

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Studi Europei
Curriculum Politiche dell'Unione Europea



ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA E GOVERNO
MULTILIVELLO EUROPEO: IL CASO DI
CONFAGRICOLTURA PADOVA

Relatore: Prof. Paolo Roberto Graziano

Laureanda: Elisabetta Buoso

Matricola n. 1184196

A.A. 2019/2020

È l'Europa che ce lo chiede
D. Nazari

Indice

Introduzione

Parte I

1. Il sistema europeo di governance multilivello
 - 1.1 *Caratteristiche di un sistema di governo multilivello*
 - 1.2 *Il ruolo dei fondi europei*
 - 1.3 *Classificazione dei diversi tipi di fondo*
2. I gruppi di pressione a livello Europeo
 - 2.1 *Il fenomeno della rappresentanza degli interessi*
 - 2.2 *La rappresentanza del mondo agricolo a livello europeo*
3. La politica agricola comune nella programmazione 2014/2020
 - 3.1 *Caratteristiche generali della PAC*
 - 3.2 *Una politica riformata diverse volte*
 - 3.3 *Funzionamento nell'attuale periodo 2014/2020*
4. Il PSR Veneto
 - 4.1 *Il II Pilastro PAC: la politica di Sviluppo Rurale*
 - 4.2 *Il PSR nella Regione Veneto*

Parte II

1. Associazioni di categoria nel sistema multilivello
 - 1.1 *Associazioni di categoria agricole: Confagricoltura*
 - 1.2 *Il sistema di rappresentanza dell'agricoltura italiana*
 - 1.3 *Il sistema di rappresentanza in Veneto*
2. Confagricoltura come associazione di rappresentanza in Veneto
 - 2.1 *Panoramica generale di Confagricoltura*
 - 2.2 *Confagricoltura come associazione di rappresentanza*
3. Confagricoltura come organo di gestione concreta dei progetti

Parte III

1. Europrogettazione nel contesto agricolo
 - 1.1 Le caratteristiche salienti della progettazione*
 - 1.2 L'europrogettazione applicata al mondo agricolo*
2. Misura 16 PSR Veneto
3. “Ludoteca Rurale Intergenerazionale”
 - 3.1 Descrizione generale della Misura 16.9.1*
 - 3.2 Griglia valutativa di analisi*

Conclusioni

Bibliografia e Sitografia

Allegati

1. Bando Misura 16.9.1 PSR Veneto
2. Scheda tecnica “Ludoteca Rurale Internazionale”

Introduzione

“*La curiosità è un istinto che nasce dal desiderio di sapere*”. La curiosità ha rappresentato la motivazione più intrinseca e profonda di questo elaborato; essa è scaturita in due diversi momenti del mio percorso accademico: in una prima fase, durante le lezioni di Europrogettazione ed in un momento successivo, quando mi sono trovata a dover scegliere dove svolgere lo stage curriculare. La scelta è ricaduta presso l’Associazione di categoria Confagricoltura Padova; quest’esperienza mi ha permesso di applicare concretamente quanto avevo precedentemente studiato ed appreso durante il corso tenuto dal Prof. Graziano. Ecco perché la curiosità è l’elemento che ha accompagnato la scrittura di questo elaborato; mi sono ritrovata a poter unire nozioni teoriche e principi generali con applicazioni pratiche e concrete; il tutto al fine di realizzare una proposta progettuale per poter concorrere all’ottenimento di un finanziamento (PSR Regione Veneto).

Questo elaborato quindi si snoderà attorno a diverse tematiche, tra loro interconnesse, e tutte facenti riferimento ad un concetto di base: la *multilevel governance*. Attraverso una metodologia di lavoro sia teorica che operativa verrà descritto, nel dettaglio, questo articolato sistema di governo, declinandolo, nella fase finale, a livello regionale/locale. Nella prima parte quindi saranno descritte le caratteristiche salienti di un sistema di governo multilivello, i punti cardine e gli assunti sui quali si basa, oltre al funzionamento di questo meccanismo all’interno del sistema regionale. Per fornire un quadro chiaro e preciso, soprattutto in riferimento all’esempio pratico descritto nel terzo capitolo, sarà illustrato il ruolo dei fondi europei, anche attraverso una dettagliata classificazione delle diverse tipologie di fondi esistenti all’interno del contesto comunitario. Sempre nella prima parte verrà illustrato il fenomeno della rappresentanza degli interessi, declinato successivamente all’interno del sistema di rappresentanza degli interessi agricoli a livello europeo: questi due aspetti sono particolarmente importanti in quanto il fenomeno del lobbismo rappresenta, sempre più, una pratica diffusa e radicata nel sistema comunitario. Entrando nel dettaglio dell’ambito agricolo saranno illustrate

le caratteristiche generali della PAC, anche attraverso una descrizione delle varie riforme avvenute all'interno di questo sistema. A conclusione di questa prima parte verrà analizzato il funzionamento del Secondo Pilastro della PAC, la politica di Sviluppo Rurale, al fine di arrivare a poter descrivere in maniera completa l'articolazione di questa politica all'interno del contesto della Regione Veneto.

Nella seconda parte di questo elaborato verrà preso in considerazione il ruolo delle associazioni di categoria, in particolare Confagricoltura Padova, al fine di fornire un panorama completo del sistema di rappresentanza in Veneto. Il sistema delle relazioni associative si sta trovando di fronte alla necessità di gestire i processi di innovazione tecnologica e digitale che, gradualmente, stanno ridimensionando l'intero comparto agricolo; inoltre, le regole di mercato a livello comunitario e le varie dinamiche legate alla crisi economica hanno obbligato le associazioni di rappresentanza a ripensare strutturalmente le basi su cui si fondano le politiche, le azioni e i servizi posti in essere quotidianamente. L'obiettivo, quindi, è diventato, oltre alla mera rappresentanza, quello di affiancare l'impresa per fornire un servizio personalizzato, in ottica di perseguire costantemente lo sviluppo; questo obiettivo è particolarmente importante soprattutto se consideriamo che il settore agricolo si sta trasformando in un comparto economico dinamico e multidimensionale. La seconda parte di questo paragrafo tratterà specificatamente il ruolo che Confagricoltura svolge in termini di rappresentanza, da un lato, e come ente per la gestione concreta ed integrata dei progetti, dall'altro. Verrà quindi fornita una generale panoramica del funzionamento e della storia dell'Associazione, in modo tale da identificare il contesto di riferimento, che verrà declinato poi nel dettaglio anche nel corso del terzo capitolo. Sarà inoltre descritta la metodologia secondo la quale, all'interno della provincia di Padova, l'Associazione pone in essere attività ed azioni raggruppabili in quattro macro-categorie: essa opera come organo di rappresentanza degli interessi, come erogatore di servizi, come organizzatrice di corsi/seminari al fine di formare adeguatamente gli agricoltori ed infine come organo di promozione per lo sviluppo delle imprese, attraverso servizi di consulenza. Questi servizi offerti saranno descritti e contestualizzati nell'ottica di

evidenziare ulteriormente il funzionamento della rappresentanza all'interno del contesto di governo multilivello.

La terza parte di questo elaborato invece presenterà una metodologia di lavoro più concreta ed operativa; ad essa fanno riferimento, in particolar modo, i due allegati: il bando e la proposta progettuale. In questa sezione si è cercato di dare concretezza a quanto delineato in maniera teorica e “astratta” nelle parti precedenti; questa metodologia di lavoro ha replicato esattamente quanto è avvenuto nel concreto della mia esperienza, attraverso il passaggio dalle lezioni teoriche alla progettazione concreta realizzatasi nel corso del tirocinio a Confagricoltura. Anche questo capitolo quindi sarà articolato attraverso una logica consequenziale. Nella prima parte verrà delineato il ruolo e il funzionamento della progettazione europea, saranno descritte quindi tutte le fasi che compongono questo processo, con una declinazione particolare all'interno del settore agricolo. Ogni riferimento teorico sarà accompagnato da un esempio pratico, riconducibile a quanto descritto nella proposta progettuale in allegato. La seconda sezione invece sarà ancor più analitica e circostanziata in quanto descrive la Misura 16 del PSR Veneto, concernente la cooperazione, in tutte le sue sfaccettature. Entrando ancor più nel dettaglio, verrà analizzata la Sottomisura 16.9.1 del PSR, denominata “Creazione e sviluppo di pratiche e reti per la diffusione dell'agricoltura sociale e delle fattorie didattiche”, istituita allo scopo di favorire la creazione di percorsi volti alla conoscenza e alla diffusione di tutto quel comparto agricolo dedicato al sociale e al ruolo del settore primario inteso come veicolo di attività alternative, inclusive e didattiche. Verranno quindi descritti i punti salienti del progetto “Ludoteca rurale intergenerazionale” presentato al fine della partecipazione al bando. Nella fase conclusiva sarà strutturata una griglia valutativa di analisi, utile al fine di far emergere, in modo chiaro e semplice, una serie di parametri utilizzati da Avepa per la valutazione: la griglia sottolineerà i punti salienti che un progetto riguardante l'ambito della cooperazione, per essere definito “una buona proposta” deve avere, in comparazione alle linee guida di valutazione fornite direttamente dal bando.

All'interno di ciascun capitolo saranno puntualizzati, oltre ai punti di forza, anche le criticità che emergono in questo panorama, in quanto, come sappiamo, all'interno di ciascun meccanismo che ha subito cambiamenti e adattamenti nel corso del tempo, inevitabilmente, oltre alle specifiche migliorie, sono presenti una serie di ostacoli ed impedimenti, solitamente di genere burocratico/amministrativo, che precludono una lineare implementazione. Considerando anche gli aspetti negativi però, risulta comunque evidente quanto sottolineato nelle conclusioni finali, ovvero che il sistema di multilevel governance si rivela essere il più adatto all'interno di un panorama democratico, partecipativo ed inclusivo. Il ruolo della progettazione europea, a sua volta, concorre a rendere questo sistema ulteriormente efficiente dal punto di vista dell'allocazione delle risorse disponibili, soprattutto se considerato che le opportunità di finanziamento comunitarie dimostrano il valore aggiunto del bilancio dell'UE in numerosi settori: dalla ricerca all'occupazione, fino ad arrivare allo sviluppo regionale e alla cooperazione.

Partendo dagli assunti considerati procederemo quindi, nelle pagine successive, alla descrizione di quanto enunciato brevemente in questa introduzione.

Parte I

1. Il sistema europeo di governance multilivello

1.1 Caratteristiche di un sistema di governo multilivello

L'articolazione e il funzionamento dell'Unione Europea, in quanto organismo sovranazionale, è basata sul concetto di governance multilivello, ovvero un particolare tipo di policy nel quale numerosi attori, di livelli istituzionali differenti, si incontrano e partecipano, nonostante abbiano un peso specifico ben diverso tra di loro, ai processi decisionali. Partendo quindi dal presupposto che l'UE ha molte competenze ma anche molte responsabilità, è fondamentale il riconoscimento della necessità di lavorare in un'ottica di partenariato, per poter raggiungere l'obiettivo primario ed originale di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale.

Nel corso del tempo le istituzioni, gli Stati membri, le varie amministrazioni e i cittadini si sono resi conto che nessun livello di governance può, agendo da solo, in modo autonomo e autoritario, rispondere alle sfide che quotidianamente si palesano; l'Unione Europea ha quindi l'oneroso compito di cercare di risolvere i problemi comunitari facendo ricorso alla tecnica della cooperazione. È emersa in maniera evidente quindi l'esigenza di sostenere ed implementare un sistema di governance multilivello che si basasse essenzialmente nell'azione coordinata dell'UE, degli Stati membri e degli enti regionali e locali: il sistema di cooperazione tra diversi livelli di governo, per poter funzionare efficacemente, deve fondarsi quindi sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato. Un sistema basato su questo tipo di meccanismo mira a rafforzare l'apertura, la partecipazione, il coordinamento e l'impegno congiunto, in modo tale da poter fornire soluzioni mirate e adeguate alle esigenze delle aree locali.

Possiamo perciò affermare che il sistema di multilevel governance rappresenta un tipo di meccanismo decisamente articolato, basato fondamentalmente su alcuni

assunti che prenderemo in considerazione nel corso di questa analisi. In primo luogo, per poter sostenere un meccanismo così complesso, è necessario che le competenze all'interno del processo decisionale siano condivise tra attori di livelli diversi e quindi non siano monopolizzati dai soli governi nazionali; una decisione presa collettivamente da numerosi attori comporta, come conseguenza naturale, una significativa perdita di controllo da parte dei singoli governi. Possiamo a questo punto proporre un'elencazione delle caratteristiche essenziali che un sistema multilivello reca in sé:

- Il processo decisionale non è più monopolizzato esclusivamente dagli esecutivi statali, come invece accadeva in precedenza: le varie Istituzioni sovranazionali, in particolar modo la Commissione Europea, la Corte di Giustizia Europea e il Parlamento Europeo, hanno un'influenza diretta all'interno del policy making;
- Questa tipologia di processo decisionale collettivo implica una rilevante perdita di controllo per gli esecutivi statali individuali: spetta a ciascuno Stato riuscire ad imporsi in sede europea per far sì che si raggiunga la cosiddetta "somma zero", tra perdite e guadagni.
- Le arene politiche sono interconnesse tra di loro. Il modello di governance multilivello rigetta totalmente la visione degli attori subnazionali come racchiusi esclusivamente all'interno del livello statale ma, al contrario, li considera operanti attivamente sia nelle arene nazionali che in quelle internazionali. Gli Stati non monopolizzano i legami tra attori domestici e comunitari e, in quest'ottica, le relazioni vengono estese al livello europeo, superando il confine nazionale.

Ribadiamo perciò come l'idea della separazione netta tra la sfera di politica interna e gli affari internazionali sia del tutto rigettata nell'ottica di questo meccanismo: le autorità subnazionali godono infatti di una nuova e importantissima possibilità, ovvero quella di agire autonomamente e direttamente nelle sfere di loro competenza, all'interno del processo decisionale comunitario.

Il concetto di governance multilivello è un concetto che si è evoluto, nel corso del tempo, in modo rapido e dinamico, e che ha acquisito, man mano, una sempre

crescente complessità; questa è data, da un lato, da fattori strettamente istituzionali, come i diversi modelli di decentramento presenti nei singoli Stati membri e, dall'altro, da una serie di scelte compiute dall'Unione durante il suo percorso evolutivo, come il progressivo ampliamento degli Stati Membri e, di conseguenza, degli attori del processo decisionale. Il dinamismo evolutivo di questo concetto è dato anche dal fatto che inizialmente, ai tempi dei Trattati di Roma, l'Unione Europea prese poco in considerazione i livelli non strettamente statali, ovvero quelli sub statali (che rimanevano ancorati saldamente solo in due Paesi, Germania ed Italia), relegando il compito di attori principali esclusivamente alle istituzioni Statali. L'inversione di rotta si ebbe con il progressivo riconoscimento della presenza di questi enti sub statali, contestuale all'emergere dei processi di decentramento, e della naturale presa di consapevolezza dell'esistenza di differenziazioni, non solo economiche, ma anche storiche e culturali, all'interno degli Stati stessi.

La crescita degli enti sub statali, in sede europea, si ebbe attraverso il Trattato di Lisbona, sulla scia di quanto auspicato nel "Libro Bianco sulla Governance del 2001"; all'interno del quale:

- Vengono espressamente riconosciuti gli enti sub statali come parti integranti e basilari della struttura degli Stati membri, con la conseguente esplicitazione dell'impegno dell'Unione al rispetto del sistema delle autonomie territoriali. In questo modo venne formalizzato l'inserimento di queste realtà all'interno del procedimento di formazione degli atti normativi europei;
- Viene stabilito, nelle materie di competenza non esclusiva, una sostanziale estensione dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche agli enti sub statali, in uno spirito di leale collaborazione con il livello statale;
- Viene infine valorizzato il principio di prossimità, secondo il quale le decisioni devono essere adottate "il più vicino possibile ai cittadini", in quanto il livello locale risulta essere il più adatto al riconoscere e soddisfare le esigenze della popolazione.

Possiamo quindi affermare che i principi di multilevel governance, di prossimità e di sussidiarietà rappresentano due facce della stessa medaglia, poiché tendono tutte a favorire che le decisioni vengano assunte, di concerto, dal livello di governo più vicino ai cittadini.

L'Unione Europea, tramite questo sistema organizzativo, sta evolvendo nel senso di quello che dai politologi viene definito uno "spazio europeo", all'interno del quale le diverse istituzioni comunitarie, i governi nazionali e le istituzioni subnazionali, sia regionali che locali, prendono parte ai processi decisionali. Fu con il Trattato di Maastricht che venne attuata una primordiale formalizzazione della presenza degli enti territoriali sub statali: l'aspetto principale fu infatti l'ingresso delle Regioni nel processo decisionale europeo, e il conseguente concreto avvio di una multilevel governance europea. Con il trattato venne prevista l'istituzione del *Comitato delle Regioni* che, con il passare del tempo, ha accresciuto il proprio ruolo; successivamente, nel 1997 ad Oviedo, in Spagna, venne istituita anche la *Conferenza delle Assemblee legislative Regionali Europee (CALRE)*, che aveva l'oneroso compito di promuovere l'integrazione dei sistemi parlamentari regionali a livello europeo. Nei prossimi paragrafi verrà più dettagliatamente analizzato il meccanismo tramite il quale le Istituzioni Regionali, in particolar modo la Regione Veneto, partecipano alla governance comunitaria.

Le Regioni all'interno del sistema di multilevel governance

Il peso politico di una Regione dipende da come questa riesce a districarsi nell'arena decisionale europea. In primo luogo, i canali di accesso di cui le Regioni dispongono sono molteplici, e variano principalmente in ragione della loro struttura e della loro fonte di legittimazione. Vi sono, ad esempio, alcuni canali stabiliti direttamente dalla legislazione comunitaria, nel caso specifico dai trattati, mentre altri sono promossi tramite l'adozione di atti normativi nazionali che, in quanto tali, caratterizzano i singoli Paesi membri. In secondo luogo, i canali regionali di accesso variano anche in base al tipo di rapporto che esse instaurano tra loro e le istituzioni europee: essi, infatti, possono essere canali diretti, nel caso pongano le Regioni

direttamente in contatto con le istituzioni comunitarie, e indiretti, nel caso questo rapporto sia in qualche modo mediato dal Governo nazionale. La partecipazione delle Regioni nella formazione del diritto europeo viene dunque disciplinata sia nell'ambito degli Statuti che in apposite leggi di procedura, contribuendo così alla creazione di un panorama diversificato ed interconnesso.

Prendendo come riferimento le Regioni a statuto ordinario, la maggior parte di esse ha legiferato in materia ed ha inserito, all'interno dei propri codici procedurali, anche il riferimento alla legge 234/2012 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*¹). Gli strumenti previsti per consentire la partecipazione degli organi delle Regioni ai processi decisionali europei si basano su alcuni meccanismi, tra i quali: la comunicazione di informazioni dalla Giunta al Consiglio regionale, la definizione della procedura per la verifica del principio di sussidiarietà e l'individuazione degli atti normativi europei che necessitano di attuazione da parte degli enti locali. Purtroppo, però, a seguito del monitoraggio e della valutazione del funzionamento del suddetto sistema, si denota come la maggior parte dei Consigli regionali si presenta poco attiva e collaborativa, con la conseguenza che, sebbene il numero delle deliberazioni delle assemblee regionali stia esponenzialmente aumentando, esse provengono sostanzialmente quasi sempre dalle stesse regioni, le più virtuose anche sotto altri aspetti. Possiamo dunque affermare come l'attuale sistema di multilevel governance, pur nei progressi che si sono registrati da Maastricht in poi, presenti ancora sensibili margini di ridefinizione e di miglioramento, necessari al raggiungimento dell'obiettivo di un attivo coordinamento e dell'implementazione del meccanismo sussidiario.

Il ruolo del Comitato delle Regioni, ovvero l'organo consultivo dell'UE che rappresenta gli enti locali e regionali d'Europa, istituito nel 1994, si è evoluto notevolmente ed è evidente come esso stia cercando quotidianamente di rafforzare

¹https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00003 – Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

il proprio ruolo, proprio in nome dei principi di decentramento e concertazione. Nonostante questo, però, rimane opportuno riflettere su come realizzare una migliore sinergia tra il livello comunitario, quello statale e le varie assemblee legislative regionali. Risulta abbastanza palese l'esigenza di rafforzamento del coordinamento, mediante l'instaurarsi di "buone pratiche" in modo da consentire una maggiore partecipazione al processo decisionale europeo da parte di quelle Regioni ancora oggi poco attive. Risulta altrettanto importante che le regioni meno virtuose, quindi definibili "in ritardo", si attivino al fine di creare un sistema, un network articolato, proprio prendendo come riferimento principale l'esperienza delle Regioni che, in questo campo, risultano essere più attente e virtuose.

1.2 Il ruolo dei fondi europei

I fondi rappresentano il principale mezzo finanziario con cui l'Unione Europea persegue il suo fine principale, noto fin dai tempi della sua istituzione, ovvero l'integrazione economica e sociale dei Paesi membri. Essi si possono distinguere in due principali tipologie: quelli gestiti direttamente dalla Commissione europea e quelli la cui gestione è demandata ai singoli Stati Membri. In quest'ambito la Commissione ha il compito di realizzare la cosiddetta "*programmazione generale*", nel senso che deve definire una strategia generica, fissare gli obiettivi strategici da dover implementare e, contemporaneamente, monitorare e valutarne il raggiungimento; agli Stati Membri spetta invece il compito di modulare il peso finanziario delle diverse misure e scegliere il modo più adeguato di applicarle, avendo una certa flessibilità circa il dosaggio dell'importanza da riporre in capo a ciascuna strategia: ad essi spetta, dunque, la "*programmazione di dettaglio*".

Il ruolo dei fondi europei nelle politiche di sviluppo in Italia, e nei relativi contesti regionali, è un tema di grande rilevanza che viene continuamente monitorato, studiato ed analizzato da coloro che vengono definiti gli "esperti del settore" ma che, paradossalmente, ha ricevuto una modica attenzione sia nella politica che nel dibattito pubblico nel paese. Non una definitiva inversione di rotta nel settore pubblico ma qualche modesto segno di cambiamento si è avuto in tempi più recenti:

la crisi che si è abbattuta sul nostro paese, e più in generale sulle maggiori potenze europee, ha portato alla necessità di riconsiderare attivamente le opportunità offerte dai fondi strutturali, a lungo poco considerati o mal utilizzati. Un esempio purtroppo spiacevole, ma significativo, possiamo osservarlo nel il periodo di Programmazione 2007-2013 durante il quale l'Italia si attestava alla quarta posizione nell'ordine di assegnazioni, ovvero per numero di enti ed imprese che beneficiavano di finanziamenti europei a gestione diretta, ma penultima nell'impiego di tali fondi: le statistiche dimostrano l'esistenza di diversi miliardi di euro a rischio di disimpegno, a causa dell'ormai noto mancato investimento di queste risorse in progetti concreti. Spesso infatti si è posto molto entusiasmo e molta attenzione nei confronti del raggiungimento degli obiettivi di spesa, senza considerare la qualità concreta dei progetti presentati a finanziamento.

Al fine di provare a potenziare la capacità di spesa, attraverso il miglioramento dell'efficacia della pianificazione e delle procedure, i politici europei hanno da tempo incoraggiato il decentramento delle responsabilità verso i livelli di governo più bassi, poiché, come abbiamo già dichiarato, il livello più vicino alle esigenze dei cittadini è spesso il più indicato per fronteggiare problemi comuni, procedendo con l'adozione di una strategia concreta e partecipata. Una governance multilivello rappresenta la chiave di lettura ideale per cercare una soluzione alla situazione evidenziata ed è per tale motivo che questo tipo di approccio viene costantemente promosso dall'Unione Europea. I regolamenti dei Fondi strutturali, ad esempio, prevedono l'obbligo di introdurre delle pratiche concertative e partecipative da parte degli Stati membri, procedendo attraverso il coinvolgimento di soggetti sia pubblici che privati, a livello regionale e locale. Il coinvolgimento del livello locale, finora poco considerato dalle pubbliche amministrazioni italiane, sta assumendo pian piano una funzione strategica attraverso quello che viene chiamato "approccio place-based", adottato a partire dalla programmazione 2014-2020.

