agricola; queste, insieme alle aree forestali ad alto valore naturale, si concentrano soprattutto nelle aree protette (incluso la rete Natura 2000) che, nel loro insieme, coprono il 20% circa della superficie territoriale. L'agricoltura, soprattutto quella legata alle aree agro-forestali ad alto valore naturale, con particolare attenzione alle aree Natura 2000, riveste pertanto un ruolo di grande importanza per la conservazione della biodiversità naturale, per la struttura del paesaggio tradizionale italiano, per le produzioni tradizionali e per la diversificazione nel settore turistico-ricreativo.

Gli incendi rimangono un problema grave. Infatti se si registra una diminuzione della superficie andata a fuoco, aumenta il numero degli incendi. Secondo il Corpo Forestale dello Stato, nel solo 2005 la superficie percorsa dal fuoco è stata di 47.500 ettari ed il numero degli incendi di poco inferiore agli 8.000.

Le regioni settentrionali soffrono di problemi legati alla qualità delle acque, sebbene si siano verificati negli ultimi anni anche problemi di scarsa disponibilità idrica, che sono invece prevalenti nelle regioni centro-meridionali, dove oltre il 53% dei prelievi è costituito da captazioni da falda profonda, senza contare le strutture di approvvigionamento private.

1.4. EVOLUZIONE DELLA POLITICA EUROPEA DI SVILUPPO RURALE

Dopo aver fotografato la situazione attuale in Europa e nei Paesi oggetto di studio, del settore agricolo e delle zone rurali, si vuole analizzare quali siano stati i mezzi di implementazione della politica europea di sviluppo rurale negli ultimi anni, e soprattutto quali siano gli strumenti attuali predisposti per il periodo di programmazione 2007-2013.

Nel tempo la politica di sviluppo rurale dell'UE si è evoluta: da una politica che affrontava i problemi strutturali del settore agricolo si è trasformata in una politica interessata alla molteplicità dei ruoli che l'agricoltura può svolgere nella società. Nella metà degli anni novanta, l'UE disponeva di una

serie di strumenti volti a raggiungere gli obiettivi di ristrutturazione agricola, di sviluppo territoriale/locale e di integrazione ambientale. Con l'approvazione di Agenda 2000⁴⁶, tali misure sono state riunite in un unico regolamento speciale sullo sviluppo rurale⁴⁷. Agenda 2000⁴⁸ ha istituzionalizzato la politica di sviluppo rurale come secondo pilastro della PAC (Fig. 1.7), distinguendola dal primo pilastro che si occupa dei pagamenti diretti agli agricoltori e delle misure di gestione dei mercati agricoli attuate nell'ambito delle OCM⁴⁹.

La successiva riforma della PAC del 2003 (riforma Fischler) ha accentuato la complementarità tra i due pilastri, introducendo il "disaccoppiamento"⁵⁰, la "condizionalità"⁵¹ e la "modulazione"⁵², applicate a partire dal 2005. Il primo pilastro ha come principale funzione quella di sostenere il reddito degli agricoltori, che rimangono liberi di produrre in funzione della domanda del mercato, mentre il secondo pilastro sostiene l'agricoltura in quanto fornitrice di beni pubblici nella sua componente ambientale e territoriale, ed incentiva lo sviluppo delle zone rurali.

La riforma del 2003 porta, inoltre, ad un rafforzamento della politica di sviluppo rurale grazie all'introduzione di nuove misure e della messa a disposizione di più consistenti stanziamenti comunitari a favore dello sviluppo rurale, dirottando parte dei pagamenti diretti ('modulazione') versati alle aziende agricole di maggiori dimensioni verso il secondo pilastro.

I principali settori ed aspetti, che saranno poi inclusi nell'attuale politica di sviluppo rurale, figurano nelle conclusioni della Seconda Conferenza Europea

⁴⁶ Insieme di riforme delle politiche dell'UE (politica agricola comune, politica strutturale, strumenti di preadesione, quadro finanziario) concordate in occasione del vertice dei capi di Stato di governo dell'Unione Europea in sede di Consiglio Europeo (Berlino, marzo 1999) che fissava le prospettive finanziarie, per il bilancio UE dal 2000 al 2006.

⁴⁷ Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, 17 maggio 1999 (GUL 160 del 26.6.1999)

⁴⁸ Prima di Agenda 2000 hanno avuto luogo riforme e discussioni importanti sul futuro della politica agricola comunitaria, tra cui: la riforma Mac Sharry del 1992 e la Conferenza sullo sviluppo rurale di Cork del 1996 da cui è scaturita l'omonima dichiarazione.

⁴⁹ Organizzazione comune di mercato.

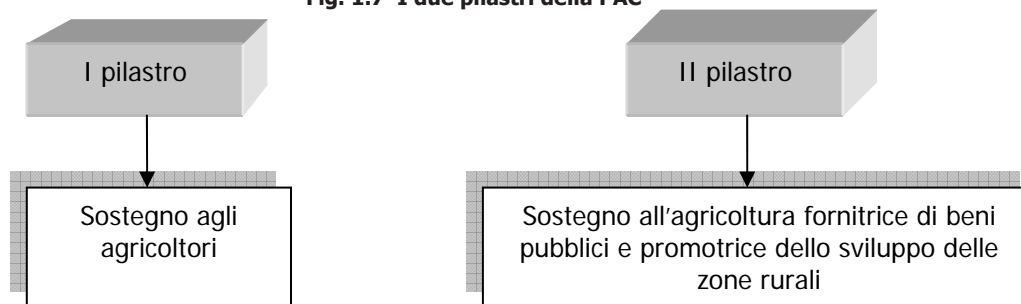
⁵⁰ Il disaccoppiamento prevede che gli aiuti diretti siano erogati all'agricoltore, indipendentemente da ciò che è stato prodotto. In questo modo il sostegno passa dal prodotto al produttore, non è più vincolato al tipo di produzione. Scopo principale di tale pagamento è garantire una maggiore stabilità dei redditi agli agricoltori, i quali possono decidere che cosa intendono produrre senza perdere gli aiuti, adattando l'offerta alla domanda. Si premia, quindi, lo status di agricoltore.

⁵¹ Principio secondo il quale gli aiuti sono condizionati al rispetto di determinate regole come criteri di gestione obbligatori e mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali.

⁵² Strumento attraverso il quale si spostano risorse dal primo al secondo pilastro della PAC. Introdotto in forma volontaria da Agenda 2000, la riforma Fischler ne ha reso obbligatoria l'applicazione da parte degli Stati membri.

sullo Sviluppo Rurale, tenutasi a Salisburgo nel novembre 2003, sul tema "Seminare oggi per il futuro del mondo rurale – costruire una politica all'altezza delle nostre ambizioni". Essi includono: agricoltura e silvicoltura⁵³, mondo rurale

Fig. 1.7 I due pilastri della PAC



Fonte: Elaborazioni proprie

in senso lato⁵⁴, qualità e sicurezza dei prodotti alimentari⁵⁵, accesso ai servizi pubblici⁵⁶, copertura del territorio dell'UE⁵⁷, partecipazione delle parti interessate⁵⁸, partnership⁵⁹, semplificazione⁶⁰.

⁵³ Questi settori continuano a svolgere un ruolo essenziale, modellando il paesaggio rurale e consentendo il mantenimento di comunità rurali vitali. Permane il convincimento che il sostegno pubblico alla politica di sviluppo rurale dell'UE sia pienamente giustificato per favorire il processo di ristrutturazione del settore agricolo attualmente in corso, lo sviluppo sostenibile delle zone rurali ed un rapporto equilibrato fra il territorio rurale e le zone urbane.

⁵⁴ Lo sviluppo delle zone rurali non può più basarsi unicamente sull'agricoltura. È necessaria una diversificazione all'interno e all'esterno del settore agricolo, al fine di promuovere comunità rurali vitali e sostenibili.

⁵⁵ I cittadini europei attribuiscono crescente importanza alla sicurezza e alla qualità dei prodotti alimentari, al benessere degli animali da allevamento nonché alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'ambiente rurale.

⁵⁶ Molte sono le zone rurali in cui le difficoltà di accesso ai servizi pubblici, l'assenza di opportunità di occupazione alternative e la struttura per età della popolazione riducono in maniera significativa il potenziale di sviluppo, in particolare le prospettive per le donne e per i giovani.

⁵⁷ La politica di sviluppo rurale deve essere attuata in tutte le zone rurali dell'Unione Europea allargata per consentire agli agricoltori e agli altri operatori del mondo rurale di far fronte alle sfide dell'attuale ristrutturazione del settore agricolo, all'impatto della riforma della PAC e all'evoluzione dei flussi commerciali agricoli a livello mondiale; coesione: la politica comunitaria di sviluppo rurale ha già apportato un contributo significativo alla coesione economica e sociale e tale contributo deve essere ulteriormente rafforzato in un'Unione Europea allargata.

⁵⁸ È importante che un largo ventaglio delle parti interessate, che si preoccupano attivamente di garantire uno sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibile delle zone rurali d'Europa, partecipi alla messa a punto di misure di sviluppo rurale. La futura politica deve garantire il sostegno comunitario alle zone rurali mediante partnership locali basate su un approccio partecipativo dalla base al vertice, mettendo a frutto l'esperienza acquisita attraverso il programma LEADER.

La nuova politica di Sviluppo Rurale (SR) dell'Unione Europea prende avvio dall'approvazione del Regolamento (CE) n. 1698 del Consiglio, del 20 settembre 2005 "sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR)". Con la creazione di questo fondo apposito per lo SR vengono definiti gli obiettivi e le norme generali concernenti il sostegno, l'impostazione strategica dello sviluppo rurale, la metodologia di programmazione, valutazione e sorveglianza. Il Regolamento, come in passato, continua a fornire un elenco di misure tra cui gli Stati membri possono scegliere e per le quali riceveranno un finanziamento nel contesto di programmi integrati di sviluppo rurale, ma modifica il modo in cui questi vengono elaborati, rafforzando il contenuto strategico e lo sviluppo sostenibile delle zone rurali⁶¹.

A tal fine la futura politica di sviluppo rurale si concentrerà su tre obiettivi fondamentali stabiliti nel Regolamento: accrescere la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura, sostenere la gestione del territorio e migliorare l'ambiente, migliorare la qualità della vita ed incentivare la diversificazione delle attività economiche. I programmi di sviluppo rurale includeranno un asse tematico per ciascun obiettivo fondamentale (Fig. 1.8). I tre assi tematici sono integrati da un asse «metodologico» dedicato all'approccio LEADER (asse LEADER). Occorre riservare un finanziamento minimo per ciascun asse onde garantire un certo equilibrio globale nel programma (10 % per l'asse 1, 25 % per l'asse 2, 10 % per l'asse 3 e 5 % per l'asse Leader – che sarà pari al 2,5 % nei nuovi Stati membri). Esistono numerose misure di sviluppo rurale pre-definite che costituiscono gli elementi portanti di ciascun asse tematico, fra le quali gli Stati membri hanno facoltà di scegliere quelle che, a loro giudizio, possono creare il maggiore valore aggiunto, tenendo conto degli obiettivi dell'UE.

Tale approccio, per mezzo del co-finanziamento, permette alla politica di sviluppo rurale di concentrarsi su priorità, relative ai tre assi tematici, concordate sì a livello europeo, ma lasciando sufficiente flessibilità a livello regionale e nazionale al fine di trovare un equilibrio tra la dimensione settoriale (ristrutturazione agricola) e la dimensione territoriale (gestione del territorio e

⁵⁹ La politica di sviluppo rurale deve essere attuata in collaborazione fra le organizzazioni pubbliche e private e la società civile (secondo il principio di sussidiarietà).

⁶⁰ E' necessario ed urgente procedere ad una sostanziale semplificazione della politica comunitaria di sviluppo rurale. L'attuazione di tale politica deve basarsi su un sistema unico di programmazione, finanziamento e controllo, calibrato sulle esigenze dello sviluppo rurale.

⁶¹ Vedi capitolo 2.

sviluppo socioeconomico delle zone rurali). Con il co-finanziamento ogni Stato membro e Regione decide quali misure valorizzare in base alle esigenze proprie di ogni territorio, sempre nel rispetto dei vincoli imposti dall'UE riguardo i finanziamenti minimi da assegnare ad ogni asse.

Fig. 1.8 Ripartizione per assi del FEASR



Fonte: La politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013 – DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

Con il primo asse "Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale" si vuole fornire gli strumenti necessari affinché l'agricoltura europea possa riuscire ad essere competitiva in mercati sempre più liberalizzati. Importanti quindi sono il sostegno agli investimenti materiali e quelli in potenziale umano e sociale. Perseguire la competitività significa migliorare il rendimento riducendo i costi di produzione, aumentando la dimensione economica delle aziende agricole, favorendo l'innovazione ed un maggiore orientamento al mercato.

Il secondo asse "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale" è finalizzato a garantire l'offerta di servizi ambientali mediante l'attuazione di misure agroambientali nelle zone rurali e il mantenimento della gestione del territorio (anche nelle zone che presentano svantaggi fisici e naturali). Tali attività contribuiscono allo sviluppo rurale sostenibile, stimolando i principali operatori (agricoltori ed addetti alla silvicoltura) a mantenere la gestione dei terreni in maniera tale da preservare ed aumentare lo spazio ed i paesaggi naturali. Ciò equivale a tutelare e a migliorare le risorse ambientali e garantisce l'utilizzo sostenibile delle risorse forestali. Simili misure contribuiscono inoltre ad impedire l'abbandono dei terreni agricoli mediante il pagamento di indennizzi atti a compensare svantaggi naturali o derivanti da restrizioni ambientali. Le attività cofinanziate dovrebbero concentrarsi inequivocabilmente sulle priorità dell'Unione Europea, come la lotta al cambiamento climatico, la promozione della biodiversità e della qualità delle risorse idriche o la diminuzione del rischio o dell'impatto di calamità naturali.

Il terzo asse "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" ha tra i suoi obiettivi principali quello di offrire uno spazio rurale vivo e nel contribuire al mantenimento e al miglioramento del tessuto sociale ed economico, in particolare nelle zone rurali più remote che si trovano di fronte al problema dello spopolamento. È di vitale importanza investire nell'economia rurale e nelle comunità rurali se si vuole migliorare la qualità della vita in tali zone, agevolando l'accesso ai servizi e alle infrastrutture di base e creando le condizioni per un ambiente sano. Affinché le zone rurali siano più attraenti occorre anche promuovere la crescita sostenibile e creare nuove opportunità di occupazione, in particolare per i giovani e le donne, nonché agevolare l'accesso alle più moderne ed aggiornate tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione. A tal fine sono particolarmente importanti la diversificazione in attività non agricole, l'assistenza ad attività al di fuori delle aziende ed il potenziamento dei legami fra agricoltura ed altri settori dell'economia rurale.

L'ultimo è l'asse LEADER. Occorre proseguire e consolidare l'approccio Leader⁶² a livello UE. Quella che è stata un'iniziativa comunitaria nel periodo di programmazione 2000-2006 dovrà essere inserita come elemento obbligatorio nei programmi di sviluppo rurale che gli Stati membri attueranno nel periodo

⁶² Leader: il termine è l'acronimo delle parole francesi che significano "Collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale".

2007-2013. Ogni programma deve contenere un asse Leader per poter finanziare:

- l'attuazione delle strategie di sviluppo dei Gruppi di Azione Locale⁶³ (GAL) basate su uno o più dei tre assi tematici,
- i progetti di cooperazione (transnazionali ed intraterritoriali) fra i suddetti gruppi,
- i costi di esercizio dei GAL, lo sviluppo delle capacità necessarie alla preparazione di strategie di sviluppo locale e di animazione del territorio.

L'approccio Leader è destinato ad aiutare gli operatori del settore agricolo a migliorare il potenziale del proprio territorio in una prospettiva di lungo termine. Si cerca così di stimolare l'attuazione di strategie integrate, di alto livello qualitativo ed originali, finalizzate allo sviluppo sostenibile dei territori rurali, elaborate e realizzate da partenariati a base allargata a livello locale, denominati GAL. Nel periodo 2007-2013 sarà varata la quarta generazione Leader, dopo l'attuazione di Leader I, Leader II e delle iniziative Leader +.

Attualmente, i GAL che operano nell'ambito di Leader + nell' UE-15 sono 893. Nell'UE-15, circa 52 milioni di persone vivono in territori nei quali i gruppi di azione locale stanno ponendo in essere le proprie strategie di sviluppo locale.

Nel periodo di programmazione 2000-2006 è stata finanziata la cooperazione transnazionale e interterritoriale fra GAL, dando vita ad oltre trecento progetti di cooperazione di tipo transnazionale e a circa il triplo di progetti di cooperazione di tipo intraterritoriale.

Il nuovo regolamento costituisce un miglioramento sia in termini di contenuto politico che di risultati. Le diverse regole in materia di programmazione, finanziamento, presentazione di relazioni e controllo (da parte del FEOGA –sezioni "Orientamento" e "Garanzia") durante il periodo di programmazione 2000-2006 hanno accresciuto il numero di incombenze amministrative per gli Stati membri e per la Commissione e diminuito la coerenza, trasparenza e visibilità della politica di sviluppo rurale. L'esistenza oggi di un unico fondo e di un insieme unico di regole di programmazione,

⁶³ I Gruppi di Azione Locale sono i protagonisti dell'attuazione dei Piani di Sviluppo Locale nell'ambito dell'iniziativa Leader+ e sono costituiti da soggetti pubblici e privati. I GAL devono rappresentare la realtà istituzionale, sociale ed economica locale (enti locali, categorie, sindacati, associazioni non economiche, ecc.). Si tratta di un raggruppamento (per almeno il 50% di natura privata) di soggetti rappresentativi della società e dell' economia locale che si uniscono dando vita ad una struttura comune (consorzio, S.R.L., S.P.A., ecc.) per gestire le risorse di LEADER in un determinato territorio.

finanziamento, gestione e controllo semplificherà sensibilmente l'attuazione della politica (Tab. 1.18).

Tab. 1.18 Misure previste dal Regolamento 1698/2005

Definizione degli obiettivi		Strategia dell'UE Strategia nazionale Programmi di SR
Asse 1 competitività	misure	Risorse umane: Formazione professionale ed azioni d'informazione Giovani agricoltori Prepensionamento Utilizzo dei servizi di consulenza Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole nonché di servizi di consulenza forestale Capitale fisico: Investimenti nei settori agricolo e forestale Trasformazione/commercializzazione/cooperazione a fini innovativi Infrastrutture agricole e forestali Ripristino del potenziale produttivo agricolo Qualità della produzione e dei prodotti agricoli: Sostegno temporaneo al rispetto dei requisiti Sistema di incentivi alla qualità alimentare Promozione della qualità alimentare Misure transitorie: Semisussistenza Costituzione di associazioni di produttori
	percent. finanziamento	Minimo 10%
	percent. cofinanziam. UE	Massimo 50-75%
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali
Asse 2 gestione del territorio	misure	Utilizzazione sostenibile dei terreni agricoli: Zone montane Altre zone caratterizzate da svantaggi naturali Zone agricole Natura 2000 Pagamenti agroambientali/per il benessere degli animali (obbligatori) Sostegno agli investimenti non produttivi Utilizzazione sostenibile delle superfici forestali: Imboschimento (terreni agricoli/superfici non agricole) Sistemi agroforestali Zone forestali Natura 2000 Ambiente forestale Ricostituzione del potenziale produttivo forestale Sostegno agli investimenti non produttivi
	Base di rif. (agricoltura)	Condizionalità
	percent. finanziamento	Minimo 25%
	percent. cofinanziam. UE	Massimo 55/80%*
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali
Asse 3 più ampio sviluppo rurale	misure	Qualità di vita: Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurali (avviamento ed infrastruttura) Rinnovamento e sviluppo dei villaggi Tutela e conservazione del patrimonio rurale Diversificazione economica: Diversificazione in attività non agricole Sostegno alle microimprese Incentivazione di attività turistiche Formazione, acquisizione di competenze e animazione: Formazione e informazione Acquisizione di competenze, animazione e attuazione
	percent. finanziamento	minimum 10%
	percent. cofinanziam. UE	max. 50/75%
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali
Asse Leader	attuazione	Approccio Leader per territori selezionati nell'ambito dei tre assi tematici
	percent. finanziamento	Minimo 5% (2.5% nei nuovi Stati membri)
	percent. cofinanziam. UE	Massimo 55/80%*
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali, territori selezionati

*La prima percentuale di cofinanziamento si riferisce a tutte le regioni tranne quelle di convergenza; la seconda percentuale di cofinanziamento è applicata nelle regioni di convergenza.

Fonte: La politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013 – DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

1.5. LE DIVERSE CONCEZIONI DI SVILUPPO RURALE: APPROCCIO TERRITORIALE VS APPROCCIO SETTORIALE

L'approvazione del Regolamento 1698/2005 è punto d'arrivo di un processo di cambiamento avvenuto negli ultimi anni, rispetto ai concetti stessi di sviluppo rurale ed agricoltura. Cambiamenti in ambito economico, sociale, culturale e politico hanno dato vita ad un dibattito ampio su quale debba essere il ruolo dell'agricoltura e degli agricoltori, delegittimando agli occhi dell'opinione pubblica una PAC che risultava essere inefficiente ed insostenibile. Sono emersi, quindi, nuovi attori sociali che rivendicano la propria legittimità ad agire in un territorio rurale, che viene ora descritto come multifunzionale, cioè caratterizzato da funzioni non solo riconducibili a quella agricola. Tali cambiamenti hanno poi di conseguenza introdotto tensioni all'interno della categoria degli agricoltori e dei loro rappresentanti, che vedono ridimensionato il loro ruolo di protagonisti.

Da un punto di vista economico, è un fatto la perdita di importanza dell'agricoltura come attività produttiva, fatto che si esprime nella costante riduzione della popolazione attiva agraria⁶⁴, e nel sempre minore peso della produzione agricola sul PIL dei Paesi che compongono la UE⁶⁵. Sebbene vi siano differenze importanti a livello regionale all'interno dell'UE, specialmente tra le regioni del centro e nord Europa e quelle del sud, si può affermare, in termini generali, che è oggettivamente riscontrabile il declino dell'agricoltura come settore produttivo, senza che questo significhi ignorare la sua importanza per l'equilibrio territoriale o per il dinamismo di molte zone rurali, continuando a dipendere da questa molte altre attività collaterali di carattere industriale o di servizi. Nello stesso tempo, i progressi nel campo delle telecomunicazioni ed i miglioramenti nelle infrastrutture viarie hanno ridotto il tradizionale isolamento delle zone rurali e favorito l'insediamento di nuove attività industriali e di servizi, approfittando degli incentivi che offrono i governi locali nell'intento di attrarre investimenti che generino ricchezza ed occupazione. Intorno a queste attività economiche non relazionate direttamente con l'agricoltura, emerge un nuovo e sempre più importante segmento di imprenditori e professionisti autonomi formati nella cultura del libero mercato, una cultura il cui sistema di valori è abbastanza lontano da quello degli agricoltori. Inoltre, possono essere anche

⁶⁴ Vedi tabelle 1.8 e 1.9

⁶⁵ Vedi tab. 1.6

menzionate tutte quella serie di attività legate direttamente alla società del benessere e che infondono un dinamismo senza precedenti al mondo rurale.

Tra quelle emergono alcune che derivano dai servizi pubblici (per esempio in relazione ai servizi sanitari e di educazione, o all'assistenza sociale) ed altre che derivano da un domanda nuova di ampi segmenti della popolazione in materia di tempo libero (turismo, seconde case, terza età, attività ricreative), attività che occupano sempre più la popolazione residente nelle zone rurali e che forniscono forme nuove di integrazione socio-lavorative, distinte da quelle che hanno caratterizzato tradizionalmente queste zone.

In definitiva, la struttura tanto economica quanto sociale, della società rurale si è fatta più complessa, con una maggiore differenziazione dentro e fuori del settore agrario e con una maggiore diversificazione delle attività e professioni, aspetti questi che hanno importanti ripercussioni nella vita locale, riducendo il protagonismo delle *élites* agricole tradizionali, favorendo l'emergere di nuovi attori sociali. Ciò innesca una nuova dinamica a livello locale e crea una nuova struttura di opportunità per l'azione politica, un'azione che può essere caratterizzata dalla cooperazione o dallo scontro tra nuovi e vecchi attori sociali, a seconda di come questi attori percepiscano l'attuale processo di cambio che sperimenta la società rurale.

Nel campo culturale possono distinguersi due cambiamenti importanti. Da un lato, la diffusione dei valori postmaterialisti, che ha avuto come conseguenza la focalizzazione dell'attenzione di settori sempre più ampi della popolazione su aspetti non direttamente relazionati alla soddisfazione di necessità materiali, tra questi, il problema di soddisfare la necessità base dell'alimentazione, un problema che si considera risolto grazie all'attuale livello di sviluppo scientifico e tecnologico, ma per aspetti inerenti la qualità della vita, come per esempio il deterioramento delle risorse naturali, la perdita della biodiversità, il degrado del paesaggio, la contaminazione dei fiumi o, più recentemente, la sicurezza e la qualità degli alimenti. Si produce così un importante cambiamento culturale in settori qualificati dell'opinione pubblica, che richiedono con una sempre maggiore frequenza la sostituzione del modello di sviluppo produttivista ad oltranza, che fu dominante nei paesi occidentali fino agli anni '80, per un altro di sviluppo sostenibile che abbia come principi base la qualità degli alimenti ed una utilizzazione più equilibrata delle risorse naturali.

Tutto questo compone un quadro nuovo di riferimento al momento di definire l'utilizzazione dello spazio rurale, un quadro che dà legittimità alla domanda dei nuovi gruppi sociali, perché allo stesso tempo, introduce importanti restrizioni al suo utilizzo come spazio della produzione agricola.

Dall'altro lato, nell'ambito culturale, emerge un secondo elemento di cambiamento, quale il fenomeno del recupero del "locale", rappresentato in qualche maniera dal rurale, che si è diffuso nell'ultima decade, in opposizione al fenomeno della globalizzazione. Il recupero del locale corrisponde ad un processo identitario, di ricerca delle radici e valorizzazione delle realtà locali.

In definitiva, si può affermare l'esistenza di un nuovo contesto culturale nella società rurale, caratterizzato da una parte dalla valorizzazione dello spazio e del territorio nei quali si introducono criteri relazionati più con la qualità della vita, che con la produzione, e dall'altra per una rivitalizzazione del locale come valore centrale di riferimento per l'insieme della popolazione. Come i fattori economici, precedentemente commentati, anche questo contesto può creare nuove opportunità, che possono essere sfruttate dai distinti attori economici e sociali.

Dal punto di vista politico e della sostenibilità esterna della PAC, negli ultimi anni vi è stata una notevole apertura, che ha ridotto di molto il suo carattere protezionista, a seguito delle pressioni esercitate dai paesi extra-europei nei vari negoziati in ambito WTO. Per quanto riguarda le politiche commerciali, rimarrà la protezione alle frontiere (dazi e contingentamenti), anche se il livello è già stato fortemente ridimensionato dopo l'accordo agricolo dell'*Uruguay Round*. Le tasse all'esportazione non vengono più applicate da oltre un decennio ed i sussidi all'esportazione saranno eliminati entro il 2013, come prevede l'impegno dell'UE in sede WTO. In questa direzione va anche l'entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2008 dell'OCM unica. L'OCM unica sostituisce le precedenti ventuno. In un unico regolamento sono state riunite ed armonizzate tutte le norme degli strumenti classici della politica di mercato: intervento, ammasso privato, contingentamenti tariffari di importazione, restituzioni alle esportazioni, misure di salvaguardia, normativa sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza. Dal punto di vista operativo, l'OCM unica non introduce novità di rilievo: si semplifica solamente il quadro giuridico attraverso un'operazione di architettura normativa. Tuttavia, se, da una parte, non ci sono innovazioni sostanziali, dall'altra l'OCM unica è politicamente molto importante, perché esplicita gli effetti di un percorso di radicale cambiamento della PAC, iniziato nel 2003 con la riforma Fischler. Con il disaccoppiamento, i sostegni specifici di ogni settore sono confluiti nel regime di pagamento unico aziendale⁶⁶ (PUA),

⁶⁶ Con l'*Health Check* della PAC, attualmente in corso, la Commissione propone di passare dagli attuali pagamenti basati su dati storici ad un sistema "forfetario" ovvero un pagamento unico semplificato per tutti gli agricoltori, basato sulle dimensioni aziendali, un sistema comunemente chiamato regionalizzazione.

lasciando alle OCM la regolazione degli scambi con i Paesi terzi, le disposizioni generali ed un certo numero di norme relative al mercato interno. Netta poi la riduzione progressiva dei prezzi agricoli e la loro equiparazione ai prezzi di mercato, così come l'eliminazione di sovvenzioni alla produzione, al fine di far diminuire i prezzi interni ed eliminare le eccedenze agricole, evitando gli effetti negativi sui mercati internazionali.

Questi fatti di natura politica, hanno importanti ripercussioni economiche e culturali (Fig. 1.9) per il settore agricolo, introducendo nel contesto di riferimento degli agricoltori un nuovo fattore: la competitività, fino ad ora relegata solo a quei settori non protetti dall'ombrello delle politiche protezioniste. Vi sono ripercussioni economiche perché in questo nuovo contesto i distinti attori (agricoltori, cooperative ed imprese agroalimentari in generale) si vedono obbligati a tenere in considerazione il tema della competitività tanto per evitare i rischi derivanti da una maggiore concorrenza, quanto per approfittare delle opportunità offerte da un mercato più ampio che questo nuovo contesto offre.

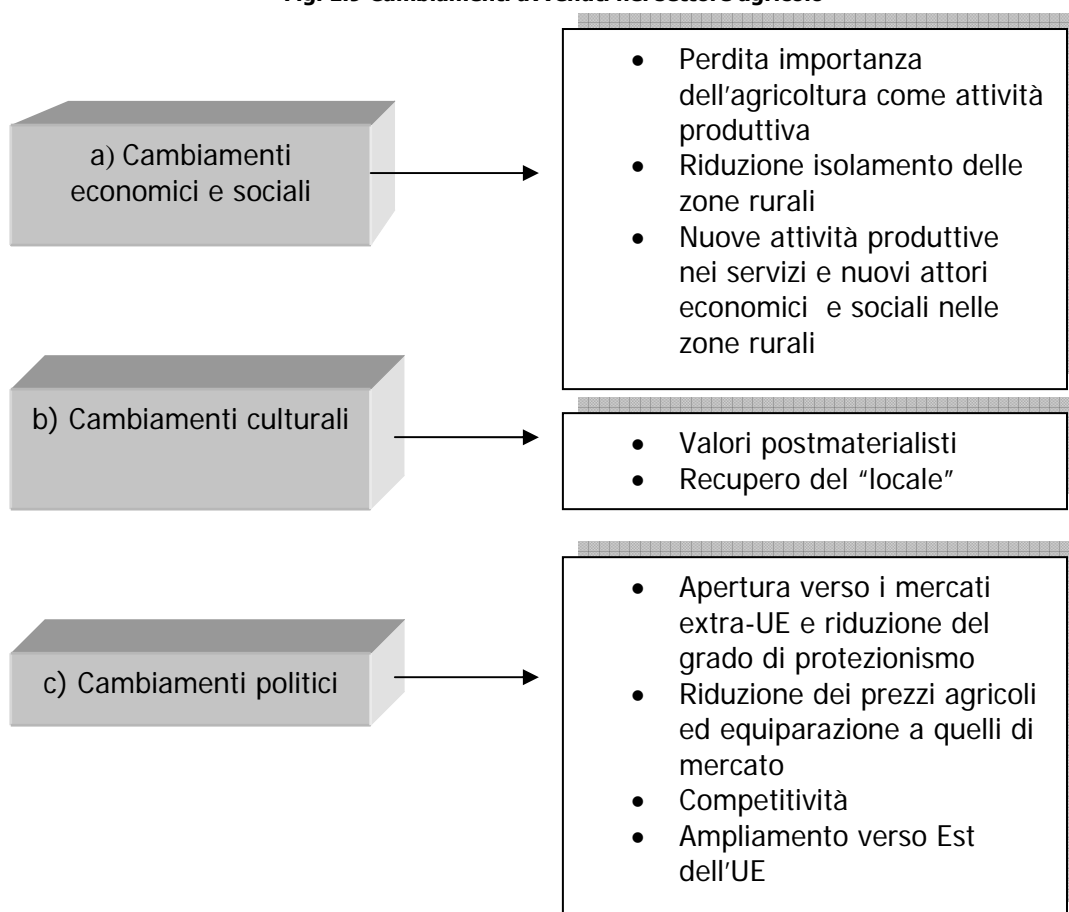
Ripercussioni culturali perché questo nuovo contesto esige una nuova definizione delle strategie individuali e collettive, e rende necessari cambiamenti importanti nella formazione del capitale umano e nella mentalità imprenditoriale degli agricoltori.

In secondo luogo, l'ampliamento dell'UE verso Est pone nuove sfide. Da un lato i nuovi Stati membri sono Paesi caratterizzati da un'elevata popolazione agricola, da una scarsa modernizzazione delle strutture agricole, da un importante deficit nelle infrastrutture viarie e di comunicazione e da un basso livello di formazione del capitale umano. Questa situazione ha implicato un alto costo per il bilancio UE ed ha introdotto cambiamenti importanti nella politica agricola europea, ed in generale nella ripartizione dei fondi strutturali, che ha dato luogo ad una distribuzione delle risorse tra più Stati membri, che ha modificato con molte polemiche gli assetti precedenti. Dall'altro lato, il processo

Secondo tale sistema, ogni agricoltore riceverà un titolo all'aiuto su ogni ettaro di superficie aziendale, il valore del titolo sarà omogeneo per tutti gli agricoltori di una determinata regione. Tale modificazione permetterà sia una semplificazione a livello burocratico, sia una distribuzione più equa degli aiuti. Infatti non è giustificabile il fatto che agricoltori che esercitano attività agricole analoghe debbano percepire pagamenti diretti molto differenziati, creando disparità di concorrenza. Il disaccoppiamento infatti ha cristallizzato lo status quo, creando situazioni di disparità tra produttori, dovute al loro diverso comportamento nel periodo 2000-2002. In molti casi ciò ha penalizzato proprio chi stava adottando buone pratiche agricole, mediante rotazioni agrarie, determinando varietà di situazioni, in termini di titoli, che hanno finito col trattare in maniera molto differente soggetti sostanzialmente simili. L'attribuzione dei titoli su base storica ha, inoltre, cristallizzato forti disparità tra territori.

di costruzione europeo prevede anche lo sviluppo di nuove politiche (dell'ambiente, dell'educazione, ricerca e sviluppo), per la cui finanziamento si detrarranno risorse alla PAC. La PAC perde quindi coesione interna e deve ora competere per le risorse disponibili con altri gruppi di interesse emergenti, in un contesto in cui l'importanza dell'agricoltura è cambiata nell'agenda politica e sociale europea, una volta raggiunta la sufficienza alimentare nei prodotti base ed imposto il principio di apertura e liberalizzazione dei mercati agricoli.

Fig. 1.9 Cambiamenti avvenuti nel settore agricolo



Fonte: Elaborazioni proprie

Una volta raggiunta la sufficienza alimentare, i principi che possono legittimare socialmente l'esistenza di una politica agricola che richieda risorse pubbliche per garantire il reddito degli agricoltori, sono la sua contribuzione alla generazione (o almeno alla non distruzione) di occupazione, equità nella

distribuzione di queste risorse e il suo contributo alla protezione dell'ambiente e del territorio.

I cambiamenti sopra descritti hanno portato all'elaborazione di varie interpretazioni degli obiettivi da perseguire con la politica di sviluppo rurale e con la politica agricola comune, in base anche al tipo di attore sociale che vi si appropria. Le tre concezioni di sviluppo rurale sono riassunte nella seguente tabella (Tab. 1.19).

