



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La multifunzionalità nel Programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

La multifunzionalità nel Programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana / C. Contini. - In:
AGRIREGIONIEUROPA. - ISSN 1828-5880. - STAMPA. - 20:(2010), pp. 48-50.

Availability:

This version is available at: 2158/386890 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze
(<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

legata principalmente alla riduzione dei programmi. La complessità delle regole sulla concorrenza, sulla demarcazione degli interventi e sui controlli sta dimostrando che molto c'è ancora da fare.

L'ultima priorità è quella di evitare la disparità di trattamento tra Paesi a programmazione regionalizzata e Paesi a programmazione nazionale. Da questo punto di vista l'esempio più emblematico è rappresentato dall'applicazione del meccanismo del disimpegno automatico, che potrebbe essere ridotto potendo utilizzare un piano finanziario nazionale e consentendo compensazioni finanziarie tra programmi regionali di uno stesso Paese, salvaguardando maggiormente le risorse a disposizione per le nostre aree rurali.

Note

¹ Il disimpegno automatico si applica comunque a livello di singolo PSR.

² Il cambiamento nelle modalità di controllo della congruità delle superfici dichiarate dagli agricoltori al momento della presentazione delle domande di aiuto ha generato l'insorgere di anomalie che hanno bloccato i pagamenti e in alcuni casi dato origine a contenziosi.

³ Le sette nuove sfide sono la mitigazione dei cambiamenti climatici, la diffusione delle energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la tutela della biodiversità, il supporto al settore zootecnico per agevolare l'uscita dal sistema delle quote latte, l'innovazione e la diffusione della banda larga nelle aree rurali.

Riferimenti bibliografici

- Mipaaf (2009), *Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale*, www.reterurale.it, ottobre 2009.
- Rete Rurale Nazionale (2010), *Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica. Dati consolidati al 31 dicembre 2009*, www.reterurale.it, Roma, febbraio 2010.

La multifunzionalità nel programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana

Caterina Contini

Introduzione

L'analisi delle modalità con cui le politiche europee e nazionali a favore della multifunzionalità vengono recepite a livello regionale rappresenta un aspetto di particolare interesse in quanto dalla programmazione regionale dipende l'efficacia del supporto a pratiche e sistemi agricoli con alto grado di multifunzionalità.

Il presente intervento si propone di confrontare le specificità delle azioni finanziate dal programma di sviluppo rurale (Psr) della Regione Toscana con gli obiettivi di tutela della multifunzionalità, così come emergono dai recenti regolamenti europei e dai documenti della Commissione (Commissione Europea 2003, Consiglio dell'Unione Europea 2005, Consiglio dell'Unione Europea 2006, Commissione Europea 2009).

In maniera necessariamente semplificata, tali obiettivi possono essere ricondotti alle tre dimensioni della multifunzionalità.

- Dimensione economica: sostegno alla funzione produttiva, alla generazione di reddito e occupazione nelle aree rurali; promozione dell'integrazione tra attività e processi produttivi del territorio.
- Dimensione ambientale: sostegno alla funzione di mantenimento della qualità dell'ambiente, conservazione del paesaggio, salvaguardia idrogeologica, conservazione della biodiversità e, più in generale, valorizzazione delle risorse naturali locali.
- Dimensione sociale: sostegno al ruolo dell'agricoltura nell'ambito del mantenimento delle tradizioni e dei tessuti

socioculturali rurali, dell'erogazione di servizi di tipo ricreativo, didattico e terapeutico.