Nei periodi di programmazione più recenti, in particolare nel corso delle ultime due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020, le regole e i requisiti fissati impongono il rispetto di determinati standard, sempre più precisi e stringenti, necessari per

garantire regolarità, trasparenza e controllo delle risorse finanziarie: sono stati, ad esempio, indicati meccanismi e raccomandazioni puntuali riguardo le linee prioritarie su cui concentrare gli interventi sostenuti dai Fondi strutturali. I nuovi regolamenti, infine, hanno imposto il rispetto delle cosiddette “condizionalità macroeconomiche e finanziarie”: si tratta in larga misura di indirizzi e linee guida funzionali a garantire un forte coordinamento degli investimenti per lo sviluppo. Per quanto riguarda il contesto Regionale, secondo l’art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), i Fondi strutturali e di investimento europei (denominati Fondi SIE) rappresentano i principali strumenti finanziari della politica regionale dell’Unione europea: il loro scopo consiste nel rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, cercando di ridurre il divario esistente fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

1.3 Classificazione dei diversi tipi di fondo

Cercando di analizzare lo sviluppo e l’implementazione del sistema dei Fondi Europei procediamo con l’osservazione di quella che è stata la Riforma dei Fondi strutturali del 1988, denominata *Primo Pacchetto Delors*: essa, oltre a raddoppiare l’impegno finanziario per i Fondi strutturali fino al 1993, ha operato una radicale riforma degli stessi. Il Pacchetto Delors ha, in primo luogo, introdotto una serie di principi nuovi ed innovativi, quali ad esempio la complementarità, la partnership, l’addizionalità, la concentrazione e la programmazione, sui quali impostare il rapporto tra i diversi livelli di governo, sempre nell’ottica di un governo multilivello. Sono stati inoltre identificati gli obiettivi su cui concentrare l’azione operativa ed è stato modificato il quadro teorico di riferimento dell’Atto Unico Europeo (accordo che ha emendato i trattati di Roma del 1957). I testi della Riforma sono il Regolamento Quadro (*Reg. 2052/1988*), il Regolamento di Coordinamento (*Reg. 4253/1988*) e i Regolamenti che contengono disposizioni relative a ciascun fondo: Regolamento FESR (*Reg. 4254/1988*); Regolamento FSE (*Reg. 4255/1988*) e Regolamento FEOGA (*Reg. 4256/1988*). Andando nello specifico, per quanto riguarda i nuovi principi introdotti, troviamo:

- Principio di Complementarità: stabilisce la possibilità per l'Unione Europea di intervenire nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, in particolar modo quando gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati dallo Stato membro o possono essere meglio realizzati a livello comunitario;
- Principio della Partnership: si fonda sulla stretta concertazione tra la Commissione, le autorità competenti a ciascun livello di governo, sia esso nazionale, regionale o locale, e le parti economiche e sociali, durante la fase programmatica, esecutiva e valutativa;
- Principio dell'addizionalità: l'aiuto comunitario non si deve sostituire all'impegno economico dello Stato membro ma deve aggiungersi ad esso "al fine di garantire un impatto economico effettivo";
- Principio della Concentrazione: gli interventi relativi a ciascun obiettivo sono concentrati sui bisogni più importanti, a loro volta definiti nella fase di pianificazione. La concentrazione è ottenuta attraverso la ripartizione delle risorse finanziarie tra le azioni, i beneficiari e le aree geografiche, ed attraverso un approccio integrato, ovvero mediante l'integrazione tra l'intervento dei Fondi strutturali e gli altri strumenti finanziari;
- Principio della Programmazione: si introduce un'attività di programmazione basata sulla negoziazione di azioni di intervento tra Stato/Regione e Commissione, sulla programmazione pluriennale, sull'attuazione di Programmi Operativi (PO), che successivamente analizzeremo, e sulle operazioni di sorveglianza e valutazione.

Entrando ancor più nel dettaglio possiamo analizzare l'articolazione dei cinque obiettivi introdotti dalla Riforma del 1988: i primi tre sono obiettivi di tipo regionale mentre gli ultimi due sono obiettivi di tipo orizzontale. Tra i primi si annoverano:

- l'Obiettivo 1: prevede la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano il maggior gradi di ritardo;
- l'Obiettivo 2: prevede la riconversione delle regioni, frontaliere o parti di regioni, gravemente colpite dal declino industriale;
- l'Obiettivo 5: prevede la promozione dello sviluppo nelle aree rurali. Quest'ultimo si divide a sua volta in Obiettivo 5a (orizzontale), che

interviene accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie nell'ambito della riforma della PAC e Obiettivo 5b (regionale), che invece interviene per l'agevolazione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali.

Gli obiettivi orizzontali sono invece:

- l'Obiettivo 3: prevede la lotta alla disoccupazione di lunga durata, cercando di facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, come le donne, i migranti, le fasce di popolazione più deboli ecc;
- l'Obiettivo 4: prevede di agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione.

Procedendo in ordine temporale sarà il Trattato di Maastricht, detto anche Trattato sull'Unione europea (TUE), siglato nel febbraio del 1992, a completare il quadro per l'ulteriore riforma dei Fondi strutturali, che interverrà nel 1993, tramite quello che viene definito il *Secondo Pacchetto Delors*, nel quale viene prevista anche l'istituzione del Fondo di coesione. In un secondo momento Agenda 2000 prevedrà ulteriori modifiche in capo a questa politica, che culmineranno nel 1999 con l'adozione dei nuovi regolamenti sui Fondi strutturali, ovvero i *Regolamenti del 1999*. Quest'ultimi hanno l'ambizioso compito di disciplinare l'attività dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006. Si tratta di un regolamento generale che contiene le linee guida per la gestione dell'operatività dei fondi (*Regolamento 1260/99*) e di tre regolamenti settoriali che contengono le disposizioni che riguardano ciascun singolo fondo (*Reg. 1257/99, Reg. 1261/99, e Reg. 1262/99*).

Sostanzialmente i Regolamenti del 1999 introducono una serie consistente di novità relativamente alle procedure di programmazione, di gestione e di valutazione, e prevedono l'inserimento di criteri alternativi al PIL e al tasso di disoccupazione per definire l'attribuzione dei finanziamenti. Come aspetto prioritario per la nostra analisi essi prevedono una progressiva riduzione degli obiettivi, infatti, riprendendo le indicazioni contenute all'interno di Agenda 2000, ed operando in un'ottica di semplificazione, viene predetta una riduzione degli obiettivi, che passano da 7 a 3: uno per le regioni in ritardo di sviluppo, uno per le aree in cui si cercherà di favorire

la riconversione economica e sociale ed un ultimo per le politiche di istruzione, formazione e occupazione. L'Obiettivo 5b, relativo alle aree rurali, viene definitivamente eliminato, ma viene conseguentemente introdotto il Piano di Sviluppo Rurale, che interessa tutte le aree agricole di una Regione, e che procederemo ad analizzare nei paragrafi seguenti.

Osservando nel dettaglio gli strumenti che permettono la realizzazione dei programmi e delle priorità comunitarie troviamo, in primo luogo, il *Fondo di coesione*, che si presenta con l'ambizioso ruolo di assistere tutti gli Stati membri che presentano un RNL² pro capite inferiore al 90% della media comunitaria, in modo tale da cercare di recuperare il proprio ritardo economico e sociale, e di stabilizzare, quanto più possibile, la propria economia. Il Fondo sostiene una serie di azioni riconducibili all'ambito dell'obiettivo "Convergenza" ed è soggetto alle stesse norme di programmazione, di gestione e di controllo che disciplinano anche il FSE e il FESR. Il Fondo di coesione finanzia numerosi interventi in svariati settori, tra i quali si ricordano in particolar modo le reti transeuropee di trasporto e i settori legati al tema della tutela dell'ambiente. In questo campo, il Fondo può anche intervenire nel quadro di progetti correlati al settore dell'energia o dei trasporti, a condizione che questi offrano chiari vantaggi sotto il profilo ambientale: di tratta di progetti che hanno, come caratteristiche primarie, l'efficienza energetica, l'utilizzo delle energie rinnovabili, lo sviluppo del trasporto ferroviario o il potenziamento dei trasporti pubblici. Prendendo come esempio di riferimento il periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione sono stati: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia.

Procedendo con l'analisi dei vari fondi incontriamo il FESR ovvero il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*³, che si prefigge l'obiettivo di consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le

2 Reddito Nazionale Lordo

3 Il FESR nacque con il Regolamento 724/75 (del 18 marzo 1975) e, nella Programmazione 2014-2020, è disciplinato dal Regolamento (CE) N.1301/2013

regioni. Esso, tramite un tipo di approccio definito di “*concentrazione tematica*”, raccoglie ed include gli investimenti su diverse aree prioritarie, tra cui innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese, ed economia a basse emissioni di carbonio. In sintesi, esso finanzia tutta una serie di aiuti diretti agli investimenti nell’ambito delle imprese, in particolar modo le PMI, in modo tale da favorire la creazione di posti di lavoro sostenibili, di aiuti alle infrastrutture, nei settori della ricerca e dell’innovazione, e una serie di strumenti finanziari, come fondi di capitale di rischio e fondi di sviluppo locale, per sostenere lo sviluppo regionale e locale ed incentivare la cooperazione fra città e regioni. Ovviamente le risorse del Fondo stanziare a favore di tali priorità dipendono dalla categoria di regione:

- nelle regioni più sviluppate almeno l’80 % dei fondi deve concentrarsi su almeno due priorità;
- nelle regioni in transizione la concentrazione concerne il 60 % dei fondi;
- nelle regioni in ritardo di sviluppo la concentrazione concerne il 50 % dei fondi.

Alcune risorse FESR, inoltre, devono essere specificamente destinate a progetti attinenti all’economia a basse emissioni di carbonio: per le regioni più sviluppate: 20 %; per le regioni che si trovano in una situazione di transizione: 15 %, e per le regioni in ritardo di sviluppo: 12 %.

Il FESR può intervenire nell’ambito dei tre nuovi obiettivi della politica regionale: Convergenza, Competitività regionale ed Occupazione, Cooperazione territoriale europea. Nelle regioni dell’obiettivo *Convergenza*, esso concentra il proprio intervento sul potenziamento e sulla diversificazione delle strutture economiche, nonché sulla tutela o la creazione di posti di lavoro sostenibili, finanziando azioni concrete nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico (RST), dell’innovazione e dell’imprenditorialità, della protezione dell’ambiente, della prevenzione dei rischi, del turismo e della cultura, dei trasporti ed dell’energia, dell’istruzione e della sanità. Per quanto riguarda invece l’obiettivo *Competitività regionale ed Occupazione* le priorità si concentrano in tre principali ambiti:

innovazione ed economia basata sulla conoscenza, protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi, accesso ai servizi di trasporto e telecomunicazioni. Rispetto all'obiettivo *Cooperazione territoriale europea*, invece, il FESR incentra il proprio sostegno su tre principali assi di intervento: sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere, creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime, potenziamento dell'efficacia della politica regionale, mediante la promozione e la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze fra le autorità regionali e locali. Nell'ambito delle sue politiche il FESR pone una particolare attenzione alle specificità territoriali: il fondo infatti interviene nelle aree urbane per cercare di ridurre i problemi economici, ambientali e sociali delle. Le zone che presentano svantaggi geografici naturali, come ad esempio le regioni insulari o le aree montuose, generalmente scarsamente popolate, godono di un trattamento privilegiato, ed inoltre viene previsto un aiuto specifico per le zone definite "*ultra periferiche*", sempre al fine di compensare gli svantaggi dovuti al loro isolamento.

Tra i principali fondi si annovera anche il *Fondo Sociale Europeo*⁴ (FSE): questo investe sulle persone, riservando particolare attenzione al miglioramento delle loro opportunità di formazione e occupazione, all'interno di tutto il territorio comunitario. Un suo ulteriore obiettivo è quello di avvantaggiare le persone in condizioni di maggiore vulnerabilità, o che si trovano a rischio concreto di povertà. Gli investimenti in merito a questo fondo interessano essenzialmente tutte le regioni dell'Unione europea: prendendo come esempio di riferimento il periodo di programmazione 2014-2020 possiamo notare che sono stati previsti investimenti in capitale umano per oltre 80 miliardi di euro, con almeno 3,2 miliardi di euro per quanto riguarda l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. Il fondo interviene nell'ambito degli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e Occupazione» e sostiene puntualmente l'azione degli Stati membri nei seguenti ambiti: adattamento dei lavoratori e delle imprese (tramite sistemi di apprendimento permanente, di elaborazione e diffusione di modelli più innovativi di

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/social-fund/ - Il sito ufficiale del Fondo Sociale Europeo

organizzazione del lavoro), accesso al mercato del lavoro per le persone inoccupate, con una particolare attenzione nei confronti delle donne e dei migranti, inclusione sociale dei gruppi svantaggiati e lotta contro la discriminazione, valorizzazione del capitale umano, mediante la riforma dei sistemi di istruzione e il collegamento in rete degli istituti di istruzione.

Concludendo questa primordiale analisi dei diversi fondi non possiamo non considerare il *Fondo di Solidarietà dell'UE* (FSUE), nato principalmente con lo scopo di istituire strumenti adeguati in grado di rispondere ai disastri creati dalle grandi calamità naturali, ed esprimere la solidarietà europea nei confronti delle regioni che ne sono colpite. Esso è stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno devastato l'Europa centrale nell'estate del 2002 e, da quel momento in poi, è stato utilizzato circa un'ottantina di volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità (fino ad ora sono stati erogati oltre 5 miliardi di euro a favore di 24 paesi europei). Troviamo, concludendo, lo *Strumento di Preadesione* (IPA), ovvero uno strumento che, a decorrere da gennaio 2007, sostituisce una serie di programmi e strumenti finanziari dell'Unione europea destinati ai paesi candidati all'adesione all'UE: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS e lo Strumento finanziario per la Turchia.

Per quanto riguarda l'aspetto più operativo il bilancio dei Fondi strutturali, e le regole che ne disciplinano l'utilizzo, vengono stabiliti congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione. Operando in stretta collaborazione con gli Stati membri, la Commissione propone gli «Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione», che garantiscono che ciascun Stato membro provveda all'adattamento della propria programmazione in funzione degli obiettivi prioritari fissati, più volte enunciati: promuovere l'innovazione e l'imprenditorialità, favorire la crescita dell'economia basata sulla conoscenza e creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori. A questo punto ciascun Stato membro elabora il cosiddetto "*Quadro di riferimento strategico nazionale*" (QRSN), conforme agli Orientamenti strategici, nell'ambito di un dialogo permanente con la Commissione. Tale quadro definisce la strategia scelta dallo Stato e propone un elenco dei "*Programmi Operativi*" che esso intende

attuare. Una volta ricevuto il QRSN, la Commissione dispone di tre mesi per formulare commenti e richiedere eventuali informazioni aggiuntive, e complementari. Essa procede con la convalida del QRSN e di ogni singolo programma operativo (PO), che deve ben illustrare le priorità dello Stato ed il modo in cui esso intende gestire la propria programmazione.

Per ciascun programma operativo lo Stato membro nomina:

- Un'autorità di gestione, ovvero un'autorità pubblica o un organismo pubblico/privato nazionale, regionale o locale che gestisce il programma operativo;
- Un'autorità di certificazione, ovvero un'autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale, che certifica le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento, prima che queste siano trasmesse alla Commissione;
- Un'autorità di audit, ovvero un'autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale, designato per ciascun PO ed incaricato di verificare l'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e controllo.

Gli impegni di bilancio relativi ai vari PO sono effettuati per quote annuali, per ogni Fondo e per ogni obiettivo: la Commissione provvede al disimpegno automatico di una parte degli stanziamenti di bilancio se questa ultima non è stata interamente utilizzata o se, al termine del secondo anno successivo a quello dell'impegno finanziario (regola "n+2"), non sono state inoltrate domande di pagamento. Una volta adottata la decisione della Commissione, allo Stato membro e alle regioni spetta l'oneroso compito di attuare i programmi, ovvero di procedere con il percorso di selezione delle migliaia di progetti che saranno realizzati ogni anno, nonché di controllarli e di valutarli: questo tipo di meccanismo di lavoro viene svolto dalle Autorità di gestione, proprie di ciascun paese e/o regione. Bisogna quindi sottolineare che, pur rientrando nel bilancio dell'Unione europea, i Fondi strutturali implicano modalità di spesa che prevedono una ripartizione delle competenze fra la Commissione europea e i governi degli Stati membri, in un'ottica di leale collaborazione.

Per quanto riguarda le condizioni di finanziamento i Fondi devono mirare al conseguimento delle priorità dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda il raggiungimento di una maggiore competitività e la creazione di nuova occupazione, in nome degli obiettivi elencati dalla strategia di Lisbona. Per quanto riguarda i tassi di cofinanziamento sono stati definiti specifici massimali, ovvero una sorta di tasso massimo di cofinanziamento per ciascun obiettivo:

- Convergenza: fra il 75 e l'85%
- Competitività e Occupazione: fra il 50 % e il 85%
- Cooperazione europea territoriale: fra il 75 e il 85%
- Fondo di coesione: 85%

2. I gruppi di pressione a livello Europeo

2.1 Il fenomeno della rappresentanza degli interessi

La rappresentanza degli interessi e la consultazione di attori differenti rispetto alle istituzioni comunitarie, come ad esempio i gruppi portatori di interessi specifici, ha assunto un ruolo dominante e centrale nell'articolazione dei processi di multilevel governance europei. I gruppi di interesse risultano quindi essere attori con un ruolo sempre più indispensabile per il buon funzionamento del sistema comunitario e, per questo, sono visti come elementi fondamentali per lo sviluppo della governance e per la rappresentanza delle diverse istanze all'interno del sistema decisionale comunitario. Nel contesto europeo l'espressione "*gruppo di interesse*" viene usata con riferimento ad una vasta gamma di realtà sociali ed economiche, tanto che si parla sempre più spesso in modo quasi indistinto di lobby, associazioni, eurogruppi ecc; nel concreto si fa riferimento ad una serie di gruppi organizzati, formati da persone ed enti, che cercano di influenzare dall'esterno le istituzioni comunitarie e i governi nazionali, al fine di favorire particolari interessi, nel caso in esame agricoli ed economici.

A Bruxelles la questione della rappresentanza degli interessi entrò formalmente nelle agende, e di conseguenza nella quotidianità delle istituzioni, alla fine degli

anni '80; attualmente si annoverano circa quindicimila lobbisti che lavorano nell'ottica di difendere gli interessi delle grandi aziende, delle associazioni di categoria (*peak o umbrella associations*), ma anche dei gruppi ambientalisti, dei gruppi volti alla tutela dei diritti sociali e delle organizzazioni non governative. La sempre più capillare e strutturata presenza di questi gruppi di pressione, incrementata notevolmente negli ultimi anni come conseguenza di una potente presa di coscienza, è dovuta alla crescente capacità che ha dimostrato l'Unione Europea di intervenire in molte materie ed ambiti precedentemente disciplinate esclusivamente dalle istituzioni nazionali. Questo rappresenta chiaramente il classico modo di operare di una sistema multilivello, precedentemente analizzato, che prevede l'attivazione e l'inclusione di differenti livelli di governo, e di rappresentanza, per far fronte a questioni trasversali e comuni.

Attraverso la pubblicazione del già citato "*Libro bianco sulla governance europea*" (Commissione, 2001) venne prevista la possibilità che i gruppi organizzati, rappresentanti del mondo economico e della società civile, potessero prendere parte al processo decisionale europeo: da quel momento in avanti esso non si configurò più come un sistema centralizzato e basato su una logica *top-down*, bensì come una struttura fondata su un modello di governance multilivello e multidimensionale, secondo una logica *bottom-up*. Successivamente, tramite il "*Libro verde*", del 2006, denominato "*Iniziativa europea per la Trasparenza*⁵", la Commissione avviò una ponderosa consultazione pubblica volta ad indagare le modalità migliori per poter costruire un quadro più strutturato in merito alle attività svolte dai rappresentanti dei gruppi di interesse. L'esito della consultazione, avvenuta in concerto con la società civile, portò alla creazione, nel marzo del 2007, di un "*Registro europeo dei rappresentanti di interessi*" ed un annesso "*Codice di condotta per i lobbisti*". Nel corso del 2011 anche il Parlamento europeo, rappresentato dalla figura dell'europarlamentare belga Marie Galle, aderì ad iniziative di questo genere e creò un "*Registro comune europeo*", valido sia per la Commissione che per il Parlamento, che venne

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0003&from=IT> - Il sito ufficiale dell'Iniziativa europea per la Trasparenza

denominato *Registro per la Trasparenza*. Il Parlamento, in questo contesto, riconobbe l'esistenza, l'importanza e il ruolo che questi gruppi avevano all'interno di un sistema democratico ma, allo stesso tempo, per poter garantire decisioni imparziali e ponderate, sentì la necessità di impartire regole formali ed istituzionalizzate, rappresentate appunto da una serie di norme etiche, contenute nei Registri e nei Codici, con l'elencazione di eventuali sanzioni in caso di scorrettezze.

La necessità primaria, come si evince dalla denominazione data al registro, consisteva nel rendere le istituzioni, e tutto l'iter procedurale, trasparenti e pubblici, apportando maggiore facilità di comprensione del processo di policy making, e ovviamente, per cercare di renderlo ancor più aperto alla partecipazione degli attori interessati. Attualmente una delle più importanti organizzazioni impegnate nello studio del fenomeno lobbistico è il *Corporate Europe Observatory* di Bruxelles: esso rappresenta un'organizzazione che si occupa principalmente di raccogliere e documentare le azioni e gli effetti del lobbismo all'interno processi decisionali; definisce e classifica, quindi, il sistema di rappresentanza degli interessi come l'interlocutore essenziale per un dialogo aperto e pluralistico, volto alla cooperazione e al partenariato.

2.2 La rappresentanza del modo agricolo a livello europeo

Alcuni dei gruppi di interesse che partecipano a livello comunitario hanno una struttura organizzativa molto complessa, all'interno della quale sono affiliate diverse strutture associative nazionali, come confederazioni o federazioni di associazioni: per quanto riguarda il mondo agricolo, particolarmente preso in considerazione nel corso di questo elaborato, notevole risonanza ha il Comitato delle organizzazioni professionali agricole dell'UE (COPA), insieme con la Confederazione generale delle cooperative agricole dell'UE (COGECA). Essi rappresentano i due principali "gruppi ombrello" del settore primario ed entrambe hanno creato a Bruxelles, fin da 1962, un segretariato generale comune, in modo tale da poter svolgere la loro attività in maniera integrata: la prima è riconosciuta

come portavoce del mondo agricolo mentre la seconda rappresenta le cooperative agricole e del settore della pesca.

Gli obiettivi principali del COPA riguardano essenzialmente lo sviluppo della PAC, l'adozione di soluzioni di interesse comune ed il mantenimento di relazioni con le istituzioni, con altre organizzazioni e con i vari partner sociali. A livelli italiani le organizzazioni che sono affiliate al COPA sono principalmente la COLDIRETTI (Confederazione nazionale dei coltivatori diretti), CONFAGRICOLTURA (Confederazione generale dell'agricoltura italiana), il quale ruolo verrà dettagliatamente analizzato nel secondo corso del secondo capitolo, e la CIA (Confederazione italiana degli agricoltori). Al COGECA sono affiliate invece l'AGCI (Associazione Generale italiana delle cooperative agricole), l'ANCA-LEGA (Associazione nazionale cooperative agricole) e la CONFCOOPERATIVE (Federazione nazionale delle cooperative agricole e alimentari).