Tab. 1.19 Concezioni differenti della politica di sviluppo rurale

<i>Concezione</i>	<i>Caratteristiche</i>
Agraria	<ul style="list-style-type: none"> • L'agricoltura è il motore dello sviluppo delle zone rurali • La PAC deve essere l'asse prioritario dello sviluppo delle zone rurali e mantenersi come politica autonoma • La PAC deve essere la principale destinataria dei fondi europei per lo sviluppo rurale (trasferendo risorse dal primo al secondo pilastro) • La multifunzionalità dell'attività agricola è la migliore prova del suo contributo allo sviluppo rurale • Gli obiettivi della politica agricola devono essere orientati verso la competitività, l'efficienza e la sostenibilità ambientale
Territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • L'agricoltura non è il motore dello sviluppo rurale, ci sono altre attività più rilevanti • Lo sviluppo rurale deve basarsi su un approccio territoriale (non settoriale), ascendente (non discendente) e partecipativo (non elitario) attraverso gruppi di sviluppo • Il secondo pilastro della PAC deve essere integrato in una politica di sviluppo rurale orientata al territorio • Deve crearsi un fondo specifico per lo sviluppo rurale gestito in modo indipendente a livello dei territori attraverso piani strategici • Il concetto di multifunzionalità si applica allo spazio rurale e non all'agricoltura • Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale devono essere guidati dalla generazione di impiego, evitare lo spopolamento, incentivare la sostenibilità e la qualità della vita
Agro-territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • L'agricoltura è un elemento fondamentale di sviluppo delle zone rurali • La politica agricola si dirige a gruppi differenziati di agricoltori: uno con imprese moderne (che devono essere potenziate per poter essere rese più efficienti) e un altro con imprese non competitive (che bisogna proteggere per ragioni sociali e territoriali) • La PAC è necessaria come politica autonoma per migliorare la competitività e l'efficienza delle imprese (il secondo pilastro deve mantenersi come politica di struttura agricola) • Il concetto di multifunzionalità giustifica l'adozione di misure dirette a garantire la riproduzione delle piccole imprese non competitive

Fonte: Elaborazioni proprie

Il Regolamento 1257/99⁶⁷ del Consiglio europeo, elaborato a seguito dell'approvazione di Agenda 2000, si occupava dello Sviluppo rurale per il precedente periodo di programmazione. Veniva definito Regolamento di Sviluppo Rurale, anche se era stato redatto nell'ottica della classica politica settoriale agricola, sebbene con l'introduzione di alcune novità come i programmi agroambientali, che prima erano regolamentati da norme specifiche. Si può dire che essendo un regolamento diretto esclusivamente agli agricoltori, si ispirava ad una concezione che enfatizzava l'importanza dell'agricoltura per lo sviluppo rurale, nel senso che le azioni che promuoveva erano benefiche per lo sviluppo delle zone rurali nella misura in cui lo erano per gli agricoltori. Si abbracciava quindi una concezione "agraria" dello sviluppo rurale, ancora oggi dominante nell'ambito dell'agricoltura e delle organizzazioni professionali, secondo le quali l'attività agricola continua ad essere il motore dello sviluppo delle zone rurali, e per questo va salvaguardata la sua autonomia. Per questa concezione, la multifunzionalità dell'agricoltura è il suo contributo principale allo sviluppo rurale, e particolare attenzione viene rivolta alla sostenibilità, all'efficienza ed alla competitività del settore.

Parallelamente all'applicazione del Regolamento 1257/99 e nell'ambito dei programmi Leader e Proder, si è consolidata una concezione differente di sviluppo rurale, denominata "territoriale" perché orientata non ad un settore, ma al territorio, e perché non si dirige agli agricoltori ma al complesso della popolazione rurale. Per questa concezione, l'agricoltura non sarebbe più il motore dello sviluppo delle zone rurali, esistendo altre attività di maggiore rilevanza nella generazione di occupazione e nella dinamizzazione dell'economia. Per quanto riguarda il tema della multifunzionalità, non sarebbe questa una caratteristica dell'agricoltura, ma dello spazio rurale. Rispetto alla politica agricola, la concezione territoriale ritiene che questa debba essere inglobata nel quadro di una politica di sviluppo territoriale che incentivi la diversificazione delle attività e doti i territori di infrastrutture e risorse sufficienti affinché la popolazione rimanga nelle zone rurali.

Il dibattito che ha preceduto l'approvazione del Regolamento 1698/2005, che sostituisce il Reg. 1257/99, ha avuto luogo intorno a queste due concezioni di sviluppo rurale, una "agraria, e l'altra "territoriale", su quale delle due dovesse prevalere. In questo dibattito sorgono interessanti posizioni circa il

⁶⁷ Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 "Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)".

modo più appropriato di articolare entrambi gli orientamenti, non mancando ragioni all'una o all'altra, e neanche a quelli che si pongono in una posizione intermedia, che viene denominata "agro-territoriale". Questi ultimi affermano che la politica agricola non è una politica omogenea, che debba essere analizzata come un tutto, ma una politica differenziata nelle azioni e nei destinatari, e nella quale confluiscono, non sempre in armonia, due obiettivi. Da un lato promuovere un modello di impresa agricola moderna, orientata al mercato e gestita come un'azienda, secondo una logica di competitività ed efficienza produttiva sempre più svincolata dal territorio circostante; dall'altro lato aiutare un tipo di agricoltura strettamente integrata con il territorio, che per questo non riesce ad essere competitiva. Coloro che si collocano in questa posizione intermedia, credono che la politica agricola debba tentare di conciliare questi due obiettivi, e che la competitività e l'efficienza produttiva continuino ad essere importanti per alcune regioni, dove l'agricoltura di carattere imprenditoriale svolge un ruolo fondamentale nelle zone rurali nel generare ricchezza. Però ritengono anche che sono proprio le azioni dirette alle imprese integrate nel territorio e con difficoltà nell'essere competitive nel mercato aperto (promuovendo la multifunzionalità come via per evitare il loro abbandono) debbano essere protagoniste delle politiche di sviluppo rurale.

Il Regolamento che scaturisce da questo dibattito, integra le concezioni agraria e territoriale intorno al secondo pilastro della PAC. In questo modo si cerca di evitare la dissociazione osservata durante gli anni passati tra, da un lato l'agricoltura, e dall'altro lo sviluppo rurale, cercando di recuperare la dimensione territoriale dell'attività agricola ed incorporando la dimensione agraria nella strategia di sviluppo rurale. In questo senso si può dire che la Commissione Europea (che elaborò la proposta) ed il Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura (che approvò il nuovo Regolamento) hanno optato per una via intermedia dello sviluppo rurale ("agro-territoriale"), forse perché convinti che questa era la maniera migliore di affrontare i problemi del mondo rurale e di integrare in questi i temi agricoli, oppure perché condizionati dalle forti pressioni delle organizzazioni professionali. L'integrazione delle due concezioni si evince dalle caratteristiche dei quattro assi all'interno dei quali si raggruppano le varie misure oggetto del Regolamento:

- La concezione "agraria" si articola negli Assi 1 e 2 diretti agli agricoltori
- La concezione "territoriale" si articola negli Assi 3 e 4 diretti all'insieme della popolazione rurale.

A seguito del Regolamento sorge un interessante dibattito, nel quale si palesano i punti di scontro tra i distinti attori dello sviluppo rurale. Da un lato gli agricoltori e le loro organizzazioni vedono nel Regolamento un travaso di fondi dal primo pilastro della PAC ad un ampio ed eterogeneo secondo pilastro, le cui risorse scarse dovranno essere ora condivise con altri attori e gruppi di interesse, a scapito delle misure dirette al miglioramento ed alla modernizzazione delle imprese agricole. Dall'altro lato, i gruppi di azione locale sottolineano l'influenza delle organizzazioni professionali agricole e la loro lunga connivenza con i dipartimenti agricoli delle distinte amministrazioni, accusandole di aver fatto pressioni sul Consiglio al fine di far aumentare le percentuali minime di finanziamento del primo asse e di accaparrarsi così la maggior parte delle risorse disponibili. Tanto le organizzazioni agricole quanto le reti di sviluppo rurale vedono, inoltre, con preoccupazione l'inserimento della Rete Natura 2000 all'interno dell'Asse 2 che implica riservare gran parte delle risorse FEASR al finanziamento di questo costoso programma ambientale, un programma che fino ad ora non era stato incluso nell'ambito della politica di sviluppo rurale. A questa preoccupazione si unisce quella per la scarsa dotazione di risorse del FEASR, aggravata dal fatto che si applicherà in uno scenario ampliato ai territori rurali dei nuovi Stati membri⁶⁸.

Conseguentemente alle pressioni esercitate da alcune reti formate dagli attuali gruppi di azione locale (insoddisfatti che il Leader si contempra nel Regolamento come semplice metodologia che permea i tre assi) è stato aggiunto l'Asse 4, con una sua percentuale di finanziamento assicurata. Essendo stato incluso come asse all'interno del Regolamento, il programma Leader termina di essere un'iniziativa sperimentale, istituzionalizzandosi come programma di attuazione all'interno della politica europea di sviluppo rurale.

Questo inserimento ha originato controversie nel dibattito sul nuovo Regolamento. Per alcuni non ha senso istituzionalizzare il programma Leader, poiché la missione di questo programma è terminata dopo dieci anni di iniziativa pilota e sperimentale, missione realizzata con il successo di aver incorporato la filosofia ascendente e partecipativa nei tre assi della nuova politica di sviluppo rurale. Inoltre affermano che già l'asse 3 raccoglie gran parte delle misure che vengono realizzate nel quadro del programma Leader, e che magari sarebbe stato più conveniente elevare la sua percentuale minima di contribuzione,

⁶⁸ Vedi capitolo 3

ampliare l'ambito delle sue azione ed assicurarsi che la sua applicazione avvenga mediante una metodologia ascendente e partecipativa.

Il nuovo Regolamento di Sviluppo Rurale implica un cambiamento profondo nel modo di operare e nel contesto di opportunità nel quale si muovono i distinti gruppi di interesse della società rurale. Gli agricoltori e le loro organizzazioni dovranno modificare le loro strategie (centrate fino ad ora nel primo pilastro della PAC) per partecipare attivamente alle nuove dinamiche che nascono dallo sviluppo rurale. Per quanto riguarda i gruppi di azione locale, specializzati fino ad ora nel gestire i programmi Leader e Proder, con un'ottica fondamentalmente municipalistica, dovranno ricomporsi a livello interno per permettere l'inserimento dei nuovi attori che emergono dal Regolamento (agricoltori ed organizzazioni agricole, cooperative, organizzazioni ecologiste, industria agroalimentare, proprietari forestali, imprenditori del turismo rurale, etc.). Diffondere la filosofia partecipativa ed ascendente della metodologia Leader alle distinte azioni di sviluppo rurale (tanto agricole come non) ha importanti ripercussioni, come trasformare la natura e funzione degli attuali gruppi di azione (che dovranno gestire programmi di maggiore complessità e diversità), modificare il proprio funzionamento ed ampliare, come segnalato, la loro composizione. Ci sono importanti implicazioni anche per le amministrazioni pubbliche che dovranno prima elaborare e poi gestire i piani attuativi della programmazione, secondo una nuova *governance*, che vada al di là della politica settoriale, che determinati ministeri e dipartimenti sono abituati a gestire.

2. LA PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

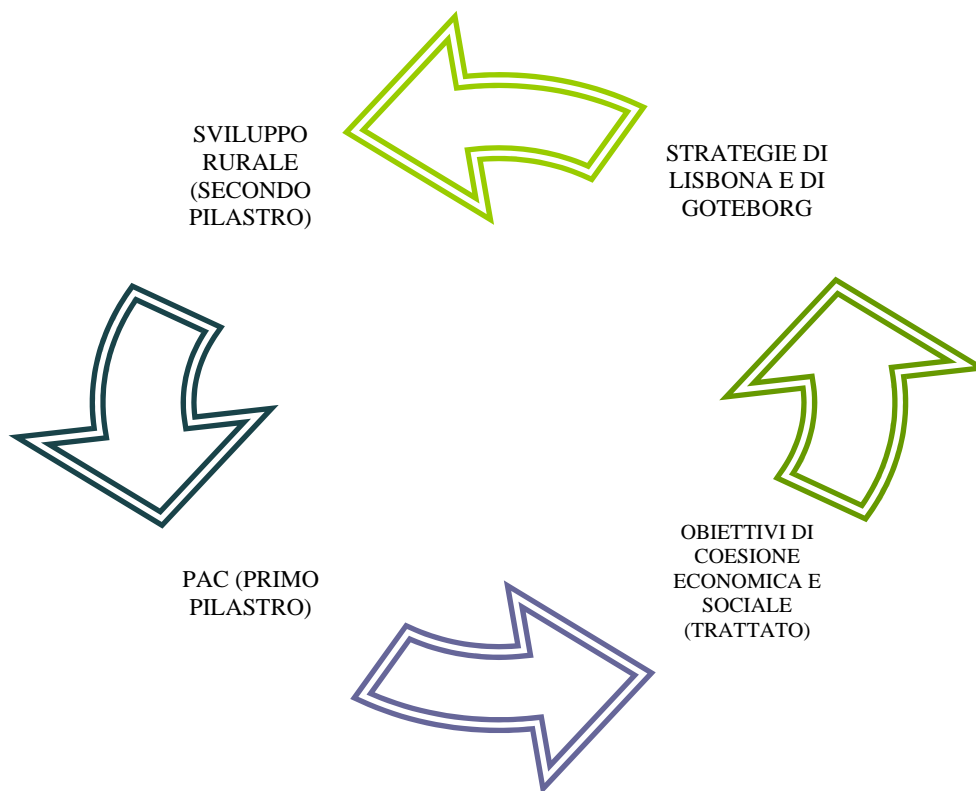
In questo capitolo verranno descritti i meccanismi di programmazione previsti dal Regolamento (CE) n. 1698/2005. Verrà poi analizzato come Spagna ed Italia siano state capaci di recepire le indicazioni comunitarie e come le abbiano trasposte nei documenti di programmazione che erano tenute ad elaborare. Si cercherà di individuare le differenti metodologie di programmazione adottate e le differenti priorità assegnate alla politica di sviluppo rurale. Nell'ultimo paragrafo verrà analizzato in dettaglio lo strumento innovativo del *Contracto Territorial de Explotación* previsto dalla programmazione spagnola.

2.1. IL REGOLAMENTO (CE) N. 1698/2005 SUL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO RURALE DA PARTE DEL FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE

Il Regolamento (CE) n. 1698/2005 è il documento che descrive il procedimento attraverso il quale gli Stati membri dovranno elaborare i documenti di programmazione, i contenuti e le metodologie che dovranno essere adottati.

Tra le considerazioni che aprono il Regolamento viene ricordato quello che è uno dei principi cardine della programmazione: la complementarità della politica di sviluppo rurale rispetto alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della PAC (primo pilastro), rispetto agli obiettivi di coesione economica e sociale stabiliti nel Trattato, ed alle strategie di Lisbona e Göteborg (Fig. 2.1). La politica di sviluppo rurale non è una politica a sé stante, ma si integra con le altre politiche europee, dalla cui sinergia trova giustificazione e consenso.

Fig. 2.1 Interazione fra le varie politiche europee



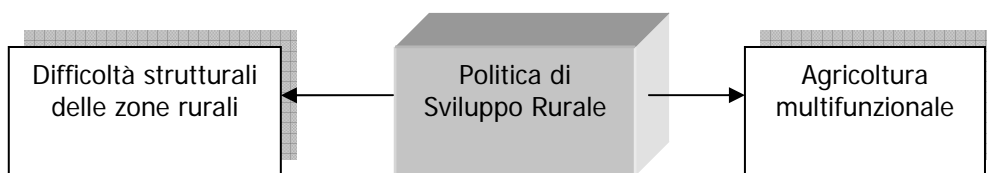
Fonte: Elaborazioni proprie

Si specifica poi che “nell’elaborazione della politica agricola comune e dei metodi specifici per la sua applicazione, si deve considerare il carattere particolare dell’attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell’agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le diverse zone rurali”. La giustificazione del finanziamento della politica di sviluppo rurale si basa quindi sia sulle oggettive difficoltà riscontrate nei territori rurali⁶⁹, sia sul ruolo sociale dell’agricoltura e sul suo aspetto multifunzionale. La conservazione del territorio, della ricchezza e della diversità dei paesaggi, della biodiversità, della popolazione rurale e delle sue tradizioni, delle produzioni di qualità, dell’artigianato: sono esternalità positive che un certo tipo di agricoltura innesca

⁶⁹ Vedi capitolo 1

nel territorio in cui opera e che per questo viene definita multifunzionale (Fig. 2.2). E' qui insito il concetto di sviluppo rurale come sviluppo centrato sull'attività agricola, ma che abbraccia poi una dimensione territoriale in cui si intersecano politiche agricole e territoriali (concezione "agro-territoriale").

Fig. 2.2 Campi di attività della politica di sviluppo rurale



Fonte: Elaborazioni proprie

Il partenariato è un altro concetto presente nel Regolamento, secondo il quale "va favorita la partecipazione di diverse tipologie di soggetti". Per implementare una politica del territorio, devono essere coinvolti i soggetti che operano nel territorio stesso. E' questa la logica alla base dell'approccio Leader, che viene considerato come *mainstream* dell'intera programmazione. Nel concetto di partenariato è insito anche un atteggiamento attivo e partecipativo.

Gli aiuti non vengono elargiti in base all'appartenenza ad una categoria (quella degli agricoltori, a cui in passato venivano assegnati aiuti a pioggia per la semplice appartenenza alla categoria, metodologia di erogazione di fondi che è ora difficilmente sostenibile e giustificabile agli occhi di chi critica la PAC e dei contribuenti), ma a chi ha un disegno imprenditoriale, a chi si adopera per arricchire in qualche modo il territorio, a chi investe in capitale di rischio.

Si ricollega a quanto detto anche l'approccio strategico che è il perno dell'intera programmazione. A guidare l'operato degli agenti inseriti nel processo di programmazione, ci devono essere delle strategie ben definite, per la realizzazione delle quali devono essere adottate misure chiare e precise. Si afferma, infatti, che "per far collimare il contenuto strategico della politica di sviluppo rurale con le priorità della Comunità e quindi favorirne la trasparenza, il Consiglio dovrebbe adottare, su proposta della Commissione, orientamenti strategici in materia di sviluppo rurale. Sulla base degli orientamenti strategici, ciascuno Stato membro dovrebbe elaborare il proprio piano di strategia nazionale di sviluppo rurale, che costituirà il quadro di riferimento per la preparazione dei programmi di sviluppo rurale". Tali orientamenti strategici

sono stati approvati con decisione del Consiglio in data 20 febbraio 2006.⁷⁰ E' il primo passo del processo di programmazione che proseguirà con la redazione dei Piani Strategici Nazionali, che una volta approvati, saranno punto di riferimento per la redazione dei Programmi di Sviluppo Rurale.

Gli orientamenti strategici "dovrebbero riflettere il ruolo multifunzionale che l'attività agricola svolge, [...] dovrebbero individuare i settori di interesse per la realizzazioni delle priorità comunitarie, in particolare in relazione agli obiettivi di sostenibilità di Göteborg e alla strategia di Lisbona"

Vengono di seguito riportati i sei orientamenti strategici comunitari.

1. Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale

I settori europei dell'agricoltura, della silvicoltura e della trasformazione alimentare hanno un forte potenziale di ulteriore sviluppo di prodotti di alta qualità e di elevato valore aggiunto, rispondenti alla domanda crescente e diversificata dei consumatori europei e dei mercati mondiali. Le risorse destinate all'asse 1 dovrebbero contribuire a creare un settore agroalimentare europeo forte e dinamico, incentrato sulle priorità del trasferimento delle conoscenze, della modernizzazione, dell'innovazione e della qualità nella catena alimentare e sui settori prioritari degli investimenti in capitale umano e naturale.

Questo orientamento strategico trova fondamento nella riforma della PAC del 2003 incentrata sul miglioramento della competitività e dello sviluppo sostenibile dell'attività agricola nell'Unione Europea, conseguenza della riduzione delle garanzie a sostegno dei prezzi. Si vuole incentivare il cambiamento strutturale del settore, in modo da riuscire ad affrontare le sfide di un'agricoltura sempre più aperta ai mercati mondiali, e non più isolata e protetta come in passato. L'introduzione dei pagamenti diretti disaccoppiati incoraggia i produttori a reagire ai segnali del mercato relazionati alla domanda dei consumatori, anziché contare su incentivi legati alla quantità. Si cerca di stimolare un'impresarialità dinamica, nell'ottica di un'agricoltura europea orientata al mercato, che apre nuove opportunità alle aziende agricole, ma la realizzazione di questo potenziale economico dipenderà dallo sviluppo di competenze strategiche ed organizzative (accesso di giovani agricoltori, R&S, adozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e comunicazione).

⁷⁰ Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (2006/144/CE).

Questo orientamento fa riferimento anche alle conseguenze dell'allargamento dell'Unione Europea verso est: la quasi totalità dei nuovi stati membri conta con un settore agricolo importante in termini di peso relativo economico⁷¹, ma con livelli di efficienza e competitività estremamente bassi. Questi paesi, dunque, hanno estremamente bisogno di adeguare le loro imprese ed istituzioni per poter competere in Europa e non solo.

2. Migliorare l'ambiente e le zone di campagna

Per tutelare e rafforzare le risorse naturali dell'UE e i paesaggi nelle zone rurali, le risorse destinate all'asse 2 dovrebbero contribuire in tre aree prioritarie a livello comunitario: la biodiversità e la preservazione e lo sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali ad elevata valenza naturale e dei paesaggi agrari tradizionali; il regime delle acque e il cambiamento climatico.

Le misure contemplate dall'asse 2 dovranno servire al conseguimento di questi obiettivi ambientali e all'attuazione della rete agricola e forestale Natura 2000, al mantenimento dell'impegno assunto a Göteborg di invertire il declino della biodiversità entro il 2010, agli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e a quelli del protocollo di Kyoto per la mitigazione del cambiamento climatico.

Con tale orientamento si cerca di promuovere servizi ambientali e pratiche agricole e zootecniche rispettose degli animali, ricompensando gli agricoltori che sottoscrivono impegni più ampi di quelli strettamente previsti dalla normativa europea, garantendo dei servizi che il mercato non remunererebbe. Si cerca di conservare il paesaggio agricolo e le foreste, evitando l'abbandono della coltivazione delle terre, la desertificazione e gli incendi forestali e di combattere il cambiamento climatico.

3. Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia rurale.

Le risorse destinate alla diversificazione dell'economia rurale e alla qualità della vita nelle zone rurali nell'ambito dell'asse 3 dovrebbero contribuire alla priorità assoluta rappresentata dalla creazione di posti di lavoro e delle condizioni per la crescita. Le varie misure disponibili all'interno dell'asse 3 dovrebbero essere sfruttate in particolare per promuovere lo sviluppo delle capacità, l'acquisizione di competenze e l'organizzazione mirata allo sviluppo di strategie locali oltre che alla conservazione dell'attrattiva delle zone rurali per le generazioni future. Nel promuovere la formazione, l'informazione e l'imprenditorialità occorre tener conto in particolare delle esigenze delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani.

Le azioni che gli Stati membri dovrebbero intraprendere per realizzare questo orientamento strategico dovrebbero essere finalizzate ad incrementare i

⁷¹ Vedi tab. 1.6, 1.7, 1.8

tassi di attività e di occupazione dell'economia rurale, concentrandosi sulla diversificazione delle attività economiche (turismo, artigianato, attività ricreative), incoraggiando le donne all'ingresso nel mercato del lavoro, favorendo l'adozione e la diffusione delle TIC (e-commerce, e-learning) e dell'uso innovativo delle energie rinnovabili, cercando inoltre di ammodernare le infrastrutture locali (telecomunicazioni, trasporti, energia, acqua), in particolare nei nuovi Stati membri.

4. *Costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione*

Le risorse destinate all'asse 4 (Leader) dovrebbero contribuire a conseguire le priorità degli assi 1 e 2 e soprattutto dell'asse 3, ma sono anche determinanti per la priorità orizzontale del miglioramento della *governance* e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.

Il sostegno nell'ambito dell'asse 4 offre la possibilità, nel contesto della costruzione di una strategia di sviluppo locale guidata dalla Comunità e basata su bisogni e punti di forza locali, di combinare tutti e tre gli obiettivi, ossia la competitività, la tutela dell'ambiente e la qualità della vita attraverso la diversificazione delle attività produttive. Inoltre incentiva la collaborazione tra attori privati e pubblici, tramite un partenariato diffuso, in cui vengano rappresentate le istanze della maggior parte degli attori presenti nel territorio, secondo una logica partecipativa bottom-up, cioè dal basso.

5. *Assicurare la coerenza della programmazione*

Nel definire le strategie nazionali, gli Stati membri dovrebbero garantire la massima sinergia tra gli assi e all'interno di ogni asse, evitando potenziali contraddizioni. Se del caso, possono sviluppare approcci integrati.

Essi potranno anche riflettere su come tener conto di altre strategie attuate a livello UE, come il piano di azione per l'agricoltura biologica, sull'impegno a fare un maggior uso delle fonti di energia rinnovabili, sulla necessità di elaborare una strategia europea a medio e a lungo termine per lottare contro i cambiamenti climatici e sulla necessità di anticiparne gli effetti probabili sull'attività agricola e silvicola, sulla strategia forestale dell'Unione Europea e sul piano d'azione per le foreste (che possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità e nel contempo della crescita e dell'occupazione) e sulle priorità stabilite nel sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente istituito dalla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, in particolare quelle caratterizzate dall'esigenza di strategie ambientali tematiche (protezione del terreno, protezione e conservazione dell'ambiente marino, uso sostenibile dei pesticidi, inquinamento dell'aria, ambiente urbano, uso sostenibile delle risorse e riciclaggio dei rifiuti).

6. Complementarietà tra strumenti comunitari

Occorre sviluppare le sinergie tra le politiche strutturali, la politica dell'occupazione e la politica dello sviluppo rurale. In questo contesto gli Stati membri hanno il compito di garantire la complementarietà e la coerenza tra le azioni che saranno finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo di coesione, dal Fondo sociale europeo, dal Fondo europeo per la pesca e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale in un dato territorio o in un dato settore di attività. I maggiori principi guida per tracciare una linea di demarcazione e i meccanismi di coordinamento tra le azioni finanziate dai vari Fondi dovrebbero essere definiti a livello del quadro strategico di riferimento nazionale e del piano strategico nazionale.

Gli ultimi due orientamenti sono volti a sottolineare la complementarietà con le altre politiche europee e la coerenza interna della stessa politica di sviluppo rurale.

Dopo il riferimento agli orientamenti, il regolamento torna a ribadire l'importanza dell'approccio strategico affermando che: "Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali a livello comunitario [...] occorre stabilire norme generali per la programmazione e la revisione dei programmi di sviluppo rurale, in modo da conseguire un giusto equilibrio fra gli assi dei programmi di sviluppo rurale corrispondenti a tali obiettivi essenziali". La strategia nazionale di ciascuno Stato membro deve essere quindi ben definita, deve richiamare gli orientamenti strategici comunitari e deve riflettersi coerentemente nel peso finanziario attribuito ai vari assi.

A tal fine è previsto, inoltre, il finanziamento dell'assistenza tecnica, tramite la costituzione di una rete di sviluppo rurale a livello comunitario, il cui scopo è quello di seguire l'implementazione della programmazione ed il rispetto degli obiettivi strategici.

Si passa poi, nell'art.11 del Regolamento, alla descrizione del contenuto dei Piani Strategici Nazionali (PSN), i quali devono essere redatti da ogni Stato membro, in base agli OSC, alle priorità del FEASR e dello Stato stesso. Il PSN garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli OSC ed il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. Il PSN verrà attuato attraverso i vari Piani di Sviluppo Rurale. Ogni PSN dovrà essere strutturato secondo il seguente schema (Fig. 2.3).

Fig. 2.3 Struttura e contenuto dei Piani Strategici Nazionali

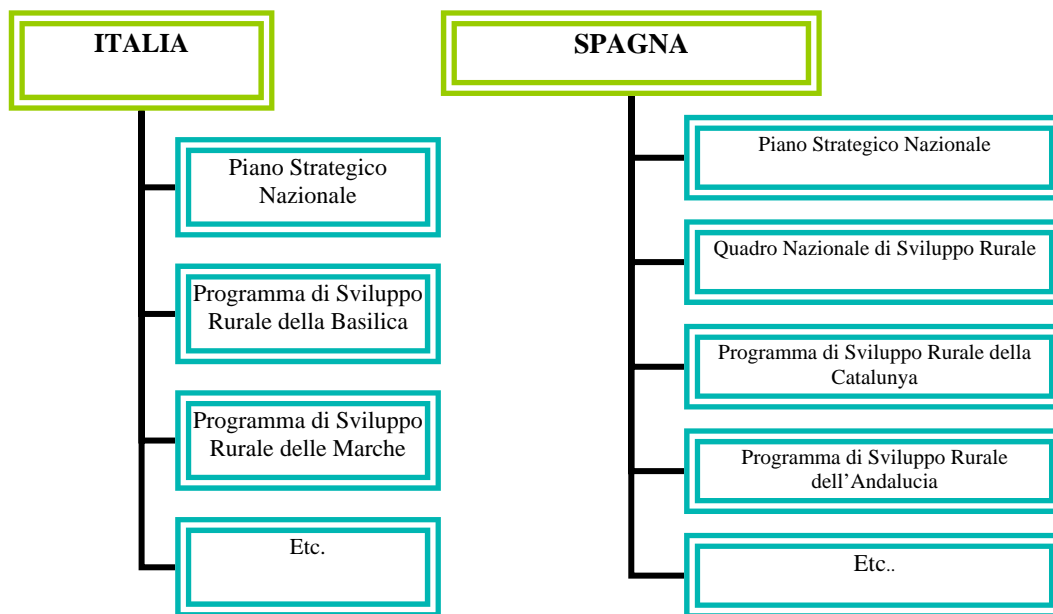
- Un'analisi della situazione economica, sociale, ed ambientale del Paese.
- La strategia scelta per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro, evidenziando la coerenza delle scelte operate con riferimento agli orientamenti strategici comunitari.
- Le priorità tematiche e territoriali dello sviluppo rurale nell'ambito di ciascun asse (inclusi i principali obiettivi quantificati e gli indicatori pertinenti per la sorveglianza e la valutazione).
- Un elenco dei programmi di sviluppo rurale destinati ad attuare il piano strategico nazionale e una ripartizione indicativa del FEASR tra i vari programmi.
- I mezzi predisposti per garantire il coordinamento con gli altri strumenti della politica agricola comune, il FESR, il FSE, il FC, lo strumento comunitario di sostegno alla pesca e la BEI.
- Se del caso le risorse finanziarie stanziare per realizzare l'obiettivo di convergenza.
- L'indicazione dei provvedimenti presi e dell'importo stanziato per la costituzione della rete rurale nazionale.

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Reg. 1698/2005

Ogni Stato membro è tenuto ad elaborare un PSN, in stretta collaborazione con la Commissione e con i vari attori istituzionali e di rappresentanza che vengono coinvolti nel processo di programmazione. Ciascuno Stato presenta alla Commissione il proprio PSN prima di presentare i programmi di sviluppo rurale.

I PSN saranno punto di riferimento per la redazione dei Programmi di Sviluppo Rurale. Nell'art. 15 si chiarisce che i finanziamenti del FEASR verranno assegnati agli Stati membri nel quadro di Programmi di Sviluppo Rurale, che attueranno la strategia di sviluppo rurale attraverso una serie di misure raggruppate secondo i quattro assi. Gli Stati membri possono presentare un unico programma nazionale per l'insieme del loro territorio (questo è il caso francese), oppure una serie di programmi regionali (questo è il caso sia dell'Italia che della Spagna). Gli Stati membri che procedono ad una programmazione a livello regionale possono presentare per approvazione un Quadro nazionale contenente gli elementi comuni di tali programmi (Fig. 2.4). La Spagna ha deciso di presentare anche questo documento, mentre l'Italia si è limitata alla sola elaborazione del PSN.

Fig. 2.4 Documenti elaborati da Spagna ed Italia nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale



Fonte: Elaborazioni proprie su dati Reg. 1698/2005

L'art.16 descrive quelli che dovranno essere i contenuti dei programmi di sviluppo rurale, di seguito riportati (Fig. 2.5).

L'articolo 17 sancisce l'equilibrio tra gli assi per quanto riguarda la distribuzione delle risorse, ossia determina i quantitativi minimi (Tab. 2.1) che devono essere assegnati obbligatoriamente. Queste sono le percentuali minime di finanziamento che vanno obbligatoriamente assegnate ai singoli assi della programmazione. Poi spetta ai singoli Stati membri, attraverso i PSN e i PSR, definire le percentuali di finanziamento aggiuntive, in modo da poter attuare le strategie definite.

Fig. 2.5 Struttura e contenuto dei Piani di Sviluppo Rurale

- Un'analisi della situazione che evidenzi i punti di forza e di debolezza, la conseguente strategia scelta e la valutazione ex ante.
- Una giustificazione delle priorità selezionate con riferimento agli OSC e al PSN, e l'impatto previsto secondo la valutazione ex ante.
- Una descrizione degli assi e delle misure proposte, compresi gli obiettivi specifici verificabili e gli indicatori che consentono di misurare l'andamento, l'efficienza e l'efficacia del programma.
- Un piano finanziario (indicante la ripartizione dei fondi per anni di programmazione, la ripartizione dei fondi per assi e misure, il cofinanziamento pubblico e privato)
- Informazioni sulla complementarietà con le misure finanziate dagli altri strumenti della politica agricola comune, la politica di coesione e dallo strumento comunitario di sostegno alla pesca
- Le modalità di attuazione del programma (designazione da parte dello Stato membro delle autorità previste, descrizione dei sistemi di sorveglianza e di valutazione e composizione del comitato di sorveglianza, le disposizioni volte a dare adeguata pubblicità al programma)
- Designazione dei partner e di risultati delle consultazioni con i partner stessi.

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Reg. 1698/2005

Tab. 2.1 Percentuale minima di FEASR da assegnare per asse

Asse	Percentuale minima di finanziamento
<i>Asse 1</i>	10 %
<i>Asse 2</i>	25 %
<i>Asse 3</i>	10 %
<i>Asse 4</i>	5 %

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Reg. 1698/2005

Quelle appena descritte sono le indicazioni principali contenute all'interno del Regolamento 1698/2005 che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei documenti che devono redigere.

2.2. IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE ITALIANO

Il PSN italiano è stato approvato in via definitiva dalla Commissione in data 12 gennaio 2007. Precedentemente era stato notificato in prima istanza nell'ottobre 2006, ma non era stato approvato, perché non rispettava le indicazioni date nel Regolamento, soprattutto nell'individuazione degli obiettivi, delle priorità, e delle strategie da intraprendere per realizzarli. Per tale ragione è stato inviato alla Commissione una seconda volta a dicembre 2006.

Formalmente, secondo regolamento, la Commissione è tenuta ad approvare i PSR e non i PSN. Tuttavia la Commissione analizza il documento, che sarà poi il punto di riferimento per la stesura dei PSR, al quale può proporre modifiche, e dichiara quindi il documento "ricevibile". Una volta dichiarato il PSN "ricevibile" prendere avvio la seconda fase della programmazione che consiste nell'elaborazione dei PSR.

Il documento si apre con la descrizione economica del sistema agro-forestale, e prosegue con varie analisi SWOT che individuano i punti di forza, di debolezza, le minacce e le opportunità del sistema agro-industriale e forestale, della situazione dell'ambiente e del paesaggio nelle aree rurali, ed infine delle condizioni socio-economiche del territorio rurale italiano.

Vengono di seguito riportati (Tab.2.2) gli obiettivi prioritari individuati dal PSN nell'ambito della politica di sviluppo rurale e delle strategie da intraprendere per raggiungere tali obiettivi.