È possibile individuare una relazione tra i suddetti obiettivi e i primi tre assi del Psr; infatti, l'Asse 1 "Migliorare la competitività del settore agricolo e forestale" (che assorbe il 39% delle risorse disponibili) comprende azioni principalmente rivolte al sostegno della funzione economica dell'agricoltura, l'Asse 2 "Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale" (con il 40% delle risorse) è rivolto alla funzione ambientale, mentre l'Asse 3 "Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia" (11% delle risorse) è diretto alla promozione della funzione sociale. Tuttavia, la promozione di tali funzioni non si concretizza solamente attraverso le misure del corrispondente asse, ma anche con misure contenute negli altri assi, poiché gli elementi che compongono la multifunzionalità sono talmente interconnessi da rendere il sostegno alle diverse funzioni dell'agricoltura un obiettivo trasversale. Tale trasversalità prende forma con il quarto Asse (Asse *Leader*), volto al rafforzamento delle risorse endogene e della capacità progettuale locale, che può essere interpretato come punto di intersezione tra le diverse dimensioni della multifunzionalità.

Azioni a sostegno della multifunzionalità

Passando all'analisi più dettagliata del piano finanziario, emerge come il Psr toscano abbia destinato a misure che promuovono la multifunzionalità dell'agricoltura ben il 56% delle risorse totali, percentuale da ritenersi rilevante, anche in considerazione del fatto che i desiderata espressi dagli agricoltori in fase di elaborazione del programma di sviluppo rurale erano principalmente rivolti verso investimenti produttivi. Tale percentuale deriva dalla somma degli stanziamenti delle misure 111, 114, 132, 133, 211, 212, 214, 216, 221, 223, 226, 227, 311 nelle quali, come verrà illustrato nei prossimi capitoli, compare significativamente la promozione della multifunzionalità (Tabella 1). Essa non comprende, invece, le risorse del quarto Asse che potenzialmente contribuisce a finanziare il supporto alla multifunzionalità, attraverso la valorizzazione del territorio e dei prodotti locali. È il caso delle azioni 411 e della 413 (9% del totale) delle quali, tuttavia, non è possibile identificare la quota destinata alla valorizzazione della multifunzionalità. È comunque importante rilevare come l'Asse 4, avendo tra gli obiettivi il miglioramento della *governance*, rappresenti un elemento essenziale per il rafforzamento della partecipazione dei portatori di interesse alla progettazione locale, aspetto imprescindibile per la realizzazione di percorsi di promozione di un'agricoltura multifunzionale.

Più in particolare, il Psr della Regione Toscana riconosce alla diversificazione aziendale un ruolo strategico nel processo di valorizzazione commerciale delle funzioni non tradizionalmente di mercato dell'agricoltura. Tale importanza viene sostenuta nell'ambito degli obiettivi della misura 311 in cui si afferma che è proprio attraverso la differenziazione che si può "esaltare il ruolo multifunzionale delle aziende agricole, creando nuove opportunità di reddito e di occupazione". Il rilievo che la Regione Toscana attribuisce alla diversificazione viene confermato dallo stesso ammontare di risorse destinate al sostegno di questa attività, da considerarsi elevato sia in termini assoluti, sia in relazione agli stanziamenti delle altre regioni italiane.

All'interno dell'Asse 3, la Regione ha scelto di finanziare interventi finalizzati allo sviluppo di attività socio-assistenziali, alla produzione di energia da fonti rinnovabili, alla valorizzazione dei mestieri tradizionali e delle attività sportive connesse alle risorse naturali, paesaggistiche e delle tradizioni locali.

Nell'ambito della diversificazione, spicca l'attività agrituristica. Gli agriturismi toscani rappresentano il 23% del totale italiano (Agriturist 2008) e costituiscono un punto di forza della Toscana. Essi infatti, oltre a fornire una importante integrazione al reddito degli agricoltori, favoriscono la valorizzazione dei prodotti agricoli, attraverso la loro associazione all'immagine dei luoghi e del territorio che i visitatori si trovano ad apprezzare durante il soggiorno in azienda.

