

# La politica di sviluppo rurale 2007-13 A che punto siamo?

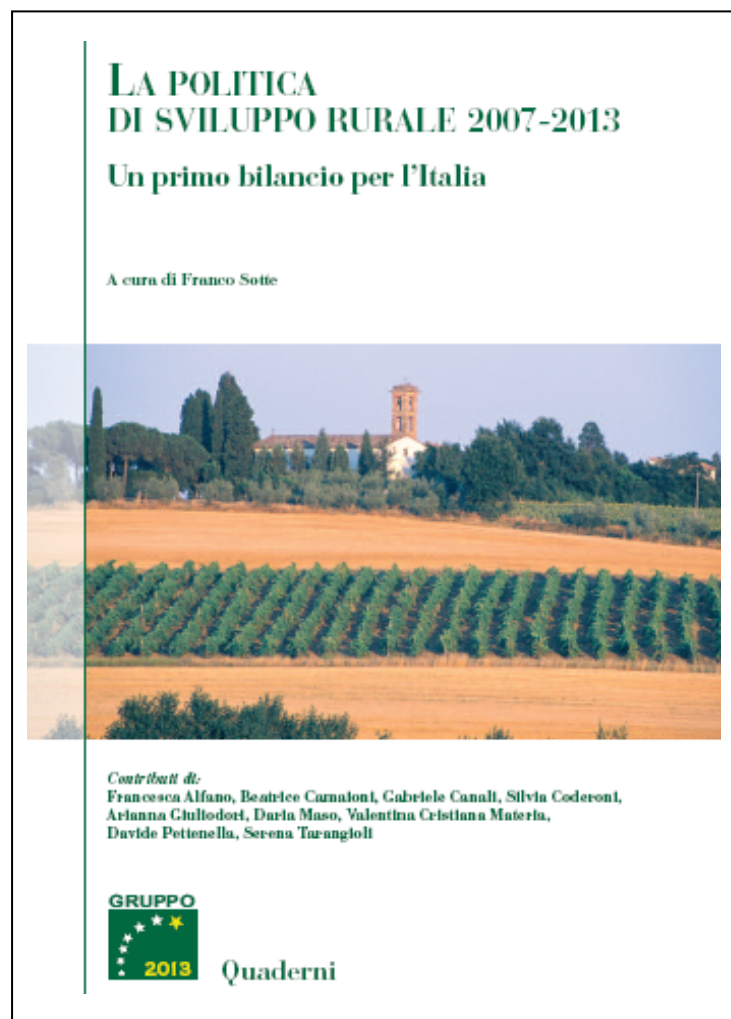
**Franco Sotte e Beatrice Camaioni**

(Università Politecnica delle Marche)

[www.sotte.it](http://www.sotte.it) [franco@sotte.it](mailto:franco@sotte.it)

# LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

## Un primo bilancio per l'Italia



A cura di  
**Franco Sotte**

Contributi di  
**Francesca Alfano**  
**Beatrice Camaioni**  
**Gabriele Canali**  
**Silvia Coderoni**  
**Arianna Giuliodori**  
**Daria Maso**  
**Valentina C. Materia**  
**Davide Pettenella**  
**Serena Tarangioli**

## Obiettivi del volume

- ❖ Sono passati **2 anni e mezzo** dei 7 del periodo di programmazione 2007-2013
- ❖ Tirare un bilancio sull'esperienza fin qui compiuta
- ❖ Obiettivi
  - valutare lo **stato della realizzazione** e gli interventi messi in atto
  - alimentare la riflessione sul **ruolo della politica di sviluppo rurale** nella prospettiva del dopo-2013

## Le 2 peculiarità della Pol. SR 2007-13

### ❖ Novità

- Il 2° pilastro nato con Ag2000
- Ma profondamente riformato con Reg 1698/05
  - Unica programmazione, unico fondo, unico sistema di valutazione
  - Più risorse, più misure, approccio Leader, ruolo centrale della valutazione,
  - Più finalizzazione, più selezione, più integrazione tra le politiche

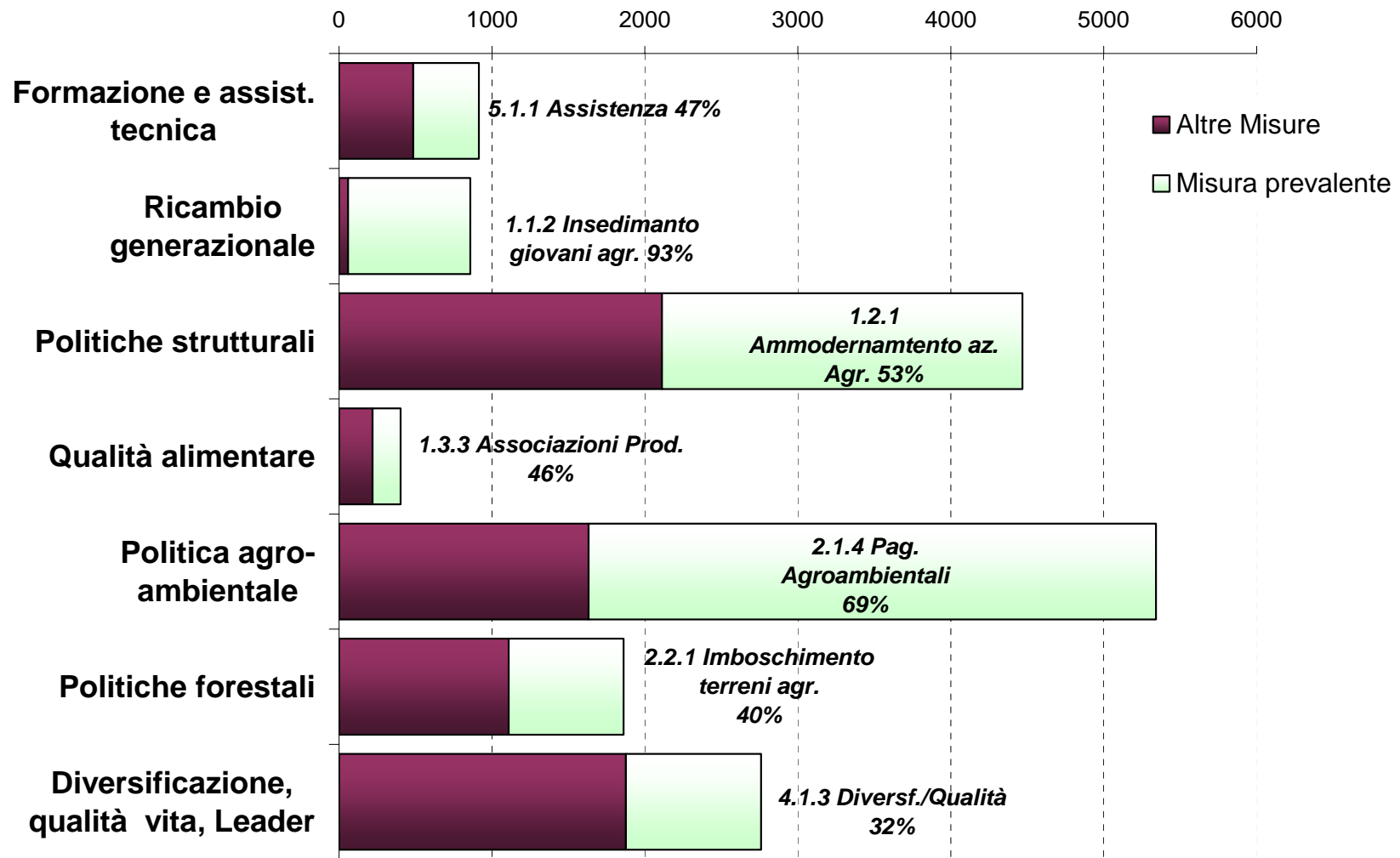
### ❖ Complessità

- Non **una** politica ma un **"canestro"** di politiche
  - 4 assi, 41 misure, 27 Psn, 88 Psr, migliaia di bandi ...
  - Noi abbiamo distinto 7 politiche

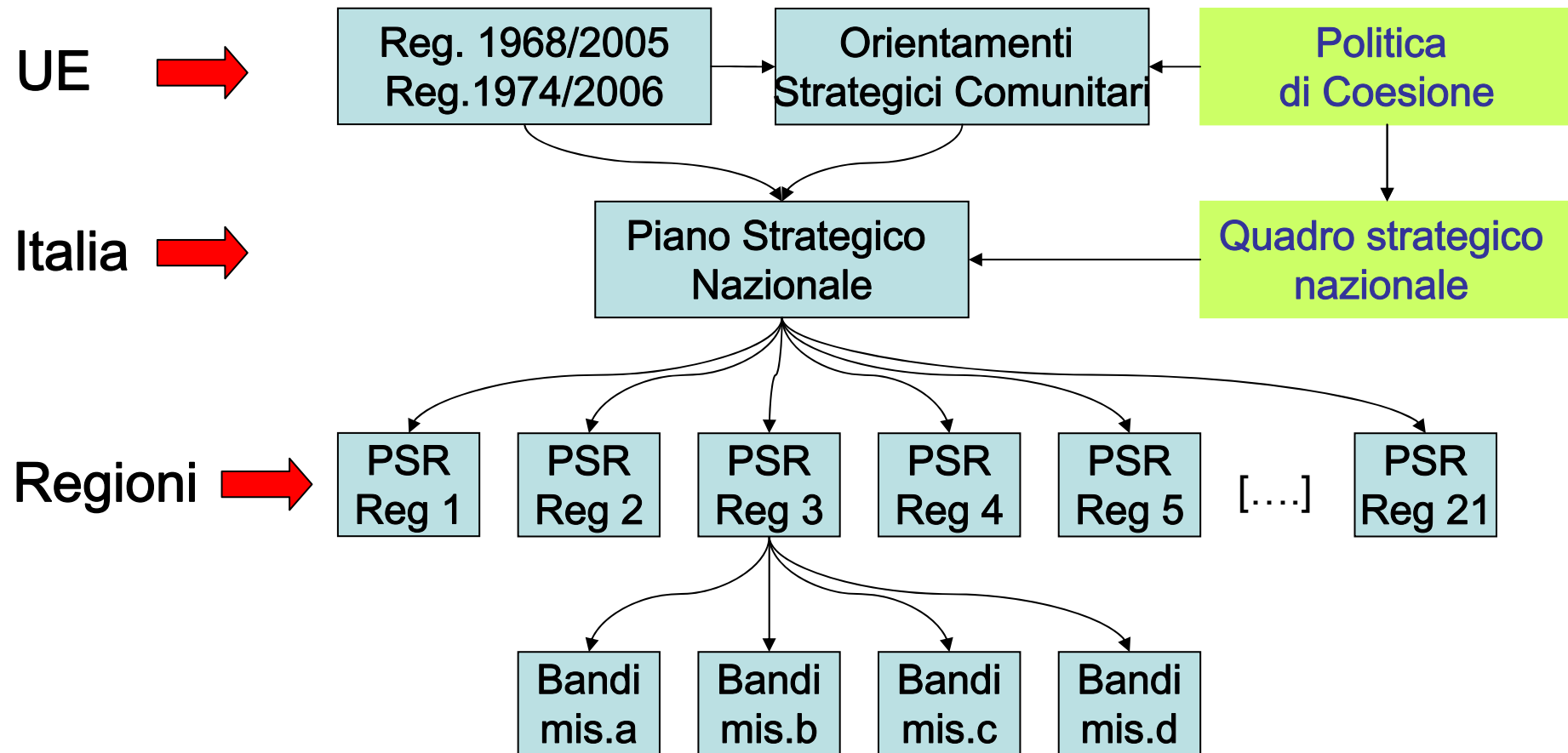
## La struttura del volume

- ❖ 1. **Introduzione**
- ❖ 2. **I Psr in Italia. Stato di avanzamento e realizzazione**
- ❖ 3. **Politica per la formazione e l'assistenza tecnica**
- ❖ 4. **Politica per il ricambio generazionale**
- ❖ 5. **Politica strutturale**
- ❖ 6. **Politica per la qualità alimentare**
- ❖ 7. **Politica agro-ambientale**
- ❖ 8. **Politica forestale**
- ❖ 9. **Politica per diversificazione e qualità della vita**
- ❖ 10. **Considerazioni conclusive**