La struttura, il processo decisionale e il metodo operativo del COPA e della COCEGA sono molto simili: entrambe sono formate da un'Assemblea generale, composta da un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni professionali agricole che ne fanno parte, e da un Praesidium, che rappresenta ufficialmente il gruppo, approva il bilancio, lo statuto e tutto l'insieme di norme di funzionamento. Quest'ultimo, inoltre, incontra frequentemente il Commissario per l'agricoltura, in modo tale da discutere l'evoluzione della PAC e la situazione economica dei mercati e dei prezzi. A titolo esplicativo, prendendo come esempio di riferimento il COPA, si può chiaramente notare come esso persegua gli interessi delle organizzazioni agricole in tutte le varie fasi dell'iter legislativo comunitario: gli interventi iniziano già a monte, attraverso la promozione di proposte. Il COPA ha accesso sia diretto che indiretto al Consiglio: la forma di influenza diretta consiste nell'invio della documentazione scritta circa i temi in agenda, o attraverso riunioni ed incontri, mentre la forma indiretta, la più frequente, consiste nello stabilire contatti tra le organizzazioni affiliate e i ministeri dell'agricoltura nazionali.

Possiamo quindi affermare che lobbismo rappresenta una pratica largamente diffusa e radicata nel sistema europeo, che è aumentata nel corso del tempo e che raffigura una sorta di “ponte” o “canale” legittimato all’acquisizione e alla conoscenza di informazioni utili per procedere con la decisione. Il lobbista, nella teoria classica, è definito come “il personale, interno o esterno all’organizzazione, attraverso cui si attua la rappresentanza”. L’aumento del numero di lobbismi e l’incremento dell’attivismo ha portato, come abbiamo visto, la Commissione ed il Parlamento ad impegnarsi per la regolamentazione della materia, perseguendo l’obiettivo di bilanciare la rappresentanza degli interessi ed organizzare in maniera adeguata l’ingresso dei diversi lobbisti all’interno del complesso sistema di policy making. Anche in questo caso, come retaggio del processo di governo multilivello, i parametri di riferimento sono principalmente rappresentati dall’eguaglianza, dall’apertura, dalla trasparenza, dalla partecipazione e dalla concertazione.

3. La politica agricola comune nella programmazione 2014/2020

3.1 Caratteristiche generali della PAC

Quella della Politica agricola comune (abbreviata PAC)⁶ è la storia dell’Unione Europea e della sua integrazione. Essa ha rappresentato, fin dal principio, una delle politiche comunitarie di maggiore rilievo che, attualmente, impegna circa il 39% del bilancio dell’UE. La PAC, per molti anni, è stata considerata l’unica vera politica comunitaria degna di rispetto ed attenzione poiché rappresenta l’insieme delle regole necessarie al perseguimento di uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri. L’agricoltura infatti venne sempre indicata come il settore tramite il quale poter unificare il vecchio continente, sia economicamente che politicamente: fu attraverso il Trattato di Roma, siglato il 25 marzo del 1957, che vennero introdotti una serie di incentivi in materia agricola, volti principalmente ad assicurare prezzi equi e ragionevoli, ad incrementare la produttività e a stabilizzare dei mercati, in

⁶ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/287> - Sito ufficiale del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo.

modo tale da poter fronteggiare adeguatamente la situazione di profonda penuria che caratterizzava il dopoguerra. Questa serie di ambiziosi macro-obiettivi era puntualmente indicata all'art. 39 (oggi art. 33) del suddetto Trattato. L'art. 3, inoltre, affermava che “la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche”. Questi principi furono lungamente discussi, studiati, valutati ed indicati come prioritari durante la conferenza di Stresa, svoltasi nel 1958: in quella circostanza venne in particolare affermata la necessità di assicurare la certezza e l'abbondanza dei rifornimenti alimentari, in qualunque situazione si potesse trovare il mercato mondiale; l'imperativo fu “assicurare il cibo a tutti gli europei”.

Quella che viene comunemente denominata PAC rappresentò fin da subito, dal momento della sua istituzione, nel 1962, un pilastro fondamentale per coloro che al tempo erano i sei membri della Comunità Europea. Dopo un acceso dibattito si decise che essa avrebbe avuto il prestigioso ma oneroso compito di cercare di incrementare la produttività agricola, accompagnato dal non meno consistente obiettivo di stabilizzare i mercati e garantire prezzi equi, ragionevoli e adeguati alle esigenze dei consumatori, proteggendo quindi i prodotti europei da quelli provenienti da paesi terzi. Si procedette quindi con la creazione di quel sistema che prese il nome di “Organizzazione Comune dei Mercati Agricoli” (OCM). Essa aveva il compito di regolare il comparto produttivo influenzando da un lato, il mercato interno, tramite il cosiddetto “prezzo d'intervento” e, dall'altro, gli scambi commerciali, attraverso meccanismi di restituzioni alle esportazioni e di prelievi alle importazioni. Successivamente vennero definiti, in maniera ancora più puntuale, alcuni interessi fondamentali da dover tutelare, come ad esempio: il mantenimento di un mercato unico basato sulla libera circolazione dei prodotti agricoli, il mantenimento di prezzi europei che fossero vantaggiosi rispetto a quelli proposti dagli Stati al di fuori della Comunità e, infine, il sostentamento finanziario di tutte le spese e dei costi inerenti all'applicazione della PAC da parte del bilancio comunitario. Un sistema di intervento pubblico così protettivo era ovviamente il frutto delle condizioni nelle quali la PAC era stata concepita: si ricorda, ed esempio,

la costante esigenza di provviste alimentari adeguate emersa nell'immediato dopoguerra. Questa impostazione, basata sulla necessità di assicurare il fabbisogno alimentare, sull'incremento della produttività e del reddito, sull'attenuazione dell'esodo dalle campagne, rimase sostanzialmente immutata per molti anni e, seppur con numerosi lati oscuri, permise il miglioramento delle condizioni di vita della maggior parte della popolazione europea.

La struttura della PAC venne sviluppata e potenziata tramite l'istituzione del Fondo europeo agricolo, d'orientamento e di garanzia, (abbreviato FEAOG), che rappresentava lo strumento finanziario di questa politica; nel 1964 esso venne a sua volta rivisitato e suddiviso in due sezioni: una prima sezione, denominata "orientamento" (FEASR), che assorbiva circa il 20% degli stanziamenti destinati alla PAC e ne finanziava il secondo pilastro, ovvero la politica di sostegno allo sviluppo rurale, ed una seconda sezione, denominata "garanzia" (FEAGA), che finanziava prevalentemente il primo pilastro della PAC, ovvero gli aiuti diretti agli agricoltori e le misure volte a regolarizzare il mercato. L'enorme impatto che questa nuova politica ebbe sul mercato degli agricoltori e dei consumatori europei portò immediatamente ad un grande, quanto inaspettato, successo, tanto da giungere, nel biennio degli anni '70-'80, a dover prendere atto del fatto di aver realizzato notevoli eccedenze agricole che dovevano essere, a loro volta, immagazzinate o distrutte. Il fatto che il prezzo non potesse scendere sotto ad una determinata cifra, indipendentemente dall'andamento dei mercati, incoraggiò gli agricoltori ad aumentare le loro produzioni: si passò dunque da una situazione di insufficienza alimentare ad una, quasi immediata, situazione di produzione in misura superiore alla domanda, creando appunto queste eccedenze. Tra i principali effetti negativi sopra citati possiamo quindi ricordare, in primo luogo, il costo notevole che gli Stati dovevano sostenere per poter smaltire il surplus realizzato e, in secondo luogo, l'inevitabile danneggiamento dell'ambiente rurale, causato da tecniche di lavorazione e mezzi produttivi troppo invasivi. Il meccanismo delle eccedenze, purtroppo, portò con sé un notevole aggravio di spesa, tanto che il massimo storico si raggiunse nel 1987, con oltre 12 miliardi di ECU, la valuta comune europea del tempo. Solo nel 1988 il Consiglio europeo riuscì a far diminuire l'onere della

politica agricola comunitaria nel quadro del bilancio generale, nonostante continuasse ad esistere una larga parte di opinione pubblica che si rifiutava di finanziare una spesa che rimaneva parecchio ingente.

3.2 Una politica riformata diverse volte

La conformazione della PAC, le competenze, i ruoli e il funzionamento furono riviste e ridimensionate numerose volte, infatti, a partire dal 1992 il sistema intraprese un'azione di rinnovamento, che tutt'oggi non risulta conclusa, andando ad occuparsi anche a temi "moderni" legati, ad esempio, alla biodiversità, alla sostenibilità, alle risorse idriche ecc. A seguito delle varie riforme avvenute ci si è resi chiaramente conto che l'approccio inizialmente dato a questo tipo di politica ha portato, nel corso del tempo, un esito sostanzialmente negativo, andando a penalizzare fortemente soprattutto il settore agro-alimentare italiano. I paesi mediterranei in molte occasioni hanno dimostrato di non essere in grado di far fronte comune per difendere le loro esigenze per quanto riguarda le "quote" del settore agricolo; l'Europa settentrionale invece, e soprattutto la Francia, si è dimostrata ben più virtuosa ed ha saputo, con un'azione incisiva, volgere a suo favore l'impostazione della PAC. Come precedentemente accennato, in un primo momento la PAC fu concepita e strutturata come una politica di tipo "protezionista", basata su principi quali l'unicità dei prezzi e la solidità finanziaria comune, puntando dunque ad un sostegno illimitato ai prezzi dei prodotti agricoli, in modo tale da garantire un'elevata protezione nei confronti dei prodotti provenienti da paesi terzi. Negli anni '70/'80 essa rappresentava all'incirca il 70% delle spese comunitarie: il peso relativo dell'agricoltura era da molti considerato insostenibile dunque vennero introdotte una serie di misure, che però non costituivano una vera e propria riforma, volte a ridurre le spese superflue. Venne introdotto il cosiddetto "*principio della corresponsabilità dei produttori*" ovvero un sistema attraverso il quale si facevano partecipare gli agricoltori alle spese comunitarie per lo smaltimento delle eccedenze; questo meccanismo portò, in breve tempo, alla definizione dei limiti di garanzia, alle quote e agli stabilizzatori finanziari, i quali avrebbero ridotto i prezzi delle annate successivi nel caso in cui

la produzione comunitaria avesse superato le quantità garantite. Come è stato precedentemente sostenuto la PAC venne rivista e riformata diverse volte, per far fronte ad esigenze, necessità ed obiettivi differenti.

La prima riforma della PAC, chiamata “*Riforma MacSharry*”, venne fin da subito considerata una metodologia di lavoro innovativa, che si distaccava dal tradizionale modus operandi. Nel luglio dell’85 la Comunità Europea pubblicò il “*Libro verde sulle prospettive della PAC*” che focalizzò l’attenzione nei riguardi di una serie di problematiche legate al mondo agricolo, con la conseguente presa di coscienza della necessità di una revisione degli strumenti operativi del comparto agricolo. Il documento dichiarò espressamente il fallimento della politica basata sul modello di sostegno dei prezzi come unico e solo strumento per garantire l’incremento dei redditi. L’impostazione iniziale che si voleva dare alla riforma venne però ostacolata da quasi tutti gli Stati membri, ad eccezione di Gran Bretagna ed Olanda, perciò la Comunità fu costretta a seguire un modello di lavoro basato sul compromesso, che non scontentasse gli Stati membri e al contempo potesse andare a contrastare la crescita delle eccedenze. Dopo l’approvazione, nel maggio del ’92, e il suo perfezionamento, nel mese successivo, la riforma diventò operativa e lavorò costantemente nell’ottica di rendere maggiormente competitiva l’economia agricola europea, di alleggerire il bilancio comunitario, di salvaguardare l’ambiente e potenziare il sistema di strutture produttive delle imprese, attraverso l’incremento della dotazione finanziaria.

Si decise, in primo luogo, di procedere con la diminuzione dei prezzi interni, in modo tale da avvicinarli a quelli del mercato mondiale, rendendoli quindi maggiormente competitivi (il prezzo dei cereali, ad esempio, venne ridotto del circa 29% mentre quello delle carni del 15%). Successivamente si decise di introdurre il meccanismo dei “pagamenti compensativi”, ovvero un sistema di aiuti diretti al reddito, non più subordinati alla produzione: tramite questo nuovo approccio, per la prima volta, venne messo in discussione il modello di sostegno accoppiato, introducendo un sistema “parzialmente accoppiato”. I pagamenti, in questo modo, erano legati a cosa si produceva (superficie coltivabile/capo di bestiame), non più

alle quantità, e venivano calcolati sulla base delle rese medie di una determinata area, in un dato periodo di riferimento. Venne inoltre regolato, e reso obbligatorio, il sistema del “*set aside*”, che prevedeva la messa a riposo delle superfici, per un determinato periodo di tempo, in modo tale da ridurre la produzione di una certa categoria di prodotti e potenziare i terreni. Vennero infine introdotte le cosiddette “Misure di accompagnamento”, ovvero una serie di misure, disciplinate da specifici regolamenti, volti alla produzione di bene pubblici e di esternalità positive; esse furono, ad esempio:

- Misure agroalimentari (Reg. 2078/92): una serie di incentivi per gli agricoltori che si dimostravano impegnati nello sviluppo di pratiche agricole ecocompatibili, come ad esempio la riduzione dell’uso di concimi/pesticidi, l’utilizzo dell’agricoltura biologica e la cura dei terreni abbandonati. Questo regolamento fu quello che apportò il maggior successo in termini sia quantitativi che qualitativi.
- Misure di prepensionamento (Reg. 2079/92): incentivi volti ad abbassare l’età media degli agricoltori europei. Questo regolamento fu però di difficile attuazione principalmente a causa della lentezza burocratica e delle diverse pratiche statali in materia di pensioni e sussidi.
- Misure di forestazione (Reg. 2080/92): sistema di aiuti finalizzati alla forestazione, in modo tale da sostenere lo sviluppo di attività forestali e la riconversione di alcune aree coltivate in aree boschive.

Le novità appostate da questa serie di regolamenti non furono estremamente funzionali ma ebbero comunque il pregio di intraprendere una nuova strada per la regolazione della PAC e condurre a quelli che vengono definiti gli accordi di Blair House, del 1993. Tramite questa riforma, inoltre, venne introdotto l’approccio “contrattuale”, nel senso che l’imprenditore agricolo si doveva impegnare puntualmente nella realizzazione di un piano di lungo periodo, definito insieme alle autorità del settore pubblico. Una serie di problematiche rimase comunque presente del quadro agricolo europeo: si ricorda, ad esempio, il consistente problema di bilancio o il mancato riequilibrio tra politiche di mercato e politiche strutturali.

La seconda grande riforma apparve, nello scenario comunitario, nel luglio del 1997 quando il Presidente della Commissione Europea Santer propose al Parlamento una comunicazione, a seguito del mutamento delle dinamiche internazionali, per l'ennesima riforma della PAC, poiché ci si rese conto che, nonostante la portata innovativa della Riforma MacSharry, essa aveva bisogno di essere affinata e puntualizzata. La comunicazione, chiamata "*Agenda 2000 for a stronger and wider union*" rappresentava essenzialmente un documento contenente un'analisi delle singole politiche comunitarie, tra cui appunto anche la PAC. Le tre tematiche principali affrontate dal documento, oltre alla questione agricola, erano legate all'allargamento dell'UE a nuovi membri, all'approfondimento, nell'ottica di rafforzare le strutture e gli organismi istituzionali, e alla revisione del quadro finanziario pluriennale, poiché il peso del bilancio sulle tasche dei cittadini europei era ancora notevole. Si riconobbe, sostanzialmente, il cambiamento del contesto geo-politico ed economico del continente europeo e quindi la necessità di un'imponente revisione della struttura delle politiche comunitarie. Le istituzioni procedettero quindi con la definizione di nuovi obiettivi e di linee guida operative e, in particolar modo, vennero definiti i punti cardine di quello che potremmo definire un "*modello agricolo europeo*" per il nuovo millennio.

Il cambiamento principale consistette nel fatto che la PAC fu definita come una politica agricola orientata verso il mercato, ovvero che concepiva il settore primario come un settore integrato con il mercato mondiale. Il concetto base della riforma fu la "*multifunzionalità*" ovvero l'integrazione di una serie di nuovi compiti, funzioni ed attività; la funzione economica, ad esempio, venne affiancata da quella sociale ed ambientale. Accanto alla multifunzionalità venne promosso il principio della "*competitività*", secondo il quale l'agricoltura europea doveva essere in grado di sostenere efficacemente la concorrenza del mercato estero. Agenda 2000 quindi continuò sulla strada delineata dalla Riforma Mcsharry ma con notevoli strumenti innovativi. Le principali linee d'azione operative consistettero nel progressivo smantellamento del sistema di sostegno dei prezzi, e la conseguente sostituzione degli aiuti accoppiati con un meccanismo di aiuti diretti agli agricoltori, nell'implementazione dell'obiettivo di semplificazione e nello sviluppo di una

apposita sezione della suddetta politica a favore delle aree rurali. All'interno di questo quadro, che appare tanto innovativo quanto complesso, vennero definiti una serie di obiettivi prioritari, già precedentemente nominati, legati ai concetti di multifunzionalità e di competitività, come ad esempio:

- Aumento della competitività dell'agricoltura europea attraverso l'allineamento dei prezzi interni rispetto a quelli mondiali;
- Garanzie nei confronti degli agricoltori e della popolazione comunitaria che, dopo annate di conflitti, meritavano un tenore di vita sicuro ed equo, oltre che una base di sicurezza alimentare, in termini sia quantitativi che qualitativi. Questo principio fu perseguito attraverso la progressiva stabilizzazione dei redditi degli agricoltori;
- Integrazione all'interno della PAC di un meccanismo capace di tutelare efficacemente l'ambiente, nell'ottica del mantenimento del paesaggio rurale e secondo una visione sostenibile dell'agricoltura.

Operativamente parlando, la novità di maggior rilievo, introdotta da Agenda 2000, fu la definizione di due pilastri, tra loro separati, per la gestione della rubrica agricola europea: il primo pilastro prevedeva la gestione delle misure di mercato, come OCM e pagamenti diretti, mentre il secondo pilastro quella degli interventi per lo sviluppo rurale (tramite il Reg. 1257/99). Questo cambio di impostazione contribuì alla sostituzione dell'aspetto qualitativo rispetto a quello quantitativo, ponendo particolare attenzione alla sicurezza degli approvvigionamenti, nel senso della promozione di prodotti validi sotto l'aspetto nutrizionale, igienico e sanitario. Vennero inoltre scritte delle regole comuni per tutte le OCM (*Horizontal regulation*, Reg. 1259/99) che introdussero due nuovi strumenti: il sostegno disaccoppiato e la cross compliance, ovvero l'erogazione di aiuti legata al rispetto di determinati standard ambientali. Anche questa riforma, di portata comunque rivoluzionaria, presentò però alcune criticità: si ricorda ad esempio il consistente squilibrio che si creò tra il primo e il secondo pilastro della PAC (a favore del primo), a causa della dotazione di risorse non sufficienti per lo sviluppo rurale, e la distribuzione dei pagamenti diretti che si rivelò essere iniqua.

La terza grande riforma del sistema agricolo si ebbe nel 2002 quando il Commissario all'agricoltura Franz Fischler propose un documento intitolato "*Verso un'agricoltura sostenibile*". Esso, nonostante diversi ostacoli, arrivò a delineare quella che attualmente viene definita una delle più significative riforme del sistema di PAC: il tutto avvenne in un delicato periodo nel quale il costo della politica agricola risultava essere ancora troppo elevato per il bilancio comunitario, l'allargamento verso Est comportava non pochi problemi di integrazione, i partner internazionali non ritenevano adeguare le innovazioni introdotte con Agenda 2000, ed era ormai evidente l'esigenza di rendere maggiormente competitiva l'agricoltura europea rispetto al resto del mondo. Quella che venne chiamata "*Riforma Fischler*", appunto dal nome del suo promotore, non fu una semplice revisione, ma rappresentò una vera e profonda riforma che aveva, come obiettivo primario, il rafforzamento dell'agricoltura europea attraverso la promozione di un sistema che comportasse regole meno protettive e prezzi più concorrenziali, e la creazione di un nuovo patto sociale, che andasse incontro alle esigenze sia degli agricoltori che dei consumatori, sempre proseguendo nell'ottica della tutela ambientale, della qualità alimentare e del benessere delle specie animali, in una prospettiva di lungo periodo. Fischler continuò dunque la strada intrapresa con le altre riforme, arrecando però una dimensione ancor più innovativa. L'analisi che precedette l'approvazione della riforma dimostrò chiaramente la portata rivoluzionaria delle precedenti riforme ma evidenziò anche alcuni "punti dolenti" del sistema, che necessitavano di essere rivisitati: fu ridotta la quota di bilancio destinata al settore agricolo (dal 62% al 47%), fu ridotto il divario tra prezzi interni ed esteri e si amplificò l'interesse nei confronti dell'ambiente e dello sviluppo rurale. Nonostante questo, però non fu garantito a sufficienza lo standard desiderato in merito alla qualità e alla sicurezza dei prodotti, inoltre veniva avvertita, sempre con maggior forza, la necessità di gestire la PAC in modo tale da garantire la salvaguardia del territorio e la competitività agricola.

L'Unione si trovò quindi nella condizione di avanzare un nuovo iter procedurale che si concluse nel giugno del 2003 con la "revisione di medio termine della PAC", e l'approvazione della riforma da parte del Consiglio e, nel settembre dello stesso

anno, con l'approvazione dei primi regolamenti in materia. Essi assicuraronο un'impostazione rivisitata ed incisiva in merito soprattutto ai processi di ri-orientamento degli strumenti e degli obiettivi in materia di sostegno ed assistenza. I fini principali della riforma furono sostanzialmente gli stessi delle precedenti, ma vennero ulteriormente precisati e puntualizzati per poter così fungere da "strumenti guida" per i vari Stati membri, ad esempio:

- Orientare in modo più deciso la produzione al mercato, attraverso l'introduzione del sostegno disaccoppiato, e migliorare la competitività agricola, attraverso l'allineamento dei prezzi interni a quelli esteri;
- Promuovere un'agricoltura sostenibile, attraverso l'obbligatorietà del sistema di cross-compliance, e rinforzare lo sviluppo rurale, attraverso il trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro;
- Semplificare il regime in materia di sostegno e rendere la PAC maggiormente compatibile con le regole approvate in sede di WTO.

I punti salienti di questa riforma, che riguardarono principalmente gli strumenti operativi, furono sostanzialmente sei, ovvero:

- Il disaccoppiamento: i pagamenti diretti vennero sostituiti da un pagamento unico (PUA) per ciascuna azienda, indipendente dalla produzione. Questo rappresentò il punto focale della riforma in quanto introdusse l'innovazione di una forma di sostegno indipendente dalla quantità del bene prodotto, perciò spostando l'attenzione dai prodotti ai produttori, tutelandone il reddito: in questo modo l'imprenditore agricolo risulta essere condizionato solo dall'andamento della domanda e dell'offerta. L'esito primario del disaccoppiamento fu una sostanziale riduzione della produzione, quindi una progressiva diminuzione delle eccedenze, e una redistribuzione dei terreni. In casi di particolari necessità venne prevista una forma di disaccoppiamento parziale (regolata dagli art. 64/68 bis) e un periodo definito "transitorio" durante il quale l'agricoltore, a fronte di specifiche esigenze e solo per determinate colture, come luppolo, cotone, olio d'oliva e tabacco, poteva posticipare l'applicazione del regime.

- La condizionalità: la concessione dei pagamenti unici per le aziende fu subordinata al rispetto di determinati standard qualitativi che riguardavano essenzialmente la tutela ambientale, la sicurezza alimentare, il benessere animale e il mantenimento del terreno in “buona salute”. Anche questo aspetto rappresenta un punto focale ed innovativo della nuova struttura della PAC poiché assicura il rispetto di una serie di standard importanti, legati anche al benessere/salute delle specie e a buone condizioni agronomiche. Le categorie di requisiti che un agricoltore doveva rispettare erano sostanzialmente due: i criteri di gestione obbligatori (CGO) e il mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche/ambientali (BCAA)”; l’inosservanza di questi requisiti comportava automaticamente una riduzione, parziale o totale, dei pagamenti diretti e il tipo di penalizzazione veniva commisurato in ragione della gravità e della frequenza delle inosservanze.
- La modulazione: prevedeva una sostanziale riduzione di pagamenti destinati alle grandi aziende (in particolar modo per grandi aziende che percepivano una somma superiore ai 5.000 euro/anno di contributo), in modo tale da favorire l’incremento di fondi da destinare al finanziamento della politica di sviluppo rurale.
- La disciplina finanziaria: rappresentava un meccanismo di controllo necessario al rispetto dei limiti di bilancio fissati;
- La consulenza aziendale: venne previsto un organizzato sistema di consulenza che ciascuna amministrazione statale doveva offrire ai propri agricoltori, in modo da facilitare la conoscenza dei meccanismi di PAC e l’approccio ad essa.
- La riforma dei mercati: furono stabilite numerose variazioni alla politica dei mercati agricoli, in particolar modo per quanto riguarda il mercato dei settori lattiero-caseari, del riso e dell’olio d’oliva.