Tabella 1 - Regione Toscana - Piano Finanziario PSR 2007-13 in cui le misure a sostegno della multifunzionalità sono indicate con un asterisco

Asse	Misura	Spesa pubblica				
		(€)	% su tot. spesa pubblica	% su spesa Asse		
I	111*	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione	12.100.000	1	4	
	112	Insedimento di giovani agricoltori	45.000.000	5	14	
	113	Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli	8.200.000	1	3	
	114*	Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali	15.000.000	2	5	
	121	Ammodernamento delle aziende agricole	104.758.750	12	32	
	122	Migliore valorizzazione economica delle foreste	25.000.000	3	8	
	123	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	50.000.000	6	15	
	124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale	10.000.000	1	3	
	125	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	34.000.000	4	11	
	132*	Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare	14.000.000	2	4	
	133*	Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentari	5.000.000	1	2	
	II	211*	Indennità a favore delle zone montane	11.000.000	1	3
		212*	Indennità a favore di agricoltori in zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane	11.000.000	1	3
214*		Pagamenti agro-ambientali	204.500.000	24	61	
215		Pagamenti per il benessere degli animali	5.000.000	1	1	
216*		Sostegno agli investimenti non produttivi	5.000.000	1	1	
221*		Imboschimento di terreni agricoli	38.343.405	5	11	
223*		Primo imboschimento di terreni non agricoli	2.800.000	0	1	
225		Stabilità ecologica delle foreste	6.841	0	0	
226*		Ricostruzione del potenziale forestale ed introduzione di interventi preventivi	43.000.000	5	13	
227*		Sostegno agli investimenti non produttivi	14.995.209	2	4	
III	311*	Diversificazione in attività non agricole	88.106.818	10	100	
IV	411	Competitività	5.034.680	1	6	
	413	Qualità della vita/diversificazione	63.688.830	8	76	
	421	Cooperazione interterritoriale e transnazionale	7.635.945	1	9	
	431	Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	7.552.023	1	9	

Fonte: PSR Regione Toscana 2007-13

Vista l'elevata presenza degli agriturismi in Toscana, nel Psr non viene finanziato il recupero di nuove strutture a fini ricettivi, ma la qualificazione degli esercizi presenti attraverso, per esempio, la realizzazione di attività ricreative con animali, di agricampeggi o di servizi per disabili.

In questo contesto, l'agriturismo, in sinergia con le altre risorse del territorio, come i prodotti tipici, il patrimonio artistico e culturale, il paesaggio e l'ambiente naturale, rappresenta la base per la realizzazione del modello di sviluppo toscano.

Altre azioni a supporto della multifunzionalità dell'agricoltura si ritrovano nell'Asse 1 e riguardano la formazione professionale (mis. 111) e la consulenza (mis. 112) per la diffusione delle conoscenze relative alla promozione della biodiversità, al mantenimento degli habitat e del paesaggio, all'uso sostenibile delle acque e del suolo e alla riduzione di gas serra. Contemporaneamente, le misure 111 e 112 promuovono lo sviluppo delle risorse umane in relazione al raggiungimento di una competitività basata sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura, perseguibile attraverso la messa a punto di strategie innovative che consentano di valorizzare i servizi ambientali e sociali offerti dalle imprese.

Sempre all'interno dell'Asse 1, il sostegno alla multifunzionalità si realizza con la promozione di sistemi di qualità alimentare, per mezzo dei quali il valore del prodotto viene associato al ruolo che l'agricoltura assolve nel mantenimento delle tradizioni, dell'identità e della cultura rurale, come nel caso delle produzioni tipiche (Dop, Stg e Doc) sulle quali la Toscana ha puntato la propria strategia di sviluppo. In alternativa, la valorizzazione delle produzioni può essere legata alla eco-compatibilità del processo, come nel caso della certificazione biologica (mis. 132 e 133).