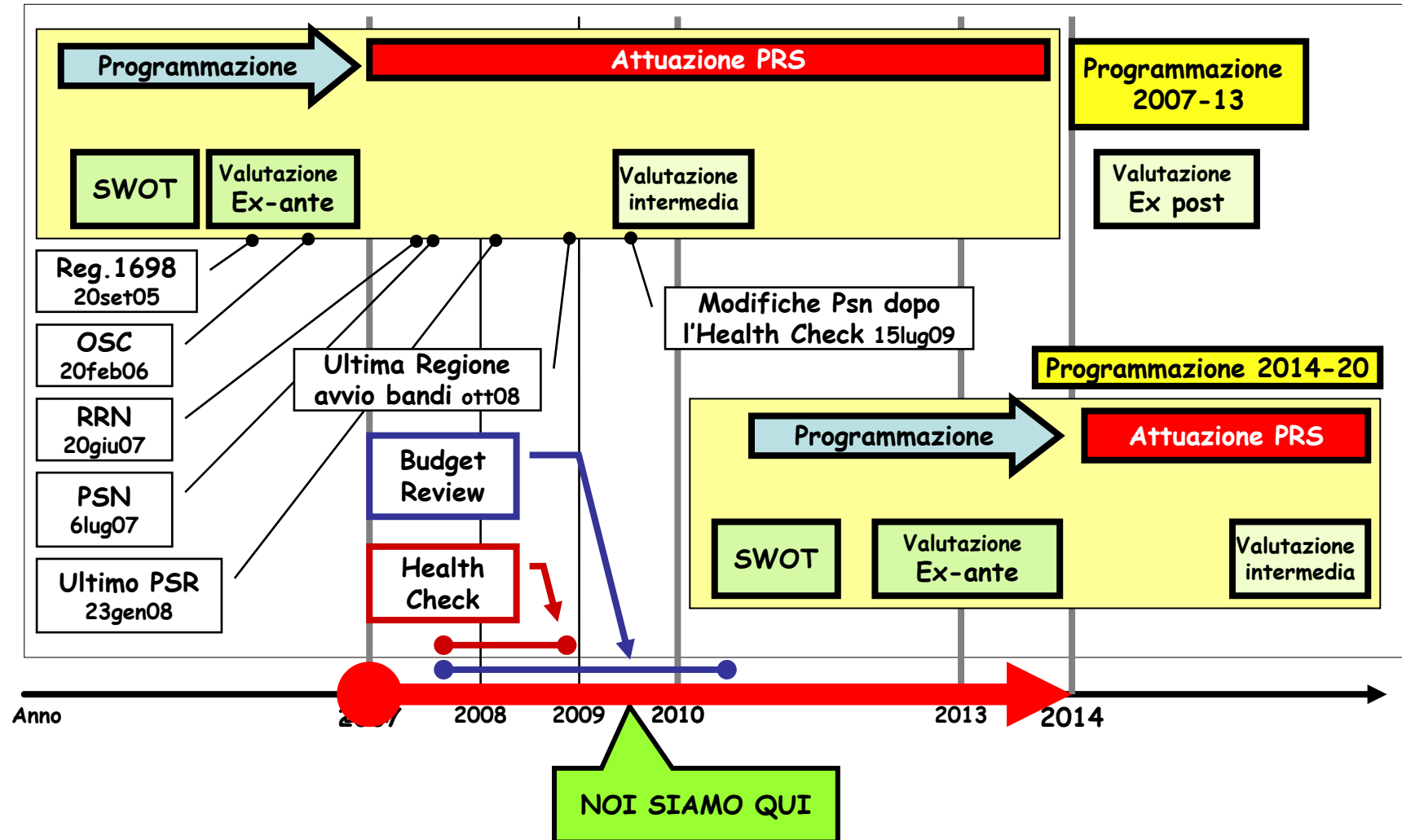
# La spesa per le 7 politiche dei PSR



# La scaletta dell'analisi delle politiche



# Il ciclo dello sviluppo rurale





## Le modifiche in corso

### ❖ Le prossime scadenze

- 30 giugno 2009: rapporto 2008 sui Psr
- 15 luglio 2009: presentazione alla Commissione dei Psn e Psr modificati in base all'Health Check
- Entro Agosto 2009 eventuali correzioni a seguito scelte articolo 68 correlate ai Psr
- 1 gennaio 2010: avvio operativo Psn e Psr modificati

## La spesa per i PSR

- ❖ Una cifra tutt'altro che disprezzabile
- ❖ Complessivamente (2007-13) 16.604 Milioni di euro
  - 8251 dall'UE (49,7%)
  - 8354 cofin (50,3%)

Regioni	FEASR	Cofin.	Totale
Val d'Aosta	52	66	119
Piemonte	395	502	897
Lombardia	396	504	900
Bolzano	138	175	313
Trento	101	155	256
Veneto	402	512	915
Friuli V.G.	109	138	247
Liguria	106	171	277
Emilia Romagna	411	523	935
Toscana	369	470	839
Umbria	334	426	760
Marche	202	258	460
Lazio	288	367	655
Abruzzo	169	215	384
Molise	86	109	195
Campania	1082	800	1882
Puglia	851	629	1481
Basilicata	373	275	648
Calabria	623	461	1084
Sicilia	1211	895	2106
Sardegna	551	702	1253
<b>Italia</b>	<b>8251</b>	<b>8354</b>	<b>16604</b>

## Quanti fondi per i PSR ?

Regioni	FEASR	Cofin	Totale
<b>Italia</b>	<b>8251</b>	<b>8354</b>	<b>16604</b>
- Competitività	4110	5293	9403
- Convergenza	4141	3061	7201
Nord	2109	2748	4857
Centro	1194	1520	2714
Sud	4947	4086	9033

❖ **Complessivamente (2007-13) 16.604 Milioni di euro**

- 5 Regioni **convergenza** : 40%
- 14 Regioni (+ 2 PA) **competitività** : 60%
- Sud : 54,4%
- Centro-Nord : 45,6%

## I finanziamenti FEASR per l'Italia

<b>Fondi all'Italia</b>	Parziali Mln euro	Totali Mln euro	%
<b>Attuali</b>		<b>8292</b>	<b>92,3</b>
<b>Aggiuntivi</b>		<b>694</b>	<b>7,7</b>
Ocm vino e ricalcolo della modulazione	228		
Health Check (nuove sfide)	369		
Recovery package (Banda Larga)	96		
- di cui Abruzzo (??)	100		
<b>Totale Feasr</b>		<b>8986</b>	<b>100</b>

# La spesa unitaria per Regione

FORUM INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

POLITICHE EUROPEE

SVILUPPO TERRITORIALE

MERCATI

Regioni	Spesa PSR annuale /		Spesa PSR annuale /		Spesa PSR annuale /		Indicatore sintetico di spesa
	ULA (€/ULA/anni)		Valore aggiunto (%)		SAU (€/ha/anni)		
	€	It=100	%	It=100	€	It=100	
Valle d'Aosta	6521	350	42,6%	557	313	173	82
Piemonte	1745	94	6,6%	87	119	66	360
Lombardia	1160	62	3,5%	45	131	72	60
Bolzano	2189	117	9,8%	128	161	89	112
Trento	2632	141	9,7%	126	244	135	134
Veneto	1279	69	4,5%	59	157	87	72
Friuli V. Giulia	1535	82	6,1%	79	161	89	84
Liguria	1946	104	5,8%	75	785	434	205
Emilia Romagna	1173	63	4,0%	53	124	69	61
Toscana	2228	119	8,7%	113	148	82	105
Umbria	6872	368	25,5%	333	301	166	289
Marche	2488	133	8,7%	113	128	71	106
Lazio	1414	76	5,7%	74	129	71	74
Abruzzo	1725	92	6,5%	84	131	73	83
Molise	3201	172	13,7%	179	130	72	141
Campania	2213	119	11,4%	148	477	264	177
Puglia	1417	76	7,2%	94	165	91	87
Basilicata	4822	259	20,8%	272	167	92	207
Calabria	1453	78	9,5%	124	284	157	120
Sicilia	2143	115	9,4%	123	237	131	123
Sardegna	3469	186	15,6%	204	155	86	159
<b>ITALIA</b>	<b>1865</b>	<b>100</b>	<b>7,7%</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## La spesa unitaria per aggregati agricoli regionali

Regioni	Spesa PSR annuale /		Spesa PSR annuale /		Spesa PSR annuale /		Indicatore sintetico di spesa
	ULA (€/ULA/anni)		Valore aggiunto (%)		SAU (€/ha/anni)		
	€	It=100	%	It=100	€	It=100	Ita=100
<b>ITALIA</b>	<b>1865</b>	<b>100</b>	<b>7,7%</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Convergenza	2501	134	12,7%	166	319	176	122
Competitività	1400	75	5,0%	66	116	64	89
Nord	1444	77	5,0%	65	147	81	75
Centro	2391	128	9,2%	120	161	89	112
Sud	2051	110	10,1%	132	215	119	120

### ❖ La spesa è consistente

- Specie nelle Regioni convergenza, ma anche in tutte le altre
- Anche se è soltanto tra 1/4 e 1/3 rispetto ai PUA