La revisione apportò una novità anche attorno al sistema di bilanciamento dei ruoli e delle competenze tra l’UE e i vari Stati membri: la Commissione, ad esempio, era impegnata nel fornire una serie di linee guida ed opzioni operative agli Stati, lasciando a quest’ultimi larga autonomia decisionale, in tal modo essi potevano

adeguare le politiche indicate alla relativa struttura agricola locale, evitando dispendi inutili e disordini interni, in accordo con le diverse Regioni e gli Enti locali. È per questo motivo che l'impostazione della PAC post-riforma veniva chiamata "à la carte": l'ampiezza delle opzioni, la possibilità di scelta tra diverse combinazioni di strumenti e l'applicazione del meccanismo di sussidiarietà, anche all'interno dei vari Stati, generarono un'eterogeneità nell'applicazione dei meccanismi, sinonimo anche di un meccanismo di governance multilivello e multidimensionale.

Uno degli impartivi cardine, trasversali a tutti i momenti riformatori, fu la "semplificazione". La necessità di procedere attraverso la semplificazione burocratica ed amministrativa, riducendo così il peso apportato dai lunghi iter-procedurali, era avvertita sia a livello comunitario che statale. Fu infatti in nome della riduzione degli oneri e dell'instaurazione di norme più trasparenti che venne creata l'*OCM Unica* che, al suo interno, abolì i regolamenti comunitari superflui per incorporare in un solo regolamento tutta la normazione in materia. Questo rappresentò un passaggio fondamentale per la struttura comunitaria, la fine di un'epoca storica durata circa 45 anni, perché modificava notevolmente l'ormai antica impostazione giuridica-amministrativa ed era il risultato di un percorso di cambiamento tanto desiderato. L'*OCM Unica* permise di raggruppare tutto il sistema all'interno di un unico quadro giuridico istituzionale, procedendo quindi con l'accorpamento dei meccanismi, il ridimensionamento di alcune forme di intervento e la riduzione degli impegni burocratici. Essa inglobava inoltre, al suo interno, una serie di disposizioni relative al mercato unico, suddivise secondo diverse tematiche, come ad esempio: intervento pubblico, ammasso privato, regimi di contenimento della produzione, regimi di aiuto e misure speciali. Come abbiamo visto precedentemente questo meccanismo rappresentava solamente un tassello del procedimento necessario ad un'effettiva semplificazione e all'alleggerimento del sistema tanto che, tramite il Reg. CE 1920/2005, venne eliminato il FEOGA e, al suo posto, furono creati due nuovi fondi, tra loro collegati ma operativamente indipendenti: il FEAGA (primo pilastro) e il FEASR (secondo pilastro). Come tutti i grandi moti riformatori anche i cambiamenti apportati da Fischler suscitarono

approvazione ma anche perplessità e contrasti. Il disaccoppiamento, in particolare, era sempre stato visto come uno strumento particolarmente proficuo per il buon andamento dei mercati, perché contribuiva a rendere il sostegno maggiormente trasparente, dunque più facilmente valutabile. La maggior parte dei problemi invece si riscontravano, in primo luogo, nelle zone caratterizzate da sistemi agricoli marginali, dov'era ben presente il fenomeno dell'abbandono delle attività; in secondo luogo l'attribuzione dei titoli rischiava di cristallizzare le varie disparità territoriali.

Dunque, partendo dal presupposto che l'articolazione e il funzionamento di questa politica non è un meccanismo statico, ma si evolve con il passare del tempo e con il mutare delle condizioni economiche, politiche, sociali ed ovviamente agricole, l'Unione Europea ha ritenuto valida la conformazione del monitoraggio e della valutazione in itinere, esercitabili tramite un "Controllo sullo stato di salute" che potesse concorrere a correggere eventuali difformità del sistema. Guardando l'evoluzione dell'impianto PAC dall'alto possiamo notare un progressivo cambiamento nella concezione di determinati strumenti, risulta particolarmente evidente il passaggio da un sistema di sostegno dei prezzi ad un sistema di sostegno del reddito, attraverso dei pagamenti in primo luogo compensativi e successivamente diretti. Questa modifica dell'assetto regolatore segna il passaggio dell'Unione Europea da un sistema di sostegno totalmente accoppiato ad un sistema parzialmente accoppiato, per poi arrivare, tramite quest'ultima riforma, ad un sistema di disaccoppiamento, nel quale l'erogazione dei pagamenti agli agricoltori, da parte degli organismi pagatori, nel caso della Regione Veneto da Avepa, è svincolata dalla produzione.

3.3 Funzionamento nell'attuale periodo 2014/2020

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, l'impostazione data alla PAC si è basata su una serie di regolamenti tali da evidenziare chiaramente come lo spazio agricolo sia fondamentale per il mantenimento dell'equilibrio climatico ed

ambientale, a livello sia locale che globale. L'equilibrio ambientale è strettamente connesso alle istanze economiche e sociali, ed è per questo che si rende quindi necessaria un'attenta programmazione, capace di rispondere alle diverse e nuove sfide che quotidianamente emergono. A tal proposito la *Strategia Europa 2020*⁷, ovvero uno dei programmi dell'Unione Europea per la crescita e l'occupazione, ha indicato precisamente quella che doveva essere la mission generale della nuova PAC per la programmazione 2014/20, ovvero una metodologia di lavoro che si proponeva principalmente il pieno raggiungimento di tre obiettivi strategici:

- Una produzione alimentare sostenibile, realizzabile principalmente attraverso l'aumento della competitività del settore agricolo e la redditività delle produzioni;
- Una gestione sostenibile delle risorse, necessaria per poter garantire la produzione di beni pubblici e il conseguente contrasto agli effetti, man mano sempre più evidenti, del cambiamento climatico;
- Uno sviluppo territoriale equilibrato, fondamentale per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali.

La nuova impostazione di lavoro della PAC deve quindi perseguire congiuntamente due grandi e valorosi obiettivi, che però appaiono, almeno in prima istanza, abbastanza contraddittori tra di loro: da un lato emerge la necessità di continuare a garantire la competitività delle imprese agricole e, dall'altro, permane l'esigenza di remunerazione dei beni pubblici, tramite il rafforzamento della condizionalità del II pilastro e della componente ambientale nella politica di sviluppo rurale. In merito al funzionamento del II pilastro, appunto, la normativa legata al tema dello sviluppo rurale prevede la realizzazione di una concreta gestione sostenibile delle risorse e un'azione congiunta per il clima: questi diventano obiettivi prioritari realizzabili attraverso la salvaguardia degli ecosistemi e la promozione di pratiche agricole capaci di sfruttare le risorse in modo efficiente, ovvero promuovendo un'agricoltura a basse emissioni di carbonio. Questa impostazione mira inoltre a contribuire, in

⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it - Sito Ufficiale della Commissione Europea

modo significativo, alla completa attuazione di due direttive di fondamentale importanza in tema ambientale, ovvero la *Direttiva Natura 2000*⁸ e la *Direttiva-quadro sulle acque* (Direttiva 2000/60/CE). Possiamo dunque fermamente sostenere come i temi della sostenibilità ambientale e della produzione dei beni pubblici non debbano necessariamente essere considerati come fattori tra loro contraddittori e rivoltosi, bensì come delle buone opportunità, se gestite in modo equilibrato, per il funzionamento degli strumenti legati alle tematiche ambientali: bisogna quindi essere consci del fatto che competitività e sostenibilità sono obiettivi da realizzare in sinergia, specialmente se programmati in un'ottica di lungo periodo.

Entrando più nel dettaglio possiamo analizzare come si arrivò alla nuova impostazione della PAC, a partire dal 27 giugno 2013, quando i presidenti del Parlamento e del Consiglio europeo, con il sostegno del presidente della Commissione, al termine di una riunione straordinaria, comunicarono il raggiungimento di un accordo politico in merito al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 (QFP). Alla fine dello stesso anno sono stati approvati i regolamenti di base, tramite procedura di codecisione, e i relativi regolamenti attuativi. In termini di bilancio l'accordo raggiunto si doveva snodare sulla linea di nuove rubriche, ciascuna con un peso specifico, nel dettaglio:

- Crescita inclusiva e intelligente (47,0%);
- Crescita sostenibile (38,9%): rubrica dedicata alla PAC, alla Pesca e al Programma Life;
- Sicurezza e cittadinanza (1,6%);
- Europa globale (6,1%);
- Amministrazione (6,4%)

Per quanto concerne il settore della politica agricola, il suo peso è stato, insieme all'altro grande capitolo relativo alla coesione, ridotto notevolmente, a fronte di una crescita di altre voci ritenute prioritarie quali ricerca, innovazione, capitale umano (rispetto alla programmazione 2007-2013, ad esempio, la perdita di peso della PAC

⁸ <https://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000> - Sito Ufficiale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

è del 4%, mentre quello della politica di coesione del 2%). Come considerazione iniziale possiamo quindi affermare il lento declino di questa politica, ritenuta comunque uno dei settori più importanti ma con un ruolo differente rispetto alla sua prima impostazione, quando era considerata il “motore” del processo di integrazione e il settore trainante per tutta l’economia europea. Il complicato processo decisionale appena delineato era in realtà iniziato in un momento precedente, ovvero nel 2010, con la presentazione del documento “*Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”; successivamente, come conviene la prassi, dopo le decisioni delle istituzioni comunitarie iniziò la lunga fase dei trilogi, che si concluse nel 2013. Tutta la procedura avvenne nel segno di una novità istituzionale molto importante, già preannunciata, ovvero nel contesto della “*codecisione*”, meccanismo tramite il quale il Parlamento europeo ha maggiore voce in capitolo, in merito alla regolamentazione della PAC, abbandonando quindi il ruolo meramente consultivo che gli spettava in passato. L’anno seguente rappresentò un anno definito “di transizione”, piuttosto che di effettiva applicazione, che permise essenzialmente ai vari organismi pagatori di avere il tempo sufficiente per prepararsi ai cambiamenti dati da questa nuova impostazione.

I sette regolamenti della nuova PAC 2014-2020 rappresentano un insieme molto corposo di documenti che si districano attorno a quattro capisaldi:

- *Pagamenti diretti* (Reg. 1307/2013): Regolamento che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori e detta le norme per tutti i pagamenti, sia accoppiati che disaccoppiati;
- *OCM Unica* (Reg. 1308/2013): Regolamento che stabilisce un’organizzazione comune di mercato dei prodotti;
- *Sviluppo rurale* (Reg. 1305/2013): Regolamento sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR, che definisce da un lato gli interventi del

9

http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/14/14_cap05_sch01.htm - Sito delle Procedure Legislative dell’Unione Europea

secondo pilastro e dall'altro tutto l'insieme di regole per la programmazione e la gestione dei PSR;

- *Regolamento orizzontale* (Reg. 1306/2013): Regolamento in merito al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della PAC, che norma inoltre il funzionamento dei due fondi agricoli: il FEAGA e il FEASR.

Il quadro normativo viene poi completato dai regolamenti delegati e dai regolamenti di esecuzione dalla Commissione, che contengono tutta la serie di norme di attuazione. A livello di impostazione generale l'impianto giuridico viene quindi sostanzialmente confermato, con un meccanismo che si regge su due pilastri, due fondi e quattro regolamenti di base; per quanto riguarda i principi di base invece, come abbiamo già accennato, la "nuova PAC" si rifà alle indicazioni delineate da Agenda 2000. Le esigenze scaturite da tale scelta riguardavano infatti, da un lato, la necessità di una migliore ripartizione del sostegno, sia tra i vari Stati membri che tra le zone al loro interno e, dall'altro, la necessità di attivazione di misure più mirate, capaci di far fronte alle sfide ambientali e ad una sempre maggiore volatilità del mercato. Il punto che comunque rappresentò la novità più rilevante, ma anche più controversa, della riforma fu il cosiddetto "*greening*", ovvero un meccanismo finalizzato a rafforzare gli aspetti ambientali, in modo tale da permettere che tutti gli agricoltori del territorio europeo, andando oltre i meri obblighi di condizionalità, potessero svolgere quotidianamente un'azione benefica per il clima e per l'ambiente. Ad esso viene attribuito un ruolo strategico, fondamentale per il perseguimento di uno degli obiettivi definiti anche in sede di Agenda 2000, ovvero la produzione di beni pubblici ambientali, realizzabile attraverso il mantenimento degli habitat erbosi presenti nei pascoli, la protezione delle acque e il miglioramento della resilienza dei suoli, tramite la diversificazione delle colture. Tra le misure del pacchetto *greening* si fa riferimento, in particolare:

- Alla diversificazione delle colture;
- Al mantenimento dei prati permanenti;
- Alla presenza di un'area di interesse ecologico (AFE).

Il Regolamento prevede inoltre che alcune categorie di soggetti siano esentati dagli impegni del *greening*, nel senso che hanno diritto al pagamento senza dover

adempiere ad ulteriori impegni, tra questi ci sono gli agricoltori che effettuano colture biologiche, quelli che aderiscono al regime semplificato per i piccoli agricoltori ed infine coloro che, a seguito dell'adesione a misure agro-climatico-ambientali disciplinate dei vari PSR, adottano pratiche benefiche che danno benefici equivalenti rispetto a quelli del greening.

Ovviamente, com'era auspicabile, la scelta di un rafforzamento della componente ambientale alimentò molte critiche da parte del mondo dei produttori agricoli e delle varie associazioni di rappresentanza perché, da un lato, il non rispetto degli obblighi di greening comporta l'applicazione di riduzioni e di sanzioni per l'agricoltore e, dall'altro, perché venne mossa la pesante accusa di innescare una deriva "ambientalista", tralasciando invece altre sfide, più classiche, con le quali il comparto agricolo si deve quotidianamente confrontare, come la crisi economica, il crescente fabbisogno alimentare mondiale, la volatilità dei prezzi e la contrazione dei redditi.

4. Il PSR Veneto

4.1 Il Pilastro PAC: la politica di Sviluppo Rurale

Lo sviluppo rurale rappresenta un concetto complesso e dinamico, che abbraccia diversi versanti e comporta diverse inclinazioni: l'OCED¹⁰, ad esempio, lo definisce sulla base di una classificazione data sulla "densità" (suddividendo le aree in prevalentemente rurali, intermedie e prevalentemente urbane), in realtà il concetto di Sviluppo rurale è qualcosa che si estende oltre lo spazio strettamente legato al settore agricolo. All'interno della PAC esso rappresenta una priorità, come ben sappiamo, ma al contempo una sfida: nello specifico, prima della sua formalizzazione istituzionale e giuridica all'interno del Secondo Pilastro, avvenuto con Agenda 2000, esso aveva un ruolo sostanzialmente subordinato rispetto a quella

¹⁰ OCED è l'acronimo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

che era la classica politica dei mercati; acquisì man mano importanza tramite una serie di avvenimenti e di riforme, si ricorda ad esempio la Conferenza di Cork, del 1996, dove vennero elencati una serie di principi cardine in materia rurale, la Conferenza di Strasburgo, del 2003, dove vennero elencate alcune priorità da perseguire con attenzione, la Riforma Fishler e, come abbiamo accennato, Agenda 2000.

Nel corso della Conferenza di Strasburgo, ad esempio, vennero stabiliti una serie di concetti-chiave che rappresentarono il perno dell'impostazione di tutta la politica di sviluppo rurale, tra questi si ricorda: la diversificazione, la tutela della qualità e della sicurezza dei prodotti alimentari, l'accesso ai servizi pubblici, in particolare per i giovani e le donne, la coesione, l'approccio partecipativo delle parti interessate, la collaborazione del mondo del pubblico, del privato e della società civile, ed infine la semplificazione, obiettivo trasversale in tutte le diverse fasi di riforma della PAC. Fu però con Agenda 2000 che si assistette, da un lato, alla formale istituzione del Secondo Pilastro, ovvero di una sezione della politica agricola interamente dedicata allo sviluppo rurale, e dall'altro, alla fissazione di nuovi obiettivi per il modello agricolo, in particolare per quanto concerne l'adozione di un approccio multifunzionale e integrato, il perseguimento dell'obiettivo "competitività" e l'avvio di pratiche a carattere eco-compatibile. Le strategie principali vennero catalogate in tre grandi categorie: le misure di ammodernamento e di ristrutturazione del settore agricolo, le misure di carattere agro-alimentare, a favore soprattutto delle aree svantaggiate, e le misure di diversificazione, operanti nell'ottica della promozione del territorio rurale. Le strategie appena delineate dovevano rispondere sia a principi classici, come la multifunzionalità, la semplificazione e la trasparenza, sia ad altri dal carattere più innovativo, come l'efficienza, perseguibile attraverso la realizzazione di programmi integrati di lungo periodo, la flessibilità, ovvero il possibile adattamento degli strumenti nel corso della programmazione a diversi contesti, e la sussidiarietà, ovvero il decentramento a vantaggio delle aree locali/rurali.

Durante il periodo della Riforma Fishler si assistette invece, come sappiamo, allo spostamento di alcune risorse dal Primo al Secondo Pilastro, realizzato attraverso i meccanismi della modulazione e della condizionalità. Fu in questo cruciale momento che le tematiche rurali assunsero un'impronta più verde: infatti i pagamenti, per essere erogati, erano vincolati al rispetto di determinati vincoli ambientali, come i CGO e le BCAA; l'inosservanza comportava una serie di penalizzazioni, tra cui una riduzione, totale o parziale, degli stessi. Con questo meccanismo si cercò di condurre il comparto agricolo, e il settore rurale, ad avere una connotazione più sostenibile rispetto a quanto gli era stato attribuito in passato, orientando la produzione al mercato, valorizzando il territorio rurale e riducendo gli impatti potenzialmente dannosi all'ambiente. Tra le specifiche misure concretizzate, in questo periodo, si ricorda, ad esempio, il "pacchetto qualità", l'adeguamento di nuovi standard, il "pacchetto giovani" e il servizio di consulenza aziendale.

Date le sue peculiarità possiamo tranquillamente affermare che anche il tema dello sviluppo rurale contribuisce concretamente al buon funzionamento della governance multilivello, analizzata nella prima sezione di questo elaborato e, a tal proposito, la programmazione si snoda essenzialmente su tre diversi livelli di governo: il livello comunitario, nel quale le Istituzioni Europee approvano le linee guida generali che costituiscono il cosiddetto "*Approccio strategico*", il livello nazionale, nel quale viene redatto, da parte di ciascun Stato membro, il *Piano Strategico Nazionale* (PSN) e il livello locale, nel quale viene redatto, da parte di ciascuna Regione, il *Piano di Sviluppo Rurale* (PSR), che implementa e adatta, a livello locale, le decisioni prese nelle sedi "superiori". A ciascuna Regione viene quindi chiesto di lavorare in un'ottica strategica e integrata, che possa favorire l'avvio di processi di integrazione, di sussidiarietà e di partenariato: ogni singola entità regionale dispone quindi di grandi margini di manovra poiché, come abbiamo già accennato, è stato evidenziato come il livello locale sia il più adeguato a rispondere alle esigenze della popolazione.

In un'ottica più generale, ad occuparsi dello sviluppo rurale è il Fondo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), disciplinato dal Reg. UE n. 1305/2013, che ha l'oneroso compito di finanziare tutti i programmi di sviluppo rurale svolti all'interno dei vari Stati membri e nelle regioni dell'Unione. Nell'esercizio delle sue funzioni il FEASR deve rispettare 4 priorità fondamentali, quali la complementarità tra programmi ed interventi, il meccanismo di agevolazione dei partenariati, il principio di sussidiarietà e la parità di genere. Queste sono, a loro volta, inglobate all'interno di un sistema più grande formato da 4 assi: il primo (Asse 1) è volto a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, il secondo (Asse 2) è volto a migliorare l'ambiente e il paesaggio rurale, il terzo (Asse 3) è volto a migliorare la qualità della vita delle zone rurali, promuovendo la diversificazione, ed infine, il quarto (Asse 4) è trasversale agli altri ed è volto ad implementare le capacità locali in termini di occupazione e diversificazione (ad esempio tramite il Programma Leader).

Per il periodo di Programmazione 2014-2020, la politica di sviluppo rurale viene inquadrata all'interno della programmazione complessiva del già nominato Quadro strategico comune (QSC), ovvero il documento di base della programmazione; a tal proposito tutti i Fondi strutturali e di investimento europei, i cosiddetti Fondi SIE, rispondono ad un'unica strategia, ovvero il perseguimento, in accordo con quanto deciso dal Trattato di Lisbona, della coesione economica, sociale e territoriale all'interno dei territori regionali comunitari. Congiuntamente a questi obiettivi essa cerca di realizzare le strategie indicate prioritarie da Agenda 2000, ovvero una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Coerentemente con quanto deciso nell'ambito del QSC, ogni Stato membro è tenuto a presentare un proprio documento, denominato "*Accordo di partenariato*", che serve essenzialmente per allineare l'azione statale con gli obiettivi strategici dell'Unione, oltre a curare il coordinamento territoriale, ad integrare le strategie con i bisogni del territorio, nell'ottica di rendere gli interventi efficienti ed efficaci (quello italiano, ad esempio, è stato approvato il 29 ottobre 2014). In questo periodo la politica di sviluppo rurale si pone come obiettivi: la competitività dell'agricoltura, la gestione sostenibile delle risorse naturali, congiuntamente all'azione per il clima, lo sviluppo territoriale

equilibrato delle comunità rurali, comprendendo anche la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Tra le novità introdotte, rispetto ai periodi precedenti, si può evidenziare un approccio maggiormente flessibile, nel senso che le misure non sono più classificate in “assi”, con l’obbligo di una spesa minima per ciascun asse, ma si passa ad un meccanismo basato sulle priorità. Quest’ultime sono saldamente correlate alle priorità generali fornite all’interno del QSC e agli obiettivi espressi nella strategia Europa 2020; nello specifico, ciascun PSR dovrà contenere almeno quattro delle sei priorità, ed avrà la possibilità di mettere a punto specifici sottoprogrammi tematici. Le sei priorità sono fortemente incentrate sul trasferimento di conoscenze, l’innovazione, l’organizzazione delle filiere agroalimentari, la gestione del rischio, la tutela degli ecosistemi, il contrasto ai cambiamenti climatici e la riduzione della CO₂, l’inclusione sociale e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Per quanto riguarda l’aspetto finanziario, durante il periodo di programmazione 2014/2020, all’Italia è stata assegnata un ammontare di risorse pari a 10,43 miliardi di euro: ad essi si devono aggiungere altrettante risorse finanziarie del cofinanziamento nazionale, pertanto il valore complessivo della spesa pubblica risulta essere di 20,85 miliardi di euro in sette anni (6% superiore rispetto a quella del periodo precedente). La suddivisione delle risorse per il periodo 2014/2020 prevede una diversificazione dei tassi di cofinanziamento comunitari, in modo da premiare le Regioni più performanti:

- cofinanziamento Feasr Regioni Competitività: 43,12%;
- cofinanziamento Feasr Regioni Transizione: 48,00%;
- cofinanziamento Feasr Regioni Convergenza: 60,50%

In totale, le misure nazionali assorbono 2,4 miliardi di euro, pari al 10,74% della spesa pubblica per lo sviluppo rurale; rispetto alla programmazione 2007-2013, la possibile scelta tra le varie misure è più semplificata: si è passati infatti da 40 a 25 misure, con definizioni più ampie e maggiore autonomia di scelta in capo agli Stati membri. In particolar modo alcune misure risultano essere, rispetto ai periodi di programmazione passati, caratterizzati da una connotazione orizzontale: esse

riguardano, ad esempio, le organizzazioni dei produttori, le questioni legate alla gestione del rischio, la cooperazione, il trasferimento della conoscenza e l'approccio Leader. Complessivamente quindi si può affermare che il ventaglio delle misure risulta essere più flessibile, tanto che consente, diversamente da quanto accadeva con il sistema degli "Assi" del passato, un libero incrocio tra priorità, focus area e singole misure, in nome della multifunzionalità e del dinamismo di questo tipo di politica.