I pagamenti mirati per il sostegno delle esternalità positive dell'agricoltura riguardano invece l'Asse 2 e si rivolgono ai servizi ambientali dell'agricoltura, quali la conservazione del patrimonio paesaggistico, la difesa idrogeologica e la tutela della biodiversità. A questo riguardo è interessante notare l'affermarsi dell'importanza della tutela della biodiversità rispetto alla precedente programmazione. In particolare nella mis. 214, alla quale sono destinate le maggiori dotazioni finanziarie, la cura della biodiversità viene realizzata in due modi: come obiettivo diretto del sostegno (azioni b1 e b2: conservazione delle risorse genetiche animali e vegetali), e come beneficio indiretto, conseguente all'adozione di pratiche con basso impatto ambientale (azione a1 e a2: agricoltura biologica e integrata). Allo stesso modo, anche la mis. 216 concorre alla salvaguardia della biodiversità, ma in questo caso il riferimento ai servizi non di mercato forniti dall'agricoltura riguarda interventi di recupero di elementi del territorio connessi all'attività agricola, come le siepi o i muretti a secco.

Sempre nell'ambito delle funzioni ambientali, particolare attenzione è rivolta al settore forestale dove il peso delle funzioni non di mercato prevale su quelle economiche e dove è anche più facile riconoscere i servizi ambientali e sociali offerti. In particolare, al settore forestale si attribuiscono la funzione di valorizzazione del paesaggio, la tutela dell'erosione e la lotta ai cambiamenti climatici. In questo quadro, il contributo alla gestione multifunzionale del bosco si esplica attraverso le misure di rimboschimento (mis. 221 e 223) che complessivamente assorbono il 10% del finanziamento totale. Inoltre, si nota come agli aspetti ambientali si affianchino la funzione ricreativa, turistica e sociale del bosco promosse dalla mis. 227, attraverso la realizzazione di aree di svago (aree picnic e panoramiche) o aree didattiche (giardini botanici e tutela di alberi monumentali).

Uno sguardo agli aspetti territoriali

Un aspetto di fondamentale importanza per la promozione della multifunzionalità è la diffusione su scala territoriale delle pratiche connesse all'erogazione delle funzioni dell'agricoltura nelle

single unità produttive. Tale considerazione è particolarmente evidente per alcune funzioni ambientali, come la valorizzazione del paesaggio, la tutela della biodiversità e il mantenimento dell'equilibrio idrogeologico, dove l'azione di una singola impresa non raggiunge un impatto significativo. Essa è comunque valida anche per funzioni di carattere socio-economico, dove la diffusione su larga scala delle iniziative consente di amplificare i vantaggi che si avrebbero per iniziative a carattere individuale. È in questo senso che va interpretata l'attribuzione di priorità per l'accesso alle misure che il Psr della Toscana assegna a coloro che realizzano programmi integrati territoriali (Pit), iniziativa che avrebbe potuto contribuire a rafforzare la dimensione territoriale del Psr ma che è stata purtroppo trascurata nelle procedure attuative, per lo meno nella prima fase della programmazione. D'altra parte, il rafforzamento della dimensione territoriale implicherebbe anche il riconoscimento di un soggetto capofila del programma integrato (individuabile, per esempio, nelle associazioni di produttori o nelle cooperative) al quale indirizzare il sostegno che, altrimenti, continuerebbe a seguire una logica basata sulla negoziazione a livello individuale con il singolo imprenditore. Va da sé, che la pubblica amministrazione abbia comunque più dimestichezza nel gestire una politica diretta alle singole imprese, piuttosto che promuovere progetti di carattere territoriale. In questo contesto, il rafforzamento di un approccio territoriale richiederebbe una notevole attenzione alla formazione di figure professionali in grado di coordinare progetti di carattere territoriale e di integrare i diversi strumenti disponibili a livello delle politiche per lo sviluppo rurale.