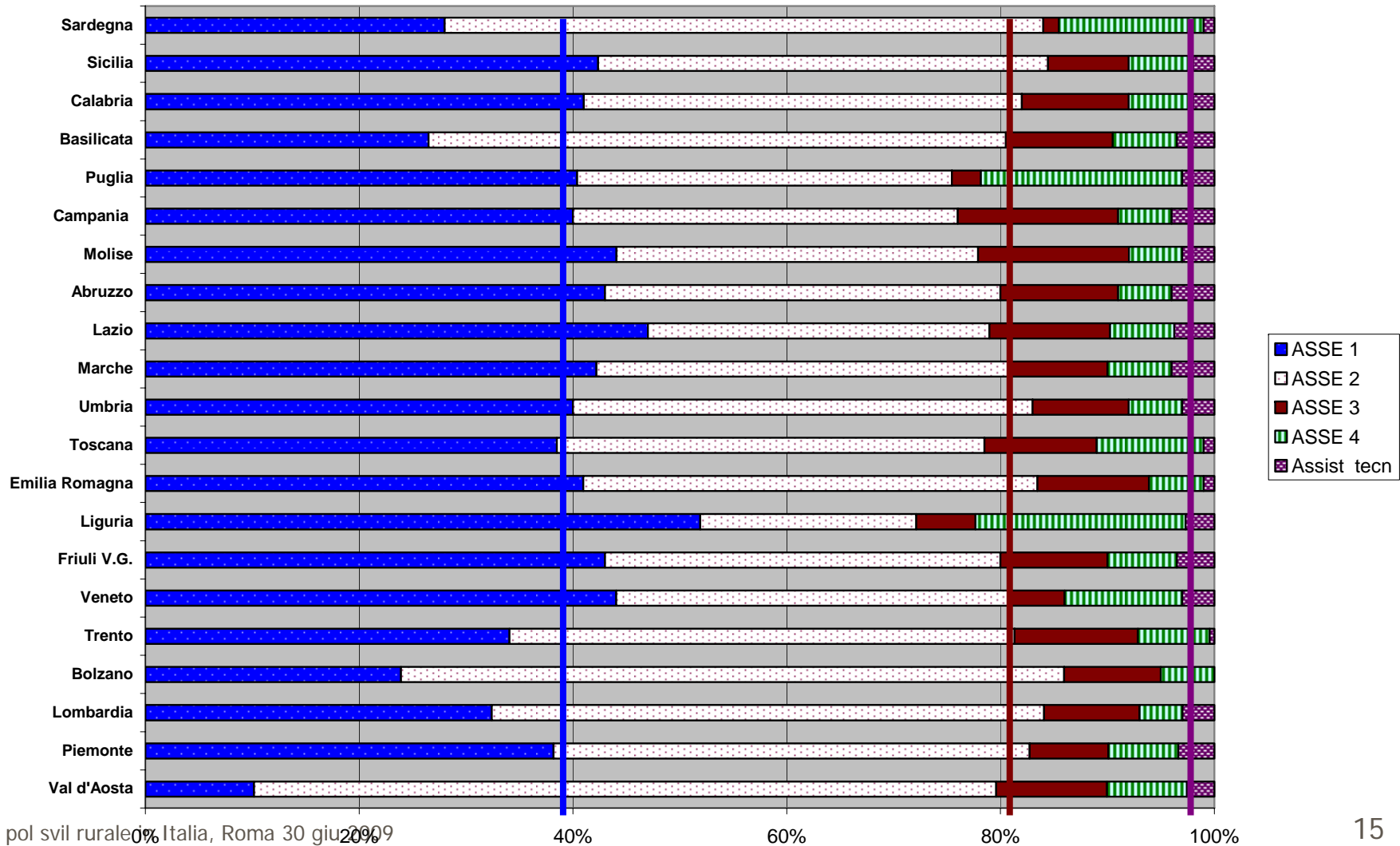
# La distribuzione per assi della PSR

1°Asse  
39%

2°Asse  
42%

3+4°  
16,6%

AT  
2,6%



## Commento alla distribuzione per assi

### ❖ Riparto per assi

- assi 1 e 2 circa 2/5 ciascuno
- assi 3 + 4 + AT circa 1/5

### ❖ Le Regioni non divergono molto dalla media, con qualche preferenza per gli assi:

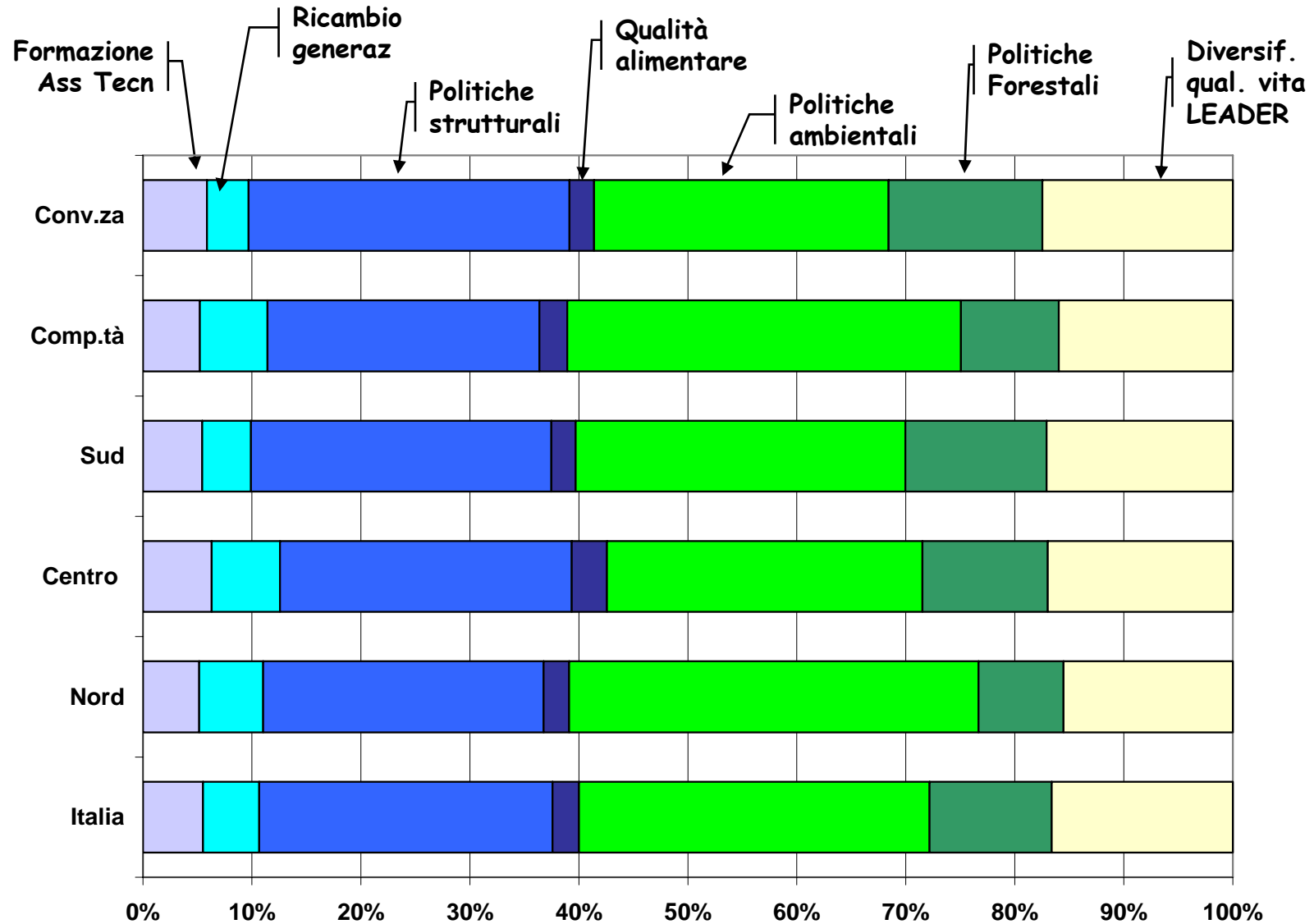
- 1 Competitività: Lig, Fvg, Ven, Mar, Laz, Abr, Mol, Sic
- 2 Agroambiente: Tn, Bz, VdA, Lom, Bas, Sar
- 3 Diversificaz. e qualità vita: Lig, Mol, Cam, Pug