4.2 Il PSR nella Regione Veneto

Come abbiamo già accennato il PSR della Regione Veneto, per il periodo di Programmazione 2014/20, si basa su quanto delineato in sede della Strategia Europa 2020, per rispondere alle esigenze di un'Europa che si sta trasformando rapidamente e quindi promuovere una crescita che sia, al contempo, intelligente, sostenibile e solidale. Esso rappresenta quindi il documento programmatico che ogni Regione italiana produce, nel caso in analisi la Regione Veneto, per poter successivamente utilizzare le risorse finanziarie che l'UE assegna per il raggiungimento degli obiettivi delineati in sede comunitaria; questi, inoltre, rispondono alle reali esigenze di ogni territorio, puntando a sviluppare non solo l'agricoltura, ma anche altri settori economici connessi e presenti nelle aree rurali. Per quanto riguarda l'aspetto economico il Veneto rappresenta la terza regione in Italia per la produzione di ricchezza, subito dopo Lombardia e Lazio: infatti circa il 9,4% del PIL nazionale è realizzato in questa regione; più nel dettaglio possiamo vedere che il settore agricolo, classico in un territorio pianeggiante quale il Veneto, contribuisce, da un lato, per circa l'1,9% del PIL e, dall'altro, risulta essere sempre più integrato con il settore dell'agroalimentare, creando così il cosiddetto "sistema agroalimentare", particolarmente significativo in termini sia occupazionali che economici. Accanto a questi, di nota importanza è il settore della pesca e dell'acquacoltura (che rappresenta il 9% del Valore aggiunto della pesca e dell'acquacoltura nazionale).

Da punto di vista operativo il PSR orienta la scelta di lavoro e la combinazione delle Misure da implementare alla luce dei risultati ottenuti nel corso delle analisi di contesto e dei fabbisogni, considerando quindi i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce che caratterizzano il sistema agricolo e rurale della regione. Esso riconosce quattro Priorità di interesse strategico per il sistema, ovvero l'innovazione, la competitività, la sostenibilità e la governance. La strategia regionale definisce inoltre sette criteri orientativi che caratterizzano ed indirizzano il Programma e la sua attuazione, nello specifico: territorializzazione, integrazione, concentrazione, cooperazione, progettualità, sostenibilità ed efficacia gestionale, partenariato. Tale impostazione ha consentito di delineare anche gli obiettivi specifici del PSR con esplicito riferimento alle Focus area in cui si articolano le Priorità dell'UE; ciascuna di esse è stata poi quantificata con uno specifico target, che dovrà essere perseguito e raggiunto attraverso l'attuazione delle Misure del Programma. Il tutto è realizzato nell'ottica di perseguire sempre tre obiettivi, che potremmo definire "trasversali" del FEASR ovvero innovazione, ambiente e cambiamenti climatici.

Procederemo ora con l'analisi delle misure e i relativi tipi di intervento che caratterizzano il Programma in questo determinato periodo, considerando però che il dettaglio in merito alle domande di aiuto e ai relativi bandi sono presenti all'interno del sito della Regione Veneto¹¹ e negli applicativi Avepa¹², l'agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura.

- Misura 1: Trasferimento di conoscenze e azioni d'informazione; Essa promuove l'acquisizione di competenze e conoscenze, sia tecniche che manageriali, e la successiva diffusione delle innovazioni in vari ambiti aziendali, affiancata al trasferimento delle conoscenze tra il sistema di ricerca, da un lato, e la sperimentazione nelle varie imprese, dall'altro.
 - Azioni di formazione professionale e acquisizione di competenze (1.1.1)
 - Azioni di informazione e dimostrazione (1.2.1)

¹¹ <http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/sviluppo-rurale-2020> - Sito Ufficiale della Regione Veneto, Programma di Sviluppo Rurale del Veneto 2014/2020

¹² <http://www.avepa.it/> - Sito Ufficiale di Avepa, l'agenzia Veneta per i pagamenti in Agricoltura

- Misura 2: Servizio di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole. Il servizio di consulenza, istituito già all'epoca delle grandi riforme PAC, mira a potenziare la redditività e la competitività del settore agricolo permettendo quindi agli agricoltori, e agli operanti del settore, di ricorrere a servizi puntuali per migliorare la gestione sostenibile, la performance economica ed ambientale della loro azienda. Viene inoltre concesso un sostegno finalizzato alla formazione dei consulenti, al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della consulenza offerta.
 - Utilizzo dei servizi di consulenza da parte delle aziende (2.1.1)
 - Formazione dei consulenti (2.3.1)

- Misura 3: Regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari; (Riferimento ai regimi di qualità definiti all'art. 16, par.1 del Reg. UE n. 1305/2013). Essa sostiene le forme associative degli agricoltori che operano in base a questi regimi e la realizzazione di azioni di informazione e promozione riguardanti i prodotti; inoltre contribuisce al perseguimento dell'obiettivo relativo alla Focus Area 3A.
 - Adesione ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (3.1.1)
 - Informazione e promozione sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (3.2.1)

- Misura 4: Investimenti in immobilizzazioni materiali; essa è finalizzata a consolidare i livelli di competitività delle imprese agricole all'interno del mercato globale promuovendo innovazione, armonizzando il livello economico con quello ambientale, attraverso l'introduzione di tecnologie ecologicamente sostenibili, e favorendo la creazione di nuove opportunità lavorative nelle aree rurali. Al suo interno sono compresi anche gli investimenti non produttivi connessi all'adempimento di obblighi agro-climatico-ambientali perseguiti dalle norme comunitarie, nazionali e regionali, oltre alle istanze connesse all'adeguamento del settore agricolo e della silvicoltura.
 - Investimenti per migliorare le prestazioni e la sostenibilità globali dell'azienda (4.1.1)

- Investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (4.2.1)
 - Infrastrutture viarie silvopastorali, ricomposizione e miglioramento fondiario e servizi in rete (4.3.1)
 - Recupero naturalistico-ambientale e riqualificazione paesaggistica di spazi aperti montani e collinari abbandonati e degradati (4.4.1)
 - Introduzione di infrastrutture verdi (4.4.2)
 - Strutture funzionali all'incremento e valorizzazione della biodiversità naturalistica (4.4.3)
- Misura 5: Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione. Questo sostegno mira a favorire la ripresa della stabilità reddituale del settore a seguito di calamità naturali, avversità atmosferiche e disastri ambientale. Esso interviene nel caso in cui l'intensità e la diffusione dei fenomeni calamitosi rendano necessari interventi ingenti per il ripristino del potenziale produttivo, danneggiato o distrutto.
 - Investimenti per il ripristino dei terreni e del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali (5.2.1)
 - Misura 6: Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese. Essa incentiva la fase di avvio della nuova impresa gestita da giovani agricoltori, per favorire la loro permanenza nelle aree rurali ed incrementare il numero di aziende condotte da giovani imprenditori; inoltre sostiene la diversificazione delle attività agricole e lo sviluppo di attività extra-agricole, consolidando l'integrazione di funzioni sociale ed economiche, soprattutto nelle aree più fragili e marginali.
 - Insediamento di giovani agricoltori (6.1.1)
 - Creazione e sviluppo della diversificazione delle imprese agricole (6.4.1)
 - Creazione e sviluppo di attività extra-agricole nelle aree rurali (6.4.2)

- Misura 7: Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali. La misura è finalizzata al sostegno della crescita e della sostenibilità nelle aree rurali, attraverso lo sviluppo di investimenti e infrastrutture locali.
 - Accessibilità alla banda larga (7.3.1)
 - Infrastrutture e informazione per lo sviluppo del turismo sostenibile nelle aree rurali (7.5.1)
 - Recupero e riqualificazione del patrimonio architettonico dei villaggi e del paesaggio rurale (7.6.1)

- Misura 8: Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento della redditività delle foreste; essa sostiene attività finalizzate all'aumento della superficie delle aree forestali e migliorare la condizione delle foreste esistenti. La misura sostiene inoltre la realizzazione di sistemi agroforestali su superfici agricole, nelle quali l'arboricoltura è associata ad altre colture ed attività zootecniche, in modo tale da rispondere agli obiettivi di gestione ambientale sostenibile.
 - Imboschimento di terreni agricoli e non agricoli (8.1.1)
 - Realizzazione di sistemi silvopastorali e impianto di seminativi arborati (8.2.1)
 - Risanamento e ripristino delle foreste danneggiate da calamità naturali, fitopatie, infestazioni parassitarie ed eventi climatici (8.4.1)
 - Investimenti per aumentare la resilienza, il pregio ambientale e il potenziale di mitigazione delle foreste (8.5.1)
 - Investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti forestali (8.6.1)

- Misura 10: Pagamenti agro-climatico-ambientali; essa risponde ai fabbisogni ambientali derivanti dalle linee guida della Strategia "Europa 2020" e raggruppa una serie di impegni che contribuiscono, in modo diversificato, al raggiungimento delle priorità in materia di sviluppo rurale.
 - Tecniche agronomiche a ridotto impatto ambientale (10.1.1)

- Ottimizzazione ambientale delle tecniche agronomiche ed irrigue (10.1.2)
 - Gestione attiva di infrastrutture verdi (10.1.3)
 - Gestione sostenibile di prati, prati semi-naturali, pascoli e prati-pascoli (10.1.4)
 - Miglioramento della qualità dei suoli agricoli e riduzione delle emissioni climalteranti (10.1.5)
 - Tutela ed incremento degli habitat seminaturali (10.1.6)
 - Biodiversità – Allevatori e coltivatori custodi (10.1.7)
 - Interventi di conservazione e uso sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura (10.2.1)
- Misura 11: Agricoltura biologica. La misura sostiene la conversione all'agricoltura biologica e il suo mantenimento; essa si caratterizza per un uso prevalenti di risorse rinnovabili, attraverso la rotazione delle colture, il riutilizzo di prodotti di origine animale o vegetale, l'eliminazione di sostanze di sintesi e di OGM, nell'ottica di mantenere e potenziare la fertilità del suolo, oltre a prevenirne l'erosione.
 - Pagamenti per la conversione in pratiche e metodi di agricoltura biologica (11.1.1)
 - Pagamenti per il mantenimento di pratiche e metodi di agricoltura biologica (11.2.1)
- Misura 13: Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici. Essa prevede l'erogazione di un pagamento per ettaro di superficie agricola utilizzata in zona svantaggiata per compensare perdite di reddito o costi aggiuntivi, con una particolare attenzione all'agricoltura nelle zone della montagna veneta.
 - Indennità compensativa in zona montana (13.1.1)
- Misura 16: Cooperazione. Essa si sviluppa in interventi che sostengono forme di cooperazione e prevedere una serie di beneficiari diversificati tra loro, nell'ottica del superamento degli svantaggi derivanti dalla frammentazione. Promuove lo sviluppo dell'innovazione, il trasferimento delle conoscenze nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurale, inoltre contribuisce a stimolare la

cooperazione e la competitività delle aziende, attraverso la creazione e il progresso delle piccole imprese.

- Costituzione e gestione dei Gruppi Operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (16.1.1)
 - Realizzazione di progetti pilota e sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie (16.2.1)
 - Cooperazione per lo sviluppo delle filiere corte (16.4.1)
 - Progetti collettivi a carattere ambientale funzionali alle priorità dello sviluppo rurale (16.5.1)
 - Sostegno alle filiere per l'approvvigionamento di biomasse nel settore alimentare, energetico e per i processi industriali (16.6.1)
 - Creazione e sviluppo di pratiche e reti per la diffusione dell'agricoltura sociale e delle fattorie didattiche (16.9.1).
- Misura 19: Sostegno allo sviluppo locale-Leader. Essa assicura il sostegno all'iniziativa Leader, specialmente per quanto riguarda l'animazione, la preparazione e la realizzazione delle strategie, sulla base di un Programma di sviluppo locale (PSL) ed in concerto con i Gruppi di Azione Locale (GAL)
- Sostegno all'animazione dei territori e alla preparazione della strategia (19.1.1)
 - Sostegno all'attuazione delle azioni previste dalla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo (19.2.1)
 - Sostegno alla preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del GAL (19.3.1)
 - Sostegno alla gestione e all'animazione territoriale del GAL (19.4.1).

Nella terza parte di questo elaborato verrà analizzata, in maniera specifica, la misura 16.9.1, relativa alla Cooperazione, il bando di riferimento e l'idea progettuale avanzata nell'ambito di un tirocinio curriculare svolto presso l'associazione di categoria *Confagricoltura Padova*. Rimanendo però nell'ambito del PSR possiamo concludere questa analisi dichiarando come esso rappresenti uno strumento fondamentale per l'attuazione delle politiche relative al sistema agricolo e rurale della regione Veneto, soprattutto se si fa riferimento ai diversi aspetti ed attori

coinvolti. L'ampiezza della sua valenza operativa richiede quindi un conseguente assetto gestionale articolato, tanto che le principali autorità designate alla gestione, previste dai regolamenti, sono: l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e l'Autorità di Certificazione; accanto a queste, un ruolo particolarmente rilevante, soprattutto se considerato in riferimento all'implementazione dell'iniziativa Leader, è svolto dai diversi GAL. Il PSR, infine, prevede l'utilizzo di ulteriori soggetti a supporto di specifiche attività del Programma, quali il Comitato di sorveglianza, il Comitato Tecnico PSR, il Valutatore indipendente ed il Gruppo di pilotaggio. Per quanto riguarda invece i potenziali beneficiari del sostegno, possono accedervi diverse tipologie, che comprendono soggetti sia privati che pubblici, in forma singola o associata, oppure soggetti riuniti in partenariati e aggregazioni (le caratteristiche specifiche sono riportate e dettagliate nei singoli bandi). Alcune delle più comuni categorie che possono beneficiare degli aiuti sono quindi, oltre alle imprese agricole ed agroalimentari, i Consorzi e le organizzazioni dei produttori, i Consorzi di tutela (DOP, IGP e STG), i soggetti a carattere pubblico, gli Organismi di formazione e di consulenza ed i Partenariati pubblico-privati (come ad esempio i GAL).

Parte II

1. Associazioni di categoria nel sistema multilivello

1.1 Associazioni di categoria agricole: Confagricoltura

Attraverso il termine “*associazione di categoria*” viene fatto riferimento ad un organismo che rappresenta e tutela gli interessi di una specifica categoria produttiva o professionale. Questa, in qualità di unione organizzata che opera al fine di valorizzare gli operatori economici di un certo settore, assiste l'associato nei rapporti con la controparte, con le istituzioni, con gli enti pubblici, con le altre parti sociali; inoltre eroga una serie di servizi di assistenza e consulenza in svariati ambiti, tra loro anche molto diversificati.

Il sistema delle relazioni associative in agricoltura è stato a lungo studiato, nel corso degli anni, anche se relativamente meno rispetto ad altri settori, come quello industriale. Attualmente il lavoro delle Associazioni di rappresentanza si focalizza su una serie di trend, o istanze innovative, sulle quali è necessario fare chiarezza, soprattutto per permettere agli agricoltori rappresentati di potersi misurare con gli effetti della globalizzazione all'interno del mercato. Essi, infatti, si stanno inevitabilmente trovando di fronte alla necessità di gestire i processi di innovazione tecnologica e digitale che gradualmente stanno emergendo anche all'interno di questo settore, da sempre considerato “antico” e tradizionale. Una serie di innovazioni stanno radicalmente cambiando il sistema della produzione agricola, il lavoro nella sua fisionomia più classica, la gestione d'impresa e le modalità di aggregazione tra le varie aziende.

Sulla base di quanto appreso durante il tirocinio svolto presso Confagricoltura e secondo quanto illustratomi dal Direttore, Renzo Cavestro, e dal personale tecnico, verrà delineato il generale panorama all'interno del quale si trova ad operare l'Associazione, specificatamente nel suo ruolo di *gruppo di rappresentanza* degli

imprenditori agricoli, a fronte delle sfide emergenti all'interno del settore primario. All'intero di Confagricoltura, nel corso degli ultimi anni, è emersa un'esigenza nuova: il doversi aprire "al resto del mondo" per consentire ai propri associati di mantenere un ruolo competitivo e dinamico all'interno del mercato. Le regole di mercato a livello comunitario e la crisi economica hanno obbligato Confagricoltura, come tutte le altre associazioni con assetto simile, a ripensare le basi stesse su cui si fondano le politiche e le azioni poste in essere quotidianamente. Negli anni più pungenti della crisi, infatti, l'associazione ha dovuto modificare alcuni dei servizi offerti ai propri associati, soprattutto se considerato che un'azienda che ha perso produttività, ed opera alla ricerca di nuove vie di sviluppo, ha particolare bisogno di avere incentivi e stimoli innovativi da parte dell'Associazione di riferimento. L'obiettivo, quindi, è diventato, oltre alla mera rappresentanza, quello di tentare di affiancare l'impresa per fornire un servizio personalizzato, in ottica di perseguire costantemente lo sviluppo.

Considerando che l'offrire servizi personalizzati rappresenta la frontiera del mercato odierno, affiancare l'impresa nella strada verso lo sviluppo integrato, partecipato e sostenibile significa esattamente questo. Quindi, laddove la rappresentanza si personalizza nel servizio, essa viene coinvolta all'interno in unico grande mercato, dinamico e globalizzato, in cui le varie Associazioni si uniformano sotto una linea di lavoro comune: la creazione di catene di valori trasversali a vari settori ed a diverse realtà (ad esempio sviluppo del Made in Italy, Agricoltura 4.0, enoturismo). Le recenti evoluzioni, le varie di riforme della PAC e le priorità definite nel corso degli ultimi periodi di programmazione hanno dimostrato chiaramente che non esiste più la semplice agricoltura in senso stretto, ma esiste piuttosto una strutturata filiera di attività che spaziano dall'agricoltura all'alimentazione, dal benessere della persona alla salute, dalla sostenibilità allo sviluppo, dal marketing alla logistica. Il settore agricolo si sta trasformando in un comparto economico multidimensionale, che abbraccia diverse realtà operanti all'interno dell'ambito primario.

Il reale cambiamento consiste nel concepire l'agricoltura non più come fattore a sé stante, legato alla produzione della terra o agli allevamenti di animali, quanto piuttosto come fattore di sviluppo integrato¹³ tra settori. Il più grande errore che si possa fare, secondo quanto raccontato dal Direttore Cavestro, sta nell'omologare le due diverse anime dell'agricoltura: quella economica, da un lato, legata al mercato globale e alla produttività dell'impresa agricola, e quella sociale, dall'altro, connessa alla tutela dell'ambiente, del territorio, della tradizione. È proprio in questa direzione che si orienta, come abbiamo visto nella prima parte di questo elaborato, l'azione della PAC nel presente periodo di programmazione.

A fronte di queste considerazioni risulta estremamente necessario, in nome della multifunzionalità del settore, un progressivo adeguamento rispetto a quanto offerto dal mercato. Le innovazioni economiche e tecnologiche, i nuovi metodi di concimazione e raccolta, l'attenzione nei confronti delle istanze ambientali, l'ottica sempre più "green", hanno trasformato l'agricoltura nel suo complesso e, di conseguenza, obbligano a ripensare il modello di imprenditore agricolo, che deve necessariamente lavorare, per poter essere competitivo, coerentemente con tali mutamenti. L'Associazione di rappresentanza deve, a fronte di queste istanze, essere capace di fornire ai propri associati gli strumenti e gli accorgimenti necessari per progettare adeguatamente il proprio futuro. Un particolare esempio può essere il panorama offerto dalla digitalizzazione del settore: risultano assolutamente più competitivi, rispetto ad altri, gli agricoltori capaci di attuare un modello di Agricoltura 4.0, quindi innovativa, smart, sostenibile, interconnessa.

Per cercare di superare le barriere esistenti tra i settori produttivi, al fine di rendere il comparto interconnesso e dinamico, sono stati introdotti, ad esempio, l'"Agronetwork" e "Made in Rete", ovvero strumenti di affiancamento nella costruzione di reti di impresa e di partenariati nel settore agroalimentare e agroindustriale (in questi termini, il caso del progetto "*Pollo latte e miele*"¹⁴, è

¹³ Un Progetto di sviluppo Integrato consiste in un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario.

¹⁴ <https://pollolattemiele.it/> - Sito Ufficiale del Progetto Pollo Latte e Miele

esemplificativo: nel corso del 2007 è stato brevettato, da parte di tre aziende agricole Venete, rappresentate rispettivamente da Confagricoltura, Coldiretti e CIA, un sistema di allevamento per il pollame sulla base di “latte e miele”. Questo, oltre alle specifiche tecniche innovative di allevamento, rappresenta chiaramente un sistema mutato e rinnovato di collaborazione tra diverse Associazioni di rappresentanza e la Camera di commercio di Padova, che operano al fine di tutelare, insieme, i propri associati, cercando di valorizzarne le idee e i profitti).

1.2 Il sistema di rappresentanza dell'agricoltura italiana

All'interno del panorama di Confagricoltura vengono tutelati gli imprenditori agricoli ovvero coloro che, nell'esercizio delle loro funzioni, e secondo quanto definito dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, in modifica dell'articolo 2135 del Codice civile, “esercitano una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse”.

Il sistema di tutela degli imprenditori agricoli, caratterizzato da una serie di strumenti di organizzazione e concentrazione dell'offerta, rappresenta una delle azioni strategiche che la Comunità europea si propone di promuovere, sia a livello “teorico”, attraverso la legislazione, che “pratico”, attraverso la programmazione, al fine di stimolare la competitività all'interno della filiera. Le prime esperienze di associazioni di produttori ed imprenditori agricoli in Italia, e di conseguenza all'interno di tutte le regioni, compreso il Veneto, si possono far risalire alla fine degli anni Settanta, momento nel quale la politica nazionale, in recepimento di quella comunitaria, ritenne opportuno fornire un riconoscimento giuridico alle associazioni di rappresentanza, per poterne definire le funzioni e i ruoli. Possiamo comunque evidenziare come, nel corso degli ultimi anni, e con ultime riforme del sistema PAC, si assistette ad un'accelerazione circa l'impegno dedicato alla tutela degli imprenditori agricoli da parte delle Associazioni di rappresentanza: questo dato sembra trovare la sua principale spiegazione in tutti gli interventi di politica agraria effettuati a livello comunitario che hanno conseguentemente spinto la normativa nazionale in questa direzione.

In termini di capacità di spesa e di adeguamento alla normativa europea l'analisi territoriale mostra una serie di realtà molto diverse tra il Nord e il Sud del Paese. Le imprese agricole e le relative associazioni di rappresentanza operanti nell'area settentrionale dimostrano una maggiore efficienza gestionale e una elevata capacità di spesa; questa percentuale, purtroppo, si riduce progressivamente spostandosi al Centro e al Sud. L'analisi della situazione degli imprenditori agricoli, effettuata sulla base di quanto dichiarato dalle diverse Associazioni di rappresentanza italiane, e confrontando tra di loro i risultati ottenuti, pone in chiara evidenza come all'interno del settore primario italiano coesistano differenti modelli organizzativi, il cui sviluppo è influenzato da alcuni fattori importanti:

- il fattore territoriale, in base al quale la localizzazione delle attività in un contesto economico dove è preesistente un forte tessuto associativo ha favorito un consolidamento di realtà imprenditoriali ben organizzate e strutturate tra loro;
 - il fattore manageriale, legato all'azione di coordinamento che le Associazioni di rappresentanza, in quanto intermediari tra livelli di governo, è in grado di svolgere con le imprese associate;
 - il fattore identitario, ossia come la cultura e la storia dell'impresa influenzino il patrimonio specifico di risorse, ruoli ed inclusività. Prendendo come riferimento questi tre diversi aspetti le imprese agricole, rappresentate dalle relative associazioni, si possono a loro volta ricondurre a due differenti modelli organizzativi:
- I. Un primo modello, localizzato prevalentemente nell'area Nord-orientale, è rappresentato da imprese di grandi dimensioni, ben radicate nel territorio che traggono dalla cooperazione risorse, opportunità ed incentivi. Si tratta di agricoltori che funzioni di programmazione della produzione, di concentrazione dell'offerta e di immissione nel mercato in forma coordinata con altri imprenditori agricoli, solitamente soci all'interno della medesima associazione. Nel far ciò quest'ultima può sviluppare una strategia di sistema in grado di realizzare gli obiettivi di interesse collettivo previsti

dalla politica nazionale e comunitaria, divenendo un “motore” di sviluppo e un punto di riferimento per il territorio in cui opera.