Tab. 2.2 Obiettivi prioritari e strategie individuati all'interno del PSN italiano

Asse 1 – Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none">• Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere• Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale• Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche• Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale	Insieme di azioni-chiave rivolte alle singole imprese ed alle filiere produttive (es. potenziamento sistema logistico, esportazioni), favorire la crescita dei prodotti di qualità in connessione alla tipicità del territorio, incentivazione del settore forestale verso una maggiore efficienza, investimenti in infrastrutture collettive a sostegno della commercializzazione, diffusione ICT, infrastrutture irrigue ed energetiche, infrastrutture logistiche (piattaforme logistiche). Ruolo principale della qualità del capitale umano, servizi di assistenza e consulenza

Tab. 2.2 Obiettivi prioritari e strategie individuati all'interno del PSN italiano (continua)

Asse 2 – Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale • Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde • Riduzione dei gas serra • Tutela del territorio 	<p>Sostegno a metodi di produzione estensivi e biologici, salvaguardia degli habitat naturali, forestazione di terreni agricoli dove l'agricoltura è intensiva per il ripristino di superfici boschive originali, difesa dei boschi dagli incendi, salvaguardia aree protette, tutela delle razze e delle specie di interesse agricolo a rischio di estinzione (che spesso coincidono con i prodotti di più alta qualità), sostegno a pratiche agronomiche finalizzate al risparmio idrico e alla riduzione dell'inquinamento. Sviluppo delle biomasse senza incidere sulla biodiversità dei territori, aumento utilizzo energie rinnovabili, contenimento di emissioni gassose da reflui zootecnici, aumento superficie boschiva per assorbimento CO₂. Tutela del suolo (dall'erosione e dai dissesti idrogeologici, mantenimento sostanza organica, prevenzione contaminazione), tutela del paesaggio rurale, mantenimento dell'attività agricola in zone svantaggiate</p>
Asse 3 – Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione • Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali 	<p>Creazione rete servizi alla popolazione (giovani, donne, anziani, lavoratori stagionali, extra-comunitari, persone in condizioni di disagio e di esclusione), agricoltura sociale, servizi per l'economia locale, diffusione ICT, superamento isolamento geografico, valorizzazione del patrimonio immobiliare e storico-culturale, valorizzazione eccellenze agricole e gastronomiche.</p> <p>Diversificazione economica (offerta turistica, produzione energia, etc.)</p>
Asse 4 - LEADER	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale. • Valorizzazione delle risorse endogene dei territori 	<p>Qualità progettuale e capacità organizzative e di gestione dei Piani di Sviluppo Locale, ricerca della dimensione territoriale più adeguata dei GAL, adeguata datazione finanziaria per i GAL</p>

Fonte: Elaborazione propria su dati PSN italiano

Viene sottolineata l'importanza dell'integrazione tra le misure di più assi. Come già auspicato dal Regolamento, viene infatti incentivato il coordinamento delle varie misure, anche appartenenti ad assi differenti, che possono interagire nella realizzazione degli obiettivi prefissi. Per questo motivo vengono proposte alcune tipologie di azioni integrate suddivise in due categorie: pacchetti di misure per l'impresa e progetti integrati territoriali o di filiera. Queste azioni integrate saranno poi ripresentate in vario modo all'interno dei PSR regionali, anche se la loro adozione non è obbligatoria ma è lasciata alla discrezione delle varie autorità di gestione.

Vengono individuati le seguenti tipologie di pacchetti rivolte alle imprese:

- pacchetto per la qualità⁷²
- pacchetto giovane⁷³
- pacchetto donne⁷⁴

Per quanto riguarda l'altra categoria, che ha un carattere interaziendale con la finalità di coinvolgere più soggetti (privati e pubblici), si individuano:

- progetti integrati territoriali⁷⁵
- progetti integrati di filiera⁷⁶

Dopo essere stata sottolineata la complementarietà della strategia del Piano a quella di Lisbona viene affrontato il tema dell'equilibrio finanziario fra gli assi (Fig. 2.6). La ripartizione indicativa (quella effettiva si avrà solamente alla fine del processo di programmazione tramite cui le varie Regioni avranno deciso

⁷² Vi rientrano tutte le misure ad azioni previste per la qualità :investimenti aziendali, servizi di consulenza, azioni di formazione, pagamenti agro e silvo-ambientali.

⁷³ Contiene una serie di incentivi volti al ricambio generazionale, rivolti agli agricoltori sotto i 40 anni, come il premio di insediamento, il sostegno al piano di investimento iniziale, l'assistenza e consulenza aziendale, gli incentivi al prepensionamento e le misure dell'asse 3 finalizzate alla diversificazione aziendale.

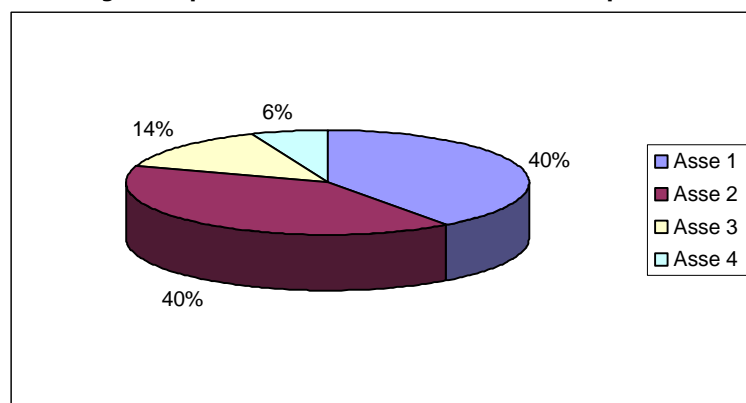
⁷⁴ Contiene misure di assistenza, servizi di sostituzione, fornitura di servizi alla famiglia. Questa pacchetto è da elaborare in stretta coordinazione con i fondi FESR e FSE.

⁷⁵ Dovranno essere specificati nei vari PSR, ed il loro scopo è quello di integrare le azioni di territori simili od omogenei.

⁷⁶ Riguardano l'integrazione di misure inerenti filiere di natura agricola, forestale, agro-industriale o riguardanti la bionergia, localizzate territorialmente o che insistono sull'intero territorio regionale, o su quello di più regioni.

quanti fondi assegnare a ciascuna asse) prevede un 40,0% per l'Asse 1, un 40,0% per l'Asse 2, un 14,0% per l'Asse 3 ed un 6,0% per l'Asse 4 .

Fig. 2.6 Ripartizione indicativa dei finanziamenti per assi



Fonte: Elaborazioni proprie su dati PSN

Il peso attribuito all'asse 1 viene giustificato con il bisogno che i settori agricolo, agro-industriale e forestale, hanno di ammodernamento, e dei valori unitari degli investimenti nel campo infrastrutturale, superiori rispetto per esempio all'erogazione di premi ed indennità. Mentre le risorse assegnate all'asse 2 vengono giustificate dalla priorità assegnata alla tutela ed alla valorizzazione delle risorse naturali. Il sostegno più contenuto per gli assi 3 e 4 viene giustificato dal fatto che una strategia di sviluppo rurale non può prescindere dal sostegno agli interventi del settore agricolo e forestale, che ne sono alla base, e che su alcune misure inerenti lo sviluppo socio-economico interviene già la politica di coesione⁷⁷. Questa suddivisione dei finanziamenti sottolinea il prevalere dell'approccio settoriale su quello territoriale.

⁷⁷ "Il partenariato si è espresso anche in merito all'equilibrio finanziario del Piano. Le esigenze del settore produttivo che chiedeva un maggior peso in favore del settore agricolo e quindi dell'asse I, sono state temperate con quelle delle organizzazioni ambientaliste che, invece, volevano fossero maggiormente tenute in conto le esigenze di tutela ambientale. Inoltre, le suddette esigenze sono state anche confrontate con le richieste avanzate dai rappresentanti dei GAL e di altri soggetti (MEF, OIGA, etc.) che invece proponevano una maggiore enfasi rispettivamente per gli assi 4 e 3 rispetto ai quali si auspicava ci si attestasse su percentuali maggiori di quelle minime previste dal Regolamento CE 1698/05. Pertanto, la ripartizione finanziaria delle risorse delineata nel PSN è anche frutto di una approfondita discussione tenutasi in ambito partenariale, attraverso cui si è cercato di tenere nella giusta considerazione le diverse esigenze manifestate, in modo da assicurare un coerente percorso di sviluppo per l'agricoltura e le aree rurali." (Fonte: PSN Italia)

Viene istituita, come da Regolamento, la Rete Rurale Nazionale, che opererà sotto la responsabilità ed il coordinamento del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, in stretto contatto con la Rete Rurale Europea. La funzione di questo network è quello di migliorare la *governance* nazionale e regionale delle politiche di sviluppo rurale, rafforzare la capacità progettuale e gestionale degli enti preposti alla programmazione e favorire un processo di diffusione delle informazioni sulla programmazione e sulle dinamiche delle aree rurali presso tutti gli attori che operano nel mondo rurale (amministrazioni, GAL, organizzazioni di categoria, cooperative, enti locali, associazioni ambientaliste, etc.)

Il processo di elaborazione del PSN è stato condotto dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali in collaborazione con la Conferenza Stato-Regioni⁷⁸. E' stato quindi istituito un "Tavolo di concertazione nazionale per l'impostazione della fase di programmazione 2007-2013 relativa agli interventi per lo sviluppo rurale" per assicurare il contributo del partenariato istituzionale, economico e sociale⁷⁹ all'elaborazione del PSN e verificare lo stato di avanzamento della sua elaborazione, prima della sua approvazione nella Conferenza Stato-Regioni, ed il successivo invio alla Commissione Europea.

Dall'analisi del PSN emerge la presenza di una strategia davvero poco marcata. L'approccio strategico, sul quale insiste molto il Regolamento, è solamente parzialmente definito. Troppe sembrano le priorità individuate, e troppo generiche le strategie da metter in atto per realizzarle. Non viene compiuta una selezione tra le molte priorità e non vengono indicate misure concrete da inserire obbligatoriamente nei PSR. Il PSN lascia, quindi, molta discrezionalità alle Regioni, quasi come se il ministero non abbia saputo imporre le linee guida della programmazione, lasciando piena libertà alle Regioni⁸⁰.

⁷⁸ Che approvando il documento "Orientamenti nazionali per la redazione di un Piano Strategici Nazionale nel settore dello Sviluppo Rurale" ha definito le tappe e le funzioni dei vari soggetti coinvolti nell'elaborazione delle strategie nazionali.

⁷⁹ Oltre ai soggetti istituzionali (Regioni, Province autonome, Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero dell'Ambiente, ISTAT, AGEA, INEA, ISMEA), hanno partecipato al Tavolo anche gli altri attori socio-economici dello Sviluppo Rurale quali: organizzazioni professionali e cooperative del settore agricolo e forestale, principali associazioni ambientaliste, l'Osservatorio nazionale per l'imprenditoria giovanile in agricoltura (OIGA) e quello per l'imprenditoria femminile in agricoltura (ONILFA), le associazioni nazionali che rappresentano i GAL. Sono stati poi coinvolti altri enti non strettamente collegati al settore agricoli quali: ANCI, UNCEM, UPI, le principali sigle sindacali ed i rappresentanti delle associazioni dei consumatori.

⁸⁰ "...mancano in esso [PSN] indicazioni forti in termini di strategie, priorità, linee di azione e procedure. Come pure si è detto, si tratta di un risultato in larga parte voluto, per rispettare la volontà delle Regioni di avere mano libera nella redazione dei loro PSR (in larghissima parte già pronti da tempo, prima che il PSN fosse ultimato), ma è anche il frutto di incapacità o della rinuncia quasi aprioristica da parte del Governo

Per quanto riguarda la divisione delle risorse per assi, il più del finanziamento va agli assi 1 e 2, nell'ottica di una politica rurale "settoriale", in cui ancora una volta si decide di ripartire gli aiuti soprattutto nel settore agricolo, lasciando in disparte gli altri attori sociali. Infatti agli assi 3 e 4 spetta all'incirca il 20,0% del totale. Questa è solo una ripartizione dei fondi relativa, quella definitiva scaturirà dai PSR regionali, dove sarà effettivamente decisa la distribuzione dei fondi FEASR e del cofinanziamento tra i vari assi. Comunque resta il fatto che questa del PSN sia la ripartizione dei fondi indicativa, a cui poi si riferanno le Regioni nell'elaborazione dei PSR.

Positivo è invece il tentativo di integrazione interna tra le varie misure e assi della programmazione, al fine di dotarla di una sua coerenza interna, tramite l'individuazione di alcuni pacchetti per le imprese e per i sistemi agro-industriali, la cui adozione rimane comunque non obbligatoria, rimarcando la mancanza di volontà nel voler imporre determinate metodologie e linee guida.

2.3. IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE ED IL QUADRO NAZIONALE DI SVILUPPO RURALE SPAGNOLI

La Spagna pianifica la propria programmazione in maniera differente, scegliendo di elaborare oltre al Piano Strategico Nazionale, anche un altro documento: il Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale.

Nell'introduzione al PSN si afferma che il documento è redatto dal Ministero dell'Agricoltura, Pesca ed Alimentazione (MAPA), in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, con altri organi dell'Amministrazione Generale dello Stato, con le Amministrazioni delle *Comunidades Autónomas*, e con gli agenti economici e sociali che operano nell'ambito dello sviluppo rurale, tra cui le organizzazioni professionali agricole, le cooperative, le reti di sviluppo rurale ed i gruppi ecologisti. Verranno elaborati 17 programmi regionali di sviluppo rurale, uno per ogni *Comunidad Autónoma*, ed inoltre il Mapa, insieme al Ministero dell'Ambiente e le Comunità Autonome, elaborerà un documento base per la programmazione, il Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale, che dovrà poi essere

centrale ad esercitare un'azione di coordinamento. Dunque, miopia delle Regioni, nel credere che avere mano libera sia meglio che responsabilizzarsi nel condividere metodo, priorità e procedure innovative; debolezza e/o disattenzione del Ministero, che non è stato in grado di creare consenso intorno ad una linea strategica più robusta e convincente, o che forse neanche ci ha provato, sottovalutando l'importanza del suo compito e dedicando ad esso risorse sia tecniche che politiche chiaramente sotto-dimensionate rispetto alla sua obiettiva difficoltà. Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale – Linee guida per una buona gestione da qui al 2013, F. De Filippis e F. Sotte, Working paper n.1 – Novembre 2006

approvato per decisione comunitaria. Il Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale, come vedremo più avanti, include alcune misure orizzontali, che dovranno essere inserite obbligatoriamente nei PSR. Il Quadro dovrà inoltre includere gli elementi comuni del resto della programmazione, la cui adozione sarà facoltativa.

La gestione delle misure di sviluppo rurale spetterà alle *Comunidades Autónomas*, che elaboreranno 17 programmi di sviluppo rurale⁸¹, inoltre si elaborerà un programma specifico, che sarà gestito dalla Direzione Generale di Sviluppo Rurale del Ministero di Agricoltura, Pesca ed Alimentazione.

Dopo la descrizione iniziale delle condizioni socio-economiche del Paese, si passa alla definizione della strategia globale del Piano. Si sottolineano i legami della programmazione con le strategie di Lisbona e Göteborg. Le misure scelte, dovranno evitare il grave processo di spopolamento che soffrono le zone rurali spagnole e si dovrà cercare di ridurre i possibili effetti ambientali negativi derivanti dall'attività agricola. Obiettivi chiave sono aumentare la competitività dell'agricoltura e dell'allevamento spagnoli, lo sviluppo del settore dell'industria agroalimentare e la diversificazione economica delle zone rurali. Si considererà prioritario l'uso più efficiente della risorsa acqua e la riduzione del rischio di incendi boschivi⁸². Si vuole incentivare una agricoltura, un allevamento ed una silvicoltura competitive, che siano capaci di fronteggiare le nuove sfide del mercato mondiale. In questa ottica importante è lo sviluppo dei servizi di consulenza alle imprese, sia per poter adempiere ai requisiti, sempre più stringenti della condizionalità, sia per migliorare il rendimento globale delle imprese. Attenzione particolare viene rivolta anche al capitale umano, cercando di incentivare l'ingresso dei giovani nel mondo agricolo, la ricerca e sviluppo e la formazione professionale. Importante viene ritenuto anche lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia, la conservazione dell'ambiente e delle zone ad alto valore ambientale e paesaggistico. La Spagna includerà nei suoi programmi di sviluppo rurale un punto di vista che vada al di là del mero settore agricolo, attraverso l'incentivo alla diversificazione dell'attività economica delle zone rurali, al fine di migliorarne le condizioni di vita. L'approccio LEADER verrà utilizzato per raggiungere gli obiettivi di tutti gli assi, ma anche per il miglioramento della

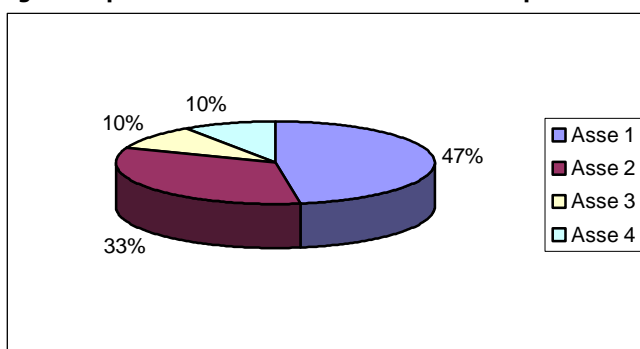
⁸¹ Una programmazione particolare verrà attuata per le *Comunidades Autonomas* dei *Pais Vascos* e *Navarra*, per il loro carattere giuridico particolare, e per le *Islas Canarias*, in quanto rientranti nella categoria di "territori ultraperiferici" a cui spetta un finanziamento addizionale.

⁸² Gli incendi, particolarmente numerosi in Spagna durante la stagione estiva, causano oltre che la perdita di massa forestale e superficie agricola, una perdita di biodiversità, contribuiscono al processo di desertificazione e concorrono al cambiamento del clima.

governance e per mobilizzare il potenziale endogeno di sviluppo delle aree rurali.

La distribuzione orientativa dei fondi per asse (quella definitiva uscirà dalle singole programmazioni regionali) prevede un 50-55% delle risorse assegnate all'Asse 1, il 35-40% all'Asse 2, il 10-15% all'Asse 3, ed il 10% all'Asse 4 (Fig. 2.7).

Fig. 2.7 Ripartizione indicativa dei finanziamenti per asse



Fonte: Elaborazioni proprie su dati PSN

Per quanto riguarda invece le priorità individuate e la strategia da attuare per ciascun asse si ripropone uno schema simile a quanto già elaborato per il PSN italiano (Tab. 2.3).

Tab. 2.3 Obiettivi prioritari e strategie da intraprendere per asse

Asse 1 – Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento della produttività del settore agricolo e forestale e della competitività delle imprese del settore • Ricambio generazionale • Gestione sostenibile della risorsa idrica • Aumento della competitività dell'industria agroalimentare e della sua internazionalizzazione • Innovazione, aumento valore aggiunto della produzione, adeguamento della produzione alla domanda del mercato • Aumento della dimensione delle imprese agroalimentari • Contribuzione al mantenimento della popolazione nelle zone rurali 	<p>Gi obiettivi verranno attuati tramite le seguenti misure: prepensionamento, formazione professionale, stabilità nell'impiego agricolo, miglioramento infrastrutture agricole, diffusione ICT, sviluppo di nuovi prodotti-processi-tecnologie, aiuti alle coltivazioni energetiche, sviluppo dell'associazionismo anche all'interno delle filiere, miglioramento qualità dei prodotti, ricerca di nuovi mercati e canali distributivi alternativi, realizzazione di investimenti materiali ed immateriali che migliorino il rendimento globale delle imprese.</p>

Tab. 2.3 Obiettivi prioritari e strategie da intraprendere per asse (continua)

Asse 2 – Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Acqua: riduzione della contaminazione da fertilizzanti e fitosanitari, risparmio della risorsa idrica • Suolo: combattere l’erosione, migliorare la presenza di materia organica, riduzione della contaminazione • Biodiversità e Natura 2000: mantenimento e recupero della biodiversità, protezione degli habitat di interesse e di alto valore naturale, conservazione del patrimonio genetico agricolo e animale, gestione sostenibile degli ecosistemi al fine di fronteggiare il processo di desertificazione, riduzione numero incendi boschivi • Cambio climatico ed energie rinnovabili: riduzione emissioni gas serra, sviluppo energie rinnovabili a partire da materie prime agricole e forestali, valorizzazione energetica di residui e sottoprodotti di origine animale 	<p>Per l’attuazione di questi obiettivi la strategia suggerita si basa sulle seguenti misure: agricoltura e allevamento biologici, aiuti agroambientali (specie in pericolo di estinzione, salvaguardia biodiversità, etc.), aiuti alle zone con difficoltà naturali, conservazione della Rete Natura 2000, gestione sostenibile e multifunzionale dei sistemi forestali, riforestazione di terreni agricoli.</p>
Asse 3 – Qualità della vita e diversificazione dell’economia rurale	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento della qualità della vita, mantenimento della popolazione, creazione di posti di lavoro ed impiego e diversificazione dell’attività economica nelle zone rurali • Installazione e diffusioni delle nuove tecnologie (internet) • Infrastrutture e servizi nelle zone rurali 	<p>Creazione opportunità di lavoro, incentivando l’entrata delle donne nel mercato del lavoro, creazione di piccole e medie imprese, diversificazione verso attività non agricole, formazione di nuovi imprenditori, incentivazione dell’attività turistica, modernizzazione delle infrastrutture locali (trasporti, telecomunicazioni, energia, acqua, etc.), servizi alla popolazione locale, restaurazione e valorizzazione del patrimonio rurale e dei villaggi</p>
Asse 4 - LEADER	
<i>Obiettivi Prioritari</i>	<i>Strategia da intraprendere</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidamento della struttura dei Gruppi di Azione Locale esistenti • Miglioramento della <i>governance</i> locale • Sviluppo della cooperazione tra settore privato e settore pubblico 	<p>Verrà riservato a questo asse il 10% del finanziamento totale affinché possa disporre di risorse in quantità simile alla programmazione passata</p>

Fonte: Elaborazioni proprie su dati PSN

Dopo aver analizzato gli obiettivi e le strategie per i vari assi viene quindi sottolineata e descritta la coerenza interna ed esterna del PSN spagnolo. Si ricorda che nonostante la suddivisione, gli obiettivi dei tre assi, sono tra loro

complementari, anche se poi non vengono individuati pacchetti specifici come fatto nel PSN italiano⁸³.

Ci si sofferma poi sulla complementarietà della politica di sviluppo rurale con il primo pilastro della PAC, che si riflette per esempio sulla condizionalità applicata agli aiuti agricoli, che coincide in parte con gli obiettivi dell'asse 2, o sul sistema di consulenza ed assistenza che si crea nell'ambito della PAC e si pone in marcia attraverso una misura dell'asse 1, o sulla modulazione stessa che sposta finanziamenti dal primo al secondo pilastro.

La complementarietà è garantita anche rispetto alla politica strutturale nazionale, che si esplicita con il Programma Nazionale di Riforma (PNR) spagnolo, che è attualmente in vigore e che ha fissato due obiettivi strategici globali in relazione alla crescita ed all'occupazione: portare a termine il processo di convergenza con la UE-25 in termini di reddito pro-capite ed incrementare il tasso di occupazione fino al 66% entro l'anno 2010. Si crea a tal fine un Comitato di coordinamento dei Fondi Strutturali, che vigilerà anche sull'attuazione ed integrazione delle altre politiche europee, a cui partecipano: il Ministero dell'Economia e Impresa⁸⁴, il Ministero del Lavoro⁸⁵, ed il Ministero dell'Agricoltura, Pesca ed Alimentazione⁸⁶. Le delimitazioni degli interventi tra i fondi FEASR-FESR e FEASR-FSE verranno stabilite nei Programmi di Sviluppo Rurale e nei Programmi Operativi delle *Comunidades Autónomas*. Il coordinamento tra varie politiche sembra quindi molto ben strutturato ed efficiente.

Si istituisce la Rete Rurale Nazionale che sarà formata da rappresentanti sia degli enti pubblici ed organismi operanti nel settore agricolo sia degli attori locali⁸⁷, i cui compiti saranno quelli di: coordinare la Rete Europea di Sviluppo Rurale, promuovere la partecipazione della popolazione rurale nel disegno e

⁸³ Si evidenzia, solamente a mo di esempio, come alcune misure dell'Asse 1, per esempio l'insediamento di giovani agricoltori, contribuiscano oltre che agli obiettivi dell'Asse 1 anche a quelli dell'Asse 3 concorrendo al mantenimento della popolazione nelle zone rurali, mentre l'utilizzo responsabile della risorsa acqua contribuisce alla competitività delle imprese ma anche alla salvaguardia dell'ambiente.

⁸⁴ Autorità responsabile a livello nazionale della gestione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

⁸⁵ Autorità responsabile a livello nazionale della gestione del Fondo Sociale Europeo (FSE).

⁸⁶ Autorità responsabile a livello nazionale della gestione del Fondo Europeo per la Pesca (FEP), del Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) e del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia.

⁸⁷ Parteciperanno alla Rete: il MAPA, il Ministero dell'Ambiente, il Ministero di Educazione e Scienza, il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, il Ministero dell' Economia e Impresa, le Comunità Autonome, la Federazione Spagnola di Municipi e Province, le organizzazioni professionali agrarie (ASAJA, UPA e COAG), la Confederazione delle Cooperative Agrarie di Spagna, la Rete spagnola di sviluppo rurale, la Rete statale di sviluppo rurale, Europe Direct, Ecologisti in azione, WWF/Adena, e SEO/Birdlife.

nell'esecuzione dei programmi di sviluppo rurale, diffusione delle buone pratiche di sviluppo rurale, organizzare riunioni e seminari per i partecipanti allo sviluppo rurale, facilitazione dello scambio di conoscenze ed esperienze nello sviluppo rurale, promozione ed organizzazione di attività formative in materie di sviluppo rurale.

Fino a qui la delineaione della strategia del PSN spagnolo sembra simile a quella italiana, seppure con alcuni obiettivi diversi. La metodologia di elaborazione e la genericità della strategia sembrano equivalersi. Elemento diversificatore è però la presenza di un documento aggiuntivo⁸⁸, il "Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale 2007-2013", che l'Italia non ha presentato. In questo documento vengono descritte sei misure orizzontali (Fig. 2.8), la cui inclusione nei PSR sarà obbligatoria. Accanto alle misure obbligatorie ne vengono inserite altre il cui inserimento nei PSR è facoltativo.

Fig. 2.8 Misure obbligatorie inserite nel Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale spagnolo

- 1.1.2 Insediamento di giovani agricoltori
- 1.1.4 Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali
- 1.1.5 Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale
- 1.2.3 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali
- 1.2.5. Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura
- 2.2.5 Pagamenti silvo-ambientali
- 2.2.6 Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi
- 2.2.7 Sostegno agli investimenti non produttivi

Fonte: Elaborazioni proprie su dati QNSR

La scelta delle sei misure orizzontali presenti in questo documento, è il risultato dell'analisi economica, sociale ed ambientale realizzata nel PSN. Il Piano stabilisce che uno degli elementi fondamentali della strategia spagnola di sviluppo rurale sia il mantenimento della popolazione nelle zone rurali e

⁸⁸ Tale documentazione aggiuntiva è prevista dal Regolamento (CE) 1698/2005, all'art 15 in cui si afferma che "gli Stati membri che procedono ad una programmazione a livello regionale possono presentare per approvazione anche un quadro nazionale contenente gli elementi comuni di tali programmi".

migliorarne la qualità della vita, insieme alla crescita della competitività dell'agricoltura, dell'allevamento e dell'attività forestale (silvicoltura), che sono la base economica e sociale della maggior parte del territorio rurale. Si cerca, quindi, di raggiungere questi obiettivi attraverso delle misure orizzontali. Le misure corrispondono a quelle individuate nel Regolamento 1698/2005, sebbene alcune possono includere azioni appartenenti a misure differenti.

Le misure orizzontali riguardano gli assi 1 e 2 e sono riportate di seguito.

1. a) *Gestione delle risorse idriche*⁸⁹

Corrisponde alla misura 1.2.5 *Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura*. Il fine dell'attuazione di questa misura è quello di consolidare e migliorare i sistemi di irrigazione con l'obiettivo principale di ridurre la domanda idrica e di ottenere conseguentemente un risparmio di acqua. Si applica solo su sistemi di irrigazione già esistenti e non contempla l'aumento dei sistemi di irrigazione. Tale misura è volta a ridimensionare uno dei problemi maggiori di cui soffre l'agricoltura e la società spagnola in generale: la mancanza di risorse idriche.

b) *Altre infrastrutture rurali*⁹⁰

In alcune regioni spagnole esiste un serio deficit riguardo le infrastrutture rurali, che in molti casi, è aggravato dalla dispersione e dall'elevata parcellizzazione della base territoriale delle imprese. La mancanza o il cattivo stato di conservazione delle infrastrutture influisce negativamente nella competitività dei settori agrario e forestale nelle zone coinvolte. Questo implica, poi, una minore qualità della vita nelle aree rurali ed un maggiore livello di spopolamento. Questa misura è complementare alla precedente, in quanto è stata inserita affinché anche le *Comunidades Autónomas* non dotate di sistemi di irrigazione, possano intraprendere azioni da condurre nell'ambito della misura 1.2.5. Gli obiettivi che si vogliono raggiungere con l'adozione di questa misura sono il miglioramento della competitività dei settori agrario e forestale ed il

⁸⁹ Articoli 20 e 30 del Reg. (CE) 1698/2005

⁹⁰ Articoli 20 e 30 del Reg. (CE) 1698/2005

miglioramento delle infrastrutture di tali settori⁹¹. Le *Comunidades Autónomas* specificheranno nei propri PSR le azioni da porre in marcia nel proprio territorio.

2. *Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali*⁹²

Corrisponde all'omonima misura 1.2.3 del Regolamento *Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali*. L'obiettivo prioritario è quello di aumentare la competitività e l'efficienza delle imprese che si dedicano o si dedicheranno alla trasformazione e/o commercializzazione nei settori agroalimentare e forestale⁹³. Tale misura si inserisce nella strategia prioritaria di miglioramento della competitività dell'industria agroalimentare e forestale, favorendo la creazione di occupazione, promuovendo la crescita, rivalutando le produzioni, ridimensionando l'abbandono delle zone rurali. Gli aiuti saranno riservati alle micro, piccole e medie imprese⁹⁴. Le azioni previste potranno contare su sovvenzioni a fondo perduto e abbuono di interesse, secondo le modalità, limiti e quantità previsti nei singoli PSR. Gli investimenti finanziabili potranno essere di carattere tangibile ed intangibile⁹⁵. Globalmente si considereranno prioritari tutti gli investimenti che producano una crescita della dimensione economica delle imprese e quelli che sono diretti alla

⁹¹ Possibili azioni da attuare sono: miglioramento dei cammini rurali, creazione e miglioramento di abbeveratori e punti di acqua per il bestiame, rete elettrica ed infrastrutture telematiche ad uso agrario e forestale.

⁹² Articoli 20 e 28 del Reg. (CE) 1698/2005

⁹³ Le azioni possibili da adottare potrebbero essere: favorire l'accesso e lo sviluppo di innovazioni, investimenti in R&S, adattamento delle produzioni alla domanda di mercato, sviluppo sostenibile dell'industria agroalimentare e forestale.

⁹⁴ Saranno oggetto di aiuti anche le imprese con meno di 750 occupati ed un volume di affari inferiore ai 200 milioni di euro, nel qual caso l'aiuto massimo si ridurrà della metà. Nel caso del settore forestale l'aiuto economico si limiterà alle micro-imprese.

⁹⁵ Le *Comunidades Autónomas* potranno scegliere tra una serie di azioni, tra cui: migliorare le dimensioni delle imprese per facilitare l'accesso ai mercati più ampi, migliorare la redditività; incentivi alla creazione di nuove imprese o all'ampliamento di quelle già esistenti; incentivi all'integrazione e cooperazione all'interno delle filiere; sostegno a progetti di ricerca realizzati direttamente da imprese del settore; sostegno agli investimenti derivati dall'applicazione di nuove tecnologie, per l'elaborazione di nuovi prodotti e processi; diffondere l'uso dell'ICT, sistemi di commercio elettronico; aiuti per investimenti in prodotti di qualità, in meccanismi di tracciabilità e sicurezza alimentare; aiuti per investimenti destinati al risparmio energetico, all'uso più efficiente dell'energia, all'utilizzazione di energia rinnovabile e cogenerazione; aiuti ad investimenti diretti al risparmio di acqua, gestione dei residui, utilizzo responsabile delle risorse naturali; agevolazioni per l'adeguamento a norme nazionali più stringenti rispetto a quelle comunitarie.

ristrutturazione e modernizzazione di settori che potrebbero risentire dei prossimi cambiamenti in ambito agricolo internazionale.

3. a) Servizi di consulenza⁹⁶

La misura corrisponde alla numero 1.1.5 del Regolamento *Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale*. L'obiettivo di questa misura è quello di facilitare l'avvio di servizi di consulenza al fine di aiutare gli agricoltori ad adattarsi alle norme della condizionalità, migliorare la gestione ed aumentare il rendimento globale delle imprese agricole attraverso l'utilizzazione più adeguata del potenziale umano attivo nel settore agrario. La consulenza verterà sui seguenti ambiti:

- Requisiti legali di gestione, relativi a salute pubblica, sanità animale, sanità vegetale, ambiente e benessere animale⁹⁷
- Buone condizioni agrarie e ambientali⁹⁸
- Sicurezza sul lavoro
- Consulenza in ambito di inizio dell'attività per i giovani agricoltori

Vengono posti una serie di vincoli alle organizzazioni che saranno autorizzate a fornire questi servizi di consulenza quali avere personalità giuridica, essere entità senza animo di lucro o cooperativa, ed includere come oggetto sociale definito nei propri statuti la prestazione di assistenza e consulenza agli agricoltori ed allevatori. Gli aiuti per investimenti in beni materiali (inventariabili) raggiungeranno una quota massima del 50% degli investimenti stessi, senza superare un importo massimo deciso nei PSR dalle varie *Comunidades Autónomas*. Per la contrattazione di personale tecnico ed amministrativo, la quota massima degli aiuti raggiungerà un massimo del 60% dei costi salariali. Le organizzazioni che forniranno i servizi di consulenza così finanziati dovranno garantire la loro prestazione per almeno 5 anni a partire dalla concessione degli aiuti.

⁹⁶ Articoli 20 e 25 del Reg. (CE) 1698/2005

⁹⁷ Come previsto dall'art.4 e dall'annesso III del Regolamento (CE) n. 1782/2009 del Consiglio, circa l'applicazione della "condizionalità".

⁹⁸ Come previsto dall'art. 5 e annesso IV del Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio.

b) Utilizzazione dei servizi di consulenza⁹⁹

Corrisponde alla misura 1.1.4 del Regolamento *Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali*. L'obiettivo di questa misura è quello di favorire l'accesso degli agricoltori ai servizi di consulenza per le imprese, destinati a migliorarne il rendimento globale. Saranno considerati prioritari nell'erogazione di aiuti: i giovani titolari di imprese agricole, le imprese localizzate in aree sfavorite, i titolari di imprese che abbiano assunto degli impegni ambientali o che partecipino a programmi di sviluppo della qualità degli alimenti, titolari di imprese che percepiscano più di 15.000€ di pagamenti diretti l'anno.

4. Insediamento di giovani agricoltori¹⁰⁰

Corrisponde all'omonima misura numero 1.1.2 del Regolamento *Insediamento di giovani agricoltori*. Lo scopo è quello di incentivare il ricambio generazionale nel settore agricolo, con speciale riguardo per le donne, con il fine ulteriore di evitare lo spopolamento delle zone rurali, aumentare la competitività delle imprese, formare il capitale umano delle imprese agricole, migliorandone le capacità professionali ed imprenditoriali.

Gli aiuti sono volti a favorire l'insediamento di giovani finanziando gli investimenti e le spese necessarie. Possono beneficiare degli aiuti le persone maggiori di 18 anni e minori di 40, che possiedano al momento dell'insediamento le competenze e la qualifica professionale adeguate¹⁰¹, presentare un *business plan*, esercitare l'attività e mantenere gli investimenti oggetto dell'aiuto per almeno 5 anni dal momento della concessione dei finanziamenti.

I requisiti del *business plan* verranno stabiliti dalle *Comunidades Autónomas*, che dovranno poi verificarne l'attuazione in un limite temporale non maggiore ai 5 anni. Con il fine di potenziare lo sviluppo delle imprese in cui i giovani si insediano, le *Comunidades Autónomas* dovranno considerare prioritari nella concessione di aiuti quei giovani che, nei propri *business plan*, facciano uso combinato di questa misura con altre previste dal Regolamento, specialmente con la misura di

⁹⁹ Articoli 20 e 24 del Reg. (CE) 1698/2005

¹⁰⁰ Articoli 20 e 22 del Reg. (CE) 1698/2005

¹⁰¹ Saranno le *Comunidades Autonomas* a definire queste competenze

ammodernamento dell'impresa. Si potrà concedere un termine massimo di 3 anni a partire dalla data di concessione degli aiuti perché il giovane possa ottenere le qualifiche professionali richieste per accedere a tali aiuti.¹⁰² L'importo massimo del pagamento unico o dell'abbono di interessi sarà di 40.000€. Le *Comunidades Autónomas* potranno riservare finanziamenti aggiuntivi in ognuno dei seguenti casi: che si generi occupazione (almeno di una ULA per ogni giovane che si insedia), che l'impresa sia ubicata in una zona svantaggiata ed altri requisiti stabiliti dalle stesse *Comunidades Autónomas*.