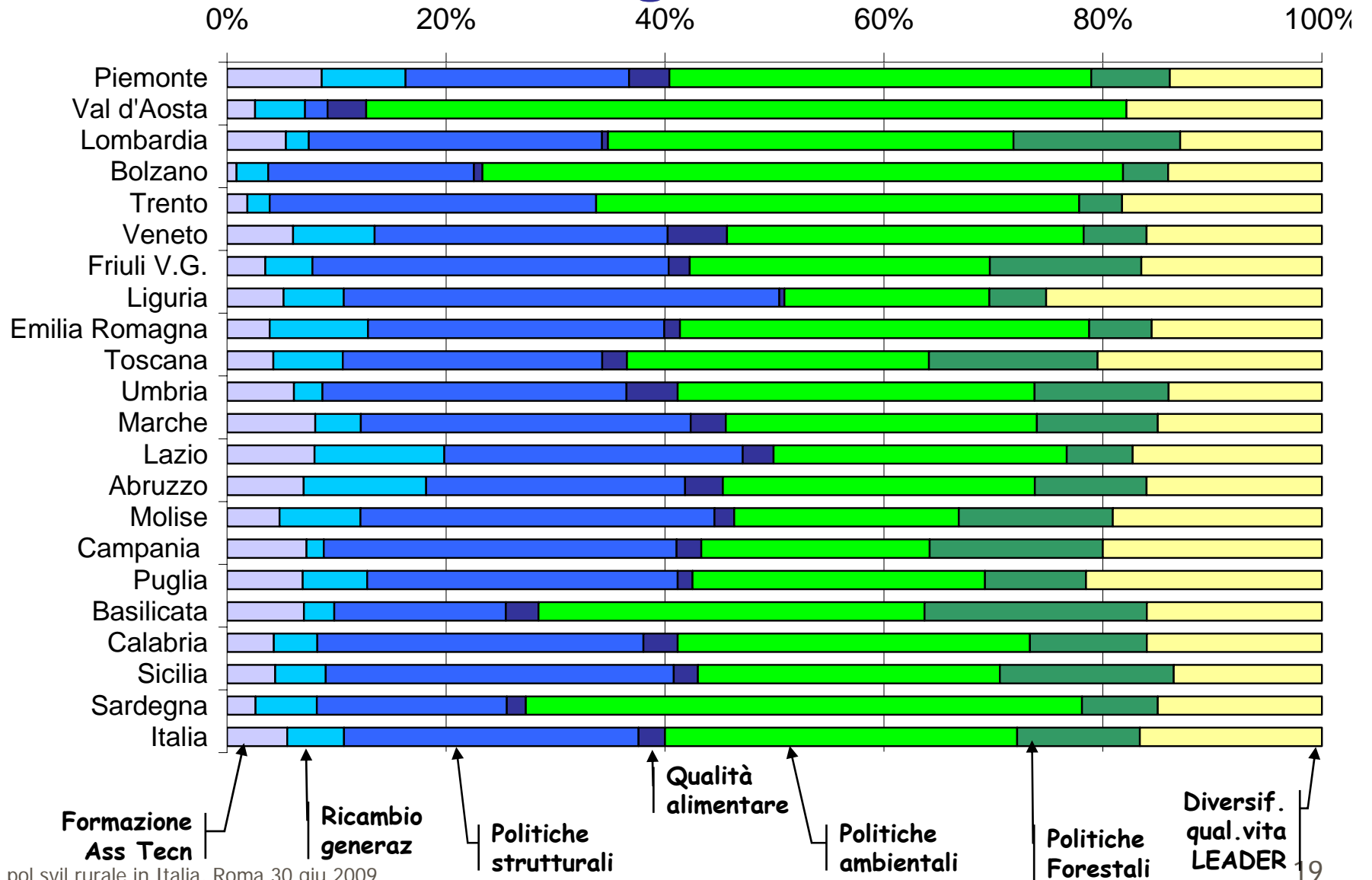
## Le sette politiche nei PSR

<b>POLITICHE</b>	<b>MISURE</b>	<b>Mln €</b>	<b>%</b>
<b>Formazione e assist. tecnica</b>	1.1.1 - Formazione professionale e informazione 1.1.4 - Utilizzo dei servizi di consulenza 1.1.5 - Avviamento servizi di consulenza Assistenza Tecnica	<b>914</b>	<b>5,5</b>
<b>Ricambio generazionale</b>	1.1.2 - Insediamento di giovani agricoltori 1.1.3 - Pre pensionamento	<b>858</b>	<b>5,2</b>
<b>Politiche strutturali</b>	1.2.1 - Ammodernamento delle aziende agricole 1.2.3 - Accrescimento valore aggiunto 1.2.4 - Nuovi prodotti, processi e tecnologie 1.2.5 - Infrastrutture agricoltura/silvicoltura 1.2.6 - Calamità naturali e prevenzione	<b>4468</b>	<b>26,9</b>
<b>Qualità alimentare</b>	1.3 Qualità delle produzioni e dei prodotti (3 mis)	<b>402</b>	<b>2,4</b>
<b>Politica agro-ambientale</b>	2.1 Uso sostenibile terreni agricoli (6 mis)	<b>5342</b>	<b>32,2</b>
<b>Politica forestale</b>	1.2.2 Accrescimento valore economico delle foreste 2.2 Uso sostenibile dei terreni forestali (7 mis)	<b>1861</b>	<b>11,2</b>
<b>Diversificazione, qualità vita e Leader</b>	Asse 3 Diversificazione qualità della vita (7 mis) Asse 4 Approccio Leader (5 mis)	<b>2760</b>	<b>16,6</b>
<b>Totale</b>		<b>16.605</b>	<b>100,0</b>

# Le scelte delle Regioni

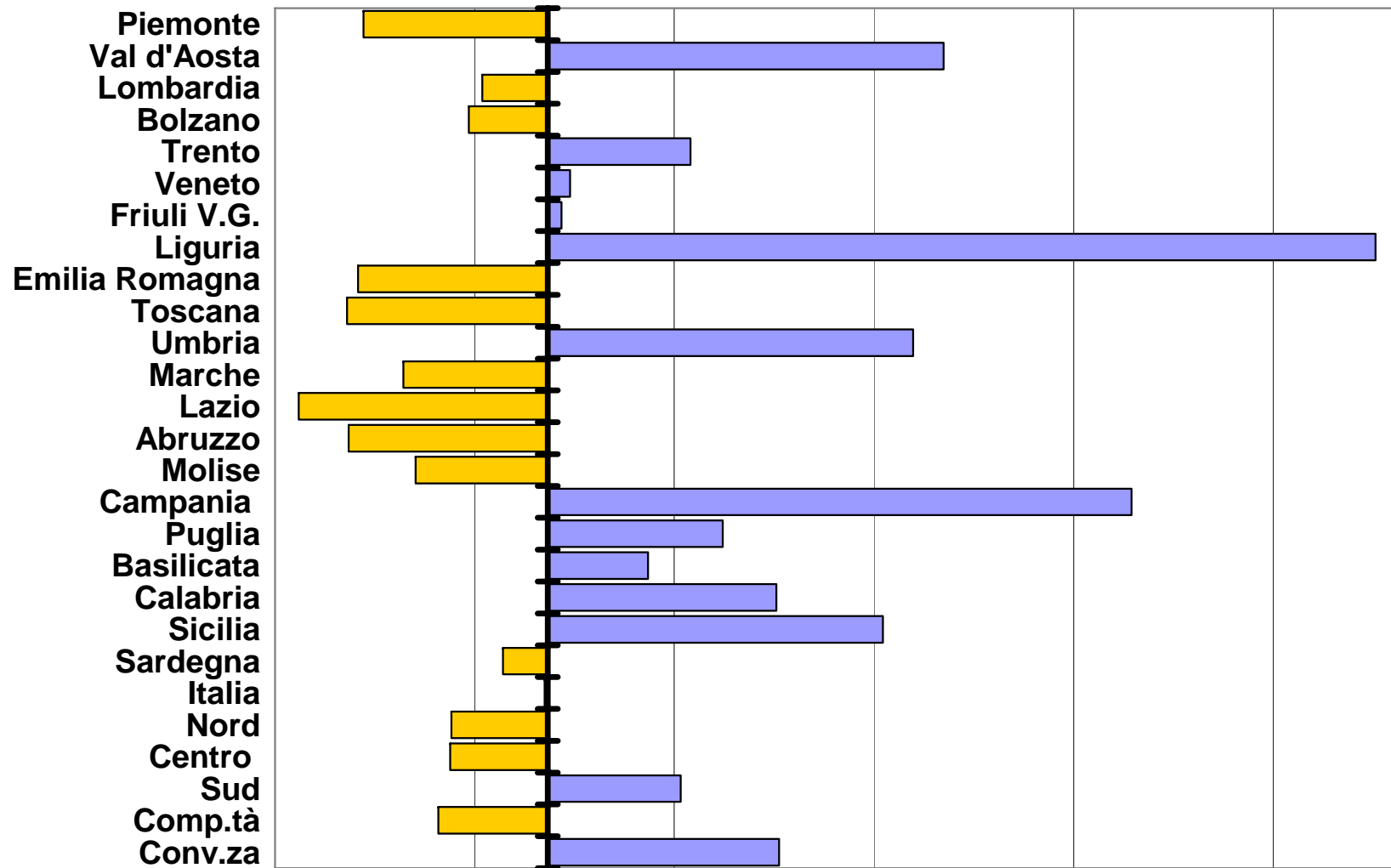


# Le scelte delle Regioni



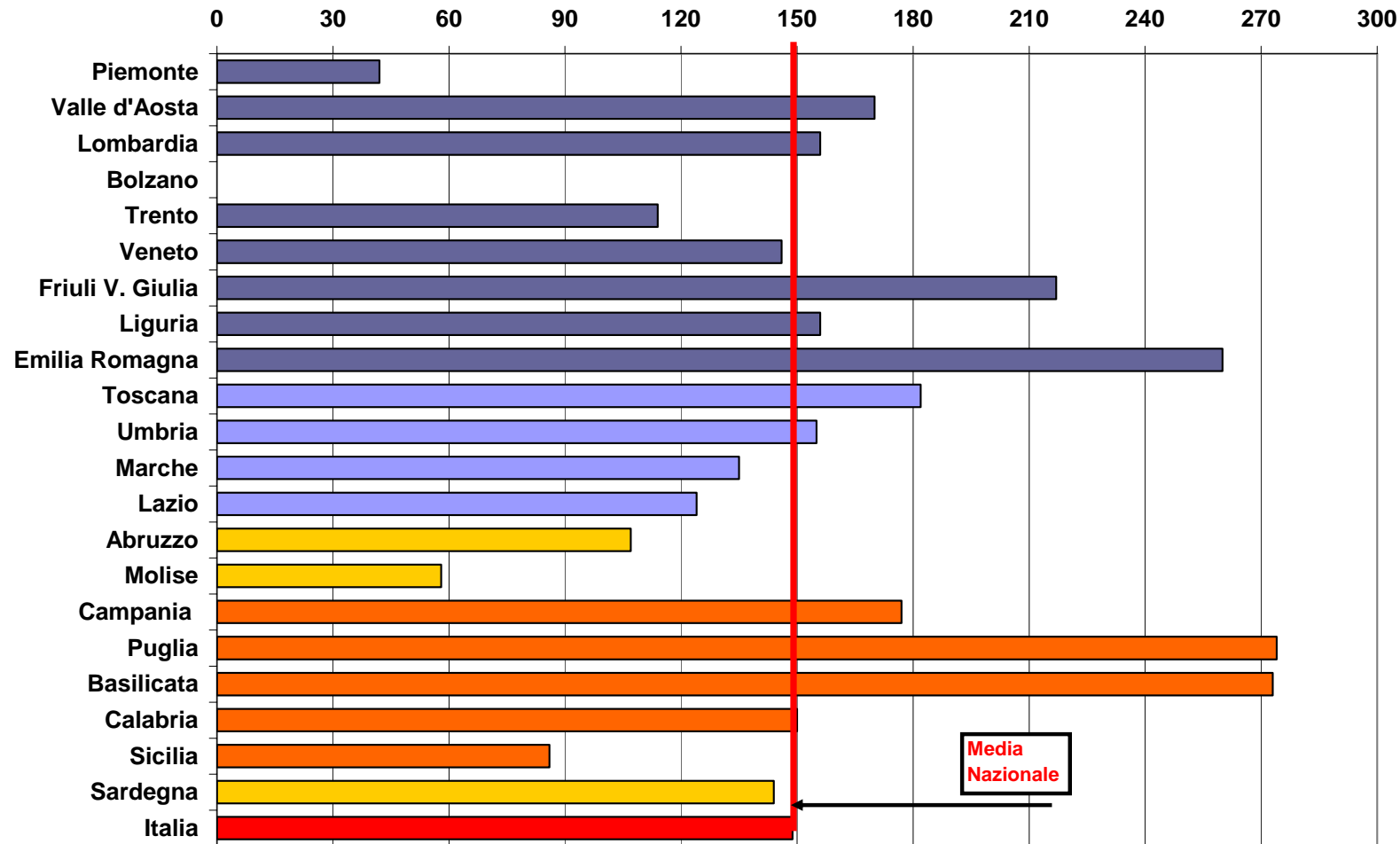
# La spesa unitaria

Indicatore sintetico di spesa (cfr rispetto alla media italiana)