- II. Un secondo modello è costituito, invece, da aziende di piccole dimensioni, generalmente situate nelle regioni meridionali, con una ridotta capacità operativa e una difficoltà nel porsi come protagonisti sulla filiera di riferimento. In molti casi si tratta di aziende, o associazioni, costituite appositamente allo scopo di trarre vantaggio dalla politica comunitaria. In questi termini per loro diventa prevalente la funzione di collettore di finanziamenti pubblici, rispetto a quella di soggetto economico che opera sul mercato ed è in grado di intraprendere strategie di crescita competitive ed innovative.

Ritornando nel panorama generale, con uno sguardo dall'alto, le “Organizzazioni di categoria”, nel caso in esame quelle agricole, sono fondamentali in un sistema democratico e multilivello, in quanto rappresentano le aziende agricole nei diversi momenti di confronto istituzionale: regionale, nazionale e comunitario. Attraverso le loro strutture, si rivolgono agli imprenditori tramite servizi di consulenza tecnica, formazione, assistenza contabile e fiscale. Da questa analisi possiamo quindi evincere che nel contesto italiano l'associazionismo è una scelta totalmente libera, le aziende agricole, come anche quelle commerciali o industriali, non sono obbligate ad iscriversi a nessun tipo di organizzazione; la partecipazione a questo tipo di sistema non costituisce dunque un obbligo. È per questo motivo, quindi, che le associazioni di categoria, di per sé, non sono classificabili, in termini giuridici, come vere e proprie istituzioni, quanto piuttosto come *aziende di servizi*, poiché si occupano, primariamente, di diversi aspetti che interessano alle aziende che vanno a rappresentare. Esse svolgono quindi l'essenziale ruolo di “intermediari” formali per lo scambio di informazioni e di idee tra le diverse istituzioni, da un lato, e gli associati, dall'altro.

Stando alle parole del Direttore Cavestro, quindi, all'interno di un'associazione quindi si coopera per uno scopo comune, attraverso un meccanismo secondo il

quale ciascun socio apporta il proprio fondamentale contributo e, in questo modo, l'associazione si arricchisce di nuova conoscenza.

1.3 Il sistema di rappresentanza in Veneto

In generale, quando si parla di rappresentanza degli interessi, si fa un complessivo riferimento all'articolato sistema presente a livello nazionale o a quanto accade, come accennato nelle parti precedenti, a livello europeo. Comunemente, quindi, viene tralasciato il livello regionale, trascurando quindi l'importanza che questo ha acquisito nel corso del tempo. Come sappiamo, il rafforzamento del livello regionale e i nuovi assetti definiti nel Titolo V della Costituzione hanno implementato l'adozione di modelli di governo multilivello maggiormente inclusivi, che hanno portato, di conseguenza, all'adozione di pratiche e strumenti volti a favorire anche il coinvolgimento delle Associazioni di categoria nel sistema di rappresentanza. Il Veneto, in quanto regione tra le più virtuose, non si è certo sottratta a questa nuova impostazione.

Le tradizionali forme "verticali" di governo sono state sostituite da un sistema che favorisce il concreto coinvolgimento, all'interno delle dinamiche regionali, di tutti quegli enti preposti a farsi da "portavoce" delle istanze della popolazione, nel caso in questione del mondo agricolo. Le associazioni di rappresentanza, all'interno di questo meccanismo, svolgono funzioni di supporto e di promozione dell'impresa agricola, coordinando a loro volta i rapporti, da un lato, con la Regione e, dall'altro, con altri enti di rappresentanza e i propri associati. Ecco quindi che il suddetto sistema si snoda attorno ad una linea di lavoro "orizzontale", caratterizzata da parole chiave quali *partecipazione* e *partenariato*. Nel concreto, un'Associazione di categoria come Confagricoltura quotidianamente si adopera per rappresentare gli interessi delle imprese ubicate nel proprio territorio di competenza, ne promuove e tutela i valori, e concorre a sostenere il territorio nell'ottica del suo sviluppo economico, sociale e sostenibile. L'Associazione opera, inoltre, per l'implementazione delle politiche per l'innovazione, al fine di contribuire al progresso della conoscenza, della competitività e dell'eccellenza in Veneto.

Nella Regione, le Associazioni di rappresentanza degli interessi agricoli, in particolar modo Confagricoltura, Coldiretti e CIA, svolgono un ruolo cruciale per quanto riguarda la tutela delle aziende agricole rappresentate e promuovono attività connesse al settore primario, secondo un'ottica di dinamismo e multifunzionalità. Le attività poste in essere da queste Associazioni riguardano lo sviluppo della PAC, in tutte le sue diverse sfaccettature, l'avvio di manifestazioni ed appuntamenti di interesse comune ed il mantenimento delle relazioni tra i soci, oltre che con le istituzioni e con altre organizzazioni. Nel tessuto relazionale regionale le Associazioni si trovano di fronte alla necessità di agire in collegamento con altri enti situati all'interno dello stesso, o nelle zone strettamente limitrofe, al fine di creare una rete solida e strutturata di legami territoriali; in questo modo viene incrementata la credibilità del tessuto economico-sociale. L'agricoltura, le filiere agroalimentari, le foreste, le aree rurali, infatti, sono argomenti che interessano non solamente gli imprenditori agricoltori ma direttamente tutta la filiera, incluse le Associazioni che operano a rappresentanza. Il Veneto, come in tutte le regioni maggiormente competenti, si trova in una buona posizione per quanto riguarda l'importanza e il ruolo della dimensione locale e territoriale nei processi di sviluppo; le associazioni categoria nel corso del tempo hanno implementato, anche operando in un'ottica di cooperazione, un modello di lavoro basato sul collegamento tra aree rurali ed aree urbane.

Nel concreto, le Associazioni di rappresentanza svolgono una serie di ruoli, sopra delineati genericamente, riconducibili alle seguenti attività:

- Sostegno ai comparti produttivi in difficoltà, orientando il settore verso ulteriori opportunità di crescita (ad esempio tramite lo sviluppo di reti strategiche);
- Miglioramento del potere contrattuale delle aziende nell'ottica di renderle maggiormente innovative;
- Promozione di un modello integrato capace di garantire lo sviluppo di percorsi di transizione verso i metodi di produzione ecologici e sostenibili;

- Valorizzazione dei servizi ecosistemici attraverso un approccio basato sulla biodiversità, al fine di migliorare il paesaggio rurale, favorire la pianificazione e lo sviluppo integrato del territorio.

Questa serie di azioni è legata all'obiettivo cardine di ciascuna Associazione, ovvero l'incremento della competitività delle aziende associate, al fine di renderle maggiormente dinamiche e reattive all'interno della filiera di riferimento.

Nell'articolare questo elaborato è stato preso in esempio il caso di Confagricoltura, in quanto "visto da vicino", e si è cercato di strutturarla attraverso una logica consequenziale, a partire da un livello generale, ampio e descrittivo, fino a giungere alla concreta definizione del ruolo svolto dall'associazione all'interno del sistema di rappresentanza della regione. Ponendo particolare attenzione alla questione dei fondi e dei piani di sviluppo rurale è stata strutturata una sezione appositamente dedicata alla spiegazione di una scheda progettuale, che fa riferimento al mondo rurale delineato attraverso la tecnica della progettazione europea. Passando dal generale al concreto, quindi, possiamo evidenziare come l'europrogettazione rappresenti, nello scenario attuale, il volto "concreto" della governance multilivello.

2. Confagricoltura come associazione di rappresentanza in Veneto

2.1 Panoramica generale di Confagricoltura

Confagricoltura¹⁵, ovvero la Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana, è un'organizzazione di rappresentanza e tutela dell'impresa agricola italiana, che riconosce nell'imprenditore agricolo il protagonista della produzione e persegue lo sviluppo economico, tecnologico e sociale dell'agricoltura e delle imprese agricole. La presenza di Confagricoltura nel territorio nazionale si è concretizzata in maniera capillare attraverso le Federazioni regionali, presenti in tutte le Regioni, le Unioni provinciali, presenti in ciascuna provincia, gli uffici zona e le delegazioni comunali. Si realizza inoltre attraverso le Federazioni di categoria, a cui fanno capo i sindacati

¹⁵ <http://www.confagricoltura.it/ita/> - Sito ufficiale di Confagricoltura Italia

regionali e provinciali di categoria, e le Federazioni di prodotto. La sede legale si trova a Roma, all'interno dello storico Palazzo Della Valle, inoltre l'associazione è presente a Bruxelles, con un proprio ufficio di rappresentanza, e in altri Paesi dell'Unione Europea. Confagricoltura è rappresentata sia all'interno del CNEL che presso tutte le principali sedi istituzionali, nazionali ed internazionali, direttamente collegate all'agricoltura o che abbiano, comunque, attinenza con essa. L'Associazione è inoltre parte attiva di tavoli di concertazione fra parti sociali e Governo e stipula contratti collettivi nazionali per operai, impiegati e dirigenti agricoli.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'associazionismo essa fa parte del COPA, il già precedentemente nominato *Comitato delle organizzazioni agricole europee*, del GEOPA, il *Coordinamento europeo delle organizzazioni datoriali*, e del CES, il *Comitato economico e sociale europeo*. La Confederazione, tra le varie mansioni svolte, si cura anche delle problematiche relative ai giovani imprenditori agricoli, alle donne imprenditrici in agricoltura, con iniziative appositamente dedicate all'imprenditoria femminile, e agli agricoltori anziani; questi gruppi sono rappresentati, al proprio interno, rispettivamente dall'Associazione Nazionale dei Giovani Agricoltori (ANGA), da Confagricoltura Donna e dall'Associazione Nazionale Pensionati Agricoltori (ANPA).

Con uno sguardo al passato analizzeremo, tramite una serie di tappe, i passaggi fondamentali che hanno segnato la storia e l'evoluzione dell'associazione. Dopo l'Unità d'Italia gli agricoltori italiani non avevano alcuna associazione che li rappresentasse pienamente, anche perché la classe politica al governo all'epoca, prima la "Destra storica" e successivamente la "Sinistra", erano in parte espressione della proprietà fondiaria, dunque non realmente rappresentative dell'imprenditore agricolo medio. Durante l'età giolittiana l'associazionismo degli agricoltori si concretizzò, in maniera più capillare, tramite la *Società degli Agricoltori Italiani* (abbreviata SAI), che svolgeva funzioni di organizzazione economica e di gruppo di pressione politica, e la *Confederazione Nazionale Agraria* (abbreviata CNA) con funzioni di contrattazione sindacale.

In un secondo momento, dopo la fine della Prima guerra mondiale, si ebbe l'effettiva nascita della Confederazione Generale dell'Agricoltura: la prima associazione agricola italiana con funzioni unitarie di rappresentanza economica, politica e sindacale, tanto che, al suo interno, poco tempo dopo, confluirono sia la SAI che la CNA. In un momento ancora successivo, che comprende il ventennio fascista e gran parte della Seconda guerra mondiale, si ebbe la nascita della *Federazione Italiana dei Sindacati Agricoli* (FISA), poi la *Confederazione Nazionale Fascista degli Agricoltori* (CNFA), che assorbì sia Confagricoltura che la FISA, ed infine la *Confederazione Fascista degli Agricoltori* (CFA): tutte queste associazioni erano ovviamente inquadrare all'interno dell'apparato corporativo dell'epoca.

Dal secondo dopoguerra ai nostri giorni, in uno scenario caratterizzato da un rinnovato regime di democrazia e di libertà sindacale, si assistette alla nascita dell'*Associazione Nazionale Agricoltori* (ANA), della *Federazione Italiana Degli Agricoltori* (FIDA), della *Confederazione Italiana Degli Agricoltori* (CONFIDA) e, infine, della *Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana* (Confagricoltura). L'attuale impostazione di quest'ultima, oltre a svolgere le "tradizionali" funzioni di natura economica, politica e sindacale, offre agli agricoltori una gamma sempre più vasta e dettagliata di servizi, sia per le imprese che per gli associati, soprattutto se valutati in riferimento alle esigenze e alle istanze "moderne", che richiedono sempre maggior attenzione. Come accennato precedentemente, e secondo quanto indicato all'interno dello statuto e del codice etico, disponibili nel sito dell'associazione, Confagricoltura sostiene la cosiddetta "*impresa in agricoltura*" ovvero l'impresa agricola che, all'interno del suo processo produttivo, lavora in un'ottica orientata all'innovazione tecnologica, sia di processo che di prodotto, e alla qualità. Essa, inoltre, si adopera per lo sviluppo dell'agricoltura italiana, di tutto il settore primario dell'economia nazionale, a beneficio della collettività, dell'ambiente e del territorio. È per questo motivo che, all'interno del panorama delle associazioni di rappresentanza italiane, è una delle organizzazioni maggiormente innovative in termini di quantità e qualità dei servizi

offerte, poiché punta sull'innovazione come strumento di scambio reciproco tra il mercato, il governo, il territorio e la collettività. Ecco che il termine “innovazione” si riferisce al modo di lavorare e di comunicare all'interno delle imprese agricole.

Confagricoltura, nel voler lavorare in maniera strutturata e capillare all'interno del territorio, tramite una strategia condivisa, offre alle imprese associate tutela, informazione di settore costantemente aggiornata e servizi qualitativamente eccellenti. Essa avverte la costante necessità che ciascuna delle sue aziende associate abbia e condivida quel know how essenziale a renderle competitive sul mercato. Per questo opera affinché questo scambio di know how e best practice sia costantemente attivo.

Per quanto riguarda i servizi offerti dall'associazione, Confagricoltura assicura ai propri soci, a livello nazionale, regionale e provinciale, consulenza legale, informazione economica e sindacale, formazione ed assistenza tecnica per la gestione dell'azienda, gestione del personale e libri-paga, gestione dei premi PAC, oltre ad assistenza fiscale e tributaria. Il servizio di consulenza avviene tramite differenti “istituti”:

- ENAPA (*Ente Nazionale Assistenza Patrocinio Agricoltori*): istituto di patronato che svolge tutto l'insieme delle pratiche relative a pensioni, contribuzione e prestazioni in materia infortunistica;
- CAF: svolge attività di assistenza fiscale nei confronti delle imprese;
- CAA (*Centro Assistenza Agricola*) cura le attività collegate alla gestione dei premi PAC ed opera sul territorio avvalendosi delle società di servizi costituite dalle Sedi provinciali.

2.2 Confagricoltura come associazione di rappresentanza

Nel territorio della Regione Veneto l'Associazione finora descritta svolge un insieme di azioni, volte alla rappresentanza delle aziende agricole, che sono teoricamente raggruppabili in quattro macro-categorie:

- Rappresentanza degli interessi: questo aspetto rappresenta la base dell'associazione e della sua identità, in quanto opera per l'ottenimento di benefici per i propri associati e li rappresenta di fronte a qualsiasi autorità;
- Erogazione di servizi: l'associazione fornisce una serie di servizi, tra loro anche molto differenziati, che riguardano, ad esempio, la sfera sindacale, l'assistenza fiscale, il servizio paghe, le pratiche di padronato, relative ai pensionamenti, e tutta una serie di servizi volti alla quotidiana assistenza tecnica ed economica delle aziende agricole;
- Al fine di “formare” quanto più possibile gli agricoltori, in materie differenti ma connesse alla sfera del settore primario, l'associazione propone una serie di corsi di formazione professionale, in modo tale da fornire un servizio di consulenza al fine di rispondere alle problematiche di adattamento ed innovazione che il mutare delle esigenze e bisogni degli associati pongono costantemente in essere;
- Promozione dello sviluppo delle imprese: il servizio di consulenza si fonde con quello dello sviluppo della cultura imprenditoriale dei soci, attraverso iniziative di formazione e continuo aggiornamento tramite seminari/incontri.

Prendendo come riferimento questi primi aspetti generali possiamo notare come siano essenzialmente due i rami attorno ai quali si snoda il lavoro di Confagricoltura Padova: un primo, riguardante lo sviluppo rurale ed un secondo, dedicato alla formazione dell'imprenditoria agricola e dei propri dipendenti interni. L'esigenza di diventare protagonista diretta dello sviluppo locale è emersa, da diversi anni a questa parte, principalmente per rispondere alla necessità delle aziende agricole di migliorare la loro competitività, su scala sia locale che globale, e poter perseguire il costante miglioramento della qualità dei propri prodotti. L'associazione si pone dunque, all'interno dello scenario regionale, come uno degli attori principali nel perseguimento degli obiettivi non solo locali ma anche nazionali e comunitari, operando secondo un'impostazione di governance multilivello. Attualmente, dal punto di vista dell'imprenditore agricolo che si affida all'associazione, pagando una quota annuale, la credibilità e la giustificazione del costo di adesione è strettamente

connessa all'obiettivo di Confagricoltura di rendere i propri associati i protagonisti attivi dello sviluppo.

Questo periodo di programmazione, sebbene fosse una strada già ben delineata del periodo precedente, prevede la possibilità di una partecipazione più diretta, e per certi versi più concreta, che Confagricoltura cerca di cogliere sempre al massimo, partecipando, ad esempio, a tavoli provinciali o avviando iniziative insieme ai GAL presenti nelle vicinanze, specialmente il GAL Patavino¹⁶. Questa partecipazione consente all'Associazione di poter istituire partenariati di più piccola dimensione, caratterizzati dal protagonismo attivo degli attori e da un'etica di lavoro incentrata sulla collaborazione e sulla concertazione.

3. Confagricoltura come organo di gestione concreta dei progetti

Oltre alle funzioni citate e descritte fino ad ora Confagricoltura opera, all'interno del contesto della provincia padovana, anche come organo di gestione concreta dei progetti. Il meccanismo della progettazione partecipata e condivisa, con altri attori del territorio, sarà analizzato nel dettaglio nel corso del terzo capitolo, in particolar modo attraverso alla presentazione del progetto redatto durante il tirocinio svolto presso la struttura.

Per la gestione operativa dei progetti posti in essere all'interno del contesto Veneto, e declinati a livello provinciale, in nome del corretto funzionamento di un sistema di governo multilivello, Confagricoltura si avvale di una serie di enti ad essa connessi. Questi, pur possedendo piena autonomia decisionale, in quanto provvisti di propri organi sociali, cooperano con l'Associazione al fine di fornire un serie di servizi correlati alle ordinarie attività delle aziende agricole associate.

L'A.N.G.A Giovani, acronimo dell'*Associazione Nazionale Giovani Agricoltori*, è l'organizzazione giovanile di Confagricoltura. Questa opera al fine di tutelare gli interessi dei giovani agricoltori, favorendone l'insediamento nel tessuto economico

¹⁶ <https://www.galpatavino.it/>- Sito Ufficiale del GAL Patavino

e stimolando il processo di sviluppo della loro impresa agricola, sia come entità economica che come entità fondamentale per la gestione del territorio e dell'ambiente. Tenendo in considerazione gli indirizzi comunitari e nazionali l'ANGA opera, ad esempio, favorendo la partecipazione dei più giovani a nuove forme di imprenditoria giovanile, anche attraverso i bandi per il primo insediamento in azienda. La conoscenza del mondo agricolo da parte delle generazioni più giovani è favorita dalla possibilità di partecipare a specifici corsi e seminari informativi, erogati nella sede principale di Confagricoltura e negli uffici dislocati nei vari territori. L'Associazione, talvolta, organizza anche corsi specifici da svolgere all'interno degli istituti scolastici: di particolare rilievo, in quanto a temi ed opportunità, sono i corsi erogati presso gli Istituti Superiori Agrari della Provincia: in questo modo si cerca di avvicinare, quanto più possibile, le tematiche sensibili all'Associazione con le materie di studio ed interesse trattate dalle scuole.

L'ente Agriturist opera al fine di associare, assistere e rappresentare gli tutti quegli imprenditori agricoli che operano nel campo dell'agriturismo. Attraverso le sue attività l'ente promuove lo sviluppo delle zone rurali, la tutela dei beni ambientali e naturali, la valorizzazione di prodotti tipici della terra, anche attraverso specifiche manifestazioni e seminari di carattere sociale e culturale. Agriturist, oltre all'ordinaria attività di gestione delle iniziative agrituristiche, lavora con Confagricoltura al fine di promuovere all'interno del territorio, anche attraverso la partecipazione a bandi ad esso riferiti, la concezione di un sistema rurale interconnesso con la quotidianità odierna. Le aziende agrituristiche, infatti, sono incentivate, tramite queste collaborazioni, a cooperare anche con istituzioni ed organi per natura differenti, promuovendo così il concetto di agricoltura e ruralità in termini dinamici e multidimensionali (ad esempio collaborando con fattorie didattiche o sociali, quindi promuovendo tutto quel comparto agricolo dedicato al "sociale").

All'interno del contesto associativo esiste inoltre l'ANPA, acronimo dell'*Associazione Nazionale Pensionati Agricoltori di Confagricoltura*, che lavora al fine di raggiungere un'onorevole obiettivo, ovvero difendere gli interessi ed il

ruolo degli agricoltori pensionati, che nel corso della loro vita hanno dedicato intere giornate alla valorizzazione della terra e dei suoi prodotti. L'associazione opera dedicando una attenzione particolare alle problematiche di natura sociale, previdenziale e fiscale degli anziani, cercando inoltre di implementare la loro presenza attiva in vari contesti di vita tramite, ad esempio, l'organizzazione di specifici appuntamenti/giornate loro dedicate. L'ANPA, rappresentata attualmente dall'Ing. Nucibella Sergio, è un interlocutore propositivo tra tutti gli organismi regionali che si occupano degli stessi ambiti di interesse e svolge attività dedite alla promozione dell'agricoltore pensionato. Nel progetto che analizzeremo nel corso del terzo capitolo sarà fatto specifico riferimento al coinvolgimento del settore della "terza età" in un contesto ludico alternativo: il bando relativo alla cooperazione, infatti, è stato studiato al fine di permettere la realizzazione di forme innovative di agricoltura, capaci di coinvolgere e coordinare diversi soggetti presenti nel territorio. L'invecchiamento attivo, in questo caso, ha rappresentato uno dei motivi portanti del progetto, soprattutto in termini di valorizzazione delle esperienze di vita dell'anziano agricoltore, in modo tale che non rimangano solamente un retaggio della memoria ma possano diventare testimonianza attiva per il mondo rurale.

Più in generale, al fine di promuovere la conoscenza e il trasferimento delle informazioni a tutti gli imprenditori agricoli interessati, Confagricoltura si affianca, nell'erogazione di specifici corsi di formazione, ad ERAPRA17 del Veneto (*Ente Regionale per l'Addestramento e per il Perfezionamento Professionale in Agricoltura*). ERAPRA, nella sostanza, rappresenta l'organismo di Confagricoltura che si propone di formare e sviluppare la professionalità degli imprenditori agricoli e di tutti i soggetti aderenti al mondo agricolo. Costituitosi nel 1986 l'ente ha avuto modo di maturare una vasta esperienza nel campo della formazione professionale in materia agricola e nella filiera agroalimentare nel suo complesso; inoltre ha realizzato specifiche attività di assistenza e consulenza, avvalendosi anche dell'esperienza dei tecnici che lavorano all'interno di Confagricoltura. Questo aspetto risulta particolarmente importante se considerato alla luce delle indicazioni fornite a livello europeo in materia; l'Unione, infatti, in

¹⁷ <https://www.erapraveneto.it/> - Sito Ufficiale di ERAPRA del Veneto

particolare nel corso degli ultimi periodi di programmazione, è sempre più orientata verso la valorizzazione dell'innovazione e il trasferimento delle conoscenze. Nel concreto, ERAPRA partecipa attivamente alla Misura 16 del PSR Veneto, ad esempio, favorendo la creazione dei Gruppi Operativi del PEI-AGRI (*Partenariato Europeo per l'Innovazione*), il quale, a sua volta, opera al fine di promuovere l'innovazione nel settore agricolo, incoraggiando gli stakeholders a collaborare e cogliere tutte le varie opportunità offerte dalle diverse politiche dell'Unione europea.