5. *Mitigazione della desertificazione: prevenzione di incendi forestali*¹⁰³

Corrisponde in parte alla misura 2.2.5 *Pagamenti silvo-ambientali* ed in parte alla misura 2.2.6 *Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi*. Questa misura rientra nella lotta al fenomeno degli incendi forestali, problema molto grave ed esteso a tutto il territorio spagnolo, che incide molto anche sul fenomeno della desertificazione¹⁰⁴, di cui è una delle cause.

6. *Aiuti a favore del settore forestale ed investimenti non produttivi nella Rete Natura 2000 nel settore forestale*¹⁰⁵

Corrisponde alle misure 2.2.5 *Pagamenti silvo-ambientali* ed alla misura 2.2.7 *Sostegno agli investimenti non produttivi*. Il fine dell'adozione di questa misura è quello di incentivare una gestione forestale che garantisca la conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario. Per la genericità dell'ambito di attuazione della misura non vengono esplicitate particolari azioni da intraprendere, che vengono lasciate alla scelta delle *Comunidades Autónomas*.

¹⁰² Le spese sovvenzionabili potranno essere quelle che risultino indispensabili dal *business plan*.

¹⁰³ Articoli 36, 47 e 48 del Reg. (CE) 1698/2005

¹⁰⁴ Le azioni finanziabili sono dirette alla difesa ed alla protezione della massa forestale, per impedire la propagazione del fuoco, migliorare gli accessi per un pronto intervento e realizzare punti di raccolta acqua e strutture per utilizzo canader.

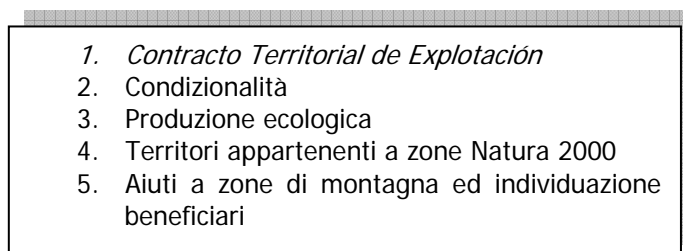
¹⁰⁵ Articoli 47 e 49 del Reg. (CE) 1698/2005

Una volta indicate quali misure vanno obbligatoriamente inserite nei PSR, il Quadro individua una serie di elementi comuni, che sarebbe opportuno adottare in base alle strategie ed alla priorità individuate nel PSN, sebbene venga lasciata autonomia alle *Comunidades Autónomas*, che decideranno se inserirle o meno nei loro programmi.

Il primo elemento comune che viene menzionato è il *Contracto Territorial de Explotación* (Fig. 2.9). Tale contratto può essere stipulato nell'ambito delle misure rientranti negli assi 1 e 2 e quelle previste nell'articolo 53 del Regolamento. L'adesione al contratto è volontaria, ma chi lo adotta sarà considerato soggetto prioritario nell'assegnazione di finanziamenti inerenti altre misure.

Un'altra misura comune riguarda la condizionalità. Infatti, oltre a rispettare i termini della condizionalità previsti nel Regolamento (CE) 1782/2003, gli agricoltori spagnoli beneficiari di aiuti in questo ambito, dovranno rispettare condizioni ulteriori che verranno stabilite a livello nazionale. Le *Comunidades Autónomas* potranno ampliare ulteriormente il numero di condizioni da rispettare.

Fig. 2.9 Misure facoltative inserite nel Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale

- 
1. *Contracto Territorial de Explotación*
 2. Condizionalità
 3. Produzione ecologica
 4. Territori appartenenti a zone Natura 2000
 5. Aiuti a zone di montagna ed individuazione beneficiari

Fonte: Elaborazioni proprie su dati QNSR

I PSR potranno includere tra gli aiuti agroambientali, finanziamenti specifici per la produzione ecologica. Con l'obiettivo di armonizzare l'applicazione della misura si stabiliscono i seguenti obblighi che devono essere rispettati dagli agricoltori per poter accedere agli aiuti alla produzione ecologica:

- Rispettare tutte le norme di produzione stabilite dalla normativa comunitaria così come norme generiche e specifiche riguardo l'agricoltura ecologica rispetto alle diverse produzioni promulgate nella *Comunidad Autónoma* di riferimento.

- Essere iscritto al Consiglio Regolatore dell'Agricoltura Ecologica della *Comunidad Autónoma* di riferimento o negli Organismi di Certificazione autorizzati.

Si incentiverà la riconversione delle produzioni agricole convenzionali locali all'agricoltura ed allevamento ecologici, con particolare attenzione verso varietà e razze autoctone. Tra le priorità che eventualmente le *Comunidades Autónomas* possano stabilire, si potrà includere l'ubicazione dell'azienda agricola in territori ad alto valore naturale, in territori appartenenti alla Rete Natura 2000, od appartenenti alla Rete di Riserve della Biosfera. Questo tipo di aiuti trova giustificazione nel fatto che nel momento di conversione da produzione convenzionale a produzione ecologica, un'impresa affronta dei costi ed una perdita di ricavi causati dal non poter commercializzare la produzione come ecologica, se non dopo un determinato lasso di tempo. Per incentivare al cambiamento nuove imprese, l'importo dell'aiuto si differenzierà in funzione della fase di conversione della produzione nella quale si trova l'impresa.

Con il fine di contribuire al mantenimento della Rete Natura 2000, i PSR che non includano tra le proprie misure gli aiuti "Natura 2000" nelle superfici agricole potranno considerare, a partire dal 2008, l'essere ubicate in zone Natura 2000 come uno dei criteri di priorità nella concessione di aiuti agroambientali alle imprese, in coerenza con gli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie.

L'ultima misura comune riguarda gli aiuti destinati a compensare le difficoltà naturali delle zone di montagna ed aiuti ad altre zone svantaggiate. Le zone svantaggiate suscettibili di ricevere questo aiuto rappresentano più del 75% del territorio spagnolo, caratterizzate però da problematiche molto differenti. Questa realtà, unita all'alto numero di beneficiari, superiori a 110.000 in tutta Spagna, ha fatto sì che i risultati ottenuti fino ad oggi non siano stati del tutto soddisfacenti. Distinte valutazioni delle misure applicate nei periodi anteriori di programmazione invitano a diminuire la superficie interessata ed il numero di beneficiari, differenziando chiaramente gli aiuti da ricevere in funzione di difficoltà reali, focalizzandosi su zone con criticità maggiori. In questo senso, le *Comunidades Autónomas* che includano aiuti destinati ad indennizzare l'agricoltura in queste zone nei propri PSR, dovranno stabilire criteri fisici e/o socioeconomici di selezione per poter attribuire i finanziamenti in maniera più efficace ed efficiente.

Dall'analisi dei documenti elaborati dal Governo spagnolo emerge la volontà di individuare ed attuare una strategia più marcata e concreta rispetto a quello che accade per la programmazione italiana. Attraverso il Quadro

Nazionale di Sviluppo Rurale si individuano le misure obbligatorie, che dovranno essere inserite nei PSR di tutte le *Comunidades Autónomas*. La decisione di investire sulla crescita della competitività del settore agricolo e sulla produzione di qualità ed ad alto valore aggiunto è confermata dalla scelta delle misure orizzontali, che appartengono ai soli assi 1 e 2. Da sottolineare, è l'obbligatorietà della presentazione di un *business plan*, per accedere ai finanziamenti inerenti l'insediamento di giovani agricoltori. La presentazione del piano, per questa misura, è obbligatoria solo in alcuni PSR italiani, e non vi è nessuna indicazione a riguardo, neanche a carattere di suggerimento, nel PSN. Insieme alla presentazione del *business plan*, è richiesto all'agricoltore il possesso di una qualifica professionale adeguata, i cui criteri verranno stabiliti dalle *Comunidades Autónomas*. Questi aspetti, resi obbligatori, sono molto importanti, perché vanno a ribadire il concetto che gli aiuti non vengono elargiti a pioggia, in base alla sola appartenenza ad una categoria. L'agricoltore è un soggetto imprenditoriale che con il suo agire mette in campo le sue capacità ed investe in capitale di rischio.

Alcune critiche sono pervenute da parte di chi auspicava un approccio più territoriale e meno settoriale della programmazione dello sviluppo rurale spagnola. Rimangono fuori dalle misure orizzontali obbligatorie le misure appartenenti agli assi 3 e 4, cioè quelle su cui si dovrebbe puntare per realizzare uno sviluppo rurale in senso lato, coinvolgendo anche altri attori sociali. Molto significativa, però, è l'introduzione del *Contracto Territorial de Explotación*, che verrà analizzato in modo specifico nel seguente paragrafo.

Per quanto riguarda la divisione orientativa dei finanziamenti l'asse che riceve maggiori risorse è il primo a cui dovrebbe andare il 50% del totale. L'asse 2 si dovrebbe attestare intorno al 30%, ed il restante 20% viene ripartito fra i due assi rimanenti, gli assi 3 e 4.

2.4. IL CONTRACTO TERRITORIAL DE EXPLOTACIÓN COME STRUMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Il *Contracto Territorial de Explotación* merita un approfondimento essendo uno strumento innovativo, tuttora al centro di dibattiti circa l'opportunità del suo inserimento nella programmazione della politica dello sviluppo rurale. La Spagna ha deciso di introdurre questo tipo di contratto nella programmazione del fondo FEASR per il periodo 2007-2013 e nella programmazione in ambito nazionale approvando la Legge di Orientamento

Agricolo, mentre la Francia che è stata pioniera nell'introdurlo durante lo scorso periodo di programmazione 2000-2006, ha deciso di non inserirlo nella programmazione del settennato 2007-2013.

Sulla scia del dibattito sulla necessità di un nuovo patto sociale su cui basare una nuova PAC che l'aveva preceduta, la riforma McSharry del 1992 introdusse le prime misure agroambientali¹⁰⁶, la cui applicazione avveniva mediante la sottoscrizione di contratti della durata di 5 anni tra agricoltori e amministrazione pubblica degli Stati membri. Gli agricoltori si impegnavano, in cambio degli aiuti ricevuti, in una serie di azioni volte al miglioramento ed all'innovazione della gestione delle proprie attività con l'obiettivo di non incrementare la produzione, ma di regolarla rendendola più sostenibile ed equilibrata rispetto all'ambiente ed al contesto territoriale in cui erano inseriti. Si apriva il dibattito su quale tipo di agricoltore dovesse essere il destinatario degli aiuti pubblici, e per riflesso su quale modello di agricoltura si sarebbe dovuta basare la futura politica agricola europea. Emergeva la convinzione che non era più possibile ed ammissibile finanziare una politica a sostegno dello *status* di agricoltore. I finanziamenti andavano, quindi, erogati in base al rispetto di norme ben precise che salvaguardassero l'ambiente ed evidenziassero il carattere multifunzionale dell'agricoltura. La forma contrattuale formalizza questo scambio reciproco tra società ed agricoltore, il quale riceve sì dei finanziamenti, ma deve rispettare degli impegni, istaurando relazioni bidirezionali, basate sui servizi che l'agricoltura multifunzionale può rendere alla collettività. Le successive riforme Agenda 2000 e Fischler, si muovono in questa direzione, introducendo la condizionalità (o *cross-compliance*), che diventa ora obbligatoria, e che estende le sue competenze al rispetto di "condizioni agronomiche ed ambientali soddisfacenti"¹⁰⁷ e all'adozione di "criteri di gestione obbligatori"¹⁰⁸.

Alcuni Paesi, tra cui la Francia, hanno approfittato del potenziale della forma contrattuale inserita nella riforma McSharry, per dar vita a contratti in un contesto più ampio di quello agricolo inserendo aspetti connessi al territorio,

¹⁰⁶ Protezione dell'ambiente, conservazione razze animali in pericolo di estinzione, agricoltura ecologica, conservazione del paesaggio.

¹⁰⁷ Tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti, a prescindere dal fatto che i loro terreni vengano utilizzati o meno ai fini della produzione devono rispettare le norme che saranno stabilite dagli Stati membri.

¹⁰⁸ Gli agricoltori devono rispettare altre norme di condizionalità, note come criteri di gestione obbligatori, fissati conformemente a direttive e regolamenti UE che si riferiscono alla protezione dell'ambiente, alla sanità pubblica, alla salute delle piante e degli animali ed al benessere degli animali.

istituendo i "*Contrats territorial d'exploitation*" (CTE), mentre altri, come Spagna ed Italia, si sono limitati ad applicare le forme contrattuali nell'ambito agroambientale della condizionalità. L'introduzione dei contratti territoriali era considerata come una possibile via per mettere in pratica un nuovo patto sociale, in quanto strumento politico che permette di integrare la dimensione territoriale nell'agricoltura e di recuperare una dimensione agraria (rinnovata e multifunzionale) nelle strategie di sviluppo rurale. I *Contrats territorial d'exploitation* sono stati introdotti in Francia nel 1999¹⁰⁹ con lo scopo di incentivare gli agricoltori ad adottare le misure necessarie che avrebbero permesso l'adattamento della gestione delle loro imprese alle esigenze di un nuovo scenario, basato sul principio della multifunzionalità. I CTE saranno poi inseriti nel PSN durante il settennato 2000-2006.

Con l'approvazione di questa legge il governo francese anticipa le decisioni europee, stabilite poi in Agenda 2000, che sottolineeranno l'importanza e la centralità della multifunzionalità dell'agricoltura come principio fondante del secondo pilastro di quella che sarebbe poi stata la futura politica agricola europea.

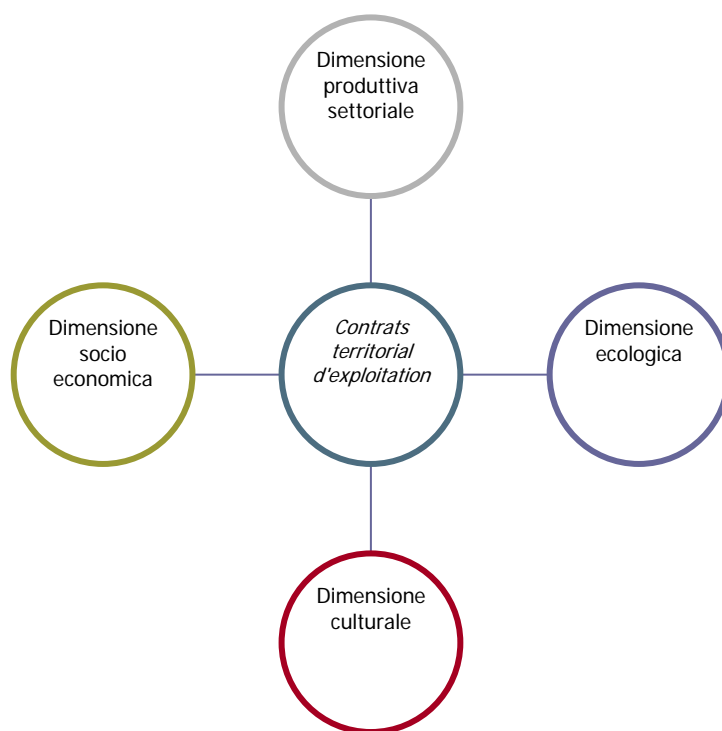
Firmando un CTE, l'agricoltore si impegna a rispettare una serie di impegni volti al miglioramento non solo degli aspetti relativi alla dimensione produttiva della propria impresa (tipo di coltivazione, trattamenti fitosanitari, gestione dell'impresa, etc.), ma anche a quella ecologica (conservazione delle risorse naturali nel territorio circostante, benessere e salute degli animali), a quella culturale (valorizzazione del patrimonio culturale, conservazione del patrimonio architettonico legato all'impresa) e a quella socio-economica (creazione e/o mantenimento dell'occupazione, legalizzazione dell'economia sommersa, miglioramento delle condizioni di lavoro, etc.). Tramite questo strumento, si dà la possibilità all'agricoltore di integrare la sua impresa agricola con il patrimonio culturale e naturale che le sta attorno, in una strategia territoriale più ampia di sviluppo rurale ed agricolo (Fig. 2.10).

L'introduzione di questo strumento è il punto di arrivo di un percorso di cambiamento politico-sociale inerente il ruolo dell'agricoltura francese e della PAC stessa. Molte infatti erano le critiche circa l'efficienza e la sostenibilità della PAC, sulla professionalità dell'attività agricola e sugli effetti degli aiuti agricoli sulla distribuzione del reddito. A partire dagli anni '60, la politica agricola francese, specchio e riflesso della PAC, si era trasformata in una politica

¹⁰⁹ *Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999, n°99-578*

fortemente elitaria, guidata da criteri di efficacia produttiva e caratterizzata da una concentrazione degli aiuti e dei mezzi di produzione in un gruppo sempre più ridotto di agricoltori (i così detti "agricoltori professionali"). Questo modello selettivo di modernizzazione agricola, dominante per più di trent'anni, aveva condotto ad una forte riduzione della popolazione attiva agricola nei campi francesi, provocando, in alcuni casi, effetti nocivi per la salute dei consumatori oltre alla contaminazione dell'ambiente. Insieme alle precedenti critiche, vi è inoltre quella che vedeva nella PAC un sistema altamente costoso in uno scenario di eccedenze e di apertura dei mercati mondiali. All'inizio degli anni '90 il dibattito politico e sociale era quindi dominato da una serie di critiche, ampiamente condivise, al modello di agricoltura che aveva dominato il panorama francese ed europeo nelle ultime tre decadi, senza la presenza però di un modello alternativo che lo rimpiazzasse.

Fig. 2.10 Contenuti dei CTE



Fonte: Elaborazioni proprie

L'introduzione dei CTE ha rappresentato un passo in avanti nella definizione di un nuovo modello di sviluppo agrario basato nel principio della multifunzionalità, un modello nel quale l'agricoltura recupera tanto la sua dimensione territoriale (relegata in secondo piano durante la stagione del produttivismo ad oltranza), quanto sociale (incorporando tra i suoi fini il mantenimento e la creazione di occupazione) e ambientale (includendo tra le sue priorità la conservazione dell'ambiente). L'approccio contrattuale è uno strumento diretto a divulgare presso gli agricoltori francesi l'idea che gli aiuti pubblici all'agricoltura non siano solo aiuti orientati alla produzione, ma che la società li remunererà in cambio della prestazione di servizi di interesse generale e collettivo. Accettare questo tipo di contratto, implicava sicuramente un forte cambio di mentalità per gli agricoltori francesi.

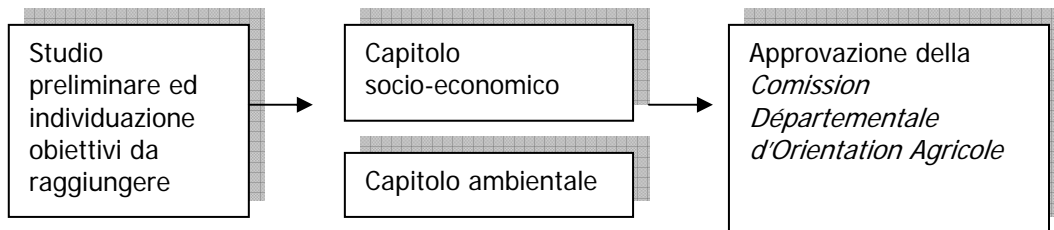
I CTE hanno incentivato l'agricoltore a sviluppare un progetto economico globale della propria azienda, in modo da gestirla e definire le proprie strategie dentro una visione ampia ed integrata tra agricoltura e territorio.

Nella pratica, l'elaborazione del CTE partiva dalla realizzazione di uno studio preliminare dell'azienda, in cui si stabilivano gli obiettivi da raggiungere¹¹⁰ alla fine dei 5 anni della durata del contratto. Per realizzare tale studio, l'agricoltore usufruiva delle consulenze dei tecnici della "Camera Agricola" della sua provincia, oltre che dell'aiuto che poteva richiedere a titolo individuale all'organizzazione professionale o cooperativa a cui apparteneva. Le azioni da intraprendere si dividevano in due capitoli (Fig. 2.11). Un capitolo socioeconomico, nel quale si descrivevano le azioni relative a fattori connessi al reddito ed all'impiego, si quantificavano gli investimenti necessari e si definivano gli obiettivi da raggiungere in termini di redditività economica. Nel secondo capitolo, detto ambientale, si descrivevano le azioni che sarebbero state intraprese al fine di promuovere un'interazione più rispettosa tra l'attività agricola, l'ambiente ed il territorio circostante.

Gli obiettivi e gli investimenti previsti dovevano essere realizzati congiuntamente, senza la possibilità che venisse attuato solo il capitolo socioeconomico e non quello ambientale, o viceversa.

¹¹⁰ Che possono essere individuati dai seguenti indicatori: livello di reddito da raggiungere, quantità mano d'opera impiegata, insediamento di giovani agricoltori, utilizzo di risorse alternative, pratiche agricole e di allevamento, interazione dell'attività agraria con il territorio circostante, la conservazione del patrimonio ambientale e culturale.

Fig. 2.11 Fasi del processo di elaborazione ed approvazione dei CTE



Fonte: Elaborazioni proprie

Affinché il contratto fosse valido, gli impegni presi dall'agricoltore dovevano essere approvati dalla "*Comission Départementale d'Orientation Agricole*", formata da organizzazioni agricole a livello provinciale, da associazioni ecologiste, da associazioni di cacciatori e di selvicoltori, da rappresentanti dell'amministrazione pubblica, etc. A tale commissione veniva affidato anche il compito di verificare l'attuazione ed il rispetto dei contratti.

Questa commissione ha rappresentato un elemento innovatore importante, perché formata da istituzioni non prettamente agricole ma presenti nel territorio, rispecchiando la nuova concezione territoriale e multifunzionale dell'agricoltura.

Secondo questa nuova concezione il territorio (e non la produzione) si converte in uno spazio di negoziazione politica e di gestione sociale, e di conseguenza, il dibattito agricolo si apre a nuovi attori sociali ed a nuovi dipartimenti dell'amministrazione pubblica.

L'introduzione dei CTE ha sostenuto nel Paese ed a livello europeo, il dibattito sulla dimensione territoriale dell'agricoltura. L'idea di integrare la politica socio-strutturale della PAC con il territorio non è nuova, visto che già negli anni '80 l'obiettivo della coesione territoriale (attraverso i fondi strutturali) veniva incorporato nella politica agricola europea, includendo dentro della stessa indennizzi per gli agricoltori con attività ubicate in zone sfavorite o di montagna. La novità introdotta dai CTE è quella di una visione più ampia del territorio, che si applica non solo alle zone svantaggiate, ma a tutta l'attività agricola, a prescindere dal luogo della sua realizzazione. Con i CTE, si parte dall'idea che l'agricoltura sia un'attività che ha ripercussioni territoriali indipendentemente da quale sia la strategia produttiva dell'agricoltore, che si riflettono nelle risorse naturali (acqua e suolo), nel paesaggio, nel patrimonio culturale, nella biodiversità, ed incluso nello spopolamento e nella qualità della vita nelle zone rurali. Date le ampie ripercussioni dell'attività agricola, secondo

la concezione multifunzionale e territoriale appena descritta, molti ritengono che la politica di sviluppo rurale debba integrare le sue azioni con le politiche di ordinamento del territorio gestite da agenzie interministeriali e non dal solo ministero delle politiche agricole. Altri, invece, rimangono dell'idea che sia necessario continuare con la struttura attuale dove la politica di sviluppo rurale rientra in quella agricola.

Molte sono state le conseguenze dell'introduzione dei CTE. I CTE sono stati uno strumento di partecipazione non corporativo, che ha aperto il dibattito sull'agricoltura a nuovi attori (selvicoltori, ambientalisti, reti di sviluppo rurale, cacciatori, etc.), spezzando da un lato il monopolio delle organizzazioni professionali agricole nell'ambito del dialogo con i poteri pubblici, e dall'altro allargando il campo di regolamentazione dell'agricoltura ad altri dipartimenti, oltre a quello strettamente agricolo, come l'ambiente e l'ordinamento del territorio.

I CTE sono stati uno strumento di partecipazione collettiva che ha permesso l'emergere di una pluralità di logiche di attuazione e di attori istituzionali interni ed esterni alla sfera agraria. La pluralità di attori è quello che giustifica il fatto che i CTE siano concepiti come un "contratto tra l'agricoltore e la società", e non più come accordi corporativi nell'ambito esclusivo del settore agricolo. I CTE sono stati, inoltre, strumento di rottura nella definizione di agricoltore professionale. Essendo presentato come uno strumento politico destinato a materializzare per via contrattuale il secondo pilastro della PAC, i CTE hanno significato una rottura con le "Leggi di Orientamento Agricolo" del passato, che definivano un modello ideale di agricoltore basato su una concezione professionale della sua attività, enfatizzando la dimensione produttiva. A differenza della precedenti, la "Legge di Orientamento Agricolo" del 1999 riconosceva che gli agricoltori oltre a produrre alimenti, sviluppano altre attività (vendita di prodotti nell'azienda, conservazione delle risorse forestali, tempo libero, conservazione del paesaggio, artigianato, etc.), che contribuiscono a mantenere vive e dinamiche le zone rurali. Di conseguenza, gli agricoltori venivano incentivati affinché apprendessero nuove forme di gestione delle proprie aziende, dato che l'oggetto della loro attività professionale non consiste solamente nel raggiungere il massimo della produttività agricola. L'agricoltore deve, quindi, operare come un attore polivalente capace di adattarsi alle varie funzioni che la società domanda oggi all'agricoltura. L'obiettivo dei CTE è stato quello di incentivare un modello di agricoltura di servizi che diversifichi il reddito degli agricoltori, sia compatibile con le esigenze di uno sviluppo sostenibile, sappia soddisfare le esigenze dei consumatori e che,

in definitiva, giustifichi la concessione di aiuti pubblici. In fine, i CTE sono stati anche uno strumento di aggregazione degli interessi locali.

Complementare all'attivazione dei CTE è stata l'attuazione di un programma specifico di formazione, rivolto a tecnici ed assessori della "Camera Agricola" ed alle organizzazioni professionali, oltre ad un altro programma di formazione e divulgazione di informazioni rivolto agli agricoltori. La formazione avveniva a livello locale per poter adattare le singole tematiche alle caratteristiche locali dei territori. La strategia che prendeva corpo nel piano presentato dall'agricoltore insieme alla "Camera Agraria" era a livello locale. Non era una strategia definita dall'alto, a livello statale o regionale, ma a livello più vicino al territorio, come risultato del consenso tra gruppi, attori sociali ed istituzioni presenti nel territorio, seguendo un approccio partecipativo dal basso.

Un primo bilancio dell'utilizzo dei CTE è sicuramente positivo: la forma contrattuale è stata sottoscritta da molti allevatori, cosa che ha permesso di puntare su filiere della qualità che hanno arginato la crisi della mucca pazza, 1 contratto su 10 incorporava misure per lo sviluppo del turismo, sono stati creati nuovi posti di lavoro, è stato favorito l'inserimento di giovani agricoltori, si è incentivata la formazione professionale degli agricoltori mediante la promozione di corsi, sono state migliorate le condizioni di lavoro e la gestione delle imprese.

Alcune critiche sono state avanzate riguardo il fatto che comunque le organizzazioni professionali hanno continuato ad esercitare il loro potere emarginando gli altri attori sociali che si voleva originariamente coinvolgere.

Varie e diversificate erano le opinioni delle organizzazioni sindacali francesi: c'era chi sosteneva che il CTE doveva servire a compensare la perdita di reddito a cui andava incontro l'agricoltore che realizzava un'agricoltura più sostenibile e quindi meno competitiva, secondo altri doveva servire per remunerare i servizi che l'agricoltore prestava alla società e per incentivare la pratica di un'agricoltura più rispettosa dell'ambiente, per altri ancora, non dovevano essere remunerati tutti gli agricoltori, ma soltanto quelli che avevano portato avanti un'agricoltura meno intensiva e basata sulla qualità, investendo sulla plurattività, il CTE doveva quindi svolgere un ruolo sociale contribuendo ad una migliore distribuzione degli aiuti pubblici ed allo sviluppo delle zone rurali.

Nel 2003, nonostante il periodo di programmazione non fosse terminato, la struttura dei CTE viene modificata, a seguito delle nuove elezioni governative. Il CTE cambia nome e diventa *Contrats d'Agriculture Durable* (CAD), e viene ridimensionato per quanto riguarda le fonti di finanziamento (non riceverà più i fondi provenienti dalla modulazione) e la quantità massima di finanziamenti ricevibili, limitando inoltre l'autonomia dei singoli agricoltori e

l'individualità dei contratti, imponendo obblighi a livello regionale che tutti gli agricoltori dovevano rispettare.

In conclusione, la creazione dei CTE nel 1999, permise all'agricoltura francese di anticipare le riforme delle politiche agricole e di sviluppo rurale e di adeguarsi ai cambiamenti in atto nell'agricoltura, alimentati dal nuovo scenario internazionale, dalle nuove richieste dei consumatori e dell'opinione pubblica in generale. Il governo francese attivò per primo questo nuovo strumento di regolazione, che sarebbe poi stato adottato da altri Paesi dell'UE come il Regno Unito e la Spagna. In questo senso si può affermare che i CTE siano stati uno strumento avanguardista nella riforma delle politiche pubbliche dirette all'agricoltura ed allo sviluppo rurale.

Il carattere innovatore dei CTE si doveva, in primo luogo, al fatto di estendere all'insieme degli aiuti agricoli la via contrattuale, che fino a quel momento veniva utilizzato solo nell'ambito agro ambientale (Fig. 2.12). In secondo luogo, apre il passo ad un nuovo modello di sviluppo rurale, più ampio ed integrato rispetto al modello anteriore basato sull'impresa specializzata, concretizzando il concetto di multifunzionalità dell'agricoltura. In terzo luogo, grazie ai CTE, la dimensione territoriale emerge attraverso un dialogo partecipativo dei diversi attori coinvolti a livello locale, che si concretizza nell'assunzione di impegni fissati in funzione delle necessità di ogni zona specifica.

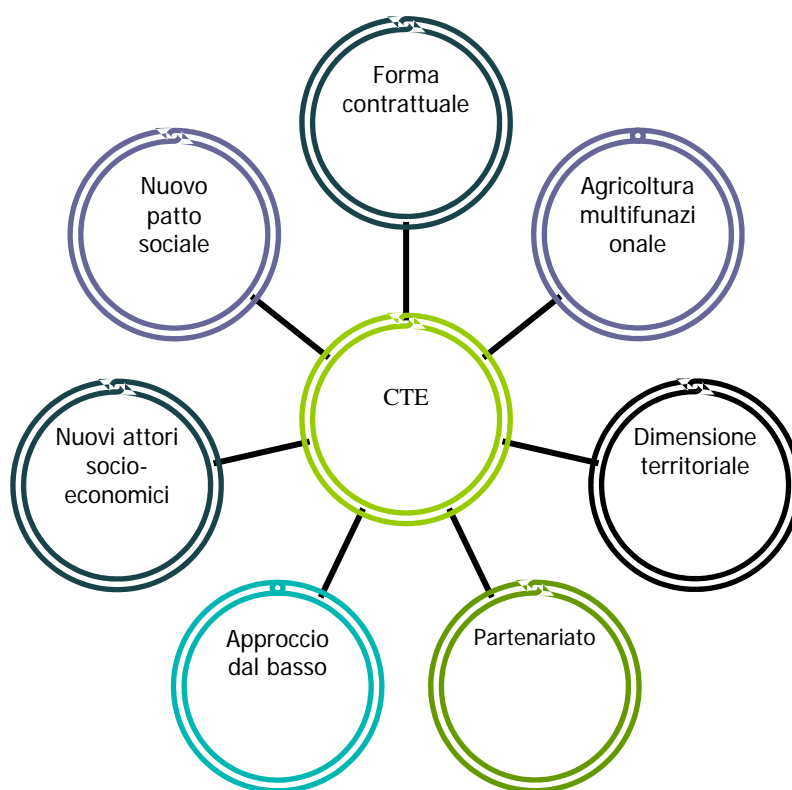
In quarto luogo, il vero significato dei CTE radicava nello stabilire un nuovo patto sociale tra società ed agricoltori, secondo il quale questi realizzano un servizio utile all'insieme della popolazione e per questo vengono remunerati.

In quinto luogo, con i CTE, si permette un ulteriore inserimento della tematica ambientale all'interno delle politiche agricole, concepita secondo una logica più ampia, includendo anche aspetti legati al territorio come la conservazione del paesaggio, del patrimonio naturale e culturale. I CTE hanno soprattutto anticipato la metodologia che oggi si ritrova all'interno del nuovo regolamento FEASR, soprattutto negli aspetti riguardanti l'asse trasversale LEADER.

I CTE rientrano nell'ottica di una concezione duale dei destinatari degli aiuti della PAC. Con l'introduzione del disaccoppiamento degli aiuti della PAC si vuole favorire la diversificazione dei sistemi produttivi e delle attività rurali, limitando così la vocazione settoriale dell'agricoltura, aprendo una nuova via per la sua integrazione con il territorio. Questa nuova forma di gestire l'agricoltura riproduce una diversa considerazione delle distinte categorie di agricoltori, stabilendo priorità e differenziando gli strumenti di gestione: da un lato, politiche destinate agli agricoltori con aziende produttive che non necessitano di

aiuti diretti, ma di incentivi volti al miglioramento della loro efficienza e competitività; dall'altro lato, politiche destinate a garantire il reddito agli agricoltori con aziende poco competitive in mercati aperti, ai quali si dà la possibilità di negoziare contratti territoriali per diversificare il reddito e conservare la loro attività nel territorio, visto che l'utilità sociale di questo gruppo non consisterà nella sola produzione, ma anche nella prestazione di servizi alla comunità.

Fig. 2.12 Aspetti innovativi contenuti dei CTE



Fonte: Elaborazioni proprie

Nonostante i molti aspetti positivi, il governo francese ha deciso di non inserire lo strumento dei CTE nella nuova programmazione per il settennato 2007-2013, a causa della difficoltà della gestione burocratica di tale strumento e delle pressioni dei sindacati e delle organizzazioni professionali.

Sulla scia dell'esempio francese, anche la Spagna si dota di una legislazione inerente i CTE. Pioniera è stata la *Comunidad Autónoma* della

Catalunya che, a partire dal 2005¹¹¹, introduce un programma pilota nell'utilizzazione di *Contractos Globales de Explotación* (CGE), per quanto riguarda l'attribuzione di fondi in ambito agricolo e di sviluppo rurale. Il programma pilota fonda le sue radici nella Legge 18/2001 detta "Legge di Orientamento Agricolo" approvata dalla stessa *Comunidad Autónoma* in data 31 dicembre 2001, in cui si stabilisce l'opportunità di instaurare relazioni contrattuali tra amministrazione pubblica ed imprese del settore, con l'adozione di un regime giuridico di contratto d'impresa, impiegando le risorse provenienti dall'UE, dallo Stato, ed in futuro, dalla modulazione, con l'obiettivo di sviluppare attività rispettose dell'ambiente ed un'agricoltura sostenibile. Lo scopo, inoltre, è quello di orientare le imprese agricole catalane verso una maggiore competitività e multifunzionalità, tramite l'incentivazione di misure innovatrici, introducendo un nuovo modo di gestire gli aiuti che consideri l'impresa nella sua globalità. Si vuole, in questo modo, integrare ed unificare la gestione degli aiuti dello sviluppo rurale e di quelli provenienti dalle varie OCM attraverso i CGE, con la volontà di semplificare la gestione dei finanziamenti e la burocrazia connessa. Inizialmente il progetto pilota viene attuato in quattro province¹¹² e viene poi esteso a tutto il territorio catalano con l'approvazione del decreto 50/2007 del 27 febbraio 2007, con il quale si regola in maniera definitiva il CGE.

La finalità dei CGE è quella di favorire le imprese nello sviluppare un processo aziendale dove si integrino le funzioni produttive, economiche, ambientali e sociali dell'agricoltura, con l'obiettivo di incentivare l'ammodernamento e la competitività delle stesse, raggiungendo allo stesso tempo, uno sviluppo rurale sostenibile.

Il CGE promuove un accordo di collaborazione tra l'Amministrazione e l'azienda agricola che permetta di integrare determinati aiuti di sviluppo rurale inglobati nelle tre aree seguenti:

- Miglioramento della competitività dell'impresa
- Gestione sostenibile dell'attività agricola
- Diversificazione dell'economia e qualità della vita nelle zone rurali

Queste aree corrispondono poi a quelli che saranno i primi tre assi tematici del Regolamento 1698/2005.