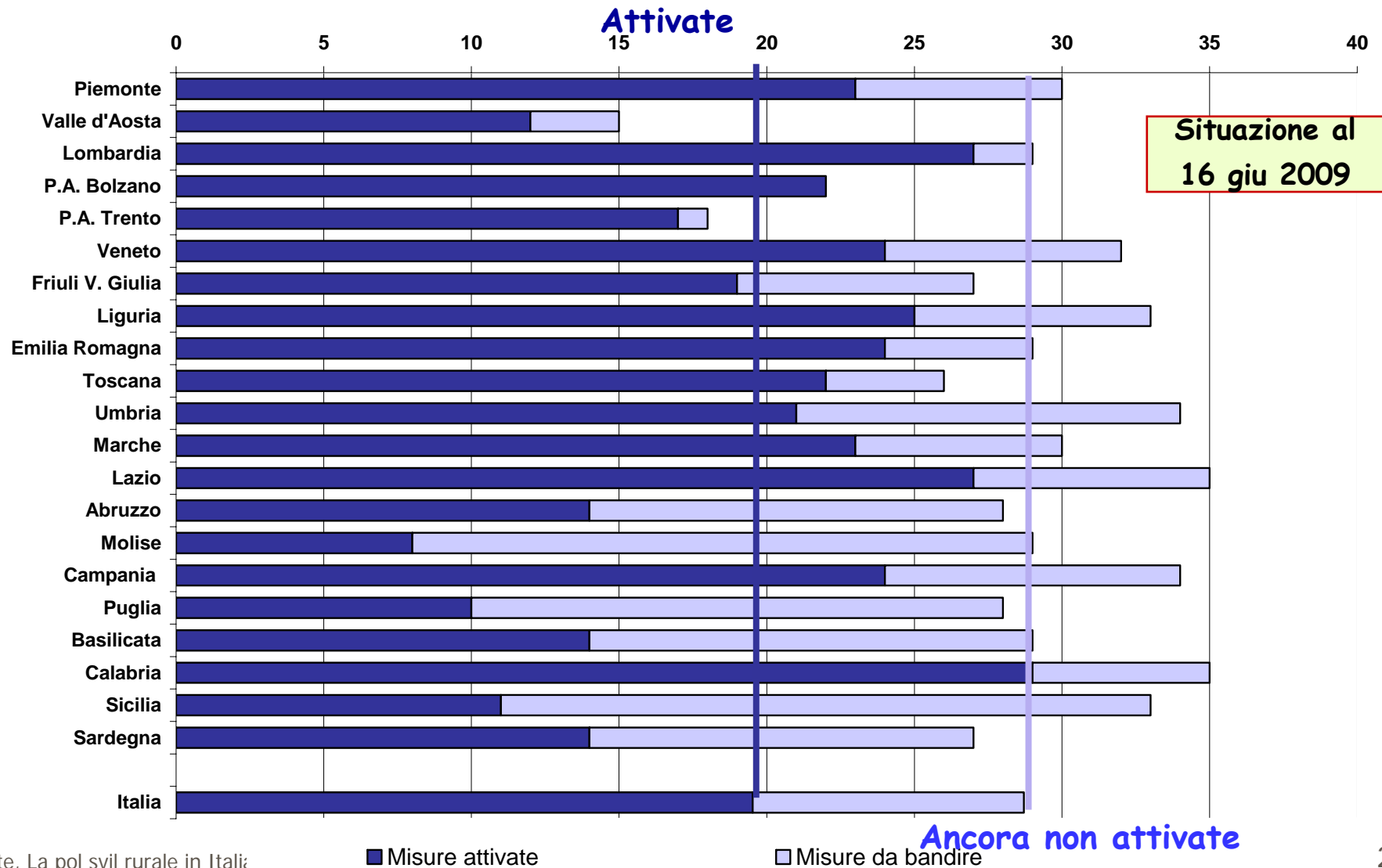
# Tempi di attivazione

N. giorni trascorsi tra approvazione PSR e attivazione delle prime 3 misure



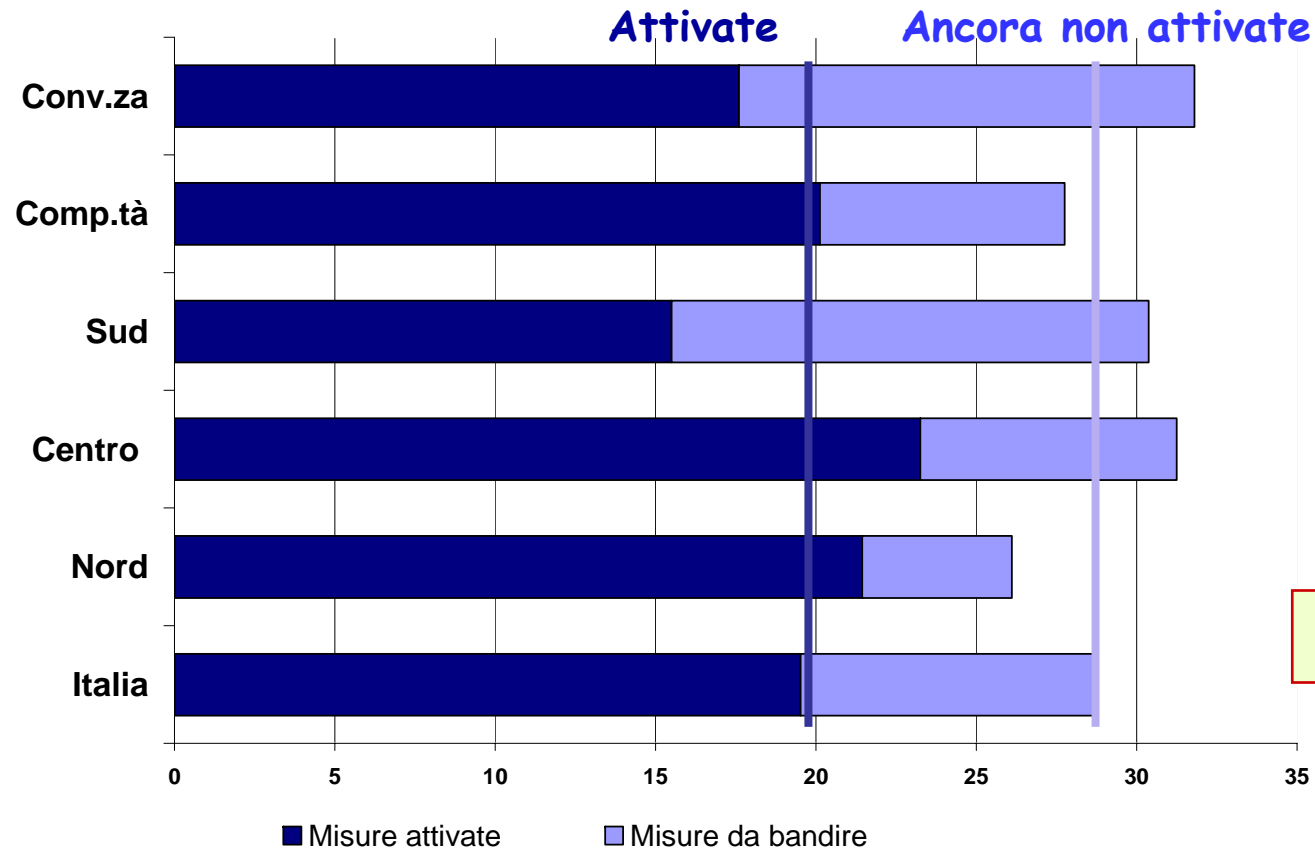
# Le misure attivate e non attivate (n)

❖ Sul numero massimo di 40 misure attivabili



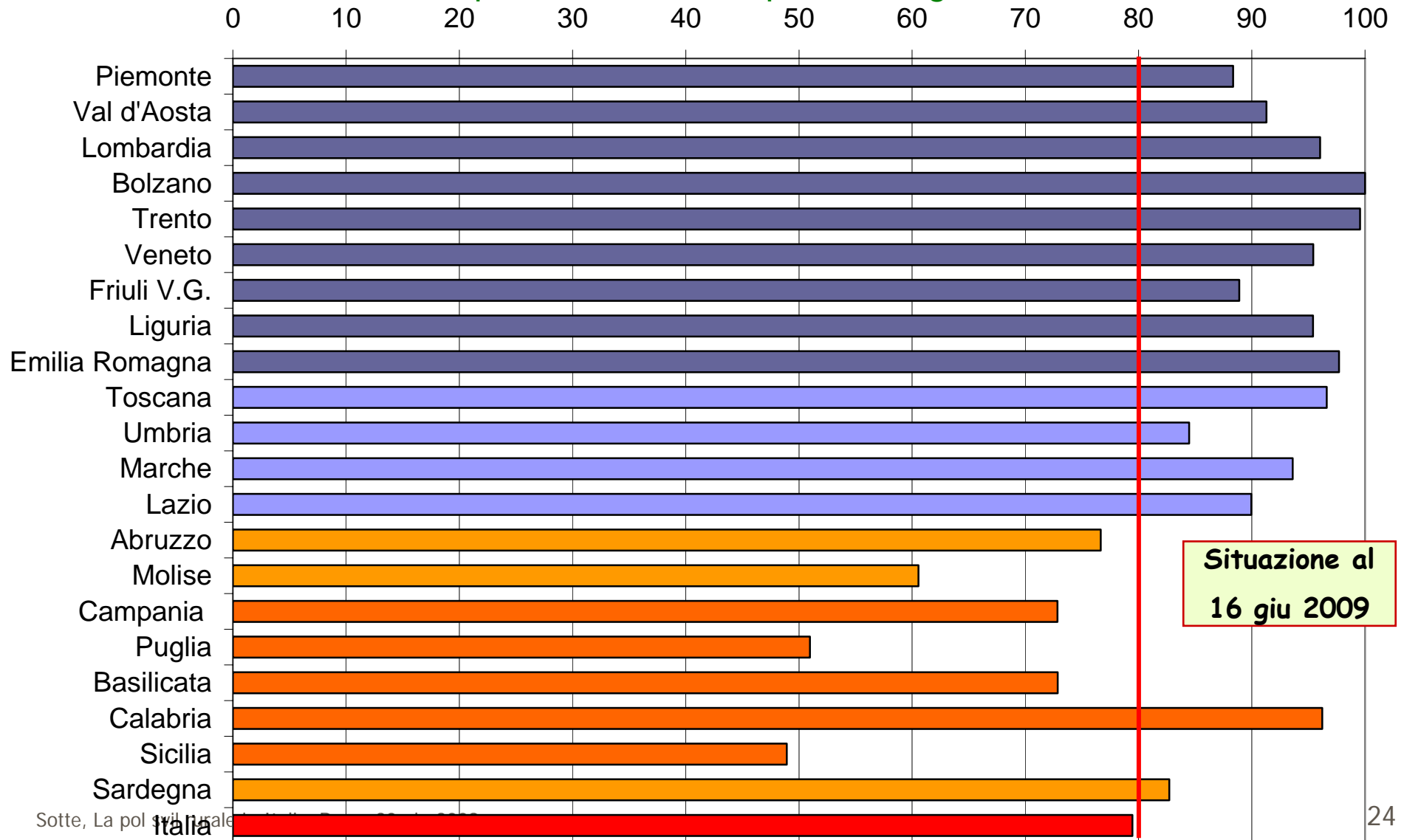
## Le misure attivate (n)

- ❖ Le misure non attivate sono circa un terzo
- ❖ Sono soprattutto indietro le regioni del SUD (escluse CAL e CAM)
- ❖ Nel Centro-Nord tutte più o meno in media o sopra