Nel corso della programmazione 2014-2020 il PSR Veneto ha individuato nel meccanismo della consulenza un'importante opportunità per le aziende del settore agricolo: esse possono sviluppare la propria competitività attraverso il miglioramento delle performance aziendali, l'ottimizzazione delle proprie risorse e lo sviluppo sostenibile dell'azienda. Tutti i servizi di consulenza offerti da Confagricoltura, in associazione con ERAPRA, hanno lo scopo di potenziare la redditività e la competitività del settore agricolo, perseguendo i macro-obiettivi dettati dal PSR, e permettendo agli imprenditori agricoli di accedere ad una serie di servizi ed opportunità, talvolta sconosciute, necessari a migliorare la gestione delle proprie aziende, in termini sia economici che ambientali.

Partendo dal presupposto che *“il futuro si acquisisce con la formazione”*, al fine di consentire l'ottenimento di diverse qualifiche professionali per le aziende agricole e i propri dipendenti, la Regione ha attivato l'intervento 2.1.1 *“Utilizzo dei servizi di consulenza da parte delle aziende”*. Questi servizi hanno lo scopo primario di stimolare la competitività e migliorare la gestione sostenibile dell'impresa, oltre alla performance economica; questi consistono in una serie di interventi e prestazioni tecnico-professionali fornite direttamente dall'organismo di consulenza. A sua volta, la generale Misura 1 *“Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione”* prevede la possibilità da parte delle singole aziende di usufruire di visite in azienda da parte di consulenti specializzati e di accedere a tutto il materiale informativo necessario per un ulteriore approfondimento delle materie oggetto di consulenza. Considerando la fondamentale importanza dedicata, a livello

comunitario e nazionale, al tema della formazione, in quanto necessario a perseguire una costante crescita nell'ottica del miglioramento del contesto agricolo e delle aziende che ne fanno parte, è notevole l'impegno intrapreso dalla Regione al fine di incrementare, attraverso i servizi di formazione e di consulenza, il processo di rinnovamento delle strutture presenti. Nel dettaglio del progetto che sarà analizzato in seguito, la Misura 16.9.1 prevede esplicitamente il finanziamento della fase di divulgazione dei risultati ottenuti: questo è un evidente segnale della presa di coscienza, da parte delle diverse amministrazioni, di come il fenomeno della divulgazione, della conoscenza e del trasferimento delle conoscenze sia oramai necessario all'interno di un sistema sempre più dinamico, interconnesso e in continua evoluzione.

Parte III

1. Europrogettazione nel contesto agricolo

1.1 Le caratteristiche salienti della progettazione



Lo schema proposto rappresenta quello che in gergo viene chiamato il “ciclo di vita” della progettazione, ovvero una serie di azioni, tra loro concatenate, svolte al fine di raggiungere un obiettivo preciso: la redazione di un progetto.

Partendo dal presupposto che la redazione di un progetto è, in senso classico, essenza della democrazia, in quanto sinonimo di rappresentanza che lega comunità e autorità politica, procederemo ora con l’analisi dei punti cardine di questa materia, fondamentale al fine di valorizzare al meglio le istanze emergenti, in termini di obiettivi ed interessi, attraverso la creazione di alleanze o coalizioni create ad hoc. L’approccio utilizzato in materia di progettazione, declinabile poi a vari settori, come avremo modo di considerare nel corso di questa breve analisi, è rappresentato essenzialmente da una strutturazione complessa ma finalizzata a garantire un

processo decisionale stabile e democratico. Una delle prime grandi criticità che si riscontrano, infatti, è riconducibile al fatto che la redazione di un progetto non sempre è un lavoro lineare ed esile, anzi spesso è caratterizzata da aspetti macchinosi, articolati e dispendiosi, in termini di tempo e di energie. Al di là di queste iniziali critiche, il percorso di progettazione si basa sui seguenti principi:

- Scomposizione del progetto in fasi: meccanismo necessario per la corretta definizione di ruoli, responsabilità e competenze;
- Logica progressiva: ciascuna singola fase deve essere interamente completata prima di poter passare alla successiva, in modo tale da non lasciare nulla di incompiuto o irrisolto. Questa logica consente, inoltre, di verificare, al termine di ciascuna fase, gli eventuali ostacoli che si presentano al sorgere del momento successivo;
- Impostazione ciclica: questo meccanismo, presente e fondamentale anche a ciascun livello del policy cycle¹⁸, sottopone il progetto ad una verifica continua e consente, conseguentemente, di intervenire in itinere sull'attività progettuale, apportando tutte le modifiche necessarie e gli eventuali miglioramenti. La correzione in corso d'opera permette inoltre la modifica di quegli aspetti che in un primo momento non erano stati valutati come "critici" ma che, nel corso del progetto, vengono categorizzati come "ostacoli" da dover superare/risolvere.

Per poter impostare correttamente una proposta progettuale bisogna, in primo luogo, essere a *conoscenza del panorama di opportunità presenti* nel territorio di riferimento. L'UE, ad esempio, nel fornire informazioni ai cittadini, si avvale di una strutturata rete di "*Centri di informazione*" dislocati in tutto il territorio. Tra questi i principali sono: la rete dei Centri Europe Direct; i Centri di Documentazione Europea (CDE), che forniscono informazioni agli istituti superiori di insegnamento e di ricerca al fine di promuovere l'integrazione; gli Euro Info centre, che forniscono informazioni alle imprese tramite specifici servizi di consulenza; gli Eurodesk, che forniscono informazioni sulle opportunità offerte ai giovani nei settori della cultura,

¹⁸ <https://www.egu.eu/policy/basics/cycle/> - Sito ufficiale di European Geosciences Union

della formazione, del lavoro, della mobilità e del volontariato; ed infine l'Enterprise Europe Network, che opera allo scopo di aiutare le piccole e medie imprese a cogliere i vantaggi del mercato europeo e sviluppare il loro potenziale di innovazione. L'impresa o il cittadino, poi, può proseguire l'approfondimento rivolgendosi ai *Punti di Contatto Nazionale* (PCN), questi possono fornire anche una serie di specifiche informazioni relative a punti che risultano poco chiari all'interno dei bandi e, in molti casi, offrono un servizio di ricerca di ulteriori partner al fine di facilitare e potenziare la costituzione di partenariati.

Al termine di questo percorso, quindi, l'azienda o il soggetto interessato sarà a conoscenza dei bandi aperti e delle opportunità offerte dagli stessi. I requisiti specifici, affinché esso possa beneficiare di un finanziamento comunitario, sia esso declinato a livello nazionale o regionale, vengono indicati di volta in volta nelle apposite sezioni dedicate all'interno dei bandi (generalmente alla dicitura "soggetti ammissibili"). Questo meccanismo viene definito, in gergo tecnico, *monitoraggio delle opportunità e identificazione delle fonti di finanziamento* (bando/call for proposal). Per quanto riguarda le imprese agricole, protagoniste di questo elaborato, tutte le informazioni riguardanti il monitoraggio delle opportunità e la presenza di varie fonti di finanziamento, declinate in varie forme, vengono fornite direttamente dall'Associazione di categoria che le rappresenta, in questo caso Confagricoltura Padova. All'interno della struttura, infatti, è stato identificato uno specifico ufficio, denominato "Ufficio Promozione e Politiche per il territorio" che si occupa specificatamente di tutte queste istanze.

Prima di presentare una proposta progettuale è necessario avere un'idea chiara di ciò che si intende realizzare in modo tale da garantire che tutti i partner, avendo spesso una natura diversa tra loro, possano essere pienamente consapevoli e solidali nel sostenere l'idea di progetto. Questa poi, per essere considerata sostenibile, deve essere verificata in comparazione con l'obiettivo generale indicato dal bando e con le misure ammissibili descritte: deve quindi contenere una serie di "elementi base" che giustifichino la richiesta di finanziamento. L'identificazione degli stakeholders, la valutazione di fabbisogni, interessi e capacità, l'identificazione dei principali

problemi ed opportunità da risolvere (“*analisi del bisogno*”), la formulazione degli obiettivi, sia generali che specifici, connessi ai problemi individuati e l’identificazione di una strategia che tenga conto dell’analisi realizzata sono i passaggi successivi che, se implementati correttamente, permettono ad un’idea di trasformarsi un progetto concreto e presentabile. L’analisi del bisogno, in particolar modo, ha una certa rilevanza all’interno del panorama agricolo, in quanto settore in continuo ammodernamento ed evoluzione. Essa consiste, sostanzialmente, nell’individuazione di problemi, carenze, aree di miglioramento, cause di disagio, sprechi, o tutta una serie di simili elementi che possono pregiudicare il genuino sviluppo delle classiche attività; consente quindi di ragionare, valutare e trovare opportunità concretizzabili sulle quali intervenire attraverso l’implementazione di azioni mirate. L’agricoltura biologica, all’interno del settore primario, è un esempio di settore che si è evoluto, nel corso del tempo, a seguito dell’emergere di problemi ed istanze che necessitavano di ottenere una risposta adeguata, come ad esempio la sentita distanza tra uomo e natura o il ruolo di eticità e sostenibilità che deve avere l’imprenditore agricolo nell’esercizio della sua attività.

Particolare rilievo, in termini di importanza, è dato all’identificazione delle potenziali azioni da intraprendere, decise a seguito della succitata analisi: valutare la pertinenza di ciascuna idea-progetto, saper scindere obiettivi generali (macro) da obiettivi specifici (micro), sia rispetto alla capacità di rispondere ai problemi che rispetto al quadro di programmazione stabilito, consente di facilitare la scelta dell’idea progettuale prioritaria. Spesso infatti, in particolar modo quando la partnership è costituita da soggetti provenienti da settori e realtà tra loro molto diverse, durante la fase di brainstorming emergono differenti idee, tra loro anche in contrasto; è per questo motivo che l’analisi del contesto e delle esigenze è fondamentale al fine di valutare e scartare le idee meno in linea con l’ambito di riferimento. La corretta definizione del partenariato è fondamentale, invece, per poter definire correttamente una serie di attività che sono poste alla base di un adeguato processo di progettazione, ovvero la scelta del capofila, la ricerca di partner altamente qualificati, necessaria alla condivisione dell’idea progettuale, ed infine l’analisi delle competenze e dei punti di forza di ciascuno, particolarmente

importanti in termini di capacità finanziaria, affidabilità ed esperienza pregressa. Il soggetto capofila, nel dettaglio, è definito anche “soggetto promotore”, in quanto soggetto che promuove, coordina, e “tiene le fila”, organizzative ed amministrative del progetto; inoltre, è il soggetto finanziariamente e legalmente responsabile nei confronti dell'Ente finanziatore. Assume un certo rilievo, nel contesto agricolo, in quanto la sua definizione è spesso connessa ad una serie di obblighi e di vincoli posti direttamente dal bando (all'interno della Misura 16.9.1 PSR Veneto, ad esempio, ai fini dell'agevolabilità del finanziamento, il soggetto capofila deve necessariamente essere un'azienda agricola con sede nel territorio regionale).

Dopo aver creato la “squadra” ed aver deciso quali obiettivi perseguire, ed in quale misura, è necessario valutare, entrando nel concreto dell'idea progettuale, la fattibilità dell'intervento, sulla base di tre specifici punti:

- Fattibilità tecnica: ovvero valutare se le azioni proposte sono tecnicamente congrue rispetto all'impatto che il progetto intende generare;
- Fattibilità organizzativa: ovvero valutare se gli attori progettuali hanno le capacità gestionali richieste per svolgere i compiti loro assegnati;
- Fattibilità economica e finanziaria: ovvero valutare una serie di parametri quali, ad esempio, il rapporto benefici/costi, la fruttuosità dell'intervento nel lungo termine o la sufficiente disponibilità di finanziamenti.

Una volta appurate queste tre linee il gruppo di lavoro, o il capofila, in quanto soggetto proponente, procede alla definizione di una serie di attività che dovranno necessariamente essere coerenti con l'obiettivo principale che si vuole perseguire: da queste poi devono scaturire specifici output (o deliverables). Accanto a questi è importante indicare anche i tempi di realizzazione delle attività che, nella maggior parte dei casi, sono organizzate attraverso un diagramma di GANTT¹⁹: esso permette la rappresentazione grafica di un calendario, necessario al fine di

¹⁹ Il diagramma di Gantt viene usato principalmente nelle attività di project management: è costruito partendo da un asse orizzontale, a rappresentazione dell'arco temporale totale del progetto, suddiviso in fasi incrementali, e da un asse verticale, a rappresentazione delle mansioni o attività che costituiscono il progetto.

pianificare e tracciare ciascuna attività tramite l'illustrazione dello stato d'avanzamento.

La fase successiva viene definita “implementazione” e consiste nella realizzazione concreta di quanto previsto all'interno del documento di progetto. Questa fase consiste nello strutturare le attività secondo specifici “Pacchetti di lavoro” (anche detti “*Work Packages*”), ciascuno dei quali è volto ad ottenere una serie di risultati, classificabili in termini di outputs, ovvero riscontri tangibili delle attività indicate, e outcomes a lungo termine, ovvero cambiamenti, apprendimenti, effetti positivi che conseguono le attività previste. L'articolazione del lavoro sulla base di Work Packages risulta particolarmente agevole soprattutto durante la fase di rendicontazione. Nel contesto agricolo della Regione Veneto, al fine della presentazione, e successiva rendicontazione, della domanda di finanziamento, è necessario l'inserimento di ciascun Work Packages, con i relativi pacchetti di attività, all'interno del portale predisposto da Avepa. Nel progetto che prenderemo in analisi nei paragrafi seguenti, infatti, ciascuna macro-attività ipotizzata dal gruppo di lavoro, è stata dettagliatamente suddivisa in specifiche attività minori (denominate “*espisodi/giornate*”), al fine di rendere agevole il controllo e la valutazione degli interventi.

Dopo l'approvazione da parte della Commissione competente della proposta progettuale, corroborata da piano economico ed allegati, e l'avvio concreto delle attività, il gruppo di lavoro deve procedere alla rendicontazione. Il termine “rendicontare” significa raccogliere documenti ed informazioni circa le spese sostenute, confrontare i dati di spesa con le previsioni di budget indicati nel progetto, archiviare dettagliatamente tutti documenti di spesa, creare dei report ed inserire i dati e documenti in un sistema informativo. Questa attività è quindi una fase fondamentale nella vita di un progetto, in quanto è necessario dimostrare di aver utilizzato correttamente le risorse finanziarie, come indicato nel budget di previsione approvato. Passare dalla teoria di progetto all'implementazione pratica però non sempre è un processo lineare: accade spesso, infatti, durante la realizzazione del progetto, di dover variare il budget, spostare del denaro da una

rubrica di spese ad un'altra, o da un'attività ad un'altra. Per quanto riguarda l'aggiornamento del budget, ciascun bando stabilisce le regole e i limiti per le variazioni di budget: talvolta è sufficiente una comunicazione ufficiale mentre, in altri casi, è necessario aspettare l'approvazione del nuovo budget. È anche per questo motivo che il processo di rendicontazione deve essere considerato come un meccanismo continuo e progressivo, che accompagna tutte le fasi del progetto fin dall'inizio della sua realizzazione. Questa attività si esplicita anche nella produzione di "Report" intermedi e finali, che possono essere di tipo tecnico, contenenti la descrizione delle attività "in progress", o finanziario, contenenti la descrizione della spesa sostenuta: essendo un processo graduale la valutazione dei report intermedi è essenziale per ottenere il pagamento delle tranche successive. Nel progetto in allegato vengono previsti, a tal proposito, dei momenti intermedi nei quali i diversi partner presenteranno i risultati ottenuti nel corso dei primi periodi di attività, questi momenti saranno successivamente riassunti in specifici dossier e verranno presentati, in forma pubblica, durante il convegno organizzato a conclusione del progetto.

Quando si fa riferimento alla rendicontazione, i principi cardine che regolano questa fase riguardano l'eleggibilità e l'ammissibilità: la prima riguarda l'intervallo di tempo entro cui devono essere sostenute le spese, ovvero il periodo compreso tra la data di avvio e la data di conclusione del progetto. Ai fini dell'ammissibilità, invece, le spese devono essere:

- Inerenti e coerenti, cioè strettamente connesse al progetto approvato ed in linea con quanto previsto nel budget (ad esempio, nel concreto del progetto in allegato, non sono ammesse spese non inerenti all'attività di fattoria sociale, in quanto non in linea con le attività proposte: non possono essere rendicontate, quindi, spese relative l'attività di azienda agricola ordinaria);
- Effettive e necessarie al raggiungimento degli obiettivi previsti nel progetto approvato;
- A contributo unico: ovvero non devono essere finanziate da altri programmi/fondi europei, in particolar modo se nel corso del medesimo periodo di programmazione (questo aspetto viene dichiarato attraverso la sottoscrizione della dichiarazione "de minimis");

- Comprovate da documenti contabili e fiscali (come le fatture), con una documentazione attestante l'avvenuto pagamento e legittime, ovvero conformi alle prescrizioni comunitarie, nazionali, regionali;
- Contenute nei limiti: devono cioè rispettare i limiti stabiliti, sia in termini di natura che di importo, dalla normativa e dal programma.

L'articolazione di un progetto quindi, esemplificata nelle righe precedenti, può essere sintetizzata tramite lo schema sottostante che, a sua volta, è applicabile a ciascun ambito in esame.



1.2 Europrogettazione applicata al mondo agricolo

Il meccanismo descritto precedentemente, essendo trasversale a vari settori, proprio grazie al suo carattere di “sequenzialità di ciascuna fase”, può essere facilmente declinato ad ambiti tra loro molto diversi: come abbiamo già introdotto, con alcuni esempi e riferimento, oggetto di specifico esame sarà il settore agricolo. Nei primi paragrafi è stata fatta una dettagliata descrizione delle diverse dinamiche presenti in questo particolare settore: dal funzionamento del meccanismo di multilevel governance, all'articolazione della PAC fino ad arrivare all'impostazione, sia teorica che pratica, del concetto di sviluppo rurale, che è stato concretamente applicato tramite la presentazione del progetto relativo la Misura 16.9.1.

Il settore agricolo, all'interno della regione Veneto, ha sempre rappresentato il “motore” dello sviluppo, in termini sia qualitativi che quantitativi, proprio grazie alla connotazione prevalentemente pianeggiante che caratterizza gran parte del

territorio. Il crescente utilizzo della progettazione come fondamentale metodo d'intervento, ed il crescente richiamo alle direttive e ai principi comunitari, declinati poi a livello regionale e locale, hanno rappresentato un evidente segnale della volontà di innovazione del settore primario che, da diversi anni, sta accompagnando la Regione Veneto. Questa impostazione burocratica, ovviamente, non è sempre semplice: è necessario, infatti, l'adeguamento di tutti i documenti regionali ai principi e alle direttive dettate dalla Comunità. Ciò che più ci interessa, però, al di là delle difficoltà burocratiche/applicative, è la rinnovata e sempre più costante attenzione che viene posta dagli imprenditori agricoli, rappresentati presso le Associazioni di Categoria, nei confronti della programmazione. Questa svolta di pensiero, com'è ipotizzabile, trova principalmente origine nella necessità da parte della Regione, e dei suoi operatori, di poter aver accesso ai Fondi: come accennato nella prima parte di questo elaborato quindi, essi hanno introdotto una dimensione di governance multilivello che ha caratterizzato anche l'ordinamento regionale del Veneto. Possiamo tranquillamente affermare, perciò, che il processo di cambiamento innescato dall'uropeizzazione, da un'Unione Europea sentita sempre più vicina, sta producendo una concreta trasformazione del policy making inteso in senso tradizionale. Essa sta incidendo, in maniera sempre più profonda e decisa, sulla prassi amministrativa regionale e, in particolare nel corso delle ultime programmazioni, ha condotto a scenari inediti nel modo di operare della Regione. Questo particolare aspetto è riscontrabile proprio con il progetto in allegato: non è sempre stato consono ed usuale, infatti, che un gruppo di attori diversi, "capitanati" da un'azienda agricola, ponessero in essere attività legate alla tradizionale prassi rurale ma seguendo una metodologia operativa innovativa e con un'impronta sociale, come nel caso in esame. La cooperazione all'interno del contesto rurale, quindi, sta consolidando la consapevolezza circa il valore aggiunto apportato da questi progetti.

Possiamo quindi affermare che il comparto agricolo, più di molti altri, risente di questa influenza positiva. Il processo di riforma della governance regionale, attuato nel corso dei due ultimi periodi di programmazione (2007/13 – 2014/20) ha richiesto gli agricoltori una serie di cambiamenti che hanno coinvolto diverse

dimensioni, economiche, organizzative e culturali, ed hanno sicuramente influito nel settore comunque e nella prassi di lavoro. In punti salienti, le principali innovazioni apportate dall'emergere della consuetudine della progettazione europea, declinate all'interno del comparto agricolo, da sempre caratterizzato da standardizzazione e quotidianità, sono state:

- Programmazione strategica;
- Monitoraggio e valutazione degli interventi: come precedentemente accennato nessun intervento/attività posta in essere può prescindere da una fase di monitoraggio e valutazione. Quest'ultima ha una funzione essenziale al termine del processo, in quanto necessaria per "tirare le somme" su quanto è stato raggiunto, ma ha un ruolo ancor più importante se effettuata in itinere, perché permette di evidenziare eventuali distorsioni o anomalie e, di conseguenza, poterle correggere in corso d'opera;
- Concertazione: il coinvolgimento e la partecipazione attiva di soggetti provenienti da realtà e panorami differenti per la definizione delle linee e degli obiettivi da attuare, fino alla condivisione di uno scenario in ottica futura, sono elementi imprescindibili per la sostenibilità dello sviluppo; e sono riscontabili, nel caso concreto, all'interno del progetto presentato da Confagricoltura. Quanto si parla di *sostenibilità degli interventi* si fa riferimento ad una serie di azioni che avranno ricadute positive non solo nell'immediato bensì in un'ottica di medio-lungo periodo.

La progettazione in ambito agricolo permette quindi agli agricoltori, alle aziende di proprietà e alle Associazioni di categoria che li rappresentano in sede sindacale, una serie di benefici e di ricadute positive fondamentale per l'esercizio di quelle attività che, sebbene legate alle antiche tradizioni, devono comunque sapersi adattare ad un'epoca caratterizzata da frenesia e globalizzazione. Il progetto in allegato, ad esempio, mira a "connettere" la sfera rurale con quella dell'educazione, dell'inclusione e dell'invecchiamento attivo: cerca di rispondere quindi ad una serie di istanze sociali emergenti con sempre maggior forza, all'interno del panorama nazionale, soprattutto nel corso degli ultimi anni, legati al concetto dell'attività rurale considerata come "multifunzionale", quindi connessa alle specificità

dell'*agricoltura sociale*. Conseguentemente a questa presa di coscienza, l'accesso ai mercati, e la relativa competitività aziendale, possono essere "aiutate" dall'adeguato sfruttamento dei fondi a disposizione: ovviamente, come sappiamo, questo può avvenire unicamente attraverso la presentazione, e l'approvazione, di un progetto completo, solido e ben strutturato. Tutta la serie di strumenti finanziari, suddivisi in priorità, stabiliti dal livello comunitario possono contribuire, nel concreto, alla realizzazione di una vasta serie di attività a favore dello sviluppo rurale e, in particolare, delle aziende agricole, nelle varie declinazioni, che ne possono beneficiare.