¹¹¹ *Orden ARP/307/2005 de 7 de julio, por lo que se aprueban las bases regularodoras del plan piloto de los contratos globales de explotación, y se convocan los correspondientes al año 2005.*

¹¹² *L'Alt Urgell, El Berguedà, La conca de Barberà, El Pla de l'Estany.*

Il CGE si elabora a partire da un'analisi preliminare e globale dell'impresa che descrive i principali aspetti della sua attività, in modo analogo a quanto previsto per il CTE francese. Attraverso detta analisi si individua la strategia per il miglioramento dell'attività dell'impresa che si concretizzerà nel CGE. L'analisi dovrà contenere le seguenti informazioni:

- Descrizione delle principali attività produttive dell'impresa
- Bilancio ed analisi tecnico-economica, con la quantificazione di tutti gli aiuti da percepire
- Aspetti socio-lavorativi e qualità della vita

L'analisi preventiva verrà realizzata in collaborazione con le organizzazioni professionali accreditate presso il Dipartimento di Agricoltura, Allevamento e Pesca della *Comunidad*. Le stesse organizzazioni poi assicureranno assistenza per tutta la durata del contratto, occupandosi anche della formazione.

Concordemente con i risultati dell'analisi preventiva, gli organismi professionali, insieme al titolare dell'impresa agricola, elaboreranno un *business plan*, nel quale saranno riportati i principali obiettivi da raggiungere ed inserirà tutte le modifiche proposte a seguito della valutazione dell'analisi preventiva, ed una programmazione temporale degli investimenti previsti.

Gli obblighi di carattere generale, che dovranno essere rispettati per sottoscrivere il contratto, sono:

- Continuare l'attività agricola per tutto il periodo di durata dei CGE
- Partecipare a corsi di formazione
- Redigere la contabilità dell'impresa
- Disporre di sistemi di tracciabilità
- Ricevere assistenza per tutta la durata del contratto riguardo agli obblighi particolari sottoscritti nel CGE
- Contrattare un'assicurazione per determinate produzioni
- Attuare buone pratiche agricole

Oltre agli obblighi di carattere generale, sono previsti anche altri a carattere particolare, inerenti le tre aree di programmazione, tra cui:

- Area 1: miglioramento della capacità competitiva dell'impresa, investimenti innovativi nelle imprese agricole, incorporazione di giovani,

assicurazione delle produzioni agricole, consulenza tecnica specifica nel settore agrario, miglioramento della qualità alimentare.

- Area 2: gestione sostenibile dell'attività agricola: pratiche agroambientali¹¹³, investimenti per la protezione e miglioramento dell'ambiente e dell'igiene e del benessere degli animali, investimenti nella conservazione del paesaggio.
- Area 3: diversificazione dell'economia e qualità della vita nelle zone rurali, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, diversificazione delle attività in ambito agricolo, servizi di sostituzione della mano d'opera per un tempo determinato, investimenti nel miglioramento dell'abitazione.

In data 27 febbraio 2007, la *Generalitat* catalana approva il decreto 50/2007 che regolamenta ed estende l'utilizzo del CGE. Dal progetto pilota applicato in determinate province, si passa alla regolamentazione dei contratti a livello di intero territorio regionale. Con l'inizio della programmazione della politica di sviluppo rurale 2007-2013 a livello europeo, la Spagna inserisce il *Contracto Territorial de Explotación* come misura facoltativa all'interno del Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale. La Catalunya decide quindi di inserire i CGE nel suo Programma di Sviluppo Rurale. Per mezzo del CGE potranno essere gestiti sia gli aiuti del primo pilastro che del secondo pilastro della PAC.

Dall'analisi dei vari PSR emerge che solamente alcune *Comunidades Autónomas* hanno deciso di adottare lo strumento del CTE previsto nel Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale (Tab. 2.4). Le *Comunidades Autónomas* che hanno deciso di utilizzare la metodologia contrattuale nell'erogazione dei fondi FEASR sono solamente cinque: *Catalunya*, *Principado de Asturias*, *Cantabria*, *Galicia* e *Pais Vasco*. Nei cinque Programmi di Sviluppo Rurale sono previsti forme di contratto territoriale diverse, da quella più ampia della *Catalunya* che abbraccia più settori di interventi, a quella più restrittiva di *Asturia* e *Cantabria* che riguarda solamente interventi in ambito ambientale inerenti la condizionalità. Inoltre ci sono differenze nel numero e nel tipo di misure che vengono coinvolte nei vari contratti, e nell'obbligatorietà della loro attuazione. In molti casi, la sottoscrizione di CTE dà priorità nell'assegnazione dei finanziamenti o dà diritto ad un incremento della loro quantità.

¹¹³ Agricoltura ecologica o produzione integrata, razionalizzazione dei trattamenti fitosanitari nei vigneti e negli oliveti, incentivo produzione cereali a ciclo lungo, sostituzione della fertilizzazione minerale per quella organica, etc.

Solamente il PSR della *Catalunya* prevede la sottoscrizione di un contratto territoriale, in forma facoltativa od obbligatoria, per misure appartenenti all'asse 3. Questa *Comunidad*, a seguito dell'esperienza dei CGE, cerca di instaurare una forma contrattuale globale, che abbracci più aspetti dell'impresa agricola, in un'ottica più territoriale che settoriale, andando al di là di quanto previsto dal Quadro stesso che limita l'applicazione dei contratti alle misure degli assi 1 e 2. Le altre *Comunidades Autónomas*, si limitano ad applicare la forma contrattuale ai soli primi due assi, non andando molto oltre la semplice condizionalità, ridimensionando la portata innovatrice dei contratti.

Tab. 2.4 Forme e contenuti dei contratti territoriali nelle varie *Comunidades Autónomas*

Comunidades Autónomas	Denominazione Contratto	Misure Interessate	Caratteristiche
Catalunya	Contratto Globale d'Impresa	Sottoscrizione obbligatoria per le misure: 121, 131, 214, 215, 216, 311 Sottoscrizione facoltativa: 111, 112, 114	Contratto volto allo sviluppo della multifunzionalità dell'attività delle imprese agricole e al miglioramento della loro competitività
Asturia	Contratto Sostenibile d'impresa	Sottoscrizione facoltativa: 214	Contratto volto alla conservazione e allevamento delle specie autoctone - condizionalità
Cantabria	Contratto Territoriale d'Impresa	Sottoscrizione facoltativa: 211, 214	Agli agricoltori che sottoscrivono un contratto territoriale verrà corrisposto un aiuto maggiore del 10% nell'ambito di tali misure
Galicia	Contratto d'Impresa Sostenibile	Sottoscrizione obbligatoria: 214, 215 Sottoscrizione facoltativa: 112, 114, 121, 132, 211, 212, 216	Focus su misure agroambientali e salvaguardia benessere degli animali. Intento di integrare le misure degli Assi 1 e 2 e di snellire la burocrazia
Pais Vasco	Contratto Agroambientale d'Impresa	Sottoscrizione obbligatoria: 214 Sottoscrizione facoltativa: 111, 112, 114, 121, 123, 211, 212, 221, 225	Complementarietà fra misure degli Assi 1 e 2: incremento della competitività delle imprese ed aumento della loro sostenibilità e multifunzionalità.

Fonte: Elaborazioni proprie su dati dei PSR delle varie *Comunidades Autónomas*

Varie sono state le reazioni dei sindacati e delle organizzazioni professionali spagnoli all'introduzione dei contratti territoriali. L' *Asosación*

Agraria Jovenes Agricultores (ASAJA) sottolinea come tale strumento sia stato declassato a misura orizzontale facoltativa (e non obbligatoria) all'interno del Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale per mancata approvazione delle *Comunidades Autónomas*, in quanto strumento complicato da mettere in atto e che implica un notevole aggravio burocratico, sia per l'amministrazione pubblica sia per i beneficiari. La mancanza di esperienza nell'utilizzazione di questo strumento e l'abbandono dello stesso in Francia, Paese pioniere nel suo utilizzo, sconsigliano la sua attuazione nell'ambito dei PSR, in quanto strumento di dubbia efficacia e che implica un impegno burocratico rilevante per il beneficiario finale. Più positivo il parere della *Coordinadora de organizaciones de agricultores y ganaderos (COAG)*, secondo cui il contratto territoriale è uno strumento molto positivo, sebbene venga richiesta al Governo una sua regolamentazione precisa, visto che molte caratteristiche e competenze vengono stabilite solo a livello di *Comunidades Autónomas*, e tale discrezionalità può portare ad un ridimensionamento della portata innovatrice dei contratti. Di parere simile anche l' *Unión de pequeños agricultores (UPA)*, secondo cui i CTE possono ottimizzare ed integrare le varie misure proposte dalla nuova PAC e che, nello stesso tempo, possono giustificare e legittimare i nuovi aiuti all'agricoltura nei confronti dell'intera società. In questi contratti dovrebbero integrarsi principi di equità, trasparenza, diversità, coesione, sostenibilità ambientale e generazione di occupazione. Gli obiettivi che questo strumento dovrebbe raggiungere sono vari. In primo luogo, sensibilizzare gli agricoltori, rendendoli consci delle nuove richieste della società nei confronti del mondo dell'agricoltura, soprattutto per quanto riguarda l'ambiente, la gestione delle risorse naturali, il paesaggio, etc. In secondo luogo, i contratti territoriali devono far in modo che le amministrazioni pubbliche riconoscano chiaramente agli agricoltori e alla loro attività il carattere multifunzionale e l'importanza del ruolo che ricoprono. In terzo luogo, il carattere contrattuale di questo strumento permette di instaurare un'interazione biunivoca e di rispetto di determinati impegni nell'ambito della politica agricola, presentandosi come una via innovativa nella gestione delle politiche pubbliche ed in generale delle relazioni tra attori sociali e potere pubblico. In ultimo, questo strumento deve avere come obiettivo quello di contribuire ad una distribuzione più equa degli aiuti nel territorio.

3. UN'ANALISI QUANTITATIVA DELLA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI

Dopo aver analizzato qualitativamente i vari documenti elaborati in funzione della programmazione della politica di sviluppo rurale, in questo capitolo si vuole analizzare da un punto di vista quantitativo quale sia stata la ripartizione dei finanziamenti FEASR e del cofinanziamento, a livello sia nazionale sia regionale, nei due Paesi oggetto di analisi.

3.1. LA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI A LIVELLO EUROPEO

Il 19 dicembre 2005, il Consiglio Europeo ha ratificato le decisioni prese alcuni giorni prima circa le prospettive finanziarie 2007-2013. Tale documento stabilisce e quantifica i finanziamenti assegnati anno per anno alle varie politiche della UE, raggruppati secondo alcune rubriche di spesa. Le prospettive finanziarie 2007-2013 (Tab. 3.1) sono molto importanti in quanto per la prima volta i fondi vanno ripartiti all'interno di un'Unione Europea allargata a 27 Stati membri.

Tab. 3.1 Prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
1. Sviluppo sostenibile	51.090	52.148	53.330	54.001	54.945	56.384	57.841	379.739
<i>1a. Competitività per la crescita e l'occupazione</i>	<i>8.250</i>	<i>8.860</i>	<i>9.510</i>	<i>10.200</i>	<i>10.950</i>	<i>11.750</i>	<i>12.600</i>	<i>72120</i>
<i>1b. Coesione per la crescita e l'occupazione</i>	<i>42.840</i>	<i>43.288</i>	<i>43.820</i>	<i>43.801</i>	<i>43.995</i>	<i>44.634</i>	<i>45.241</i>	<i>307.619</i>
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali <i>tra cui Agricoltura, Pagamenti di mercato e pagamenti diretti</i>	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.245
	<i>43.120</i>	<i>42.697</i>	<i>42.279</i>	<i>41.864</i>	<i>41.453</i>	<i>41.047</i>	<i>40.645</i>	<i>293.105</i>
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
4. La UE come partner mondiale	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
5. Amministrazione	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
6. Compensazioni	419	191	190					800
Totale stanziamenti d'impegno	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.364
% RNL	1,1	1,08	1,06	1,04	1,03	1,02	1	1,045

Fonte: Documento del Consiglio Europeo 15915/05 del 19 dicembre 2005

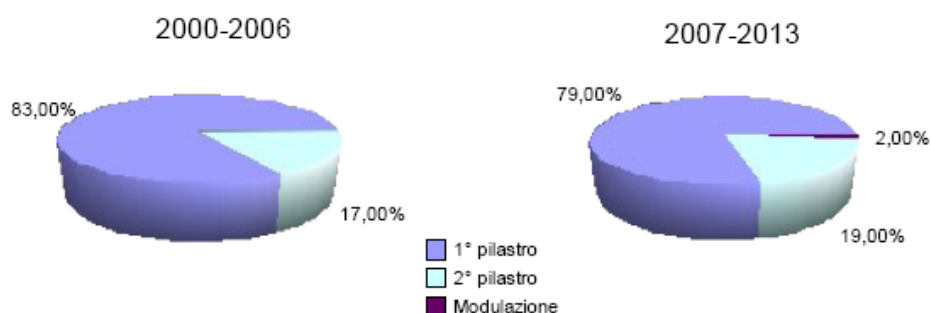
Il bilancio 2007-2013 è proporzionalmente il più basso di tutta la storia dell'Unione Europea. La spesa totale prevista è di 862.363 milioni di €, pari all'1,045% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) europeo. Nel periodo di programmazione precedente 2000-2006, il totale della spesa corrispondeva a circa l'1,15% del RNL. La proposta originaria del 2004 della Commissione si attestava intorno all'1,20% del RNL, ma a tale valore si sono opposti con fermezza alcuni Stati membri e si è riusciti a trovare un accordo solo per il valore attuale. Forti sono state le pressioni affinché tale valore fosse ridimensionato. Precedentemente all'approvazione delle prospettive finanziarie, i più importanti Paesi contribuenti netti del Nord Europa (Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria) hanno richiesto formalmente che il limite di spesa dell'Unione non superasse l'1% del RNL.

Molte sono state le critiche al compromesso raggiunto sulle prospettive finanziarie, che sottolineano come con queste decisioni si sia ripiegato verso un'Europa minimizzata, con un'evidente diminuzione delle risorse disponibili a fronte dell'ampliamento a 27 Stati membri ed agli alti obiettivi assegnati alle politiche europee. Risulta significativo l'indebolimento della coesione sociale ed economica per iniziativa di quegli Stati che più beneficeranno dell'ampliamento verso Est. In questo senso ha trionfato una visione a corto termine ed euroscettica. Il congelamento dei fondi e l'aumento del numero dei Stati membri tra cui gli stessi vanno ripartiti, ha fatto sì che molti Stati membri prima beneficiari netti, abbiano subito un taglio importante di risorse. Questo è il caso della Spagna, che ha visto fortemente ridimensionarsi i finanziamenti assegnatele nell'ambito dei vari fondi europei.

Se questa è la situazione a livello generale, la diminuzione di risorse si riscontra anche a livello di fondi destinati allo sviluppo rurale. E' significativo, inoltre, che la rubrica riguardante la PAC, passa dal tradizionale primo posto nelle voci delle prospettive finanziarie, al secondo.

Per quanto riguarda la ripartizione interna dei fondi destinati alla PAC (Fig. 3.1), sia nel periodo di programmazione passato che in quello attuale, i fondi stanziati per il secondo pilastro sono molto inferiori rispetto a quelli del primo pilastro.

Fig. 3.1 Ripartizione finanziamenti PAC tra primo e secondo pilastro



Fonte: La politica di sviluppo rurale in Europa. Un confronto tra Italia e Francia. G. Bernabei

I finanziamenti per il secondo pilastro aumentano in valore percentuale, si passa da un 17% del periodo 2000-2006 ad un 21% del totale dei fondi PAC, comprensivo della modulazione per l'attuale periodo di programmazione. Se si analizzano però gli indicatori di spesa (Tab. 3.2), rispetto a ULA, numero di imprese e SAU, la situazione cambia. La spesa per ULA diminuisce di un 31% mentre quella per numero di imprese del 41%. Rimane invece invariato il valore della spesa rapportata alla SAU.

Tab. 3.2 Confronto spesa per lo sviluppo rurale tra periodi di programmazione rispetto alcuni indicatori

Periodo di programmazione	FEASR/ULA (€)	FEASR/Imprese (€)	FEASR/SAU (€)
2000-2006	1.278	1.355	59
2007-2013	880	772	61
Variazione	-31%	-43%	+3%

Fonte: La politica di sviluppo rurale in Europa. Un confronto tra Italia e Francia. G. Bernabei

Nonostante si sia più volte sottolineata l'importanza dello sviluppo rurale e la necessità di corrispondere un congruo finanziamento a tale politica, anche in un'ottica di UE allargata a 27 Stati membri, le risorse messe a disposizione sono diminuite. In valore assoluto (Tab. 3.3) gli Stati che percepiscono più finanziamenti sono Polonia, Italia, Germania, Romania e Spagna.

Tab. 3.3 Ripartizione FEASR per Stati membri¹¹⁴

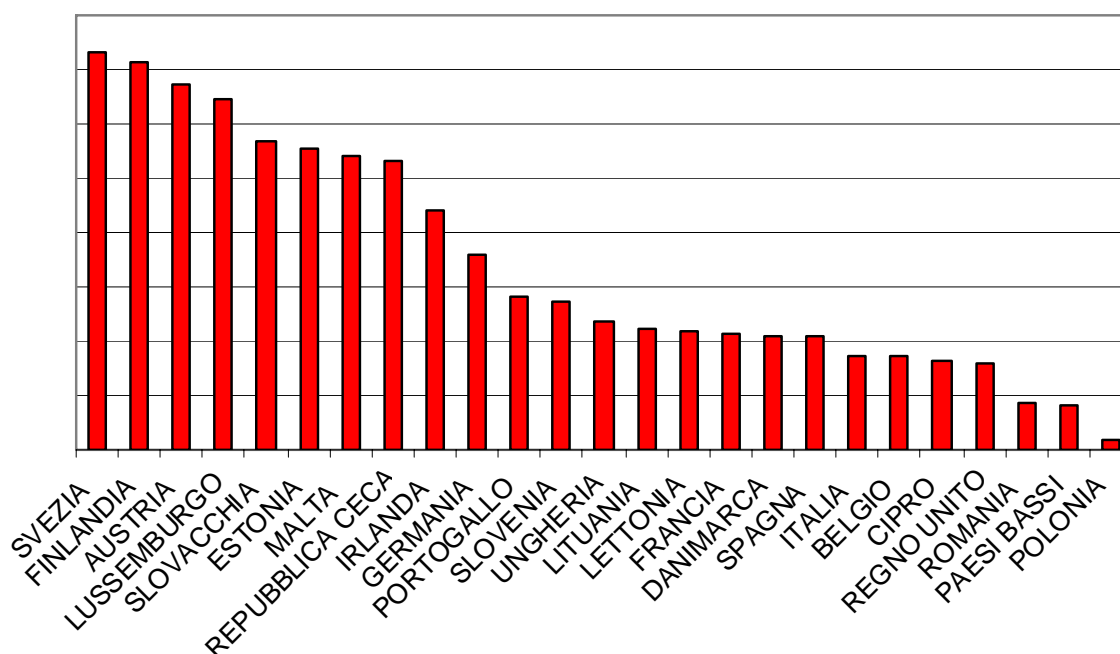
STATO	FEASR	%	FEASR/ULA	FEASR/SAU
POLONIA	13.230.038.156	15,0%	83	116
ITALIA	8.292.009.883	9,4%	862	92
GERMANIA	8.112.517.055	9,2%	1802	68
ROMANIA	8.022.504.745	9,1%	442	80
SPAGNA	7.213.917.799	8,2%	1038	41
FRANCIA	6.441.965.109	7,3%	1076	31
PORTOGALLO	3.929.325.028	4,5%	1410	147
AUSTRIA	3.911.469.992	4,4%	3358	172
UNGHERIA	3.805.843.392	4,3%	1175	93
GRECIA	3.707.304.424	4,2%	882	N.D.
REPUBBLICA CECA	2.815.506.354	3,2%	2648	111
BULGARIA	2.609.098.596	3,0%	597	N.D.
IRLANDA	2.339.914.590	2,7%	2194	78
FINLANDIA	2.079.932.907	2,4%	3560	132
SLOVACCHIA	1.969.418.078	2,2%	2848	145
REGNO UNITO	1.909.574.420	2,2%	805	16
SVEZIA	1.825.647.954	2,1%	3668	83
LITUANIA	1.743.360.093	2,0%	1124	96
LETTONIA	1.041.113.504	1,2%	1084	91
SLOVENIA	900.266.729	1,0%	1354	262
ESTONIA	714.658.855	0,8%	2767	133
PAESI BASSI	486.521.167	0,6%	400	36
DANIMARCA	444.660.796	0,5%	1051	24
BELGIO	418.610.306	0,5%	859	43
CIPRO	162.523.574	0,2%	810	893
LUSSEMBURGO	90.037.826	0,1%	3224	100
MALTA	76.633.355	0,1%	2696	1286
TOTALE	88.294.374.687	100,0%		

Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat e Commissione Europea

¹¹⁴ La SAU presa in considerazione per il calcolo dell'indice è dell'anno 2004, mentre l'ULA è dell'anno 2005

Se però si passa dall'analisi dei valori assoluti a quella del valore delle risorse assegnate in relazione alle ULA, Svezia, Finlandia e Austria sono gli Stati membri che percepiscono di più (Fig. 3.2). Divergenti le posizioni tra i Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO): Slovacchia, Estonia, e Repubblica Ceca vedono "retribuire" il proprio lavoro molto di più rispetto a Bulgaria, Romania e Polonia. Evidentemente questi Paesi percepiscono sì molti aiuti in valore assoluto, ma è elevato il numero della forza lavoro che opera nel settore primario.

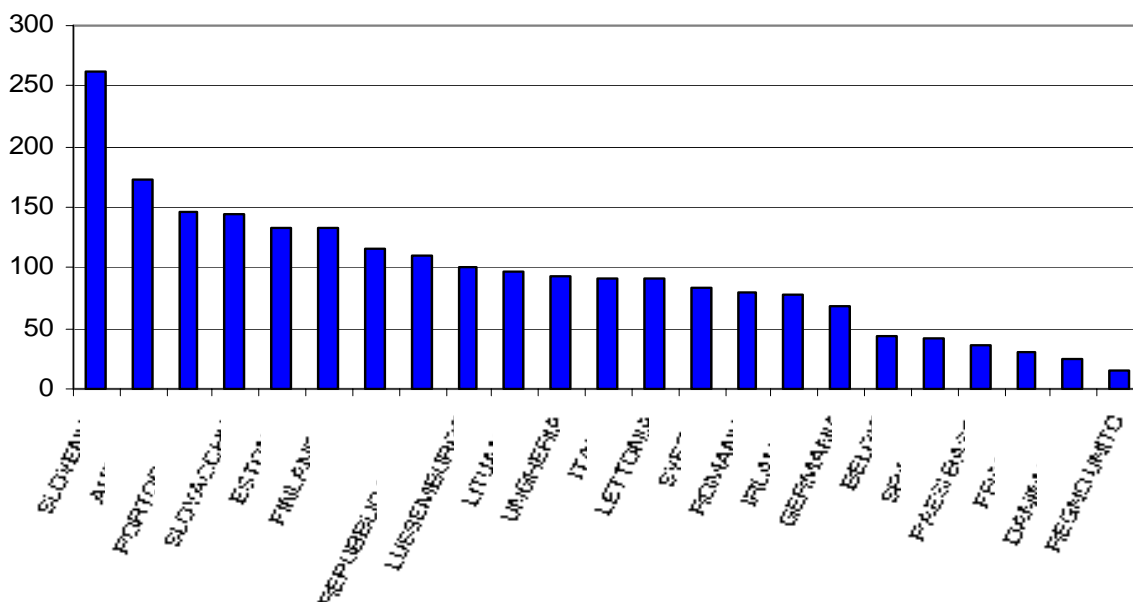
Fig. 3.2 Ripartizione FEASR/ULA per Stato membro



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat e Commissione Europea

Lo scenario cambia ancora se classifichiamo la distribuzione del FEASR in base alla SAU (Fig. 3.3).

Fig. 3.3 Ripartizione FEASR/SAU per Stato membro



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat e Commissione Europea

Dal grafico sono stati eliminati i valori di Cipro e Malta che data la loro piccolissima estensione geografica, registrano valori che si allontanano di molto dagli altri. Ai primi tre posti ci sono ora Svezia, Austria e Portogallo, che percepiscono più fondi per ettaro di superficie agricola utile. La Spagna registra un valore quasi della metà rispetto a quello italiano.

3.2. LA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI A LIVELLO NAZIONALE

L'iter burocratico che ha portato all'approvazione dei PSR e quindi della distribuzione delle risorse per Regioni, e poi per assi e misure, è stato lungo e laborioso (Fig. 3.4). Dall'approvazione del Regolamento 1698/2005, si è passati all'elaborazione degli Orientamenti Strategici Comunitari, poi alla Decisione della Commissione che ha ripartito le risorse tra gli Stati Membri, i quali poi hanno elaborato i PSN e QSN, che una volta approvati, hanno dato il via alla stesura

dei PSR, che sono stati ad oggi quasi tutti approvati dalla Commissione Europea.

Fig. 3.4 Iter burocratico per l'approvazione dei PSR



Fonte: Elaborazioni proprie

Per quanto riguarda la stesura e la presentazione dei documenti ufficiali, la Spagna è stata caratterizzata da un forte ritardo, nel momento in cui si redige questo elaborato non sono stati ancora approvati i PSR delle Isole Baleari¹¹⁵ e della Rete Rurale Nazionale, mentre quelli della *Región de Murcia*, *Castilla-La Mancha* e *Cantabria* sono stati approvati solo ad aprile 2008. Il ritardo può essere giustificato dalla procedura abbastanza laboriosa che sta dietro l'approvazione dei PSR. L'iter inizia quando la giunta della Regione o della *Comunidad Autónoma* presenta il PSR alla Commissione, compilato rispettando la modulistica predisposta dalla stessa. La Commissione dichiara in primo luogo la ricevibilità del documento, sulla base di un'analisi preliminare degli aspetti formali ed organizzativi, e poi entro sei mesi è tenuta ad esprimere un giudizio sul contenuto del PSR. In questo lasso di tempo si instaura una sorta di negoziato, in cui la Commissione comunica alla Regione o alla *Comunidad Autónoma* le eventuali modifiche da apportare. Solo al termine di questo negoziato la Commissione approva il documento. Tale approvazione viene poi tradotta nei giorni seguenti in decisione. Questo iter laborioso ha fatto sì che

¹¹⁵ Nelle tabelle che seguiranno, per la *Comunidad Autónoma* delle *Islas Baleares* verranno utilizzati i valori e la ripartizione dei fondi tratti dal PSR provvisorio, dato che quello definitivo non è ancora stato approvato nel momento in cui si redige il presente elaborato.

non solo le *Comunidades Autónomas* fossero in ritardo (Tab. 3.4), ma lo siano anche Romania, Danimarca ed alcune Regioni come Scozia e Galles.

Tab. 3.4 Date di approvazione PSR italiani e spagnoli

Regioni	Decisione finale UE	Comunidad Autónoma	Decisione finale UE
PSN – Italia	21 dic 07	PSN - Spagna	2 apr 07
		QNSR - Spagna	24 ott 07
Rete rurale naz.le	13 ago 07	Rete rurale naz.le	In corso
Rete rurale naz.le	13 ago 07	Andalucia	20 feb 08
Valle d'Aosta	18 feb 08	Aragón	20 feb 08
Piemonte	28 nov 07	Canarias	29 ott 07
Lombardia	17 ott 07	Cantabria	23 apr 08
Bolzano	12 set 07	Castilla – La Mancha	23 apr 08
Trento	15 feb 08	Castilla y León	19 dic 07
Veneto	17 ott 07	Catalunya	19 dic 07
Friuli V. Giulia	20 nov 07	Comunidad de Madrid	1 ott 07
Liguria	20 nov 07	Comunidad Foral de Navarra	20 nov 07
Emilia Romagna	12 set 07	Comunidad Valenciana	20 feb 08
Toscana	16 ott 07	Extremadura	23 apr 08
Umbria	29 nov 07	Galicia	19 dic 07
Marche	15 feb 08	Illes Balears	In corso
Lazio	15 feb 08	La Rioja	20 feb 08
Abruzzo	15 feb 08	Pais Vasco	19 dic 07
Molise	25 feb 08	Principado de Asturias	20 feb 08
Campania	20 nov 07	Región de Murcia	23 apr 08
Puglia	18 feb 08		
Basilicata	18 feb 08		
Calabria	29 nov 07		
Sicilia	18 feb 08		
Sardegna	28 nov 07		

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati MAPA.

La ripartizione delle risorse FEASR è avvenuta anche in base al numero di Regioni ad obiettivo Convergenza, alle quali vanno attribuiti fondi a partire da soglie minime stabilite dalla Commissione. Per la Spagna, su un totale di 17 *Comunidades Autonomas*, sei rientrano nell'obiettivo Convergenza, di cui due in *Phasing-out*. Per l'Italia su 21 Regioni ne rientrano nell'obiettivo Convergenza cinque, di cui una soltanto in *Phasing-Out* (Tab. 3.5, Fig. 3.5).

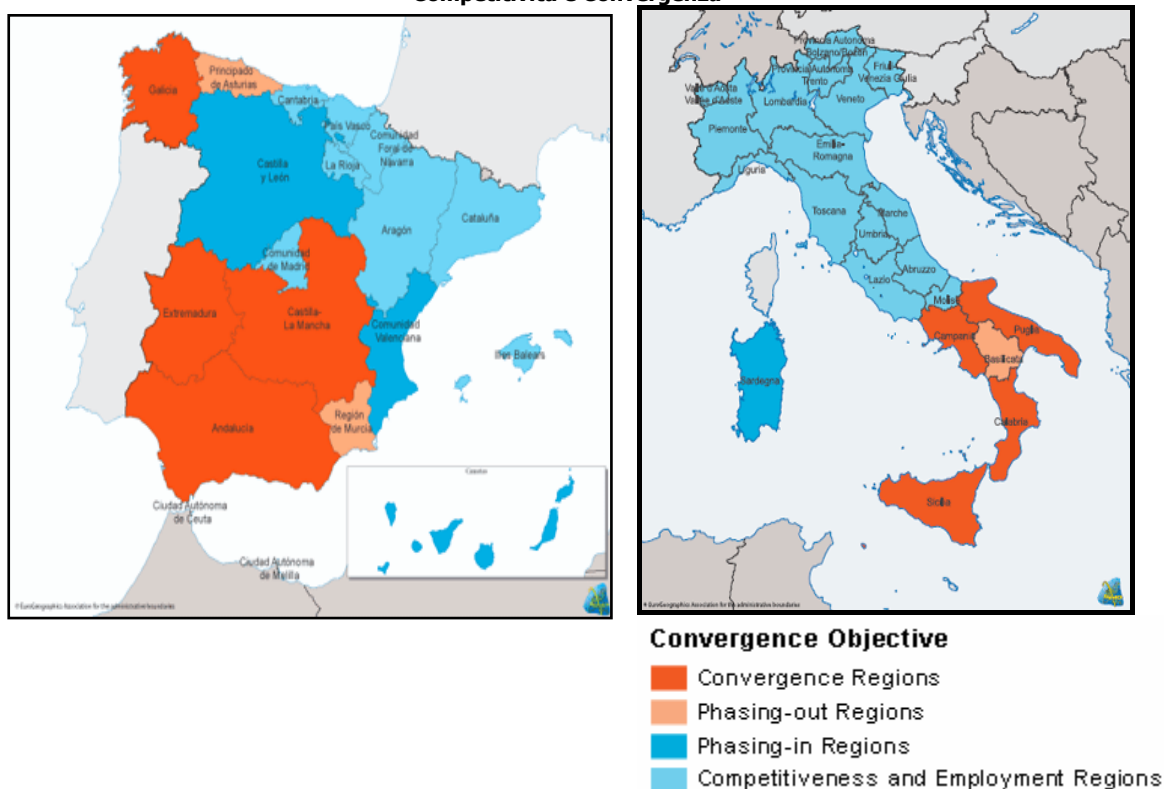
Tab. 3.5 Regioni e *Comunidades* appartenenti agli obiettivi Competitività e Convergenza

Regioni	Obiettivo Comp.tà	Obiettivo Converg.za	Comunidad Autónoma	Obiettivo Comp.tà	Obiettivo Converg.za
Valle d'Aosta	X		Andalucia		X
Piemonte	X		Aragòn	X	
Lombardia	X		Canarias	X	
Bolzano	X		Cantabria	X	
Trento	X		Castilla – La Mancha		X
Veneto	X		Castilla y León	X	
Friuli V. Giulia	X		Catalunya	X	
Liguria	X		Comunidad de Madrid	X	
Emilia Romagna	X		Comunidad Foral de Navarra	X	
Toscana	X		Comunidad Valenciana	X	
Umbria	X		Extremadura		X
Marche	X		Galicia		X
Lazio	X		Illes Balears	X	
Abruzzo	X		La Rioja	X	
Molise	X		Pais Vasco	X	
Campania		X	Principado de Asturias*		X
Puglia		X	Region de Murcia*		X
Basilicata*		X			
Calabria		X			
Sicilia		X			
Sardegna	X				
Totale	16	5	Totale	11	6

*phasing-out

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati MAPA.

Fig. 3.5 Rappresentazione grafica delle Regioni e *Comunidades Autonomas* appartenenti agli obiettivi Competitività e Convergenza



Fonte: DG Regio

Nelle tabelle che seguono sono riportate la suddivisione dei finanziamenti FEASR rispettivamente fra Regioni e fra *Comunidades Autónomas*. Il totale dei fondi a disposizione per l'Italia ammonta a 8.292,0 milioni di € e per la Spagna a 7.213,0 milioni di € (Tab 3.6 e 3.7).

La quota base viene integrata da fondi aggiuntivi derivanti dalla riforma delle OCM Tabacco e Cotone. Inoltre altri fondi sono corrisposti in base a dei debiti FEOGA Garanzia, derivanti dalla pratica dell'*over booking*. Con tale pratica, durante il periodo di programmazione precedente, gli Stati membri hanno erogato finanziamenti in quantità superiore rispetto alle loro disponibilità, grazie alla possibilità data dai precedenti regolamenti allora in vigore, di redistribuire fondi eventualmente non utilizzati dalle Regioni meno efficienti o non utilizzati nel bilancio nazionale. Le regole comunitarie affermano che tali debiti debbano essere saldati attingendo dalle risorse della programmazione successiva, ovvero quella attuale. Così facendo alcune Regioni si sono trovate

ad avere già impegnata parte del finanziamento, ancor prima che la programmazione sia iniziata. I dati riguardo i debiti FEOGA-G non sono disponibili per la Spagna.