# Attivazione misure PSR per Regioni

❖ Misure attivate ponderate con la spesa assegnata

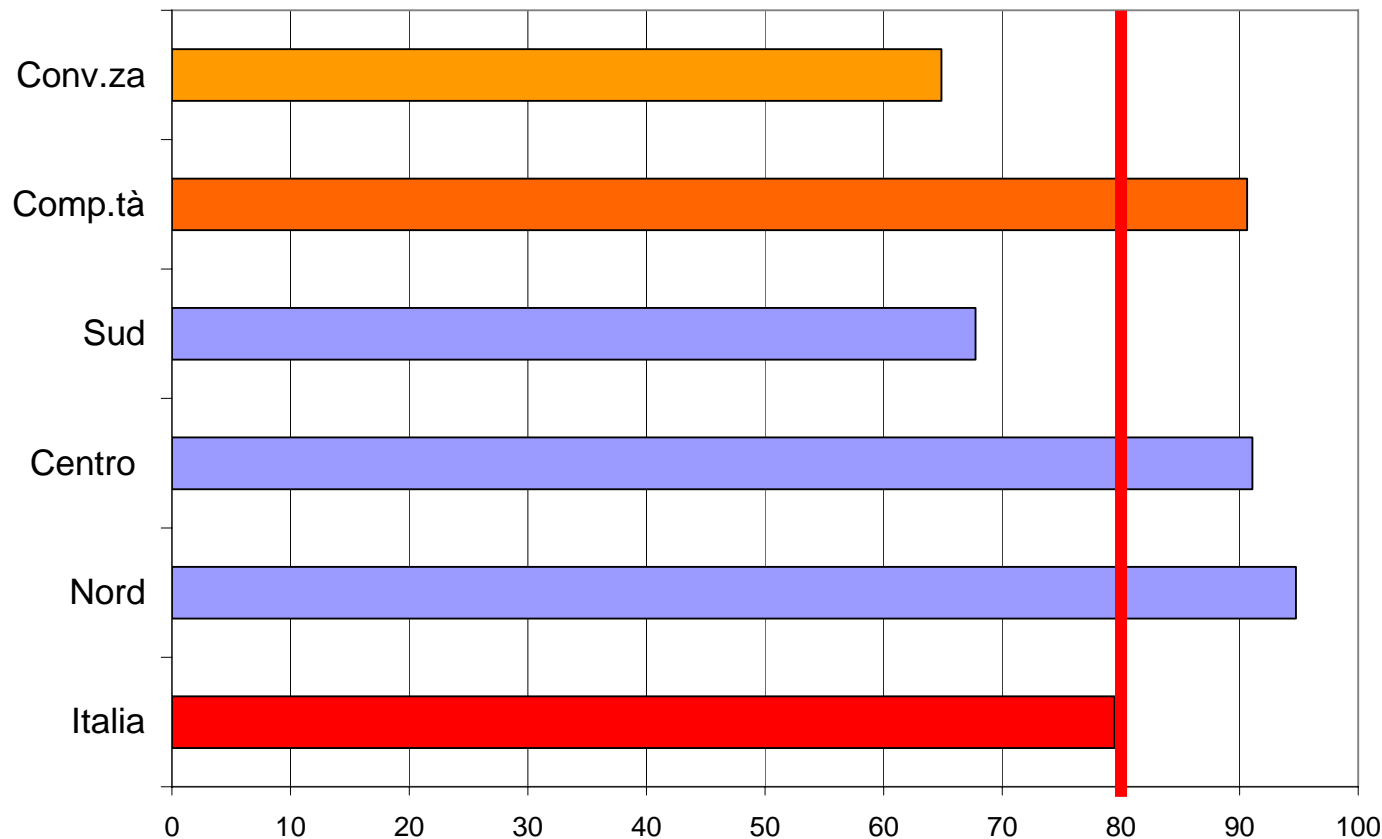


Situazione al  
16 giu 2009



# Realizzazione bandi PSR in Italia

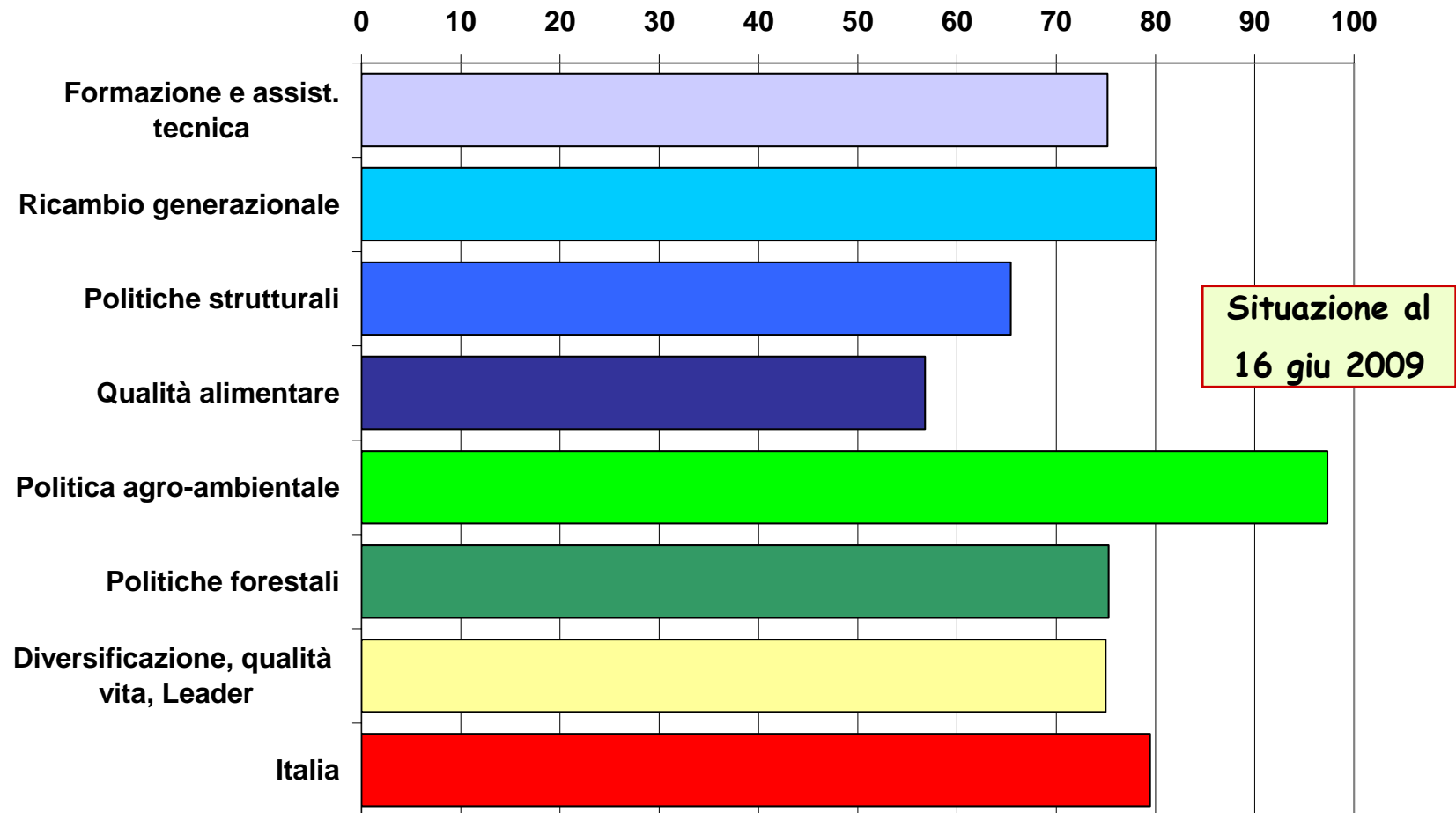
- ❖ Le misure ancora senza bandi rappresentano più del 20% della spesa
- ❖ Indietro le regioni del SUD (escluse Cal e Sar)
- ❖ Nel Centro-Nord tutte sopra la media
  - anche perché spesso attivati bandi pre-adesione



**Situazione  
16 giu 2009**

# Attivazione misure PSR per politiche

Misure attivate ponderate con i relativi finanziamenti

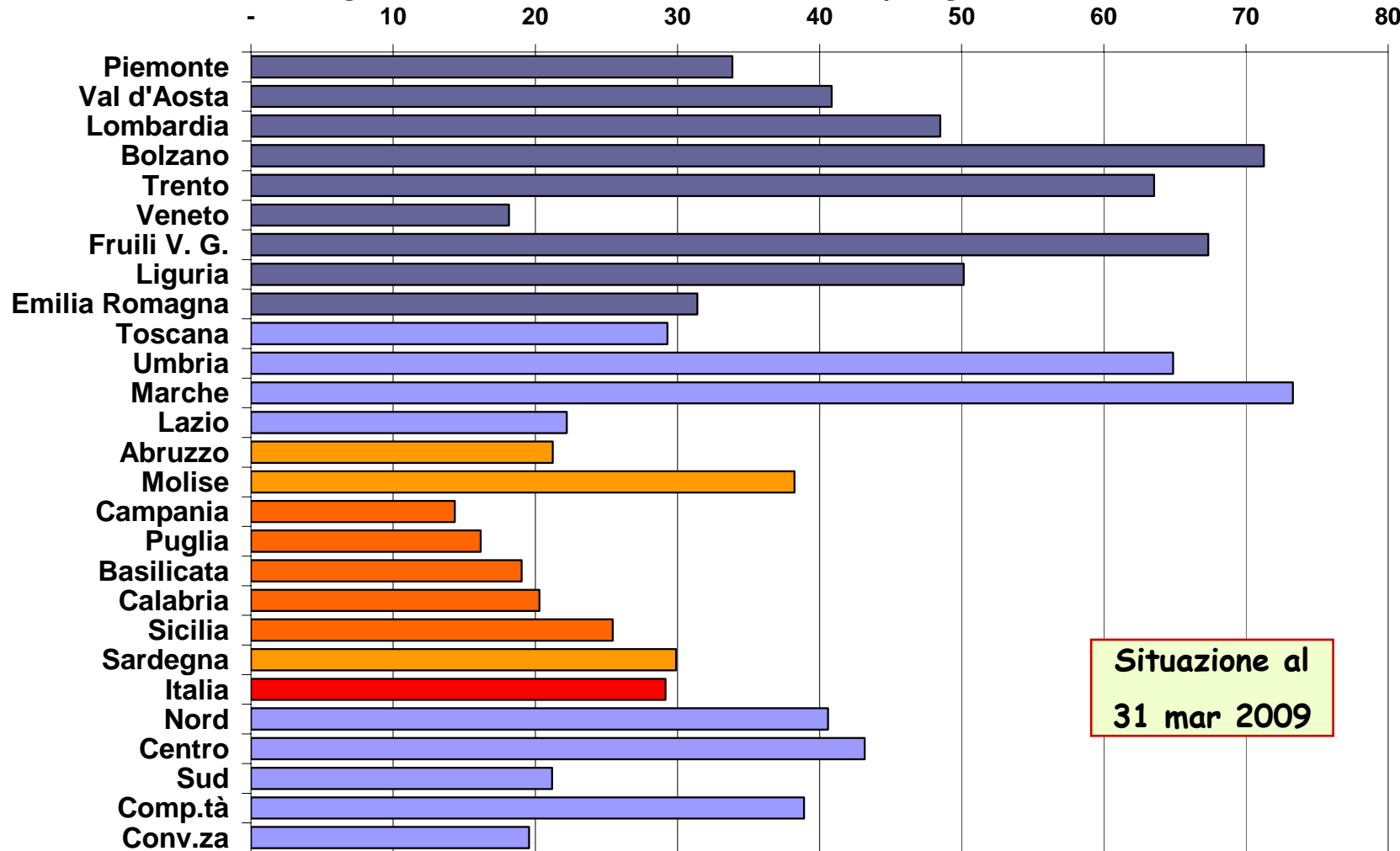


## Realizzazione bandi per misure

- ❖ Misure di spesa con bandi ca 80%
- ❖ Pol. agro-ambientale con bandi >95%
- ❖ Pol ricambio generazionale superano appena 80%
- ❖ Restanti politiche ancora 25% senza bandi
- ❖ Pol qualità alimentare quella più indietro 55%