Un altro aspetto essenziale per la promozione della multifunzionalità è dato dalla caratterizzazione del territorio sulla base della diversa attitudine dell'agricoltura a realizzare la produzione dei servizi di tipo ambientale e sociale. Per il raggiungimento dell'obiettivo di massima valorizzazione della multifunzionalità agricola è infatti indispensabile disporre di strumenti di selezione in grado di distinguere le diverse agricolture, in modo da poter indirizzare il sostegno sulla base delle caratteristiche territoriali. In questa prospettiva, la zonizzazione del territorio, al fine di definire contesti relativamente omogenei in termini di "valore" delle singole produzioni non di mercato, è un aspetto fondamentale per la corretta messa a punto degli strumenti di politica agraria in relazione alla multifunzionalità. A questo riguardo, il Psr 2007-13 della Regione Toscana si propone di migliorare la selettività degli interventi attraverso il ricorso alla zonizzazione. A titolo esemplificativo, all'interno dell'Asse 3, la misura 311 viene attuata prevalentemente in aree rurali in declino, nell'Asse 2 si nota come il sostegno all'agricoltura biologica si concentri in aree di particolare importanza ambientale (Sic, Zps, Sir, zone vulnerabili in rapporto alla direttiva nitrati). Allo stesso modo, il sostegno all'imboschimento dei terreni agricoli è indirizzato prioritariamente ad aree caratterizzate da bassa copertura boschiva o che superano una determinata pendenza. Sempre in relazione all'importanza di orientare il sostegno alla multifunzionalità rispetto alle caratteristiche territoriali, l'attivazione dei piani locali di sviluppo rurale da parte della Regione Toscana rappresenta un tassello significativo in questo senso in quanto, attraverso il riconoscimento di una certa discrezionalità ai soggetti locali nella realizzazione delle misure del PSR, essa favorisce l'attivazione di percorsi mirati rispetto alle specifiche attitudini del territorio.

Riflessioni conclusive

L'analisi del PSR 2007-13 della Regione Toscana mette in evidenza come la valorizzazione della multifunzionalità venga recepita nella programmazione regionale, sia in termini di risorse stanziare, sia in termini di organizzazione del programma. L'efficacia del sostegno alla multifunzionalità, tuttavia, potrebbe essere accresciuta attraverso un rafforzamento dell'approccio

territoriale, soprattutto per quanto riguarda la promozione di progetti a carattere collettivo. Inoltre, un punto critico dell'attuale programmazione può essere rappresentato dall'assenza all'interno del Psr di una definizione operativa di multifunzionalità che sia di riferimento per l'individuazione di obiettivi, azioni e risultati relativi alla promozione delle funzioni non di mercato dell'agricoltura. Un miglior inquadramento della multifunzionalità all'interno degli obiettivi del Psr consentirebbe di rafforzare l'efficacia del sostegno alle funzioni sociali e ambientali dell'agricoltura, collegando in modo organico e strutturato obiettivi e azioni e favorendo, allo stesso tempo, la valutazione dei risultati.

Riferimenti bibliografici

- Agriturist (2008) Domanda e offerta di agriturismo per regione - aprile 2008 < <http://www.agriturist.it/agriturist.php?IdCategoria=4&IdSottomenu=53&IdSottoSottoMenu=907>>
- Commissione Europea (2003) Second European Conference on Rural Development, 12-14 November 2003, Salzburg < http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/proceedings_en.pdf>
- Commissione Europea (2009) Why we do need a common agricultural policy, discussion Paper by DG agriculture and rural development <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf>
- Consiglio dell'Unione Europea (2005) Regolamento (CE) 1698/2005 < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:it:PDF>>
- Consiglio dell'Unione Europea (2006) Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (2006/144/CE) < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:IT:PDF>>
- Regione Toscana (2009) Programma di Sviluppo Rurale della Toscana 2007-2013 < http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/14/949d59d7e38307933d5cdd5ade5e5289_psrversione5impaginata.pdf>

Aiuta **AGRIREGIONIEUROPA**

con un tuo contributo a crescere e ad offrire nuovi servizi

Carta di credito

(<http://www.agrireregionieuropa.it/contributo.html>)

Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria
Istituto di credito: Banca di Ancona - Credito Cooperativo - Agenzia n. 2
c/c 000030183841
Codice ABI: 08916
Codice CAB: 02602
CIN Y
IBAN IT35Y0891602602000030183841

Bollettino postale

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria c/c 10602605

Si prega di scrivere nella causale del pagamento: "Contributo Agrireregionieuropa"