Tab. 3.6 Ripartizione fondi FEASR tra le Regioni italiane

	Ripartizione base		Tabacco	Debiti Feoga-G	Assegnazione	
	Meuro	%	Meuro	Meuro	Meuro	%
Piemonte	367,2	4,93		27,3	394,5	4,76
Valle d'Aosta	45,4	0,61		6,8	52,2	0,63
Lombardia	370,9	4,98		25,1	395,9	4,78
Bolzano	123,9	1,66		13,7	137,6	1,66
Trento	92,0	1,23		8,6	100,7	1,21
Veneto	304,8	4,09	83,1	14,6	402,5	4,85
Friuli V. Giulia	103,3	1,39		5,5	108,8	1,31
Liguria	99,6	1,34		6,4	106,0	1,28
Emilia Romagna	388,5	5,21		22,8	411,3	4,96
Toscana	335,6	4,50	21,9	11,7	369,2	4,45
Umbria	183,8	2,47	131,0	19,7	334,4	4,03
Marche	189,7	2,55		12,6	202,3	2,44
Lazio	263,2	3,53	17,3	8,0	288,4	3,48
Abruzzo	147,1	1,97	13,9	7,9	168,9	2,04
Molise	83,1	1,12		2,7	85,8	1,03
Campania	848,4	11,39	215,2	18,7	1.082,3	13,05
Puglia	818,0	10,98	19,2	14,1	851,3	10,27
Basilicata	355,5	4,77		17,1	372,7	4,49
Calabria	606,8	8,14		16,6	623,3	7,52
Sicilia	1.182,3	15,87		28,9	1.211,2	14,61
Sardegna	542,4	7,28		8,8	551,3	6,65
Totale						
Competitività	3.640,4	48,86	267,1	202,2	4.109,7	49,56
Totale Convergenza	3.811,0	51,14	234,4	95,4	4.140,8	49,94
Totale PSN					8.250,6	99,50
Rete Rurale Nazionale					41,5	0,50
Totale ITALIA	7.451,5	100,00	501,5	297,6	8.292,0	100,00

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa"

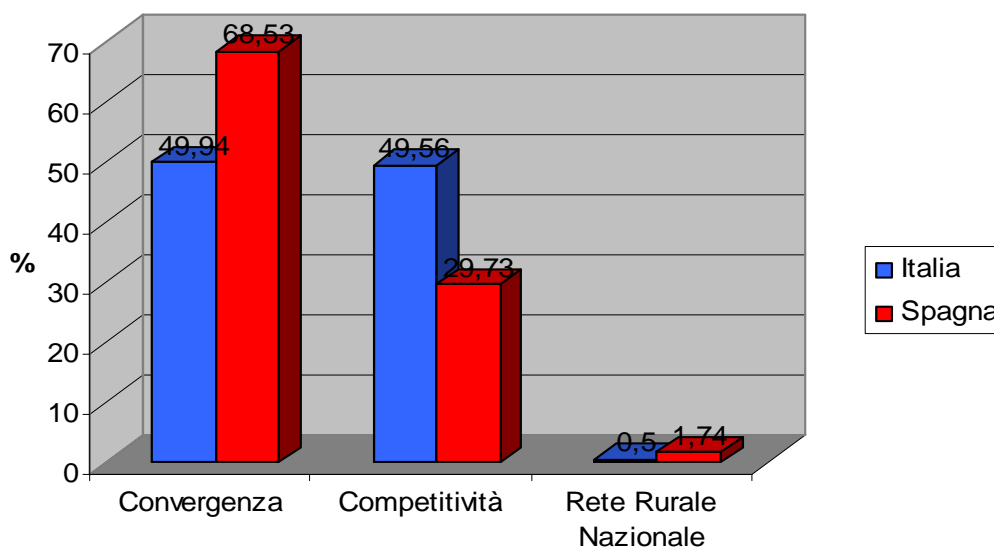
Tab.3.7 Ripartizione fondi FEASR tre le *Comunidades Autónomas* spagnole

	Ripartizione base		Tabacco	Cotone	Assegnazione	
	Meuro	%	Meuro	Meuro	Meuro	%
Andalucía	1.837,0	26,69	16,38	28,36	1.881,7	26,08
Aragón	402,5	5,85			402,5	5,58
Canarias	153,3	2,23	0,01		153,3	2,12
Cantabria	75,7	1,10			75,7	1,05
Castilla – La Mancha	922,3	13,40	2,11		924,4	12,81
Castilla y León	720,3	10,47	2,63		722,9	10,02
Catalunya	272,6	3,96			272,6	3,78
Comunidad de Madrid	69,6	1,01			69,6	0,96
Comunidad Foral de Navarra	111,6	1,62	0,68		112,3	1,56
Comunidad Valenciana	161,7	2,35			161,7	2,24
Extremadura	625,5	9,09	154,37		779,8	10,81
Galicia	856,6	12,44			856,6	11,87
Illes Balears	44,9	0,65			44,9	0,62
La Rioja	51,1	0,74			51,1	0,71
Pais Vasco	78,0	1,13	0,12		78,1	1,08
Principado de Asturias	295,1	4,29			295,1	4,09
Región de Murcia	205,1	2,98		0,84	206,0	2,86
Totale Competitività	2.141,3	31,11	3,44	0,0	2.144,7	29,73
Totale Convergenza	4.714,5	68,89	172,86	29,2	4.943,6	68,53
Totale PSN					7.088,3	98,26
Rete Rurale Nazionale					125,6	1,74
Totale SPAGNA	6.882,2	100,00	176,3	29,2	7.213,7	100,00

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati MAPA e PSR

Da un primo confronto emerge come la Spagna abbia deciso di riservare una percentuale molto più cospicua dei fondi alle proprie *Comunidades Autónomas* rientranti nell'obiettivo Convergenza, di quanto abbia fatto l'Italia (Fig. 3.6).

Fig. 3.6 Ripartizione FEASR tra Regioni Convergenza e Competitività in Italia e Spagna



Fonte: Elaborazioni proprie

La Decisione della Commissione 2007/383 che stabilisce la ripartizione dei fondi FEASR tra gli Stati membri per ciascun anno di programmazione¹¹⁶, impone un quantitativo minimo da riservare alle regioni Convergenza. Per l'Italia tale valore ammonta al 40% dei fondi assegnatele (3.341.091.825 €), per la Spagna ammonta al 44% (3.178.127.204 €). L'Italia si discosta quindi di poco rispetto al minimo impostole dalla Commissione, mentre la Spagna va ben al di là di questa soglia, assegnando un peso molto maggiore alle *Comunidades Convergenza*. Tale decisione può essere stata presa per ovviare al taglio di risorse che ha subito questo Paese, decidendo così di tutelare le *Comunidades Autónomas* con problematiche maggiori.

Inoltre, il 71,59% dei finanziamenti FEASR in Spagna è ripartito tra sole 5 *Comunidades Autónomas*: *Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura* e *Galicia*. La distribuzione dei fondi FEASR è, invece, più equilibrata per quanto concerne l'Italia. Per quanto riguarda il finanziamento

¹¹⁶ Decisione della Commissione del 1° giugno 2007 che modifica la decisione 2006/636/CE recante fissazione della ripartizione annuale per Stato membro del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2012.

alla Rete Rurale Nazionale, la Spagna le riserva il triplo delle risorse, circa 125 milioni di € contro i 41,5 milioni di € dell'Italia.

E' significativo anche confrontare i finanziamenti che le varie Regioni e *Comunidades* hanno ricevuto rispetto al periodo di programmazione precedente (Tab.3.8).

Tab. 3.8 Confronto ripartizione FEASR tra i due periodi di programmazione in Italia

Regioni	2007-2013		2000-2006		Variazione
	Milioni €	%	Milioni €	%	%
Valle d'Aosta	52,2	0,6	46,4	0,6	12,5
Piemonte	394,5	4,8	375,2	4,6	5,1
Lombardia	395,9	4,8	344,6	4,3	14,9
Bolzano	137,6	1,7	126,6	1,6	8,7
Trento	100,7	1,2	94	1,2	7,1
Veneto	402,5	4,9	311,5	3,8	29,2
Friuli V. Giulia	108,8	1,3	105,5	1,3	3,1
Liguria	106	1,3	92,6	1,1	14,5
Emilia Romagna	411,3	5,0	397	4,9	3,6
Toscana	369,2	4,5	343	4,2	7,6
Umbria	334,4	4,1	187,9	2,3	78,0
Marche	202,3	2,5	193,9	2,4	4,3
Lazio	288,4	3,5	268,9	3,3	7,3
Abruzzo	168,9	2,0	150,3	1,9	12,4
Molise	85,8	1,0	84,9	1,0	1,1
Campania	1.082,3	13,1	939	11,6	15,3
Puglia	851,3	10,3	905,3	11,2	-6,0
Basilicata	372,7	4,5	393,5	4,9	-5,3
Calabria	623,3	7,6	671,5	8,3	-7,2
Sicilia	1.211,2	14,7	1.308,4	16,2	-7,4
Sardegna	551,3	6,7	748,2	9,2	-26,3
Italia	8.250,6	100,0	8.088,2	100,0	2,0
Convergenza	4.140,8	50,2	4.217,7	52,1	-1,8
Competitività	4.109,8	49,8	3.870,5	47,9	6,2

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati MAPA.

Nel complesso la Regione italiana che perde più fondi è la Sardegna, che si trova penalizzata dall'esser uscita dall'ex-obiettivo 1, ed è ora classificata come obiettivo Competitività.

Se si analizzano i segni meno, questi appartengono tutti alle Regioni Convergenza, che subiscono tutte variazioni negative, ad eccezione della Campania, che grazie ai fondi dell'OCM Tabacco, riesce ad aumentare di un 15% le sue risorse, rispetto al periodo di programmazione passato. Crescono invece tutte le Regioni Competitività, con una media del 6,2%, con il picco massimo dell'Umbria, che grazie ai finanziamenti dell'OCM Tabacco ottiene un +78,0%.

A livello aggregato l'Italia ha una dotazione finanziaria maggiore, rispetto al periodo di programmazione 2000-2006 del 2%, anche se sembrano beneficiarne di più le Regioni Competitività rispetto a quelle Convergenza.

Per quanto riguarda la Spagna, occorre fare un distinguo. I dati ottenuti dal Ministero dell'Agricoltura non permettono di distinguere in maniera netta i finanziamenti assegnati alle singole *Comunidades Autónomas* nel periodo di programmazione precedente. Nello specifico, alle *Comunidades Autónomas* è stato assegnato nello scorso periodo, un ammontare determinato. A tale ammontare sono stati aggiunti finanziamenti ulteriori, raggruppati sotto la categoria di Programmi Orizzontali di Sviluppo Rurale per le Misure di Accompagnamento, rivolto a tutte le *Comunidades* tranne *Pais Vasco* e *Navarra*, che beneficiano di una ripartizione differente a causa del loro carattere giuridico particolare. I dati per questi fondi sono disponibili al momento solo a livello di aggregato, divisi in Obiettivo 1 e fuori Obiettivo 1, che possono essere confrontati con gli obiettivi Convergenza e Competitività. Per questa ragione i dati sono scissi in due tabelle.

La prima tabella (Tab. 3.9) non considera l'ammontare dei fondi destinati ai Programmi Orizzontali 2000-2006, quindi sottostima i valori della programmazione passata, e nonostante questo, quasi tutte le *Comunidades* si ritrovano con variazioni negative riguardo la quantità di fondi assegnati per l'attuale settennato, ad eccezione di *Andalucía*, *Cantabria*, *Castilla-La Mancha*, *Extremadura*, *Principado de Asturias* e *Región de Murcia*. La *Comunidad Valenciana* vede diminuire drasticamente i fondi assegnatele, a causa di una dinamica simile a quella della Sardegna, cioè per l'uscita dall'ex-Obiettivo 1.

Tab. 3.9 Confronto ripartizione FEASR fra i due periodo di programmazione in Spagna

Comunidades Autónomas	2007-2013		2000-2006		Variazione
	Milioni €	%	Milioni €	%	%
Andalucía	1.881,7	26,5	1.173,7	17,5	37,6
Aragón	402,5	5,7	471,6	7,0	-17,2
Canarias	153,3	2,2	221,8	3,3	-44,7
Cantabria	75,7	1,1	74,0	1,1	2,3
Castilla – La Mancha	924,4	13,0	671,0	10,0	27,4
Castilla y León	722,9	10,2	1.099,6	16,4	-52,1
Catalunya	272,6	3,8	371,9	5,5	-36,4
Comunidad de Madrid	69,6	1,0	86,9	1,3	-24,9
Comunidad Foral de Navarra	112,3	1,6	173,5	2,6	-54,5
Comunidad Valenciana	161,7	2,3	372,3	5,5	-130,2
Extremadura	779,8	11,0	443,2	6,6	43,2
Galicia	856,6	12,1	877,2	13,1	-2,4
Illes Balears	44,9	0,6	53,4	0,8	-19,0
La Rioja	51,1	0,7	41,0	0,6	19,8
Pais Vasco	78,1	1,1	127,2	1,9	-62,8
Principado de Asturias	295,1	4,2	256,3	3,8	13,2
Región de Murcia	206,0	2,9	195,2	2,9	5,2
Spagna	7.088,3	100,0	6.709,8	100,0	5,6

Fonte: Elaborazioni proprie su dati MAPA

Se si analizzano i dati a livello aggregato di *Comunidades Autónomas* Competitività e Convergenza, la perdita di fondi da parte della Spagna emerge ancora più forte (Tab. 3.10). Nel complesso la Spagna vede assegnate un 20,6% di risorse in meno rispetto al periodo di programmazione passato. Le *Comunidades Autónomas* Competitività perdono il 36% dei fondi, mentre la variazione delle *Comunidades Autónomas* Convergenza è più contenuta (-12%), anche grazie alla ripartizione dei fondi FEASR a loro vantaggio, come visto precedentemente.

Tab 3.10 Confronto finanziamenti nei due periodi di programmazione, includendo i valore assegnati tramite i Programmi Orizzontali

	2007-2013		2000-2006		Variazione
	Milioni €	%	Milioni €	%	%
Spagna	7.088,3		6.709,8		5,6
Programa horizontal de desarrollo rural para las medidas acompañamento (FEOGA-G) - REGIONI OB. 1			1.923,7		
Programa horizontal de desarrollo rural para las medidas acompañamento (FEOGA-G) - REGIONI FUORI OB. 1			299,1		
Totale Spagna	7.088,3	100,0	8.932,6	100	-20,6
Convergenza	4.943,6	69,7	5.540,4	62,0	-12,0
Competitività	2.144,7	30,3	3.392,2	38,0	-36,8

Fonte: Elaborazioni proprie su dati MAPA

Una volta determinata a livello nazionale la ripartizione dei fondi, le Regioni decidono quante risorse stanziare per il cofinanziamento della politica di sviluppo rurale (Tab 3.11). Così in Italia i fondi a disposizione dello sviluppo rurale passano a 16.604 milioni di €, di cui il FEASR rappresenta il 49,7%. Per quanto riguarda le Regioni Competitività le risorse ammontano a 9.403 milioni di €, in cui la quota FEASR rappresenta il 43,7%, mentre per quelle Convergenza l'ammontare complessivo è 7.201 milioni di €, di cui la quota FEASR rappresenta il 57,5%. Le Regioni Competitività compensano in parte la minor quota di finanziamenti FEASR con un maggiore cofinanziamento.

Tab. 3.11 Finanziamento allo sviluppo rurale per Regione

Regioni	FEASR	Cofinanz.to	Totale	FEASR/Totale
Val d'Aosta	52	66	119	44,0%
Piemonte	395	502	897	44,0%
Lombardia	396	504	900	44,0%
Bolzano	138	175	313	44,0%
Trento	101	155	256	39,3%
Veneto	402	512	915	44,0%
Friuli V.G.	109	138	247	44,0%
Liguria	106	171	277	38,3%
Emilia Romagna	411	523	935	44,0%
Toscana	369	470	839	44,0%
Umbria	334	426	760	44,0%
Marche	202	258	460	44,0%
Lazio	288	367	655	44,0%
Abruzzo	169	215	384	44,0%
Molise	86	109	195	44,0%
Campania	1.082	800	1.882	57,5%
Puglia	851	629	1.481	57,5%
Basilicata	373	275	648	57,5%
Calabria	623	461	1.084	57,5%
Sicilia	1.211	895	2.106	57,5%
Sardegna	551	702	1.253	44,0%
Italia	8.251	8.354	16.604	49,7%
- Competitività	4.110	5.293	9.403	43,7%
- Convergenza	4.141	3.061	7.201	57,5%

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa"

Sia per l'Italia che per la Spagna i valori del totale del FEASR e del cofinanziamento circa si eguagliano. Infatti in Italia il FEASR rappresenta il 49,7% del finanziamento totale ed in Spagna il 51% (Tab. 3.12).

Emergono differenze, però, a livello di ripartizione dei fondi fra *Comuniades* Convergenza e Competitività. Le *Comuniades* Competitività sono quelle in cui il peso del cofinanziamento sul totale dei fondi stanziati, è maggiore. La quota FEASR supera di poco il 35,3%. Queste *Comuniades* sono state fortemente penalizzate nella distribuzione dei fondi FEASR, che sono nettamente a favore delle *Comuniades* Convergenza, e per ovviare a questa

situazione hanno puntato molto sul cofinanziamento regionale. Agli estremi troviamo l'*Andalucía* che vede finanziato i $\frac{3}{4}$ delle risorse a sua disposizione dal FEASR, contro il 25% de *La Rioja*.

Tab. 3.12 Finanziamento allo sviluppo rurale per Comunidad Autonoma

Comunidades Autonomas	FEASR	Cofinanz.to	Totale	FEASR/Totale
Andalucia	1.882	683	2.565	73,4%
Aragón	402	692	1.094	36,8%
Canarias	153	177	331	46,4%
Cantabria	76	76	151	50,0%
Castilla – La Mancha	924	717	1.641	56,3%
Castilla y León	723	1.115	1.838	39,3%
Catalunya	273	744	1.017	26,8%
Comunidad de Madrid	70	162	232	30,0%
Comunidad Foral de Navarra	112	213	325	34,5%
Comunidad Valenciana	162	325	486	33,3%
Extremadura	780	408	1.188	65,6%
Galicia	856	632	1.488	57,6%
Illes Balears	45	81	126	35,5%
La Rioja	51	150	201	25,4%
Pais Vasco	78	202	280	27,9%
Principado de Asturias	295	118	414	71,4%
Región de Murcia	206	182	388	53,0%
Spagna	7.088	6.679	13.767	51,5%
- Convergenza	4.944	2.741	7.684	64,3%
- Competitività	2.145	3.938	6.082	35,3%

Fonte: Elaborazioni proprie su dati MAPA.

Una volta confrontati i valori assoluti e relativi delle quote FEASR e del cofinanziamento, è interessante andare ad analizzare questi valori utilizzando alcuni indicatori dell'attività agricola, in modo da poter ottenere un quadro più significativo che consenta di rapportare i numeri del finanziamento a quelli delle caratteristiche delle attività rurali di Spagna ed Italia.

Nelle tabelle che seguono (Tab 3.13 e 3.14) sono stati rapportati i valori medi annuali del finanziamento allo sviluppo rurale (FEASR+cofinanziamento) ad alcuni indicatori, quali le Unità di Lavoro Annuali, la Superficie Agricola Utile, il valore aggiunto dell'attività agricola ed il numero delle aziende agricole.

Tab. 3.13 Ripartizione spesa per sviluppo rurale in base ad alcuni indicatori

Regioni	Spesa PSR annuale / ULA (€/ULA/anni)		Spesa PSR annuale / Valore aggiunto (%)		Spesa PSR annuale / SAU (€/ha/anni)		Spesa PSR annuale / aziende agricole (€/n/anni)	
	€	It=100	%	It=100	€	It=100	€	It=100
	Valle d'Aosta	6.521	350	42,6%	557	313	173	3.326
Piemonte	1.745	94	6,6%	87	119	66	1.581	131
Lombardia	1.160	62	3,5%	45	131	72	2.097	173
Bolzano	2.189	117	9,8%	128	161	89	2.058	170
Trento	2.632	141	9,7%	126	244	135	1.407	116
Veneto	1.279	69	4,5%	59	157	87	897	74
Friuli V. Giulia	1.535	82	6,1%	79	161	89	1.396	115
Liguria	1.946	104	5,8%	75	785	434	1.401	116
Emilia Romagna	1.173	63	4,0%	53	124	69	1.529	127
Toscana	2.228	119	8,7%	113	148	82	1.335	110
Umbria	6.872	368	25,5%	333	301	166	2.497	207
Marche	2.488	133	8,7%	113	128	71	1.182	98
Lazio	1.414	76	5,7%	74	129	71	717	59
Abruzzo	1.725	92	6,5%	84	131	73	881	73
Molise	3.201	172	13,7%	179	130	72	1.019	84
Campania	2.213	119	11,4%	148	477	264	1.562	129
Puglia	1.417	76	7,2%	94	165	91	745	62
Basilicata	4.822	259	20,8%	272	167	92	1.243	103
Calabria	1.453	78	9,5%	124	284	157	950	79
Sicilia	2.143	115	9,4%	123	237	131	1.029	85
Sardegna	3.469	186	15,6%	204	155	86	2.084	172
ITALIA	1.865	100	7,7%	100	181	100	1.209	100
Convergenza	2.501	134	12,7%	166	319	176	1.362	113
Competitività	1.400	75	5,0%	66	116	64	1.054	87

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati MAPA.

In Italia, fatto 100 la spesa media annua dei PSR su ULA, emergono i valori di Umbria, Valle d'Aosta e Basilicata che vedono retribuire circa tre volte tanto la propria forza lavoro rispetto alla media nazionale. Per quanto riguarda la SAU, invece, le Regioni che percepiscono più finanziamenti per ettaro sono Valle d'Aosta, Basilicata e Sardegna, che ricevono più del doppio rispetto alla media nazionale. Se si analizza il peso percentuale del finanziamento allo sviluppo rurale rispetto al valore aggiunto del settore primario, le Regioni con valori consistentemente maggiori rispetto alla media nazionale sono Liguria e Campania. In ultimo se si calcola quanto riceve di finanziamenti in media un'azienda agricola, le Regioni con valori doppi rispetto alla media nazionale sono Valle d'Aosta e Toscana.

Si può ripetere lo stesso ragionamento anche per la Spagna. Così si evince che per quanto riguarda il rapporto spesa PSR su ULA, le *Comunidades* con valori nettamente maggiori rispetto alla media sono la *Comunidad de Madrid* e *Aragón*. Il rapporto della spesa sul valore aggiunto è maggiore alla media nazionale in particolar modo nel *Principado de Asturias* ed in *Galicia*.

Mentre le *Comunidades* che percepiscono di più per ettaro di superficie agricola utilizzata sono le *Canarias* e la *Galicia*. Le *Comunidades* che percepiscono più finanziamenti per azienda agricola sono *Aragón* e *Comunidad de Madrid*.

Questi dati consentono di riportare i valori assoluti dei finanziamenti alla dimensione reale del settore agricolo e rurale delle Regioni a cui si riferiscono. Per esempio Regioni come Valle d'Aosta o la Comunidad de Madrid, sebbene in valore assoluto non siano quelle che percepiscono più fondi, quando questi poi vengono rapportati alle dimensioni del settore agricolo, quali la superficie agricola utilizzata o la forza lavoro impiegata, si posizionano ai primi posti della classifica.

Se si confrontano i dati di Italia e Spagna si possono trarre alcune considerazioni (Tab. 3.15). In primo luogo la spesa per unità di lavoro annuale è minore in Italia rispetto alla Spagna, lo stesso vale per il valore aggiunto e per la spesa per azienda, nonostante l'Italia abbia un numero molto maggiore di imprese agricole. In compenso l'Italia ha una spesa maggiore per SAU, anche dovuta al fatto che l'estensione territoriale della Spagna è nettamente maggiore.

A livello di differenze tra Regioni Competitività e Convergenza, in Spagna la distribuzione sembra più equa, visto che la quantità di fondi assegnati quasi si equivale. In Italia, invece, i valori degli indicatori differiscono molto di più tra Competitività e Convergenza. A livello di Regioni Competitività, le *Comunidades Autónomas* percepiscono più fondi per ULA, SAU e numero di imprese rispetto

alle omonime italiane. Specularmente in Italia le regioni Convergenza hanno valori maggiori degli indicatori rispetto alle Regioni spagnole rientranti nella medesima categoria.

Tab. 3.14 Ripartizione spesa per sviluppo rurale in base ad alcuni indicatori in Spagna

Comunidad Autónoma	Spesa PSR annuale / ULA (€/ULA/anni)		Spesa PSR annuale / Valore aggiunto (%)		Spesa PSR annuale / SAU (€/ha/anni)		Spesa PSR annuale / aziende agricole (€/n/anni)	
	€ Es=100	% Es=100	€ Es=100	% Es=100	€ Es=100	% Es=100	€ Es=100	% Es=100
Andalucía	1.271	62,2	5,0	40	74	52	991	72
Aragón	3.375	165,1	11,8	94	63	45	1.954	142
Canarias	992	48,5	11,3	91	609	429	1.267	92
Cantabria	1.281	62,6	14,6	117	78	55	1.172	85
Castilla – La Mancha	2.512	122,9	10,1	81	51	36	1.186	86
Castilla y León	2.603	127,3	9,3	75	45	32	1.497	109
Catalunya	1.920	93,9	7,4	59	126	89	1.866	136
Comunidad de Madrid	4.054	198,3	14,7	117	88	62	1.956	142
Comunidad Foral de Navarra	2.827	138,3	9,7	78	77	54	1.830	133
Comunidad Valenciana	821	40,1	3,8	31	93	66	305	22
Extremadura	2.481	121,3	12,6	101	58	41	1.531	111
Galicia	1.098	53,7	24,6	197	305	215	787	57
Illes Balears	1.370	67,0	8,2	66	81	57	912	66
La Rioja	2.195	107,4	8,1	65	120	84	1.479	107
Pais Vasco	1.414	69,2	15,1	121	154	109	1.002	73
Principado de Asturias	1.468	71,8	28,0	225	125	88	1.358	99
Región de Murcia	1.031	50,4	5,4	43	121	86	925	67
SPAGNA	2.045	100,0	12,5	100	142	100	1.376	100
Convergenza	1.972	96,5	14,6	117	135	95	1.356	99
Competitività	2.077	101,6	10,4	83	140	98	1.385	101

Fonte: elaborazioni proprio su dati MAPA e "Instituto Nacional de Estadística"

Tab. 3.15 Confronto della spesa per lo sviluppo rurale relative ad alcuni indicatori tra Spagna ed Italia

Regioni	Spesa PSR annuale / ULA (€/ULA/anni)	Spesa PSR annuale / Valore aggiunto (%)	Spesa PSR annuale / SAU (€/ha/anni)	Spesa PSR annuale / aziende agricole (€/n/anni)
ITALIA	1.865	7,7%	181	1.209
-Convergenza	2.501	12,7%	319	1.362
-Competitività	1.400	5,0%	116	1.054
SPAGNA	2.045	12,5%	142	1.376
-Convergenza	1.972	14,6%	135	1.356
-Competitività	2.077	10,4%	140	1.385
DIFFERENZE ITA-SPA	-212	-4,8%	39	-167

Fonte: Elaborazioni proprie

3.3. LA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI PER ASSI E MISURE

Analizzando i PSR in dettaglio, si può classificare la spesa di ciascuna Regione/*Comunidad* in base agli Assi previsti dal Regolamento (Tab. 3.16 e 3.17).

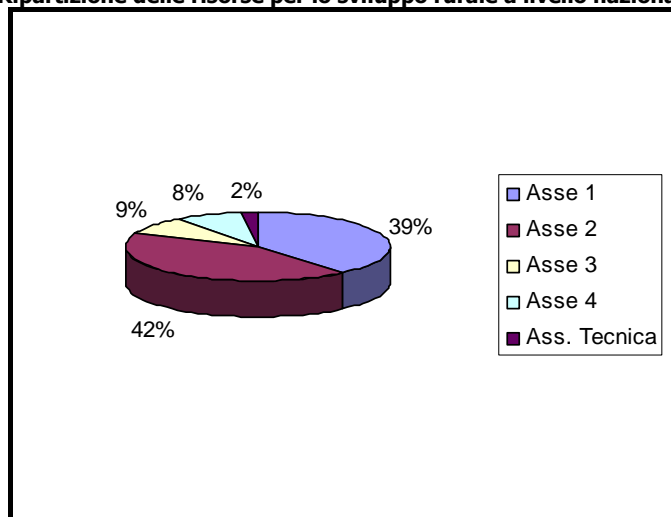
Tab. 3.16 Ripartizione dei fondi (FEASR+cofinanziamento) per assi in Italia

Regione	ASSE 1		ASSE 2		ASSE 3		ASSE 4		Assist tecn		TOTALE	
	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%
Val d'Aosta	12	10	82	69	12	10	9	7	3	3	119	100
Piemonte	342	38	399	45	66	7	58	7	30	3	897	100
Lombardia	292	32	465	52	81	9	36	4	27	3	900	100
Bolzano	75	24	194	62	28	9	16	5	0	0	313	100
Trento	87	34	121	47	30	12	17	7	1	0	256	100
Veneto	403	44	338	37	46	5	101	11	27	3	915	100
Friuli V.G.	106	43	91	37	25	10	16	7	9	3	247	100
Liguria	144	52	56	20	15	6	54	20	7	3	277	100
Emilia Romagna	383	41	397	42	98	10	48	5	9	1	935	100
Toscana	323	38	336	40	88	11	84	10	8	1	839	100
Umbria	304	40	327	43	68	9	38	5	23	3	760	100
Marche	194	42	178	39	41	9	28	6	18	4	460	100
Lazio	308	47	209	32	74	11	39	6	25	4	655	100
Abruzzo	165	43	142	37	42	11	19	5	15	4	384	100
Molise	86	44	66	34	28	14	10	5	6	3	195	100
Campania	753	40	678	36	282	15	94	5	75	4	1882	100
Puglia	598	40	519	35	40	3	279	19	44	3	1481	100
Basilicata	172	26	350	54	65	10	39	6	23	3	648	100
Calabria	444	41	444	41	108	10	65	6	22	2	1084	100
Sicilia	892	42	887	42	159	8	126	6	42	2	2106	100
Sardegna	351	28	702	56	18	1	170	14	13	1	1253	100
Italia	6.435	39	6981	42	1.414	9	1.346	8	428	2	16.604	100
Competitività	3.575	38	4104	44	760	8	743	8	222	2	9.403	100
Convergenza	2.860	40	2878	40	654	9	603	8	206	3	7.201	100

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa"

La ripartizione finale, che emerge a livello nazionale per l'Italia, vede assegnato all'Asse 1 il 39% dei fondi totali, all'Asse 2 il 42%, all'Asse 3 il 9%, all'Asse 4 l'8% ed all'Assistenza Tecnica il 2% (Fig. 3.7).

Fig. 3.7 Ripartizione delle risorse per lo sviluppo rurale a livello nazionale in Italia



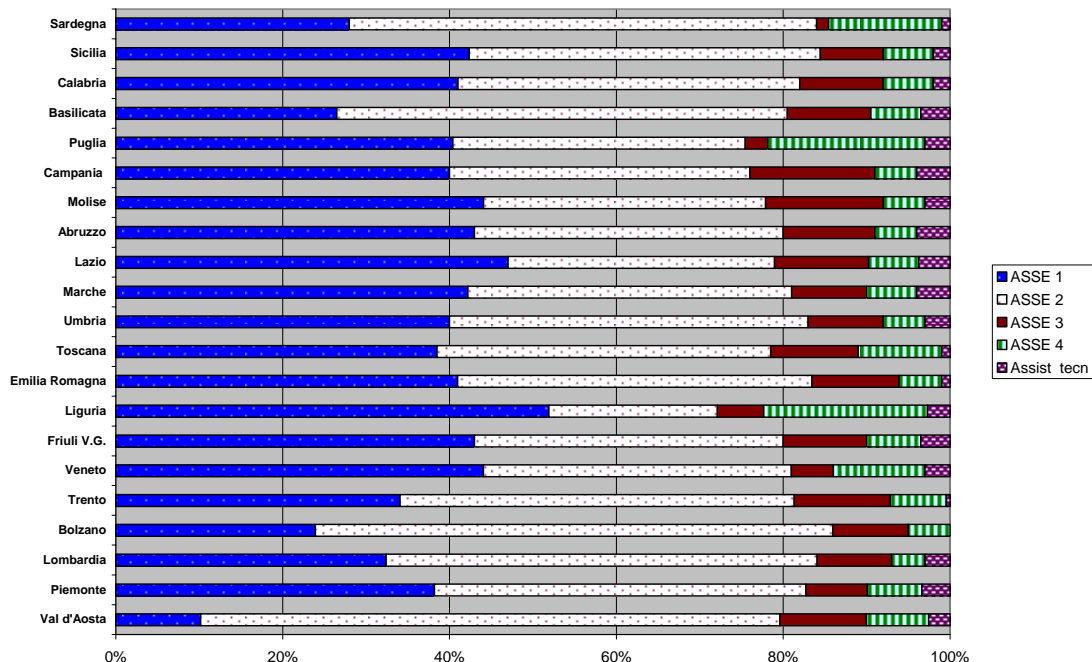
Fonte: Elaborazioni proprie

La ripartizione rimane pressoché con le stesse proporzioni anche a livello di Regioni Convergenza e Competitività.

Le Regioni che investono di più nel primo asse, quello della competitività, sono la Liguria, il Veneto ed il Molise. Per quanto riguarda il secondo asse, quello ambientale e della sostenibilità, emergono in particolar modo, per percentuale investita, la Valle d'Aosta e la Sardegna. Le Regioni che investono di più nell'Asse 3, quello della diversificazione delle attività, sono Campania e Molise (Fig. 3.8).

Particolarmente significative sono invece le percentuali assegnate all'Asse 4 da Liguria, Puglia, Sardegna, Veneto e Toscana rispetto al valore medio nazionale.

Fig.3.8 Rappresentazione grafica della distribuzione degli aiuti per asse nelle varie Regioni italiane.



Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa"

La ripartizione dei fondi su base regionale riflette le caratteristiche specifiche di ciascuna Regione e le problematiche che devono essere affrontate.

Un aspetto comune comunque è quello del prevalere assoluto dei primi due assi che, in quasi tutte le Regioni, si accaparrano intorno all'80% dei finanziamenti totali. Si può vedere, infatti, come nel grafico solamente in poche Regioni la somma degli ultimi tre assi supera l'ultimo quinto di grafico.

Tab. 3.17 Distribuzione dei finanziamenti (FEASR+cofinanziamento) per asse in Spagna

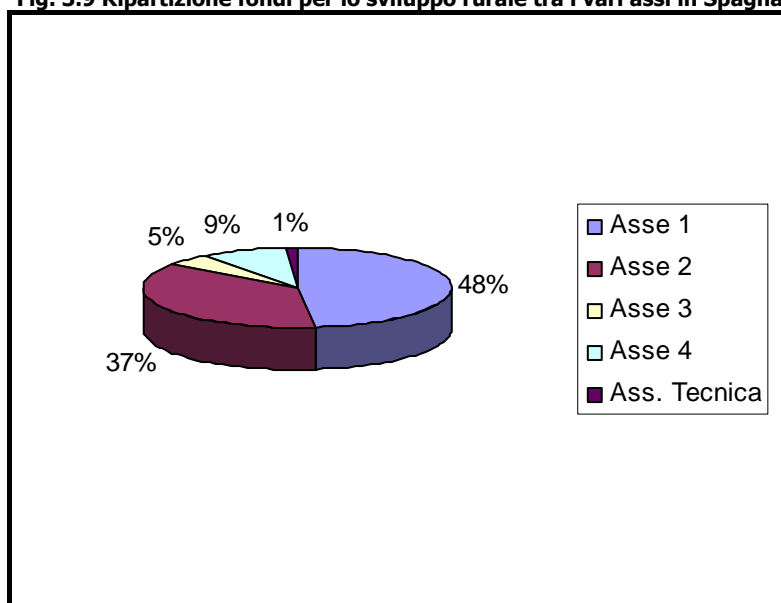
Comunidad Autónoma	ASSE 1		ASSE 2		ASSE 3		ASSE 4		Assist tecn		TOTALE	
	MIn€	%	MIn€	%	MIn€	%	MIn€	%	MIn€	%	MIn€	%
Andalucía	1.106	43	1.131	44	39	2	268	11	20	1	2.565	100
Aragón	579	53	318	29	77	7	119	11	2	0	1.094	100
Canarias	209	63	60	18	39	12	18	6	4	1	331	100
Cantabria	57	38	72	48	3	2	18	12	2	1	151	100
Castilla – La Mancha	679	41	788	48	16	1	153	9	5	0	1.641	100
Castilla y León	850	46	739	40	31	2	215	12	3	0	1.838	100
Catalunya	511	50	321	32	63	6	106	11	15	2	1.017	100
Comunidad de Madrid	100	43	68	29	40	17	23	10	0	0	232	100
Comunidad Foral de Navarra	220	68	67	20	15	5	24	7	0	0	325	100
Comunidad Valenciana	260	53	163	34	49	10	12	2	2	0	486	100
Extremadura	578	49	463	39	31	3	115	10	2	0	1.188	100
Galicia	691	46	485	33	154	10	149	10	9	1	1.488	100
Illes Balears	76	60	39	31	10	8	2	1	0	0	126	100
La Rioja	109	54	67	33	8	4	17	9	0	0	201	100
Pais Vasco	181	65	62	22	13	5	24	9	0	0	280	100
Principado de Asturias	227	55	138	33	43	10	4	1	2	1	414	100
Región de Murcia	243	62	112	29	27	7	4	1	2	0	388	100
SPAGNA	6.098	48	5.093	37	658	5	1.272	9	68	1	13.767	100
Convergenza	2.331	40	2.629	45	279	5	578	10	38	0	5.856	100
Competitività	3767	55	2.464	31	379	5	694	9	30	0	7.911	100

Fonte: Elaborazioni proprie su dati PSR *Comunidades Autonomas*

Per quanto riguarda la Spagna, la ripartizione a livello medio nazionale risulta essere la seguente: il 48% va all'Asse 1, il 37% va all'Asse 2, il 5 % va all'Asse 3, il 9% all'Asse 4 e solo l'1% all'Assistenza Tecnica (Fig. 3.9).