# Avanzamento spesa per Regioni

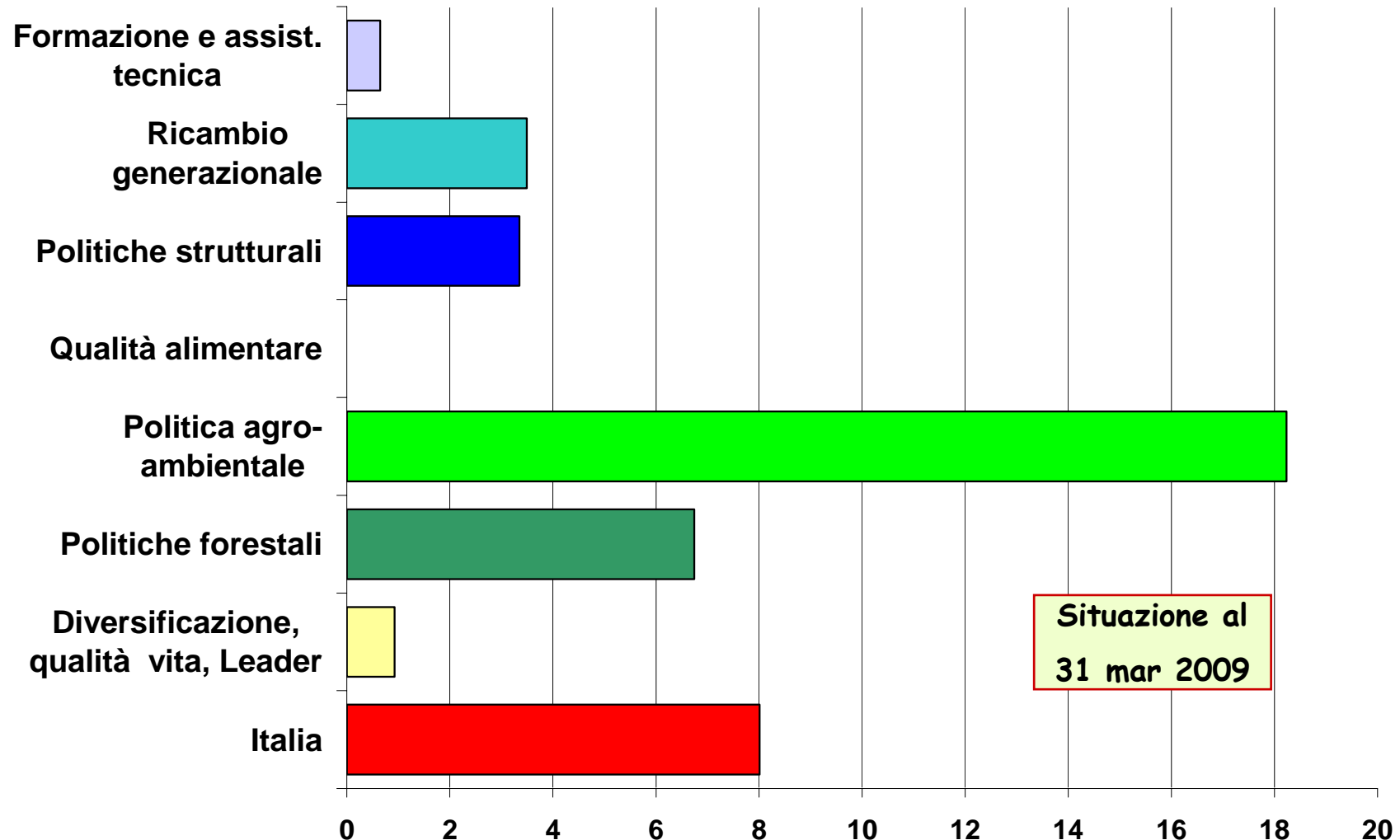
Pagamenti intermedi al 31/3/09 / programmato Feasr 2007-2008



Situazione al  
31 mar 2009

# Avanzamento spesa per politiche

Pagamenti intermedi / programmato Feasr 2007-2013



## Una analisi degli aspetti qualitativi

- ❖ Fin qui una sintetica rappresentazione degli aspetti quantitativi
- ❖ Ma è necessaria anche una lettura qualitativa
  - anche se il giudizio, in questa fase, non può che essere (ancora) interlocutorio
- ❖ Non proporremo improbabili graduatorie tra le Regioni
  - Qui alcune riflessioni di fondo
    - i problemi e le risorse
  - Nel *Quaderno* un quadro il più possibile analitico

## I risultati di una analisi qualitativa

Parole chiave	Marche	Veneto	Calabria
<b>Sviluppo locale integrato</b>	★★★	★★★	★★★
<b>Competitività</b>	★★★★	★★★	★★
<b>Impresa e imprenditore</b>	★★★★	★★★★	★★
<b>Selettività e approccio strategico</b>	★★★	★★★	★★
<b>Business plan</b>	★★★★	★★★	★★
<b>Contrattualizzazione</b>	★★★	★★★	★★
<b>Integrazione</b>	★★★	★★	★★★★★
<b>Beni e servizi collettivi</b>	★★	★★	★★★
<b>Partenariato e concertazione progettuale</b>	★★★★	★★★★	★★★
<b>Servizi</b>	★★★	★★★	★★
<b>Gestione</b>	★★★★	★★★★	★★
<b>Valutazione</b>	★★★	★★★	★★★
<b>Learning by doing</b>	★★★	★★★	★★★

Fonte: Sotte F., Ripanti R., I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-

quantitativa, Gruppo 2013, Working paper n.6, aprile 2008

# I problemi: i tempi troppo allungati

- ❖ Alcune procedure troppo complesse
  - Questo può spiegare il generale ritardo in tutta l'Europa
  - La qualità di diversi Psr italiani presentati a Bruxelles era però spesso non conforme alla regolamentazione
- ❖ I ritardi si concentrano al Sud e nelle Regioni convergenza
  - rischio che si indebolisca l'efficacia della concentrazione della spesa in favore della coesione tra le Regioni
- ❖ Finora la spesa è stata soprattutto per trascinamenti
  - questa soluzione ha consentito di impegnare la spesa, ciò nondimeno è inefficiente spendere in ritardo di anni per impegni assunti nel corso della programmazione precedente (rischio di *deadweight effect*)
  - Resta il rischio di incorrere nella regola del disimpegno in base alla regola dell' n+2 già nel 2009 e specie nel 2010



## **I problemi: la cesura tra analisi e parte applicativa dei Psr**

### ❖ **Da una parte l'analisi ...**

- dove ci si impegna per la concentrazione della spesa su pochi obiettivi e specifici territori
- selezione stringente e adozione di criteri di esclusione
- priorità su impresa, imprenditore, aree svantaggiate o più vulnerabili

### ❖ **Dall'altra le politiche e la loro applicazione**

- L'impostazione selettiva si attenua
- Prevalgono spinte distributive
- I criteri di selezione si allentano fino a comprendere tutte le aziende e tutti i territori

## I problemi: a quali politiche la precedenza ?

### ❖ Quali politiche sono state avviate per prime ?

- Quelle con maggiori fondi
- Le più facili e più tradizionali (e per ciò stesso meno strategiche e innovative)
- Quelle già presenti nel menu dei precedenti Psr (dove si potevano pagare subito i "trascinamenti") cfr di quelle introdotte *ex novo*
  - Prima agro-ambientali, forestali e strutturali
  - Poi tutte le altre formazione e AT, Leader

### ❖ Questo è un limite per due motivi

- Alcune politiche hanno funzione **propedeutica** nei cfr di altre (formazione, assistenza tecnica, approccio Leader): **la qualità della programmazione si abbassa**
- Le politiche nuove sono **più complesse** ma nello stesso tempo **più qualificanti**. Si rischia di attenuare la portata innovativa della nuova politica di SR, di non fare esperienza dove più importante e urgente, di indebolire la richiesta di una Pol SR in futuro

## I problemi: lo scarso coordinamento

- ❖ In Italia 21 Psr degli 88 di tutta l'UE-27 (quasi 1/4)
  - Sarebbe stato auspicabile un forte coordinamento dello Stato, ma le Regioni hanno contrastato più che facilitato l'intervento centrale
  - Spagna: oltre al Psn, adottato anche il *Quadro nazionale di sviluppo rurale* (art.15 Reg.1698/2005) che ha imposto nei Psr 8 misure obbligatorie + altre facoltative
- ❖ Lo scarso livello di coordinamento determina
  - Disparità di definizione (ad esempio in materia di "primo insediamento" o di "impresa boschiva")
  - Disparità di trattamento distorsive della concorrenza
  - costi aggiuntivi dovuti alla ripetitività delle stesse procedure, alla assenza di servizi in comune, alla possibile sovrapposizione delle iniziative (ad esempio in tema di consulenza).