Per quanto concerne invece la ripartizione dei fondi tra *Comunidades* Convergenza e Competitività emergono delle differenze (Fig. 3.10). Le *Comunidades* Competitività investono di più nel primo asse rispetto a quanto fanno quelle Convergenza: 55% contro 40%. Viceversa le *Comunidades* Convergenza investono molto di più sul secondo asse rispetto a quelle Competitività: 45% contro 31%. Mentre per quanto riguarda gli altri assi non vi sono differenze sostanziali. Probabilmente le Regioni Competitività puntano sul rendere più competitivo il proprio settore agricolo in un contesto europeo di apertura a nuovi mercati e di crescente concorrenza.

Fig. 3.9 Ripartizione fondi per lo sviluppo rurale tra i vari assi in Spagna

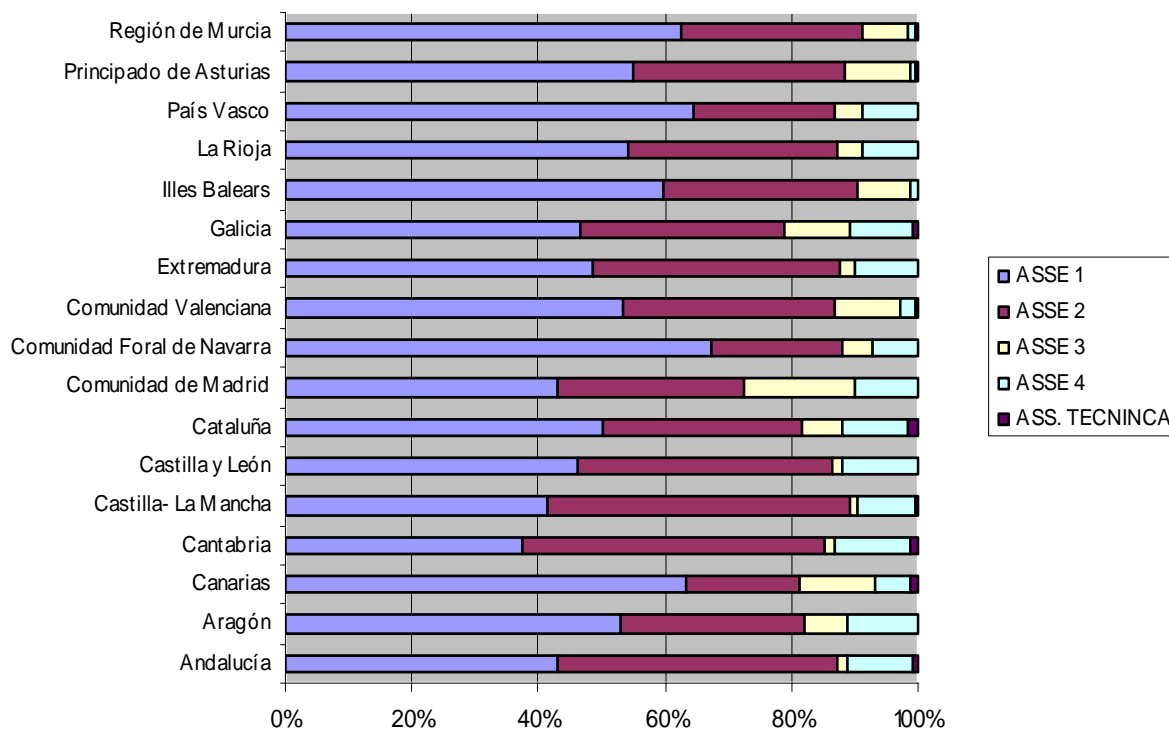


Fonte: Elaborazioni proprie

A livello di *Comunidades*, investono di più nell'Asse 1 rispetto la media nazionale la *Comunidad Foral de Navarra*, *Canarias* e *Región de Murcia*. Investono di più nell'Asse 2 rispetto alla media nazionale *Cantabria*, *Castilla-La Mancha* e *Andalucía*. Per l'Asse 3, emerge il dato della *Comunidad de Madrid* che con il 17% di fondi riservati a questo asse, triplica il valore della media nazionale. Essendo la *Comunidad* che ospita la capitale, ed in cui le attività

agricole contano relativamente poco, punta evidentemente sulla diversificazione e sulle attività più propriamente rurali. Nell'asse Leader investono più di tutti *Castilla y León*, insieme a *Catalunya*, *Andalucia* ed *Aragón*.

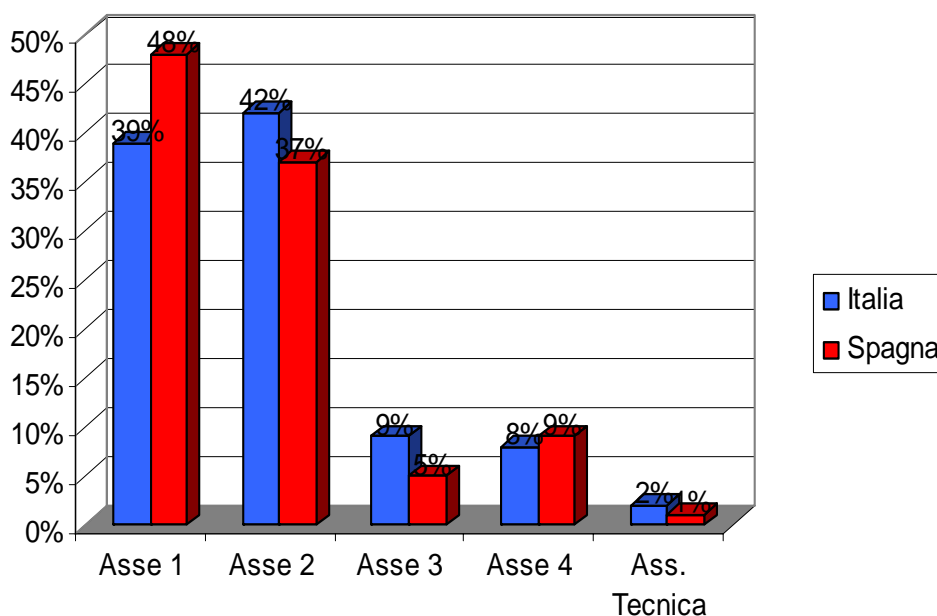
Fig. 3.10 Ripartizione dei fondi per lo sviluppo rurale per assi nelle *Comunidades Autónomas* spagnole



Fonte: Elaborazioni proprie

La ripartizione media dei fondi per assi in Spagna ed in Italia può essere quindi rappresentata nel grafico che segue (Fig. 3.11). La Spagna investe più dell'Italia nel primo asse, e viceversa nel secondo. L'Italia riserva decisamente una quota maggiore di finanziamenti rispetto alla Spagna, quasi il doppio, all'Asse 3. Invece l'Asse 4 riceve uguali stanziamenti in valore percentuale.

Fig. 3.11 Confronto tra ripartizione media dei fondi per lo sviluppo rurale tra assi in Spagna ed in Italia



Fonte: Elaborazioni proprie

Nel confronto tra i due Paesi si può scendere ancor più nel dettaglio, analizzando come all'interno di ciascun asse, Spagna ed Italia abbiano ripartito le risorse tra le varie misure, individuando quelle più finanziate. Come emergerà dall'analisi, delle 40 misure previste, nel complesso dei vari assi, solo alcune sono state attivate da tutte le Regioni, ed i finanziamenti tendono a concentrarsi su poche di esse. Per dimostrare tale concentrazione è stato calcolato un indice di variabilità¹¹⁷ che rapporta la variabilità della spesa per ULA a livello di singola misura per Regione alla variabilità della spesa totale del PSR.

¹¹⁷ L'indice di variabilità è stato calcolato come segue: per ogni misura è stata calcolata la spesa unitaria per ULA per ciascuna regione. La deviazione standard della spesa per ULA per ogni misura è stata rapportata alla media della spesa totale della programmazione rispetto le ULA totali. Così facendo si è calcolato il numeratore dell'indice di variabilità, che indica quanto ogni unità di lavoro di ogni misura ottiene di finanziamento rispetto a quanto ottiene in media una unità di lavoro. Poi viene calcolata la deviazione standard della spesa totale rispetto a ciascun PSR. Tale valore viene diviso per il valore medio di finanziamento che riceve una regione. Così facendo si ottiene il denominatore dell'indice di variabilità, che indica qual è la variabilità media dei finanziamenti dei PSR. Si dividono quindi numeratore e denominatore, così ottenendo l'indice di variabilità in questione, che indica la variabilità dei finanziamenti ottenuti da una misura rispetto alla variabilità media del totale delle misure. Il valore dell'indice risultante è

Per quanto riguarda il primo asse, per l'Italia le misure presenti in tutte le Regioni sono solamente due misure, contro le sei della Spagna (Tab. 3.18). La quasi totalità delle risorse vengono assorbite da solo quattro misure, contro le tredici totali previste per l'asse. Seppur con percentuali diverse queste quattro misure principali coincidono per Italia e Spagna, e sono:

- 1.1.2 *Insediamiento di giovani agricoltori*
- 1.1.3 *Ammodernamento delle aziende agricole*
- 1.2.3 *Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricole e forestali*
- 1.2.5 *Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura*

Queste quattro misure raccolgono il 79,1% dei finanziamenti stanziati in Italia per l'Asse 1, e l'83,5 % in Spagna.

Se si analizza invece l'Asse 2, il numero di misure presenti in tutte le Regioni sono due per l'Italia e cinque per la Spagna (Tab. 3.19). Anche in questo caso il grosso del finanziamento si concentra in poche misure, che tendono a coincidere tra i due Paesi. Tali misure sono:

- 2.1.1 *Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane*
- 2.1.4 *Pagamenti agro-ambientali*
- 2.2.1 *Imboschimento di terreni agricoli*

Queste tre misure insieme raggiungono il 75,5% dei finanziamenti totali riservati all'Asse 2 per l'Italia ed al 57,2% per la Spagna. Quest'ultima si differenzia però, per aver valorizzato un'altra misura, la 2.2.6 *Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi*, a cui attribuisce il 18,4%, delle risorse disponibili coerentemente con l'impegno nel combattere la piaga degli incendi boschivi.

Nessuna delle misure dell'Asse 3 viene applicata da tutte le Regioni o *Comunidad*, sottolineando il ruolo secondario riservato a questo asse (Tab. 3.20). In Italia si punta decisamente sulla misura 3.1.1 *Diversificazione verso attività non agricole*, che da sola raccoglie il 40,9% delle risorse totali assegnate

pari (inferiore/superiore) a 1,0 se la variabilità relativa alla misura è uguale (minore/maggiore) della variabilità della spesa totale del PSR.

all'Asse. La distribuzione tra misure appare più equilibrata per la Spagna, dove si punta più sulle misure 3.2.1 *Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale* e 3.2.3 *Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale*. Risultano invece marginali i finanziamenti destinati alle misure 3.3.1. e 3.4.1. in entrambi i Paesi.

Per quanto riguarda l'ultimo asse solamente in Italia tre delle misure previste sono presenti in tutte le Regioni (Tab. 3.21). In Spagna nessuna delle misure è presente in ogni PSR. La misura che raccoglie più fondi tra quelli riservati all'asse è la 4.1.3 *Qualità della vita/diversificazione* con valori del 65,8% in Italia e del 70,0% in Spagna.

Tab. 3.18 Ripartizione dei fondi per lo sviluppo rurale all'interno dell'Asse 1 in Italia e in Spagna

ASSE	MISURA	DESCRIZIONE	ITALIA					SPAGNA					
			MIn€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero	MIn€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero	
ASSE I	Conoscenza e potenziale umano	1.1.1	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione	214	1,3	3,3	0,9	19	80	0,6	1,3	1,7	14
		1.1.2	Insediamiento di giovani agricoltori	798	4,8	12,4	0,7	Tutte	824	6,7	11,0	0,8	Tutte
		1.1.3	Prepensionamento di agricoltori e lavoratori agricoli	59	0,4	0,9	6,1	17	464	3,8	6,8	1,8	15
		1.1.4	Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali	242	1,5	3,8	1,4	17	185	1,5	2,3	1,3	Tutte
		1.1.5	Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale	26	0,2	0,4	7,3	7	146	1,2	2,1	0,8	Tutte
		1.2.1	Ammodernamento delle aziende agricole	2.346	14,1	36,5	0,7	20	1.396	11,3	20,4	1,0	Tutte
	Capitale fisico e innovazione	1.2.2	Accrescimento del valore economico delle foreste	221	1,3	3,4	1,7	20	75	0,6	0,9	2,1	8
		1.2.3	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	1.222	7,4	19,0	1,3	Tutte	2.186	17,7	27,6	1,0	Tutte
		1.2.4	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare	152	0,9	2,4	3,0	19	51	0,4	0,8	1,2	9
		1.2.5	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	719	4,3	11,2	1,5	18	1.675	13,6	24,5	1,3	Tutte
		1.2.6	Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione	42	0,3	0,7	15,3	5	20	0,2	0,3	1,1	3
	Qualità della produzione e dei prodotti agricoli	1.3.1	Sostegno agli agricoltori per conformarsi ai rigorosi requisiti prescritti dalla normativa comunitaria	51	0,3	0,8	4,7	4	19	0,2	0,2	1,7	6
		1.3.2	Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare	164	1,0	2,6	2,3	20	74	0,6	1,0	1,7	11
1.3.3		Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare	177	1,1	2,8	1,8	20	58	0,5	0,8	0,1,3	10	
TALE ASSE I			6.434	38,8	100			7.252	58,7	100			

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati PSR spagnoli

Tab. 3.19 Ripartizione fondi per lo sviluppo rurale all'interno dell'Asse 2 in Italia ed in Spagna

ASSE	MISURA	DESCRIZIONE	Mln€	ITALIA				SPAGNA				
				% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero	Mln€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero
ASSE II	Utilizzo sostenibile dei terreni agricoli	2.1.1 Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane	807	4,9	11,6	2,0	Tutte	466	3,8	9,3	1,4	Tutte
		2.1.2 Indennità a favore di agricoltori in zone svantaggiate, diverse dalle zone montane	282	1,7	4,0	4,1	13	356	2,9	6,9	1,8	13
		2.1.3 Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla Direttiva 2000/60/CE	19	0,1	0,3	3,9	4	69	0,6	1,5	7,0	5
		2.1.4 Pagamenti agro-ambientali	3.714	22,4	53,2	1,4	Tutte	1.829	14,8	35,8	0,6	Tutte
		2.1.5 Pagamenti per il benessere degli animali	286	1,7	4,1	5,4	8	68	0,6	1,5	2,2	5
		2.1.6 Sostegno ad investimenti non produttivi	238	1,4	3,4	1,1	16	40	0,3	0,6	5,3	6
	Uso sostenibile dei terreni forestali	2.2.1 Imboschimento di terreni agricoli	750	4,5	10,7	2,1	18	689	5,6	12,1	1,4	Tutte
		2.2.2 Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	8	0,0	0,1	4,6	4	17	0,1	0,3	1,4	6
		2.2.3 Imboschimento di superfici non agricole	135	0,8	1,9	1,7	14	142	1,1	3,0	1,8	9
		2.2.4 Indennità Natura 2000	7	0,0	0,1	5,8	2	0	0,0	0,0	0	0
		2.2.5 Pagamenti silvo-ambientali	44	0,3	0,6	3,9	5	84	0,7	1,8	1,3	5
		2.2.6 Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi	432	2,6	6,2	2,8	20	889	7,2	18,4	1,1	Tutte
		2.2.7 Sostegno agli investimenti non produttivi	260	1,6	3,7	1,8	19	452	3,7	8,8	1,5	Tutte
	TOTALE ASSE II		6.981	42,1	100			5.101	41,3	100		

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati PSR spagnoli

Tab. 3.20 Ripartizione fondi per lo sviluppo rurale all'interno dell'Asse 3 in Italia e in Spagna

ASSE	MISURA	DESCRIZIONE	ITALIA					SPAGNA					
			Mln€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero	Mln€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero	
ASSE III	Diversificazione dell'economia rurale	3.1.1	Diversificazione verso attività non agricole	576	3,5	40,9	1,7	Tutte	71	0,6	11,4	2,2	9
		3.1.2	Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese	91	0,5	6,5	3,1	13	107	0,9	17,1	1,7	8
		3.1.3	Incentivazione di attività turistiche	119	0,7	8,4	2,1	17	63	0,5	9,8	6,6	10
	Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali	3.2.1	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	209	1,3	14,8	2,0	18	168	1,4	26,2	1,2	12
		3.2.2	Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	202	1,2	14,3	2,1	10	95	0,8	14,9	4,9	11
		3.2.3	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	159	1,0	11,3	2,9	19	146	1,2	19,4	4,8	13
		3.3.1	Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3	34	0,2	2,4	1,2	10	3	0,0	0,5	6,4	4
		3.4.1	Acquisizione di competenze e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale	20	0,1	1,4	1,9	7	4	0,0	0,6	3,5	3
TOTALE ASSE III			1.409	8,5	100			657	5,3	100			

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazioni proprie su dati PSR spagnoli

Tab. 3.21 Ripartizione dei fondi per lo sviluppo rurale all'interno dell'Asse 4 e Assistenza Tecnica in Italia e Spagna

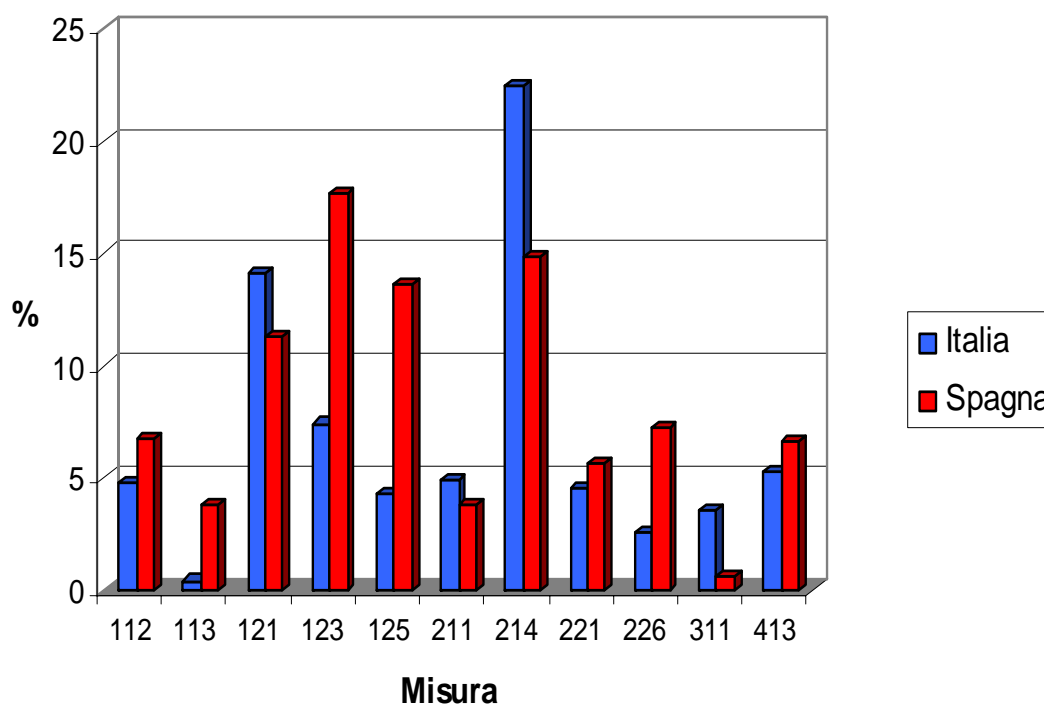
ASSE	MISURA	DESCRIZIONE	ITALIA					SPAGNA				
			MIn€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero	MIn€	% su tot PRS	% su tot asse	Indice variabilità	n. Regioni ≠ da zero
		4.1.1 Competitività	94	0,6	7,0	3,2	14	78	0,6	8,3	1,7	10
	Strategie di sviluppo locale	4.1.2 Gestione dell'ambiente/del territorio	74	0,4	5,5	3,1	12	11	0,1	1,2	4,6	5
ASSE IV	4.1.3	Qualità della vita/diversificazione	885	5,3	65,8	1,2	Tutte	811	6,6	70,0	1,3	13
	Leader	4.2.1 Cooperazione interterritoriale e transnazionale	92	0,6	6,8	1,7	Tutte	48	0,4	4,9	1,1	16
		4.3.1 Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	201	1,2	14,9	1,1	Tutte	166	1,3	15,7	0,9	16
TOTALE ASSE IV			1.345	8,1	100			1.115	9,0	100		
TOTALE ASSI 1,2,3,4			16.171	97,4				13.701	99,5			
ASSISTENZA TECNICA			428,4	2,6				66,0	0,5			
TOTALE PSR			16.599	100				13.767	100			

Fonte: F. Sotte e R. Ripanti "I PSR 2007-2013 delle regioni italiane una lettura quanti-qualitativa" ed elaborazione propria su dati PSR spagnoli

Se si analizza il peso di ogni singola misura rispetto al totale del finanziamento emerge che un numero esiguo di misure, nello specifico 11 sulle 40 che il Regolamento mette a disposizione, raccolgono il 74,2% dei fondi totali stanziati in Italia e ben il 91,7% per la Spagna (Fig. 3.12).

9 delle 11 misure più finanziate appartengono agli assi 1 e 2 a riprova che entrambi i Paesi hanno decisamente puntano su uno sviluppo più settoriale e meno territoriale. La misura 2.1.4 *Pagamenti agro-ambientali* riceve da sola più del 20% dei finanziamenti per quanto riguarda l'Italia.

Fig. 3.12 Misure più finanziate in Italia ed in Spagna



Fonte: Elaborazioni proprie

4. UN'ANALISI QUALITATIVA DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

Una volta analizzato il contenuto dei PSN/QNSR dei due Paesi oggetto di indagine ed analizzato nel complesso la ripartizione dei fondi a livello regionale ed aggregato, è interessante rapportare i dati raccolti a delle caratteristiche che una buona programmazione in ambito di sviluppo rurale dovrebbe rispettare.

4.1. LE PAROLE-CHIAVE PER UNA BUONA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

In una recente pubblicazione, il Gruppo 2013¹¹⁸ individua una serie di parole-chiave che descrivono quali dovrebbero essere le caratteristiche di una buona programmazione della politica di sviluppo rurale. E' stata scelta questo tipo di classificazione perché permette di far emergere quali dovrebbero essere i tratti peculiari di una buona programmazione della politica di sviluppo rurale, che riescano a raggiungere gli obiettivi che sono stati prefissi a livello europeo. Tali parole-chiave sono state individuate secondo una logica che auspica uno sviluppo dei territori rurali, basato sul concetto di agricoltura multifunzionale, che veda retribuita tramite i finanziamenti, la produzione di beni e servizi di pubblica utilità, e che legittimi tale politica agli occhi dei contribuenti grazie ad un approccio contrattualistico (Tab. 4.1).

Tale tipologia di analisi è stata utilizzata nelle tesi di Roberta Ripanti e Gabrio Bernabei a cui la presente si collega in termini di metodologia adottata e contenuti approfonditi. Si rimanda alla tesi di Roberta Ripanti per un approfondimento su alcuni PSR italiani, mentre si rimanda a quella di Gabrio Bernabei per approfondire la programmazione dello sviluppo rurale in Francia.

L'analisi non riuscirà a considerare tutte le parole-chiave perché questo significherebbe entrare nel dettaglio dei singoli PSR ed avere a disposizione dei dati che saranno disponibili solo alla fine del settennato di programmazione. Si cercherà, comunque, di estendere il più possibile l'analisi agli aspetti salienti della programmazione in oggetto.

¹¹⁸ Gruppo 2013, Parole chiave per una buona gestione della politica di sviluppo rurale 2007-2013, 2006. <http://www.foruminternazionale.coldiretti.it>

Tabella 4.1 – Parole chiave per una buona gestione della politica di sviluppo rurale 2007-2013

Parole chiave	Definizione
1. Sviluppo locale integrato	Il successo della politica di sviluppo rurale va perseguito ricercando ogni forma di integrazione con le altre politiche comunitarie ma anche nazionali e regionali.
2. Competitività	Contribuire a risolvere il deficit di competitività dell'agricoltura è compito primario delle politiche di sviluppo rurale, che dovranno concentrarsi prioritariamente sulle imprese e sulla crescita imprenditoriale.
3. Impresa e imprenditore	L'impresa agricola multifunzionale è il soggetto centrale della nuova politica di sviluppo rurale. L'imprenditore, cioè colui che, rischiando in proprio e mettendo in gioco la sua professionalità, imposta e realizza una strategia di medio-lungo periodo rivolta a produrre valore, non può essere confuso con gli innumerevoli altri soggetti e portatori di interessi che affollano l'agricoltura.
4. Selettività e approccio strategico	La politica di sviluppo rurale deve essere selettiva rispetto agli obiettivi, agli strumenti e ai beneficiari, passando dalle erogazioni "a pioggia" ad una strategia trasparente e condivisa.
5. Business plan	Il <i>business plan</i> rappresenta lo strumento più idoneo per assicurare nello stesso tempo istruttorie selettive e controlli efficaci del puntuale rispetto degli impegni assunti.
6. Contrattualizzazione	Il successo della politica di sviluppo rurale 2007-2013 risiede nella capacità di compiere il passaggio da una politica di erogazione passiva di spesa volta a premiare gli "status" ad una politica attiva gestita con approccio contrattuale e orientata a muovere i "comportamenti".
7. Integrazione	Si tratta di definire appositi "pacchetti" di misure coerenti, per evitare di trovarsi di fronte ad un "menù" indistinto di misure, senza strategia e senza attenzione ai risultati.
8. Beni e servizi collettivi	È compito della politica di sviluppo rurale istituire un sistema di pagamenti pubblici che assicuri la giusta valorizzazione per beni e servizi collettivi che l'agricoltura multifunzionale produce ma che il mercato non remunera.
9. Partenariato e Concertazione progettuale	Consiste nella sistematica partecipazione ai processi decisionali e gestionali di tutti gli attori interessati alla definizione degli obiettivi, delle strategie, delle azioni da mettere in atto, anche attraverso lo scambio di esperienze, la condivisione di conoscenze e informazioni, la divulgazione delle migliori pratiche.
10. Servizi	La crescita della capacità competitiva del territorio richiede uno sforzo particolare di investimento nel capitale umano e relazionale.
11. Gestione	La politica di sviluppo rurale va seguita e partecipata con continuità e impegno in quanto complesse e cruciali decisioni di natura politica saranno assunte nel corso della attuazione dei PSR.
12. Valutazione	La valutazione, la sorveglianza e il controllo sono cruciali per assicurare efficienza, efficacia ed equità della politica di sviluppo rurale.
13. Learning by doing	La politica di sviluppo rurale va considerata come una opportunità per realizzare un diffuso processo di <i>learning by doing</i> , cioè di innovazione e di apprendimento collettivo.

Fonte: I PSR 2007-2013 delle Regioni italiane, una lettura quanti-qualitativa. F. Sotte e R. Ripanti. 2007

A partire da queste parole-chiave sono state elaborate una serie di domande-chiave¹¹⁹ a cui si è cercato di rispondere in base ai dati raccolti fino ad ora. Di seguito vengono analizzate le parole-chiave rispetto a quanto descritto nei precedenti capitoli riguardo la programmazione italiana e spagnola.

1. Sviluppo locale integrato

La politica di sviluppo rurale agisce in un territorio in cui si intersecano altre politiche strutturali che si attuano attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo ed il Fondo Europeo per la Pesca. A livello europeo, ed anche nello stesso Regolamento 1698/2005, si è più volte ribadita l'intenzione di raggiungere un'integrazione tra tutte le politiche europee, con il fine di raggiungere obiettivi comuni, ed ottenere risultati migliori. Sia l'Italia che la Spagna, ribadiscono l'importanza dell'integrazione di queste varie politiche nei loro PSN. La Spagna si impegna però di più nel raggiungere questo obiettivo. Ha istituito un Programma Nazionale di Riforma che mira a completare il processo di convergenza con la UE-25 in termini di PIL pro-capite e di tasso di occupazione entro il 2010. A tale scopo ha creato un Comitato di Coordinamento dei Fondi Strutturali, che vede protagonisti vari Ministeri¹²⁰.

Inoltre, l'importanza dello sviluppo locale integrato in Spagna, a livello anche nazionale, è sottolineato dall'approvazione nello scorso dicembre della Legge sullo Sviluppo Sostenibile dell'Ambiente Rurale¹²¹. La finalità della legge è quella di preservare le zone rurali e mantenere la popolazione in tali zone, aumentandone la qualità della vita ed il reddito. Per la prima volta vengono integrate le azioni di 12 dipartimenti ministeriali differenti, con il fine di unificare e coordinare tutte le azioni rivolte allo sviluppo delle zone rurali, creando per questo una Commissione Interministeriale per l'Ambiente Rurale, a cui prendono parte tutti i dipartimenti interessati. La nuova legge permetterà di stabilire politiche di sviluppo rurale a carattere orizzontale in materia di educazione, cultura, sanità, abitazione, trasporti.

Con l'approvazione di questa legge, emerge la volontà del governo spagnolo, già resa visibile attraverso il PSN e il QNSR di incentivare gli aspetti multifunzionali dell'agricoltura, puntando su uno sviluppo rurale che coinvolga

¹¹⁹ Vedi appendice

¹²⁰ Ministero dell'Economia e Impresa, Ministero del lavoro e MAPA

¹²¹ Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, BOE num. 299.

tematiche ed attori nuovi, alla ricerca di un nuovo patto sociale che legittimi agli occhi dei cittadini e dei contribuenti l'erogazione di finanziamenti all'agricoltura.

2. *Competitività*

Il tema della competitività ricorre spesso all'interno dei PSN italiano e spagnolo. Entrambi i Paesi sottolineano come sia imprescindibile investire sulle imprese agricole, per renderle più competitive, in un mercato sempre meno protetto dalla PAC e sempre più aperto alla concorrenza internazionale. L'importanza della competitività è sottolineata dal peso che i due Paesi attribuiscono all'Asse 1: in Italia a tale asse spetta il 39% delle risorse totali (FEASR+Cofinanziamento), in Spagna il 48%. Significativo che le misure 1.2.1 *Ammodernamento delle aziende agricole* e 1.2.3 *Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali* si aggiudichino in Italia il 21,5% dei finanziamenti totali ed in Spagna il 29,3%. La misura 1.2.3 è una delle misure obbligatorie previste dal QNSR.

3. *Impresa ed imprenditore*

Connesso al tema precedente, è l'identificazione dei beneficiari degli aiuti, soprattutto del primo asse. Infatti la competitività può essere raggiunta se chi riceve i finanziamenti è in grado di investirli e gestirli secondo un'ottica imprenditoriale. Così facendo l'imprenditore genera valore aggiunto e posti di lavoro, rendendo il settore competitivo. Troppo spesso in passato, gli aiuti sono stati elargiti a qualsiasi tipo di agricoltore, anche a chi non aveva alcun disegno imprenditoriale, come semplice sussidio al reddito per l'appartenenza allo status di agricoltore. Questo tipo di aiuti oggi non è più accettato dall'opinione pubblica e dai contribuenti. Gli aiuti vanno elargiti a chi ha un disegno imprenditoriale e riesce così a promuovere lo sviluppo del territorio in cui opera grazie ad un'agricoltura multifunzionale.

Le due misure che si rivolgono prevalentemente all'impresa agricola sono la 1.1.2 *Insediamiento di giovani agricoltori* e la 1.2.1 *Ammodernamento delle aziende agricole*. La misura 1.1.2 riceve molti fondi se si pensa che per la Spagna ottiene il 6,7% dei finanziamenti totali ed il 4,8% in Italia. La Spagna inserisce la misura 1.1.2. tra quelle obbligatorie e determina nel QNSR le condizioni per accedere agli aiuti. I requisiti minimi richiesti per accedere ai finanziamenti cambiano in base alla forma proprietaria dell'azienda, cioè se il titolare sia una persona fisica, sia una società o sia un agricoltore

professionale¹²². Il beneficiario dovrà inoltre avere un'età compresa tra i 18 e i 40 anni, possedere le competenze e le qualifiche professionali necessarie (che saranno determinate dalle *Comunidades Autonomas*), presentare un *business plan*, esercitare l'attività agricola nell'impresa e continuare l'attività oggetto dell'aiuto durante almeno cinque anni a partire dalla concessione dei finanziamenti. Viene inoltre descritto nei particolari cosa si intende per "primo insediamento nell'impresa agricola". Gli aiuti saranno elargiti in base ai costi sostenuti per le spese necessarie all'insediamento previste nel *business plan*. Gli aiuti verranno elargiti come pagamento diretto o abbuono di interessi su capitale investito per un massimo di 55.000 €. Tale importo può aumentare, a discrezione delle *Comunidades Autonomas*, nel caso in cui si generi occupazione nell'impresa¹²³ o che l'impresa sia ubicata in una zona svantaggiata, in zone di montagna o in territori Natura 2000.

La Spagna quindi, oltre che inserire la misura 1.1.2. tra quelle che devono essere obbligatoriamente adottate in tutti i PSR, stabilisce delle condizioni precise da rispettare riguardo sia le competenze dell'imprenditore sia le caratteristiche dell'impresa. Nel PSN italiano non viene approfondito questo aspetto, lasciando piena discrezione alle Regioni che affronteranno il tema nei loro PSR.

4. Selettività ed approccio strategico

La selettività nella scelta dei destinatari degli aiuti può essere analizzata in pieno solo a livello di PSR e di bandi preposti a tal fine dalle Regioni o *Comunidades Autonomas*. Comunque è significativo ed indicativo il fatto che nel QNSR, quando si parla di misure obbligatorie, vengano definite le caratteristiche che i beneficiari degli aiuti devono avere in modo dettagliato. Segnale questo, che il Ministero spagnolo ha voluto selezionare i destinatari degli aiuti, e le *Comunidades Autonomas*, almeno per le misure obbligatorie, hanno dovuto adeguarsi.

Per quanto riguarda l'approccio strategico si è detto precedentemente come entrambi i Paesi siano carenti sotto questo aspetto, visto che nei PSN la strategia individuata risulta troppo generica e troppi sono gli obiettivi individuati. Meglio sicuramente fa la Spagna, che per lo meno individua delle

¹²² E' definito agricoltore professionale colui che essendo titolare di un'impresa agricola, ottenga almeno il 50% del suo reddito totale da attività agricole o da attività complementari, e che dedichi almeno la metà del tempo a queste attività.

¹²³ Una ULA addizionale a quella di ogni giovane che si insedia.

misure, che vengono considerate strategiche, e per tale ragione devono essere obbligatoriamente adottate nei PSR delle *Comunidades Autonomas* (Tab. 4.2).

Tab. 4.2 Misure obbligatorie previste nel QNSR spagnolo

- 1.1.2** *Insediamiento di giovani agricoltori*
- 1.1.4** *Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali*
- 1.1.5** *Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale*
- 1.2.3** *Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali*
- 1.2.5** *Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura*
- 2.2.5** *Pagamenti silvo-ambientali*
- 2.2.7** *Sostegno agli investimenti non produttivi*

Fonte: Elaborazioni proprie

Una strategia può essere dedotta dalla ripartizione dei fondi nelle varie misure, come visto nel capitolo 3. Si è visto come 11 delle 40 misure previste dal regolamento si aggiudichino il 74,2% dei fondi in Italia e il 91,7% in Spagna. Le misure appartengono in prevalenza ai primi due assi. L'Italia punta soprattutto sulla misura 2.1.4 *Pagamenti agro-ambientali*, sulla 1.2.1 *Ammodernamento delle aziende agricole*, e sulla 1.2.3 *Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali*. La Spagna punta soprattutto sulle misure 1.2.1, 1.2.3, 2.1.4, 1.2.5. *Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura*. Si punta quindi su misure "classiche", quali i pagamenti diretti e il miglioramento della competitività lasciando in secondo piano l'aspetto più innovativo del Reg. 1698/2005 rappresentato dagli assi 3 e 4.

5. Business plan

Il *business plan* rappresenta il mezzo tramite cui l'imprenditore esplicita le proprie strategie di azione e gli obiettivi che vuole raggiungere per mezzo della sua attività. Inoltre, il *business plan* rappresenta anche il mezzo attraverso il quale l'amministrazione pubblica può selezionare i beneficiari degli aiuti. L'idea che si vuole trasmettere è quella che gli aiuti vadano assegnati ad imprenditori che fanno impresa, che operano secondo una determinata strategia, e non si assegnano solamente per l'appartenenza alla categoria degli agricoltori.

La richiesta del *business plan* e le sue caratteristiche saranno stabilite a livello di singoli PSR ma possono essere svolte alcune considerazioni anche a livello di PSN. Nel PSN italiano non viene mai menzionato il *business plan*, la cui richiesta nell'ambito delle varie misure, rimane a discrezione delle Regioni.

Invece, la Spagna, nel QNSR impone la realizzazione del *business plan*, all'interno della misura 1.1.2., che è una delle misure obbligatorie. In questo modo tutte le *Comunidades Autonomas* inseriranno questa misura nei loro PSR ed ognuna dovrà richiedere un *business plan* a coloro che vogliono usufruire degli aiuti riservati a questa misura.

6. *Contrattualizzazione*

Il concetto di contrattualizzazione nasce dalla necessità di legare l'erogazione degli aiuti ad una contropartita. Gli aiuti vanno elargiti in cambio di un servizio che l'agricoltore riesce a fornire alla società.

Importante in questa ottica l'introduzione dei *Contractos Territoriales de Explotación*, che originariamente dovevano entrare a far parte delle misure obbligatorie previste nel QNSR, ma che alla fine sono rientrate tra quelle misure consigliate. Il *Contracto Territorial de Explotación* è uno strumento di forte impegno da parte di chi riceve i fondi, anche per la sua valenza non strettamente agricola, visto che in alcune *Comunidades Autónomas* come la *Catalunya*, questo strumento ha come ambito di impiego il settore agricolo secondo un'ottica davvero multifunzionale legata allo sviluppo locale del territorio.

Altra misura tramite cui si può esplicitare la contrattualizzazione è quella dell'adozione del *business plan*, che per la sua elaborazione ed applicazione, implica impegni precisi da rispettare e strategie da attuare.

7. *Integrazione*

Importante è anche l'integrazione tra le varie misure degli assi, al fine di realizzare una strategia completa. Positivo è l'esempio dell'Italia, il cui PSN propone dei pacchetti rivolti sia alle aziende sia alle filiere, puntando su tematiche importanti sia sotto un aspetto legato alla competitività come la qualità degli prodotti sia su aspetti più sociali come l'inserimento di giovani e donne. Nei PSN e QNSR spagnoli non vi è nessun riferimento esplicito ad integrazioni di questo genere, mentre nella descrizione delle misure obbligatorie vengono inserite delle condizioni secondo le quali vanno considerati prioritari nell'attribuzione dei finanziamenti quei beneficiari che riescono ad integrare più misure dei vari assi in un unico *business plan*.

8. Beni e servizi collettivi

Lo sviluppo rurale deve riuscire a fornire e valorizzare quei beni e servizi collettivi che il mercato non remunera. Per questa regione bisogna sostenere un'agricoltura multifunzionale soprattutto nelle zone più svantaggiate, dove il ruolo dell'agricoltura non si limita alla produzione, ma salvaguarda il territorio, le produzioni autoctone e i posti di lavoro, produce secondo metodi estensivi e sostenibili, produce cibi biologici. Tutte attività che il mercato non remunera appropriatamente. Per questo motivo gli aiuti dovrebbero essere indirizzati verso territori ben precisi come quelli montani o collinari, o che si trovino in zone svantaggiate. Il QNSR, tra le considerazioni a carattere non obbligatorio, invita le *Comunidades Autónomas* ad individuare con più precisione le zone svantaggiate a cui dirigere gli interventi, visto che in passato c'è stata una loro proliferazione che ha impedito di concentrare gli aiuti nei territori più bisognosi. Il PSN italiano non dà particolarmente rilievo a questo argomento.

9. Partenariato e concertazione progettuale

Riguardo a questo tema, a livello aggregato, si può andare ad analizzare l'ammontare delle risorse assegnate all'asse 4, l'asse metodologico, che rappresenta l'approccio Leader e che dovrebbe permeare tutta la programmazione. Un'analisi più dettagliata dei PSR permetterebbe di individuare se effettivamente il partenariato e la concertazione progettuale vengano utilizzati come metodologia di programmazione. La Spagna destina all'Asse 4 il 9% dei finanziamenti totali e l'Italia l'8%.

10. Servizi

Coerentemente con la strategia di Lisbona, la nuova programmazione deve investire in capitale umano, sia perché si è visto come il livello di istruzione sia molto inferiore nelle zone rurali rispetto a quelle urbane, sia per rendere il settore agricolo più competitivo e capace di innovare. L'investimento in capitale umano deve riguardare anche l'amministrazione pubblica, che si trova di fronte ad una programmazione nuova ed innovativa, a cui deve adeguare una determinata *governance*.

Nel QNSR spagnolo, tra le misure obbligatorie rientra anche la 1.1.4. *Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali* e la 1.1.5. *Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale*. Lo scopo di queste misure è quello di aiutare le imprese agricole ad essere più efficienti e competitive.

A livello quantitativo, la quantità di risorse riservate alla formazione per gli Assi 3 e 4 risulta deludente, vista l'importanza di formare capitale umano in grado di saper gestire la parte più innovativa della programmazione della politica di sviluppo rurale, e più difficile in quanto nuova e coinvolge molti attori sociali differenti (Tab. 4.3).

Tab. 4.3 Ripartizione fondi per alcune misure inerenti i servizi rispetto al totale dei fondi.

Misura	Italia	Spagna
1.1.4. Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali	1,5%	1,5%
1.1.5. Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale	0,2%	1,2%
3.2.1 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	1,3%	1,4%
3.3.1. Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3	0,2%	0,0%
3.4.1. Acquisizione di competenza e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale	0,1%	0,0%
4.3.1 Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	1,2%	1,3%
Assistenza tecnica	2,6%	0,5%

Fonte: Elaborazioni proprie

11. Gestione

Per quanto riguarda la gestione dei vari programmi, in questo momento non è possibile esprimere un giudizio, visto che siamo agli inizi della programmazione. Ad oggi si può comunque affermare che la gestione della programmazione da parte della Spagna e delle *Comunidades Autónomas* non è stata buona, dato che i PSR sono stati approvati con gravi ritardi. Il PSR delle *Islas Baleares* deve ancora essere approvato, nel momento in cui si scrive questo elaborato, e molti altri PSR sono stati approvati solo nei mesi iniziali del 2008¹²⁴, in netto ritardo rispetto all'Italia ed agli altri Stati membri.

12. Valutazione

Riguardo alla valutazione della programmazione, essendo ancora all'inizio, non vi sono dati per esprimere un giudizio.

¹²⁴ Vedi tabella 3.4

13. Learning by doing

In molti hanno definito questo settennato di programmazione un periodo-ponte, a sottolineare il fatto che si sta passando da una tradizionale idea settoriale di sviluppo rurale, ad una sua concezione più territoriale ed innovativa. Questo periodo dovrebbe essere utilizzato per sviluppare una nuova *governance* ed incentivare la partecipazione di nuovi protagonisti in grado di attuare questi cambiamenti. A questo punto della programmazione, e soprattutto a livello nazionale, non può emergere un giudizio chiaro a riguardo. Però si potrebbe riflettere sui dati raccolti nella tabella precedente ed al punto 10, da cui emerge che alle misure 3.3.1, 3.4.1 e 4.3.1, che sono le misure che dovrebbero coadiuvare l'emergere di una nuova *governance*, entrambi i Paesi riservano pochi finanziamenti.

4.2. UN CONFRONTO BASATO SULLE PAROLE-CHIAVE

Grazie all'analisi precedente, che rapporta le parole-chiave di una buona ed auspicata programmazione dello sviluppo rurale alle caratteristiche principali dei documenti presentati da Spagna ed Italia ed alla rispettiva ripartizione di fondi, si può confrontare l'operato dei due Paesi (Tab. 4.4).

Si esprime un voto, che va da una a cinque stelline, in base al fatto che si sia ritenuto ogni aspetto soddisfacente o meno rispetto ad una programmazione ritenuta ideale.

La Spagna ottiene più stelline per più caratteristiche perché la sua programmazione risulta essere più dettagliata e più specifica. L'Italia lascia troppa autonomia alla Regioni, con l'effetto finale della mancanza di una strategia a livello nazionale. Per quanto il sistema amministrativo sia più decentralizzato in Spagna, il MAPA ha stabilito delle misure orizzontali obbligatorie, con dei criteri dettagliati da rispettare, sia per quanto riguarda la documentazione da presentare, sia riguardo i beneficiari. Tutto questo invece non è stato realizzato in Italia.

Tab. 4.4 – Proposta di confronto tra PSN e QSN: Italia e Spagna

Parole chiave	Italia	Spagna
1. Sviluppo locale integrato	★★	★★★★
2. Competitività	★★★★	★★★★★
3. Impresa e imprenditore	★★	★★★★★
4. Selettività e approccio strategico	★★	★★★★★
5. Business plan	★★	★★★★
6. Contrattualizzazione	★	★★★★
7. Integrazione	★★★★★	★
8. Beni e servizi collettivi	★★	★★★
9. Partenariato e concertazione progettuale	★★★	★★★
10. Servizi	★★	★★★★
11. Gestione	★★★★	★
12. Valutazione		
13. Learning by doing	★	★

Fonte: Elaborazioni proprie

La Spagna è carente per quanto riguarda le fasi iniziali della gestione della programmazione, che è stata caratterizzata da ritardi importanti nella presentazione dei PSR. Entrambi i Paesi sono carenti nell'investire nella formazione del personale amministrativo e non, che attui nell'ambito degli Assi 3 e 4, perdendo forse un'occasione importante nell'avviare un nuovo tipo di *governance*.

Molto positivi gli aspetti legati alla contrattualizzazione ed allo sviluppo locale integrato per la Spagna, che attraverso lo strumento del contratto territoriale e l'approvazione di leggi a livello nazionale, incentiva la creazione di

politiche connesse al territorio. Sicuramente sarebbe stato un segnale più forte l'essere riusciti ad inserire il contratto territoriale tra le misure obbligatorie, ma troppe sono state le pressioni da parte delle organizzazioni professionali.

Tutti questi aspetti sono stati analizzati a livello di programmazione nazionale, anche se la loro vera attuazione si realizzerà solo a livello regionale, nei PSR. E' vero però che la programmazione nazionale, da quanto stabilito nel Reg. 1698/2005, deve impostare le linee-guida e le strategie generali a cui poi gli enti preposti per la stesura dei programmi regionali devono ispirarsi. Sotto questo aspetto la programmazione spagnola è più efficace e precisa nello stabilire vincoli e direttrici. Molto carente risulta invece la programmazione italiana.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il Regolamento 1698/2005 ha stabilito che le risorse del FEASR disponibili nel periodo 2007-2013 siano ripartite in quattro assi: i primi due "competitività" ed "ambiente-gestione del territorio" legati ad una concezione settoriale dello sviluppo rurale, e i restanti assi "Diversificazione economica-qualità della vita" e "Leader" legati ad una concezione territoriale. Il Regolamento stabilisce solo alcune percentuali minime di ripartizione delle risorse tra gli assi, lasciando autonomia decisionale ai vari Stati membri, che possono così calibrare la politica di sviluppo rurale in base alle proprie caratteristiche e peculiarità.

La Spagna rispetto all'Italia è caratterizzata da una maggiore percentuale di territorio nazionale classificato come rurale e da un maggior tasso di occupazione nel settore primario. In relazione alla sua estensione geografica, la Spagna ha una SAU doppia rispetto all'Italia, la quale ha però un numero molto maggiore di imprese agricole con una dimensione media nettamente inferiore. Prevalgono in modo significativo in Italia imprese agricole con una dimensione minore di 5ha, mentre in Spagna sono solo la metà del totale. Entrambi i Paesi hanno un grande problema di ricambio generazionale nelle attività del settore agricolo.

Entrambi i Paesi hanno deciso di elaborare un PSN nazionale ed un PSR per ogni Regione. Hanno deciso quindi di decentralizzare la programmazione, coerentemente con l'autonomia di cui godono Regioni e *Comunidades Autónomas*.

L'approccio strategico e la definizione di obiettivi chiari, su cui insiste molto il Regolamento, sembrano non essere stati recepiti nel modo più adeguato nei PSN spagnolo ed italiano. Occorre però operare un distinguo. La Spagna ha deciso di elaborare un documento aggiuntivo, il Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale, che contiene le misure orizzontali che dovranno essere adottate obbligatoriamente in tutti i PSR. Questa è una scelta importante perché stabilisce delle priorità che dovranno essere rispettate obbligatoriamente da tutte le *Comunidades Autónomas*, ed impone vincoli rispetto ad alcune misure. E' importante che nelle misure rivolte all'insediamento di giovani agricoltori e al finanziamento di consulenze ed assistenza, i destinatari siano individuati con precisione e debbano rispettare alcuni determinati impegni. E' importante perché si dà un segnale chiaro, si trasmette il messaggio secondo il quale i finanziamenti vengono elargiti solo a coloro che hanno determinate caratteristiche e non a tutti. L'obbligatorietà della presentazione di un *business*

plan, implica che l'erogazione di fondi sia vincolata ad un disegno imprenditoriale ed ad una contropartita. Gli aiuti si elargiscono in base ad assunzione di determinati impegni, che possono anche essere formalizzati nello strumento innovativo del *Contracto Territorial de Explotación*.

Per queste ragioni la programmazione spagnola sembra rispecchiare di più le linee guida contenute nel Regolamento e negli Orientamenti Strategici Comunitari. La programmazione italiana sembra aver delegato il grosso delle scelte alle Regioni, a cui viene lasciata piena autonomia.

Ovviamente queste sono delle considerazioni elaborate sull'analisi di documentazioni che hanno valenza nazionale. Le metodologie di assegnazione degli aiuti verranno elaborate dalle Regioni/*Comunidades Autónomas* nel momento in cui predisporranno i bandi di concorso. C'è il rischio, che sotto pressione delle *lobbies* agricole e dei beneficiari storici degli aiuti della PAC, tali bandi possano eludere le direttive e gli obblighi imposti a livello di PSN/QNSR.

Comunque rimane significativo l'aver voluto stabilire delle condizioni da rispettare, sottolineando il concetto secondo il quale gli aiuti vanno regolamentati, per poter così essere efficaci ed essere concentrati sugli aspetti centrali dello sviluppo rurale.

Per quanto riguarda la ripartizione effettiva delle risorse nei vari assi, è prevalsa sicuramente l'ottica settoriale. I primi due assi, 1: "Competitività" e 2: "Ambiente-Gestione del territorio", ricevono la maggior parte dei finanziamenti, mentre i due assi più innovativi ed integrati con il resto della programmazione territoriale 3: "Diversificazione economica" e 4: "Leader", hanno un'importanza decisamente più ridotta. Forse ha prevalso la volontà di dotare il settore agricolo di mezzi per poter competere in una situazione attuale che vede ridursi la portata protezionista della PAC e l'apertura ai mercati extra-UE, o di risolvere il problema del ricambio generazionale. Significativo è il fatto che la misura 2.1.4 "*Pagamenti agro-ambientali*" sia tra le più finanziate.

Esce sicuramente ridimensionato l'aspetto territoriale, deludendo chi auspicava un coinvolgimento importante di nuovi attori socio-economico nella politica di sviluppo rurale. Scarsa, inoltre, risulta la dotazione finanziaria per la formazione di capitale umano in grado di implementare e gestire la nuova programmazione della politica di sviluppo rurale.

Questa situazione accomuna Spagna ed Italia. Entrambi i Paesi, infatti, distribuiscono le risorse in maniera simile tra i diversi assi. Delle quaranta misure messe a disposizione dal Regolamento, sia Spagna che Italia ne utilizzano in maniera significativa solamente undici.

Dal confronto delle due programmazioni, secondo le parole-chiave per una buona gestione delle politiche di sviluppo rurale, quella della Spagna risulta ottenere un maggior numero di valutazioni positive. La programmazione spagnola è molto positiva per quanto riguarda lo sviluppo locale integrato, perché il Governo crea un organo preposto al coordinamento delle varie politiche del territorio, al fine di ottenere risultati migliori grazie alla loro integrazione, e perché ha da poco approvato una Legge di Sviluppo Rurale, in cui si integrano varie politiche (agricola, istruzione, sanità, sociale) in un'unica ottica territoriale. Positiva anche nell'aspetto competitività, oltre che per la mole di risorse destinate all'asse 1, anche per aver posto dei requisiti nella selezione degli imprenditori agricoli destinatari degli aiuti, evitando di elargire aiuti a chi non mostra di possedere una strategia imprenditoriale. A ciò si collega anche la richiesta dell'elaborazione di *business plan* obbligatori, che inducono l'imprenditore agricolo ad elaborare strategie. Così facendo da un lato si evita di disperdere risorse verso chi svolge un'attività agricola secondaria e dall'altro si vincola il beneficiario degli aiuti a rispettare determinati impegni. La contrattualizzazione è un aspetto fondamentale per ribadire il concetto che gli aiuti non vengono attribuiti per l'appartenenza ad una categoria, ma perché l'attività agricola genera esternalità positive e servizi alla popolazione. E' questa la base concettuale dei *Contractos Territoriales de Explotación* che la Spagna inserisce come misura volontaria nel suo QNSR. Positivo senz'altro è anche l'aspetto legato ai servizi ed alle consulenze volte a migliorare la *governance* delle imprese agricole, visto che la Spagna le inserisce come misure obbligatorie all'interno del QNSR, anche se poi fornisce poche risorse all'assistenza tecnica ed alla formazione nell'ambito degli assi 3 e 4.

L'Italia, invece, riceve voti positivi per quanto riguarda la Competitività, grazie alle molte risorse che destina all'asse 1, e per l'integrazione, visto che prevede la creazione di pacchetti comprendenti varie misure, cercando così di creare una coerenza interna tra le azioni adottate. Positivo anche l'aspetto della gestione della programmazione, che ha permesso all'Italia di rispettare le scadenze imposte da Bruxelles, e che ha visto invece la Spagna in netto ritardo.

Forse era difficile aspettarsi risultati differenti rispetto a quelli ottenuti, da cui emerge ancora uno sviluppo rurale vincolato alle metodologie e agli attori classici della PAC. Cambiare uno *status quo* che va avanti da decenni nell'ambito della PAC non è facile. Importante era stabilire delle strategie, degli obiettivi e dei vincoli, in modo da rispettare criteri quali efficienza ed efficacia.

In questo la Spagna ha saputo far meglio dell'Italia, anche se queste considerazioni saranno messe in discussione sulla base di quello che

realizzeranno le Regioni/*Comunidades Autónomas* nell'implementazione dei loro PSR.

Questo periodo di programmazione sarà importante, perché la politica di sviluppo rurale dovrà dimostrare la sua valenza anche in un futuro che vede sempre più ridimensionarsi il peso relativo del settore primario ed in un'ottica di tagli dei finanziamenti destinati alla PAC. Molti sono i detrattori della PAC, considerata politica inefficiente e che distoglie risorse da politiche ritenute più importanti ed attuali. Dovrà emergere la valenza multifunzionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale che ne consegue.

Utile sarebbe proseguire nell'analisi della programmazione dello sviluppo rurale in più Paesi dell'Unione Europea. Si potrebbe in questo modo individuare delle *best practices* da adottare o degli aspetti negativi che una eccessiva flessibilità nel Regolamento 1698/2005 ha potuto causare, e che dovranno essere evitati in futuro. Interessante, inoltre, sarebbe monitorare l'azione delle Regioni/*Comunidades Autónomas* attraverso i bandi e nella scelta dei beneficiari degli aiuti, per capire se le indicazioni e gli obblighi imposti a livello nazionale siano poi rispettate a livello regionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGRIREGIONIEUROPA, Anno 3, Numero 11, Dicembre 2007
- ASAJA, *Revisión Médica de la PAC: la Comisión prepara ajustes a la política agraria*, Madrid, marzo 2008
- BERNABEI G., *La política di sviluppo rurale in Europa. Un confronto tra Italia e Francia*, Tesi di laurea, a.a. 2006-2007
- BLASI G., *Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013*, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
- C.N.A.S.E.A, I.N.E.A *Which direction for Rural Development?*, ottobre 2007
- CABALLERO J.C., *Desarrollo Sostenible del Medio Rural: una mala propuesta legislativa*, Opinión. Núm 369, luglio 2007
- COAG, *Balance Agrario 2007*, Madrid, 2008
- COAG, *Debate sobre las perspectivas financieras 2007-2013*, Madrid, marzo 2004
- COAG, *Estado de la programación del desarrollo rural 2000-2006*, Madrid, settembre 2002
- COAG, *Estructuras agraria y desarrollo rural - El Contrato Territorial de Explotación*, Anuario Agrario 2006
- COAG, *Informe - Acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013*, Dpto. Política Agraria, Madrid, maggio 2006
- COAG, *Informe - Financiación del Desarrollo Rural 2007-2013*, Dpto. Política Agraria, Madrid, maggio 2007
- COAG, *Informe - Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, Dpto. Política Agraria, Madrid, maggio 2007
- COAG, *Informe - Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, Dpto. Política Agraria, Madrid, maggio 2007
- COAG, *Informe - Presupuesto del M.A.P.A para 2007*, Madrid, ottobre 2006
- COAG, *Informe - Presupuesto del M.A.P.A para 2008*, Madrid, novembre 2007
- COAG, *Observaciones - Borrador del Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 3º Versión*, Madrid, febbraio 2007
- COAG, *Observaciones - P.E.N de desarrollo rural Borrador 28.07.06*, Madrid, settembre 2006
- COAG, *Presupuesto de la Unión Europea para 2006*, Madrid, 2006
- COAG, *Política de desarrollo rural 2007-2013: una oportunidad para la agricultura sostenible*, Madrid, 2006
- COAG, *Posición Anteproyecto de ley para el desarrollo sostenible del medio rural*, Madrid, aprile 2007

COAG, *Reforma de la PAC, ¿Qué Cambia?*, Madrid 2004

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Fact sheet Simplification of Common Agricultural Policy*, Bruxelles, 2006

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Fact sheet- La politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013*, Bruxelles, 2006

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Preparare la valutazione sullo "Stato di salute" della PAC riformata*, Bruxelles, novembre 2007

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Rural development in the European Union statistical and economic information report 2007*, Bruxelles, novembre 2007

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *The Leader approach - A basic guide*, Bruxelles, 2006

CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA, *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las Regionese Españolas del Objetivo 1*, Madrid, novembre 2000

CORTE DEI CONTI, *Relazione speciale n. 7/2006, Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali? corredata delle risposte della Commissione*, novembre 2006

DE FILIPPIS F., a cura di, *Oltre il 2013 - Il futuro delle politiche dell'Unione Europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Ed.Tellus, 2007

DE FILIPPIS F., SOTTE F., *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale - Linee Guida per una buona gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013 Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Working paper n.1, novembre 2006

DELGADO SERRANO M., *La politica rurale europea: de Cork a Salzburgo, in Agricoltura Familiar en España*, 2005

FISCHER BOEL M., *The Health Check of the Common Agricultural Policy: fit for new opportunities - Presentation of the Health Check at the Agricultural Committee of the European Parliament*, SPEECH/07/1727 Bruxelles, novembre 2007

FRASCARELLI A., *Psr 2007-2013 (quasi) pronti a partire*, Terra e vita n.21/2007

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Censo agrario 1999*, Madrid 2000

ISMEA, *Outlook dell'agroalimentare italiano - Rapporto Annuale*, Volume 1, giugno 2007

M.A.P.A., *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, Madrid, ottobre 2007

M.A.P.A., *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, aprile 2007

M.A.P.A., *Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de objetivo nº 1 en España. Periodo 2000-2006*, Madrid, 2003

- M.A.P.A., *Hechos y cifras de la agricultura, la pesca y la alimentación en España*, Madrid, 2007
- M.A.P.A., *Nota sobre reparto de fondos de desarrollo rural en el periodo 2007-2013*, diciembre 2006
- M.A.P.A., *Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las Regiones de Objetivo nº 1 de España, para el Período 2000-2006*, Madrid, 2003
- M.A.P.A., *Programa horizontal de desarrollo rural para las medidas de acompañamiento*, Madrid, 2000
- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013*, Roma, dicembre 2006
- Moyano Estrada E., *Nuevas orientaciones de la politica europea de desarrollo rural*, IESA, SICS, Documentos de trabajo 0514
- Moyano Estrada E., *A proposito del nuevo reglamento europeo de desarrollo rural*, giugno 2005
- MOYANO ESTRADA E., *Interlocución social en la agricultura española*, Libro Blanco de la agricultura española, Madrid 2002
- MOYANO ESTRADA E., *Procesos de cambio en la sociedad rural española pluralidad de intereses en una nueva estructura de oportunidades*, 2000
- MOYANO ESTRADA E., VELASCO ARRANZ A., *Los contractos territoriales de Explotación en Francia*, IESA, SICS, Documentos de trabajo 1406
- OSSERVATORIO EUROPEO LEADER *La competitività territoriale - Costruire una strategia di sviluppo territoriale alla luce dell'esperienza LEADER*, Quaderno n.6 - Fascicolo 1
- PARTIDO POPULAR, *El marco financiero de la PAC*, Madrid, ottobre 2006
- REGIDOR J. G. *Rural development policy in Europe, 2007-2013 and beyond* - Intervento al seminario INEA del 20 novembre 2007, Roma
- REGIDOR J.G., *Multifuncionalidad, reforma y desarrollo rural: una propuesta "territorial"*, Bruxelles, 2003
- RIPANTI R., *La politica di sviluppo rurale in Italia. Una analisi attraverso i programmi regionali 2007-2013*, Tesi di laurea, a.a. 2006-2007
- SOTTE F., *Il futuro del secondo pilastro... e della PAC nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione dell'Unione Europea*
- SOTTE F., *Parole chiave per una buona gestione della politica di sviluppo rurale 2007-2013*, Gruppo 2013 Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione
- SOTTE F., RIPANTI R., *I PSR 2007-2013 delle Regioni italiane - Una lettura quanti-qualitativa*, Gruppo 2013 Forum Internazionale dell'Agricoltura e

dell'Alimentazione, aprile 2008

UPA, *Propuestas de Upa para el futuro de la explotación familiar: política social, territorial y sostenible*, Madrid, 2005

Legislazione

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 26 giugno 2000 recante modifica della decisione 1999/659/CE che fissa una ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, per le misure di sviluppo rurale relativamente al periodo 2000-2006*

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE *DECISIONE DELLA COMMISSIONE dell'8 settembre 1999 che fissa una ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, per le misure di sviluppo rurale agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, per le misure di sviluppo rurale relativamente al periodo 2000-2006 (1999/659/CE)*

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 1° giugno 2007 che modifica la decisione 2006/636/CE recante fissazione della ripartizione annuale per Stato membro dell'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 (2007/383/CE)*

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 12 settembre 2006 recante fissazione delle ripartizione annuale per Stato membro dell'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 (2006/636/CE)*

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 24 maggio 2006 recante fissazione degli importi messi a disposizione del FEASR e degli importi disponibili per le spese del FEAGA ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, e degli articoli 143 quinquies e 143 sexies del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio (2006/410/CE)*

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 29 agosto 2006 recante assegnazione agli Stati membri degli importi risultanti dalla modulazione di cui all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio per gli anni dal 2006 al 2012(2006/588/CE)*

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA, *CONTRATO GLOBAL DE EXPLOTACIÓN (RI §1021375) Decreto 50/2007, de 27 de febrero, por el que se regula el contrato global de explotación (DOGC de 1 de marzo de 2007).*

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA, *LEY 18/2001, de 31 de diciembre, de Orientación Agraria*

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *DECISIONE DEL CONSIGLIO del 19 giugno 2006 che stabilisce l'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, la sua ripartizione annua e l'importo minimo da concentrare nelle regioni ammissibili all'obiettivo di convergenza (2006/493/CE)*

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *REGOLAMENTO (CE) N. 1257/1999 DEL CONSIGLIO del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti*

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *REGOLAMENTO (CE) N. 1258/1999 DEL CONSIGLIO del 17 maggio 1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune*

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *REGOLAMENTO (CE) n. 1698/2005 DEL CONSIGLIO, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *DECISIONE DEL CONSIGLIO del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (2006/144/CE)*

LEY 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE n. 299)

PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, COMMISSIONE *ACCORDO INTERISTITUZIONALE del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (1999/C 172/01)*

Siti internet consultati

http://ec.europa.eu/index_it.htm

Commissione Europea

www.mapa.es

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural

www.politicheagricole.gov.it

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

www.ine.es

Instituto Nacional de Estadística

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Eurostat

www.coldiretti.it

Coldiretti

www.coag.org

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos

www.upa.es

Unión de Pequeños Agricultores

www.asajanet.com

Asociación Agraria Jóvenes Agricultores

<http://agrireregioneuropa.univpm.it/>

Agrireregioneuropa

APPENDICE

Domande chiave per una buona gestione della politica di sviluppo rurale

1. Sviluppo locale integrato

- a) Quali sono gli altri strumenti di programmazione (diversi dal Psr) che nella Regione hanno rilevanza dal punto di vista dello sviluppo rurale/locale?
- b) In quale misura il Psr si integra con gli altri strumenti della programmazione?
 - comunitari (Pac I pilastro, Fesr, Fse)
 - nazionali e regionali
- c) Quali soluzioni sono individuate per facilitare l'integrazione?

2. Competitività

- a) In quale misura l'asse competitività è programmato in modo tale da perseguire efficientemente ed efficacemente l'obiettivo della crescita competitiva?
 - L'obiettivo della competitività è esplicito nell'architettura delle singole misure?
 - La distribuzione dei fondi tra le diverse misure appare adeguata?
- b) La competitività è non soltanto questione micro-aziendale, ma anche questione sistemica. Quali soluzioni sono state individuate per accrescere la competitività a livello di sistemi di imprese:
 - in termini di filiera?
 - in termini di territorio?

3. Impresa e imprenditore

- a) Come è precisato il soggetto (imprenditore) beneficiario degli interventi a favore della competitività?

- Un limite minimo alla dimensione economica (in ettari, Ude, impegno di lavoro, o simili)?
 - Una condizione di minimo riguardo alla proiezione al mercato?
 - È data rilevanza alla propensione al rischio (se sì, come)?
 - È data rilevanza all'investimento di capitale proprio e/o di credito?
 - Sono richieste evidenze di un minimo impegno professionale nell'impresa?
 - È richiesta la partecipazione durante la realizzazione del progetto di attività di qualificazione e aggiornamento tecnico e economico?
- b) Sono previsti interventi formativi rivolti ad accrescere la capacità imprenditoriale?

4. Selettività ed approccio strategico

- a) Quali forme selezione sono previste per assicurarsi che l'intervento tenda a concentrarsi sui beneficiari più idonei a raggiungere gli obiettivi dei singoli assi?
- Sono richieste condizioni di minimo riguardo ad alcuni parametri rilevanti?
 - Sono richieste specifiche localizzazioni dei beneficiari sul territorio per accedere ai benefici?
 - Sono previste modalità di cui ai due punti precedenti per acquisire diritti di priorità o avere accesso a forme premiali?
- b) Cosa è previsto per assicurarsi che i progetti e programmi presentati rispondano all'obiettivo di possedere una visione strategica?
- È richiesta l'esplicitazione di obiettivi a medio-lungo termine?
 - È richiesta l'evidenziazione di una strategia o un progetto d'impresa?

5. Business plan

- a) Per quali assi e misure è prevista la presentazione del piano di impresa?
- b) Cosa è previsto per dimostrare la validità del progetto di impresa?
- Come è descritta la situazione iniziale dell'impresa dal punto di vista produttivo, commerciale e finanziario)?
- c) Come sono descritti gli obiettivi di sviluppo dell'impresa in merito:
- agli investimenti programmati?
 - alla dimensione economica?

- alle tappe fondamentali necessarie al raggiungimento degli obiettivi e della loro tempistica annuale?
- all'indicazione degli elementi per valutare la fattibilità e la convenienza economica?
- ai costi dell'investimento e di gestione dopo l'investimento e ai ricavi conseguenti?
- all'individuazione degli sbocchi di mercato?
- all'individuazione delle implicazioni finanziarie?
- all'individuazione del punto di pareggio?

6. Contrattualizzazione

- a) In quale misura (e per quali misure) la spesa è collegata e condizionata al rispetto di specifici impegni (comportamenti) futuri assunti dal beneficiario?
- b) In quale misura (e per quali misure) invece la spesa è erogata passivamente sulla base di attributi di "status" (attributi personali) posseduti dal beneficiario?
- c) Quali forme sono previste per garantirsi del rispetto degli impegni assunti con il contratto da parte del beneficiario?

7. Integrazione

- a) Sono previste modalità di favore o soluzioni premiali per i progetti presentati in forma di "pacchetto" facenti quindi riferimento nello stesso tempo a più misure dei diversi assi?
- b) Sono previste modalità di favore o soluzioni premiali per i progetti che integrino misure del Psr con altre misure disposte da altre forme di intervento sul territorio?
- c) Sono previste soluzioni volte a favorire la presentazione di progetti collettivi riguardanti più soggetti?
 - Integrazione verticale nell'ambito della filiera
 - Integrazione trasversale tra soggetti differenti sul territorio (pubblico-privato, tra diversi settori e competenze, profit e no-profit, e simili)

8. Beni e servizi collettivi

- a) In considerazione della limitatezza delle risorse sono individuate a riguardo localizzazioni prioritarie (es. Parchi) o tipologie di beneficio ambientale privilegiate sulle quali concentrare l'intervento?
- b) Sono previste modalità di calcolo del sostegno volte a commisurarne l'ammontare al beneficio collettivo ricevuto o al costo (o mancato guadagno) per l'agricoltore?
- c) Sono esplicitate delle discriminazioni a diversi gradi di priorità tra differenti tipologie di agricoltori beneficiari?

9. Partenariato e concertazione progettuale

- a) Come è realizzato nel Psr l'obiettivo di diffondere l'approccio Leader
 - È individuata una strategia di sviluppo comune anche ad attori non agricoli?
 - È data priorità alle iniziative capaci di fungere come buone pratiche (carattere laboratorio)?
 - È data priorità alle iniziative con spiccato approccio multisetoriale?

10. Servizi

- a) Quali iniziative sono assunte al fine di accrescere il livello del capitale umano?
 - Delle imprese
 - Delle organizzazioni agricole
 - Delle professioni a supporto dell'agricoltura
 - Della burocrazia agricola
- b) Quali iniziative sono assunte al fine di razionalizzare e stimolare i seguenti snodi dell'attività di promozione dell'innovazione?
 - Ricerca
 - Sperimentazione
 - Divulgazione
 - Assistenza tecnica
- c) Sono previste delle iniziative volte a favorire l'accesso alle Tic da parte degli agricoltori o iniziative volte a fornire servizi specifici tramite Tic?
 - Realizzazione iniziative E-Learning

- Siti di assistenza tecnica via Internet
- Altro

11. Gestione

- a) Quali modalità sono state previste per tenere sotto controllo i tempi di realizzazione del Psr, in modo che non si allunghino eccessivamente e non si rischi la perdita di risorse o la loro utilizzazione pressata dall'urgenza di non perdere risorse?
- b) Sono state previste iniziative che facilitino il rapporto tra l'amministrazione e gli attori del Psr?
 - A livello di "front office" dell'amministrazione verso gli attori
 - Facilitando la funzione dei soggetti intermedi nella rappresentanza e nelle professioni consulenziali
 - Migliorando le capacità di accesso al Psr da parte dei beneficiari

12. Valutazione

- a) Quali modalità sono state previste per la correzione tempestiva del Psr ove la valutazione in itinere suggerisse dei cambiamenti?
- b) Sono messe in pratica modalità di valutazione (se sì, quali) atte a:
 - controllare che il rapporto tra risultati del Psr e spesa relativa sia il massimo possibile (efficienza della spesa)?
 - controllare che vi sia la massima coincidenza tra obiettivi e risultati del Psr (efficacia della spesa)?
 - controllare che la distribuzione della spesa del Psr tra territori, tra soggetti beneficiari, tra priorità tematiche corrisponda alle attese (equità)?
- c) Gli obiettivi espressi in termini di risultati attesi sono sostenuti da qualche validazione?
Se sì, di che tipo?
- d) Quali attività aggiuntive sono previste per migliorare l'informazione di base necessaria alla valutazione in termini di:
 - raccolta ed elaborazione delle informazioni contenute nelle domande e negli altri documenti di accesso alle misure del Psr al fine della valutazione?

13. Learning by doing

- a) C'è consapevolezza del fatto che i Psr 2007-2013 sono un'occasione per sperimentare nuove forme di intervento pubblico in agricoltura e nelle aree rurali?
 - Sono previste verifiche del giudizio dei cittadini, dei residenti nelle aree rurali, degli agricoltori?
- b) Quali modalità sono previste
 - Per individuare le buone pratiche e le pratiche da evitare di ripetere?
 - Per trasmettere l'informazione sulle esperienze considerate esemplari?
 - Per acquisire da altre Regioni italiane ed europee le informazioni?
- c) Per quali funzioni nel Psr è richiamata la necessità di coordinarsi con la rete rurale nazionale?