# I problemi: la scollatura tra politiche settoriali e territoriali

## ❖ “*Mainstreaming the Leader initiative*”

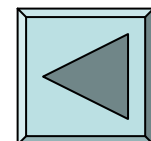
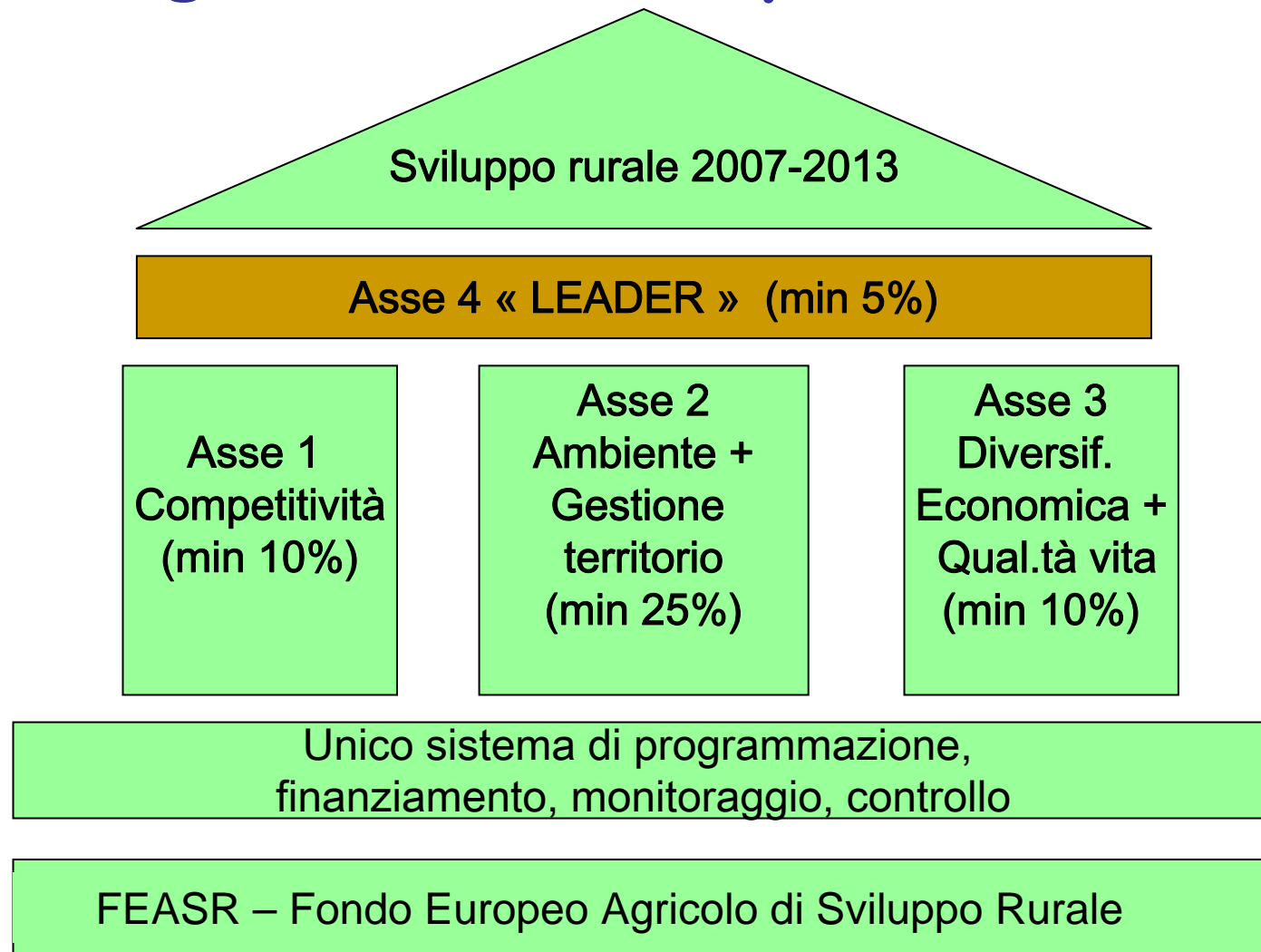
- L'unificazione delle procedure: unica programmazione, unico fondo (Feasr), unico sistema di valutazione (Salisburgo 2003) proponeva l'estensione dell'**approccio bottom-up** dell'iniziativa **Leader** a tutta la politica di SR

## ❖ In realtà...

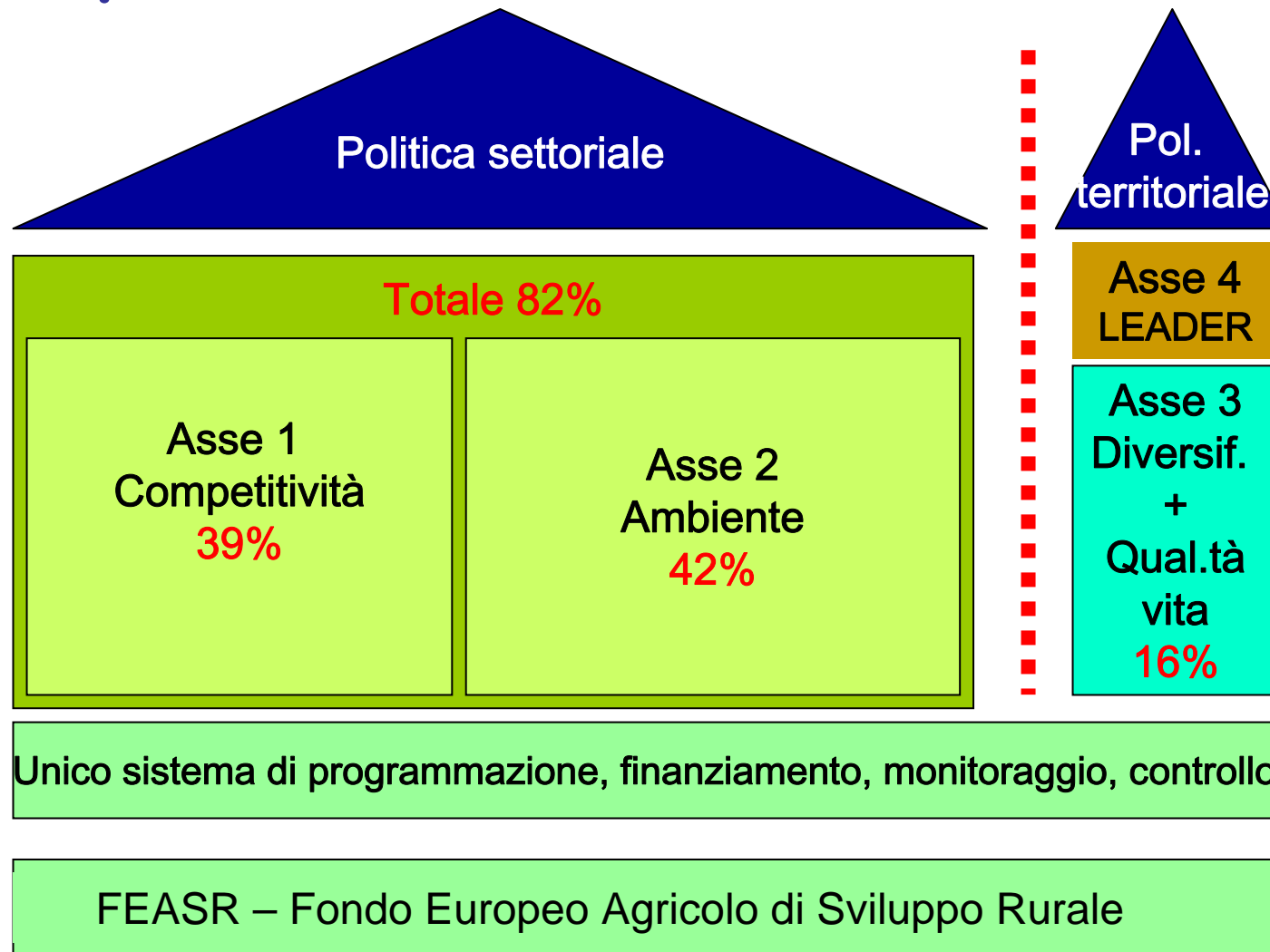
- L'approccio Leader ha generalmente interessato soltanto l'asse 3, costituendo una politica specifica. La spesa attribuita complessivamente agli assi 3 e 4 raramente supera il 15% imposto dal Reg.1698/2005
- Su un altro piano, sostanzialmente separate nella concezione e indipendenti nelle metodologie di gestione, si collocano tutte le altre politiche facenti capo agli assi 1 e 2
- Si perpetua così una pericolosa disgiunzione tra le **politiche settoriali degli assi 1 e 2** e quelle **territoriali degli assi 3 e 4**, che rischia di minare alle fondamenta la struttura stessa del secondo pilastro della Pac



# Raffigurazione della pol SR in Europa



# La politica di SR in Italia



## Le risorse: il notevole impegno x Psn e Psr

- ❖ La qualità dei Psr
  - Analisi a volte eccellenti
  - Soluzioni diversificate per adattarsi alle situazioni locali
- ❖ Sforzo in alcune Regioni per selezionare e concentrare
  - Impegno verso il capitale umano
  - Forme di selezione avanzate: il *business plan*
  - I pacchetti di misure integrate
    - importanti specie per premiare la diversificazione e la multifunzionalità
- ❖ Evitare che la spinta a finalizzare si diluisca al passaggio dai Psr alla loro applicazione
- ❖ Fare tesoro delle buone pratiche
  - nel *Quaderno* sono state opportunamente evidenziate nei capitoli specifici alle singole politiche

## Le risorse: la valutazione

- ❖ *Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione*
  - da un processo "per fasi" (*ex-ante*, intermedia ed *ex-post*)
  - ad uno "a ciclo continuo" che accompagna la programmazione economica dello SR in tutti i suoi momenti (scadenze più ravvicinate, maggiore richiesta di evidenze quantitative)
  - Dal *feed-back* al *feed-forward* → azioni e comportamenti migliorativi dell'intero processo programmatico
- ❖ *Questo significa*
  - non soffermarsi soltanto alla verifica di quanto si è speso
  - bensì misurare e valutare il "valore aggiunto europeo"
    - realizzazioni immediate (*output*)
    - risultati ottenuti con esse (*outcome*)
    - conseguenze sul contesto economico-sociale (*impact*)
  - ma non sempre c'è consapevolezza (un atto dovuto, un impegno burocratico)
- ❖ *Sarebbe utile un monitoraggio esterno alle Regioni*



## Le risorse: la trasparenza

### ❖ La Rete Rurale Nazionale

- luogo di connessione tra attori nell'ambito rurale
- Strumento di valorizzare buone prassi e individuazione punti critici e rafforzamento della capacità progettuali e gestionali
- Supporto alle Regioni nei rapporti con l'UE

### ❖ ... ma soprattutto

- veicolo di informazioni [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)
  - Riprese da Punto Coldiretti [www.ilpuncocoldiretti.it](http://www.ilpuncocoldiretti.it)
- Sono fonti **preziosissime** !!!
- Da utilizzare e implementare (Psr aggiornati, atti Comitati Sorveglianza, criteri di selezione, domande, graduatorie, interventi approvati e realizzati, pagamenti ...)
- Non sempre dell'importanza di questo aspetto c'è consapevolezza nelle Regioni

## Le risorse: la partecipazione

- ❖ Gli attori non agricoli della politica di SR
  - Convegni di Treviso e Cipro (ott 2008)
  - Una rete di interessi e di soggetti, naturali alleati degli agricoltori destinata ad ampliarsi e rafforzarsi e portatori di una visione più integrata e complessiva
- ❖ A fronte di questo va evidenziata una certa difficoltà dell'agricoltura ad interloquire (come nell'**Health Check**)
  - Mancata una analisi dei 2° pil corrisp. a quella del 1°
  - L'abbassamento delle quote di cofinanziamento nazionale e l'eliminazione della redistribuzione dei fondi modulati tra Stati membri (Italia penalizzata)
  - Nuove sfide solo genericamente definite
  - Tra le nuove sfide la "Ristrutturazione del lattiero-caseario" (?!?)
  - La posizione di chiusura del Copa Cogeca nei cfr della modulazione

## Quale futuro per la Pol SR ?

- ❖ Tre motivazioni forti per la pol SR
  - Competitività/Innovazione (principi di Lisbona)
  - Nuove sfide (cambiamento climatico, biodiversità, nuove energie, risorse idriche) (principi di Göteborg)
  - Sicurezza alimentare (sia "food safety" che "food security")
- ❖ Il successo (o l'insuccesso) dell'attuale Pol SR condizionerà certamente la discussione sul suo futuro
- ❖ E' necessario un impegno più consistente !!

# Grazie

[www.gruppo2013.it](http://www.gruppo2013.it)

[franco@sotte.it](mailto:franco@sotte.it)