Questi, in particolare, sono strumenti volti a:

- Promuovere e trasferire le conoscenze, come conseguenza positiva del processo di innovazione, fondamentale nel settore primario;
- Potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura, sia essa tradizionale, biologica, sociale ecc, e promuovere le tecnologie più innovative per una gestione sostenibile, in ottica green, dell'ambiente;
- Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo, oltre ad incoraggiare un uso sempre più efficiente e sostenibile delle risorse attraverso il potenziamento dell'economia a basse emissioni di CO₂;
- Promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali, con particolare riferimento alla creazione e allo sviluppo delle piccole imprese e alla creazione di posti di lavoro.

Questi quattro assunti possono essere considerati i concetti cardine, le linee guida chiave, che ciascun gruppo di partenariato deve perseguire nella redazione e nella presentazione di un'idea progettuale. A tal proposito, l'assessore regionale all'agricoltura Giuseppe Pan²⁰, in un'intervista ai microfoni della Regione, affermò che "*Chi conosce i fondi europei ne apprezza la grandezza*". A detta dell'Assessore, infatti, il PSR 2014-2020 e il Fondo Europeo FEASR hanno attivato in Veneto strategie e interventi per oltre 853 milioni di euro: "*Siamo di fronte all'intervento*

²⁰ <http://www.regione.veneto.it/web/guest/assessore-all-agricoltura-caccia-e-pesca> – Sito Ufficiale della Regione Veneto/Assessore Giuseppe Pan

finanziario più cospicuo tra gli ultimi cicli di programmazione europea. Stiamo dimostrando di utilizzare questi fondi al meglio, arrivando ad impegnare buona parte della spesa prevista prima della scadenza prefissata dal 2020". È conseguenza evidente che, se il Veneto può contare su un'agricoltura di qualità che produce prodotti sani ma competitivi, se investe sul paesaggio, sulla riforestazione e l'ottimizzazione della risorsa idrica, se il lavoro agricolo si diversifica e si integra in nome della multifunzionalità, a beneficiarne non sono solamente i produttori agricoli, ma l'intera collettività.

Sulla base di queste considerazioni la progettazione partecipata ed inclusiva, effettuata in un'ottica di lungo periodo, è fondamentale per perseguire l'obiettivo di rendere il PSR più di un mero strumento di lavoro fine a sé stesso, in quanto dev'essere piuttosto considerato come una prospettiva e una strategia di sviluppo integrato all'interno di un ambiente altamente concorrenziale ma sostenibile.

Alla luce di queste considerazioni ed avendo già accennato alcuni riferimenti alla misura 16.9.1 del PSR andremo, nel corso dei paragrafi seguenti, ad illustrare, da un lato, gli aspetti generali della misura 16, riguardante la cooperazione, e i punti salienti del progetto presentato da Confagricoltura relativo la sottomisura 16.9.1 e, dall'altro, a rappresentare una griglia di valutazione/comparazione sulla base di "buone pratiche" portate avanti dall'Associazione nel corso della Programmazione 2014/20.

2. Misura 16 PSR Veneto

La Misura 16 del PSR del Veneto si snoda attorno ad una serie di interventi volti a sostenere forme di cooperazione; questi si rivolgono ad una platea di beneficiari tra loro molto diversificati. La Misura, in linea con le linee guida indicate dalla Regione, è finalizzata al superamento degli svantaggi, economici e ambientali, oltre che allo sviluppo dell'innovazione e alla promozione del trasferimento di conoscenze nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali. La Misura, nel suo

complesso, intende contribuire a stimolare l'*innovazione* e la *cooperazione* nelle aree rurali, a *migliorare la competitività* delle aziende agricole, a perseguire gli obiettivi agro-climatico ambientali e a favorire la *diversificazione* e la creazione e sviluppo di piccole imprese. Sono queste le parole-chiave che si incontrano all'interno del panorama della Misura 16.

Essa, come da prassi, si sviluppa attraverso una serie di interventi tra loro differenziati, ma coerenti agli obiettivi sopra citati, nello specifico: 16.1.1, 16.2.1, 16.4.1, 16.5.1, 16.6.1, 16.9.1. Procederemo ora ad una breve analisi di ciascun intervento, in modo tale da poter avere un quadro generale, ma completo, di quel che riguarda l'ambito della cooperazione²¹.

- L'intervento "Costituzione e gestione dei Gruppi Operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura" (16.1.1) sostiene la creazione e i costi di esercizio dei Gruppi Operativi del PEI-AGRI (Partnership Europeo per l'Innovazione) costituiti da imprese, ricercatori, consulenti, organizzazioni, enti pubblici e portatori di interessi collettivi diffusi. In questo contesto, il PSR contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del PEI-AGRI, attraverso il finanziamento dei Gruppi Operativi (GO); questi ultimi, a loro volta, devono realizzare un progetto dalle caratteristiche "innovative". L'intervento può finanziare sia la fase iniziale di costituzione che la successiva, e più articolata, fase di gestione concreta del GO.
- All'interno dell'intervento "Realizzazione di progetti pilota e sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie" (16.1.2) le finalità generali sono l'innovazione gestionale, sia di processo che di prodotto, l'adozione di nuove tecnologie, o di pratiche migliorative, l'adattamento di pratiche o tecnologie in uso nel settore agroalimentare e forestale.
- L'intervento "Cooperazione per lo sviluppo delle filiere corte" (16.4.1) sostiene la creazione di appositi Gruppi di cooperazione che operino nell'ambito delle filiere corte. Il loro sviluppo crea un legame più diretto tra

²¹ <https://www.avepa.it/psr-2014-2020/misura-16> – Sito Ufficiale di Avepa, sezione dedicata alla descrizione della Misura 16.

imprese agricole e consumatore finale, consentendo alle prime di recuperare valore aggiunto e al secondo di trarre vantaggio da un rapporto qualità-prezzo più adeguato. Lo sviluppo delle filiere corte comporta inoltre la creazione di uno stretto rapporto di fiducia tra agricoltura e cittadini, contribuendo ad aumentare la sensibilità nei confronti di qualità e stagionalità del prodotto.

- L'intervento "Progetti collettivi a carattere ambientale funzionali alle priorità dello sviluppo rurale" (16.5.1) sostiene la costituzione di Gruppi di Cooperazione Agroambientale (GCA) finalizzati a progetti tesi a rafforzare e rendere sinergici gli impegni assunti in comune da più beneficiari. L'intervento può svilupparsi in due fasi: una fase iniziale di animazione e studi propedeutici, finalizzata alla costituzione del GCA, ed una successiva fase di gestione concreta del GCA, coinvolto nello svolgimento del progetto collettivo a carattere ambientale.
- L'intervento "Sostegno alle filiere per l'approvvigionamento di biomasse nel settore alimentare, energetico e per i processi industriali" (16.6.1) sostiene la costituzione di aggregazioni tra produttori di biomasse di natura forestale/agricola e trasformatori della biomassa ad uso energetico. La finalità è la creazione di aggregazioni di imprese o enti, ovvero tra soggetti pubblici e privati, finalizzate alla costituzione di filiere corte, sia orizzontali che verticali, in varie forme, ad esempio sottoforma di Ati/Ats.
- L'intervento "Creazione e sviluppo di pratiche e reti per la diffusione dell'agricoltura sociale e delle fattorie didattiche" (16.9.1) sostiene le spese sostenute per la costituzione, l'organizzazione, il coordinamento, gli studi propedeutici e l'animazione delle forme associate dei soggetti coinvolti nell'agricoltura sociale e nelle fattorie didattiche. Lo scopo è quello di sviluppare nuovi rapporti di cooperazione tra diversi operatori e creare reti o nuove attività delle stesse. Inoltre, l'intervento sostiene i servizi e pratiche di agricoltura sociale realizzati in cooperazione tra soggetti pubblici e le fattorie sociali (Legge regionale n. 14/2013). L'intervento può svilupparsi in due fasi: una fase iniziale di animazione e di studio propedeutico, finalizzata alla costituzione del Gruppo di Cooperazione di agricoltura

sociale/didattica, ed una fase di gestione del Gruppo di Cooperazione coinvolto nello svolgimento del progetto.

3. “Ludoteca Rurale Intergenerazionale”

3.1 Descrizione generale della Misura 16.9.1

All'interno della generale Misura 16 riguardante la cooperazione prenderemo, nel corso di questi paragrafi, come parametro di riferimento la Sottomisura 16.9.1. Procederemo quindi con l'analisi, più nel dettaglio, delle caratteristiche salienti di questa sottomisura, scelta a titolo esemplificativo poiché oggetto di studio nel corso del tirocinio svolto presso Confagricoltura Padova. Il titolo della misura “Creazione e sviluppo di pratiche e reti per la diffusione dell'agricoltura sociale e delle fattorie didattiche” mostra chiaramente di cosa si tratta; essa infatti riguarda appositi percorsi, creati secondo le modalità di “pratiche” o “reti”, volti alla conoscenza e alla diffusione di tutto quel comparto agricolo dedicato al sociale e al ruolo del settore primario inteso come veicolo di attività didattiche.

Nel dettaglio, del sostegno possono beneficiare i seguenti soggetti: agricoltori, fattorie sociali iscritte all'elenco regionale, fattorie didattiche anch'esse iscritte all'elenco regionale o associazioni di fattorie sociali o fattorie didattiche costituite con atto pubblico. Altri beneficiari possono inoltre essere gli enti pubblici, le scuole paritarie, gli organismi di formazione accreditati e gli organismi di consulenza. Fanno parte dei beneficiari anche soggetti privati erogatori di servizi sociali quali ad esempio:

- cooperative sociali iscritte all'albo regionale delle cooperative sociali;
- associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro regionale delle persone giuridiche di diritto privato;
- organizzazioni di volontariato iscritte al Registro delle persone giuridiche di diritto privato;

- imprese sociali iscritte nella sezione speciale delle imprese sociali nell'ambito del Registro delle imprese della CCIAA;
- organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (ONLUS) iscritte all'anagrafe Unica delle ONLUS presso la Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate.

Per quanto riguarda, invece, l'ammissibilità degli interventi, risultano ammissibili esclusivamente le spese sostenute per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di attività, tra cui, in dettaglio:

- spese amministrative e legali per la costituzione del Gruppo di cooperazione;
- spese di personale adibito al coordinamento delle attività;
- missioni, trasferte del personale su indicato;
- spese per servizi di trasporto di soggetti al fine dell'esercizio della cooperazione o della realizzazione della pratica di agricoltura sociale;
- spese per consulenze specialistiche, anche al fine dell'animazione sul territorio e gestione siti internet;
- spese dirette imputabili all'animazione, informazione e comunicazione del territorio al fine di ampliarne il coinvolgimento nelle attività previste dal GC (es. Affitto luoghi, acquisto di servizi non riconducibili a consulenze al fine dell'animazione)
- costi indiretti.

Mentre, solo per la realizzazione di pratiche di agricoltura sociale, sono addebitabili le spese per interventi concernenti personale pubblico, specificatamente impiegato nella realizzazione, gestione e verifica della pratica di agricoltura sociale; e tutte le spese per servizi acquisiti dall'Ente pubblico al fine della realizzazione della pratica di agricoltura sociale.

Per quanto concerne l'aspetto economico la dotazione finanziaria prevista dal bando ammonta ad € 1.000.000 e l'aliquota d'aiuto è pari al 100% della spesa ammissibile. La spesa è vincolata però, come accade nella maggior parte dei casi, dal rispetto di determinate soglie, massime e minime; nel concreto: l'importo minimo di spesa ammissibile del piano di attività è pari a 15.000 € mentre il limite

massimo è di 50.000 €. A seguito della compilazione del piano delle attività, del relativo piano economico, e dopo aver allegato tutta la dettagliata documentazione richiesta dal bando, che deve essere in formato digitale, la domanda di pagamento deve essere presentata da ogni singolo beneficiario partner del progetto/Piano ad AVEPA, la già citata Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura, secondo le modalità previste dal documento presente all'interno della sezione "Indirizzi procedurali generali" del PSR. A seguito della presentazione della domanda di finanziamento, ovvero del documento con il quale il soggetto richiedente esplicita la volontà di accedere al sostegno, il percorso prevede le seguenti tappe:

1. verifica di ricevibilità: AVEPA controlla che la domanda sia arrivata entro i termini, che presenti i riferimenti necessari all'identificazione e che sia completa di tutti gli allegati previsti dal bando;
2. verifica di ammissibilità: AVEPA controlla che i requisiti necessari per accedere al finanziamento siano effettivamente posseduti dal richiedente e verifica, inoltre, che la domanda soddisfi tutti i requisiti indicati dal bando;
3. approvazione della graduatoria: dopo aver effettuato tutte le verifiche, AVEPA approva con un *provvedimento esplicito* la graduatoria delle domande ammesse a finanziamento, sulla base delle risorse rese disponibili dal bando. Le procedure di ammissibilità e di finanziabilità si concludono entro 120 giorni dalla data di chiusura del bando.

Questi sono i "tasselli" principali, riassunti molto brevemente, che caratterizzano l'iter standard di approvazione, o respingimento, di una proposta progettuale. Il dettaglio del progetto sarà descritto ed analizzato nelle righe a seguire e negli allegati.

Durante il tirocinio curriculare, svolto presso Confagricoltura Padova, ho avuto l'opportunità di vedere "da vicino" la realtà della progettazione. In particolare, tramite il sostegno e la supervisione della mia tutor, Clarissa Gulotta, e dei tecnici che lavorano presso la Sede, ho potuto partecipare, nel concreto, alla scrittura del progetto realizzato al fine di aderire al bando sopra citato (PSR Veneto, Mis. 16 Cooperazione, sottomisura 16.9.1 "Creazione e sviluppo di pratiche e reti per la diffusione dell'agricoltura sociale e delle fattorie didattiche"). A conclusione di

questo elaborato saranno allegati il bando di riferimento e il progetto presentato, con una particolare cura nell'oscurare i nomi dei soggetti partecipanti e delle relative aziende, a tutela della loro privacy. Sarà comunque descritto, nelle righe che seguono, lo scopo generale delle attività ipotizzate e la relativa pianificazione economica, seguendo tutta la serie di linee guida necessarie per la corretta redazione di un'idea progettuale.

Il progetto, denominato “Ludoteca Rurale Intergenerazionale” (LRI), è stato presentato da un team di soggetti provenienti da realtà diverse, in quanto a ruoli e funzioni: il mondo agricolo, il mondo dell'educazione, quello dell'associazionismo e della cooperazione sociale. Come indicato all'interno del progetto, il gruppo nasce allo scopo di studiare e sperimentare una serie di laboratori ludico-ricreativi, destinati all'infanzia, tesi al potenziamento delle attitudini dei bambini attraverso un contatto intenso e continuativo con la natura, tramite il coinvolgimento della famiglia. Si vuole offrire, allo stesso tempo, l'opportunità di un contatto, affettivo e ludico, con gli anziani del territorio, trasmettendo a questi ultimi nuovi stimoli e possibilità di valorizzazione delle esperienze acquisite nel corso della vita. Il progetto si propone di creare contesti ludico ricreativi intergenerazionali nei quali l'anziano possa affiancare il bambino nella scoperta dei misteri del mondo rurale, permettendogli di scoprire quest'ultimo come partner di gioco e fonte di creatività. Il gap generazione e i diversi canali comunicativi verranno valorizzati dalla presenza di educatori che medieranno la relazione tra bambini e anziani, sostenendo e valorizzando entrambi i linguaggi.

Considerando le recenti teorie pedagogiche, *Outdoor Education/Forest School*, si offre ai bambini l'opportunità di immergersi nella natura, sviluppando strumenti comunicativi alternativi che promuovono la scoperta dell'ambiente attraverso il contatto con il contesto rurale. Questo aspetto è riconducibile a quanto citato precedentemente circa l'adattamento di un settore così tradizionale come quello agricolo ad una serie di nuove istanze emergenti, al fine di rimanere altamente concorrenziale all'interno del mercato e di poter far fronte a nuovi stimoli ed opportunità. In questo particolare caso, infatti, il settore primario si affianca a tutta

una serie di nuove “filosofie” pedagogiche riguardanti la sfera dell’educazione e dell’affettività, ma declinate all’interno del contesto rurale. Come accennato, nel progetto sono coinvolti una serie di soggetti capaci di bilanciare le diverse competenze, ad esempio:

- a) ambito rurale: fattoria sociale;
- b) ambito pedagogico-didattico: figure professionali come psicologi ed educatori;
- c) ambito scolastico: istituti pubblici e paritari;
- d) coinvolgimento di famiglie ed anziani: associazioni che svolgono attività a carattere sociale.

La partnership del gruppo, sebbene così diversificata, opera con finalità non lucrative, ma al solo scopo di sviluppare l’agricoltura sociale all’interno di un contesto innovativo, creando una relazione stabile con il mondo del terzo settore, il mondo scolastico e le aziende agricole. In nome di questa multifunzionalità del settore agricolo, e secondo quanto descritto nel paragrafo precedente in termini di Outputs/Outcomes, sono stati delineati i seguenti obiettivi generali:

- contribuire alla diversificazione delle aziende agricole (contribuire, di conseguenza, all’incremento del reddito e della produttività);
- contribuire alla creazione di servizi ludico-ricreativi innovativi, svolti in contesti naturali, ampliando la gamma di servizi sociali in aree rurali e periurbane;
- contribuire all’avvio di processi virtuosi di cooperazione tra soggetti operanti in ambiti diversi;
- favorire il contatto tra abitanti/consumatori ed imprese agricole;
- creare reti per la condivisione delle conoscenze e delle esperienze;
- strutturare percorsi replicabili in vista di un futuro inserimento in piano di zona.

Ciascuno di questi obiettivi corrisponde ad una serie di specifiche, e più dettagliate, attività poste in essere presso la fattoria sociale, che si snodano attorno ad una serie di “episodi/giornate” specificatamente dedicate a particolari temi. Ciascuna di queste giornate porta con sé un bagaglio di esperienze che verranno condivise, anche pubblicamente, tramite l’organizzazione di specifici “appuntamento” in

itinere, attraverso la redazione di report riassuntivi ed infine con l'organizzazione di un seminario conclusivo, realizzato al termine del triennio (queste attività, come già accennato, fanno parte di quella fase della progettazione chiamata rendicontazione). Queste sono dettagliatamente descritte, e complete di relative tempistiche, nella scheda di progetto in allegato.

Per completare il quadro sopra delineato, tutte le attività previste dalla “*ludoteca rurale*” son ricomprese all'interno della normativa regionale (*L. n. 14 del 28 giugno 2013*) che, tra le modalità operative previste nell'ambito dell'agricoltura sociale, annovera tutto l'insieme di iniziative volte a promuovere forme di benessere personale e relazionale, tra cui i centri per l'infanzia con attività ludiche. Le attività legate alla ludoteca rurale sono inoltre specificatamente definite all'allegato B DGR 84/2007 e secondo la L. 22/2002: il quadro normativo di riferimento è quindi rappresentato dall'agricoltura sociale, che comprende l'insieme di strutture che attuano attività agricola in un regime di responsabilità etica e sostenibilità ambientale/sociale. Nel 2011 è stata inoltre sottoscritta, da numerose amministrazioni pubbliche e del privato sociale, la *Carta Nazionale delle Ludoteche Italiane*, che contiene le linee guida per la qualità del servizio di ludoteca.

3.2 Griglia valutativa di analisi

Di seguito verrà presentata una griglia di valutazione, dall'impostazione molto semplice e intuitiva, utile a far emergere una serie di parametri utilizzati da Avepa per la valutazione, e la conseguente decisione, in merito ai progetti presentati, con particolare riferimento alla sopra citata descritta misura 16.9.1. Questa tabella è utile per comprendere in che modo agisce l'ente pagatore del Veneto e su quali basi poggia la decisione di finanziabilità, o respingimento, delle proposte progettuali che riceve. Spesso, inoltre, questi parametri di valutazione, allegati ai bandi, vengono direttamente utilizzati dai progettisti, o dal capofila, durante la concreta fase di redazione della scheda progettuale, in modo tale da adeguare le attività ipotizzate a quanto ritenuto fondamentale dai valutatori.

Procederemo ora con la sottolineatura dei suoi punti salienti che un progetto riguardante l'ambito della cooperazione, per essere definito "una buona proposta" deve avere, in comparazione alle linee guida di valutazione fornite direttamente dal bando. È necessario comunque sottolineare che, nel processo di valutazione dei progetti relativi alla misura 16, i criteri di priorità sono suddivisi in due gruppi relativi alla diversa finalità dei bandi, ossia per il sostegno della fase "animazione e studio" per favorire la costituzione del Gruppo di cooperazione di agricoltura sociale/didattica (GC), piuttosto che della fase di realizzazione del Progetto di cooperazione. Va considerato, inoltre, che i criteri di selezione sono stati individuati, secondo le indicazioni dell'articolo 49 del Regolamento n. 1305/2013, nel totale rispetto del principio di proporzionalità in relazione alla dimensione dell'intervento (che consiste in un sostegno massimo di euro 50.000,00). Complessivamente comunque ciascun criterio è declinato a sua volta in uno o più aspetti, a ciascuno dei quali sarà assegnato un punteggio su una scala di valori che va da "ottimo" a "non sufficiente". Le specifiche per l'attribuzione del valore sono dettagliatamente descritte nel bando in allegato. Di seguito le caratteristiche necessarie affinché un progetto possa essere considerato, in fase valutativa, un progetto idoneo.

Partendo dal presupposto che il progetto "Ludoteca Rurale intergenerazionale" pone in essere attività legate alle *pratiche di agricoltura sociale*, nella griglia sottostante verranno puntualizzate le caratteristiche necessarie, relative a ciascun criterio, affinché un progetto dalle caratteristiche simili a quello in esame possa rientrare nei parametri per la valutazione e l'ottenimento delle risorse a disposizione.

<i>Criterio di Priorità</i>	<i>Indicazione del Criterio</i>	<i>Caratteristiche necessarie</i>
2.1	Numero dei componenti del Gruppo di cooperazione di agricoltura sociale/didattica	Il redattore deve indicare con precisione il numero dei componenti del gruppo di cooperazione, con una specifica in merito al numero di fattorie sociale e/o didattiche facenti parte del gruppo.

3.1	Grado di percezione da parte delle imprese agricole della proposta presentata	Il progetto può ottenere un punteggio maggiore se l'azienda agricola, in vesti di capofila, coopera e coordina le attività con uno o più soggetti pubblici.
3.2	Grado di interazione tra i partner	Il redattore deve fornire, con chiarezza, esaustività e precisione, una descrizione di ciascuna delle attività attribuite ai diversi partner.
4.1	Coerenza con la programmazione locale	Un progetto deve partire da un'analisi dei bisogni dei territori di riferimento, perciò il redattore del testo deve evidenziare, con particolare rilievo, le necessità emerse a priori, nel momento della costruzione del gruppo, in modo tale da evidenziare che lo scopo del progetto è in linea con quanto necessario all'interno della zona nella quale opera.
5.1	Localizzazione geografica	Il redattore deve far riferimento alla classificazione delle zone del PSR 2014-2020. Il Progetto LRI, ad esempio, si inserisce all'interno della zona della Bassa Padovana, zona definita depressa e a forte vocazione rurale: questo giustifica e motiva la scelta di porre in essere pratiche di aggregazione alternative.
5.2	Grado di ruralità dei territori	Un progetto che opera presso comuni con densità inferiore a 150 abitanti/Kmq (Criterio OCSE di ruralità su dati ISTAT censimento popolazione 2011) può ottenere un punteggio maggiore poiché insiste in territori particolarmente "difficili", data la carenza di servizi offerti.
6.1	Contributo all'incremento della capacità occupazionale	Un progetto, per essere "sostenibile" anche per l'ambiente circostante, deve prevedere una serie di azioni volte a favorire l'occupazione, specialmente dei giovani disoccupati o delle "categorie a rischio di esclusione".
7.1	Attività proposte nel Piano delle Attività con il coinvolgimento di soggetti	L'organizzazione di attività, nel caso della LRI di giornate/episodi, capaci di coinvolgere soggetti appartenenti a categorie fragili è un fattore di ulteriore

	svantaggiati o appartenenti a categorie fragile	rilievo in quanto valorizza la diversità. Questo aspetto ha particolare importanza all'interno dell'ambito della cooperazione, che è inevitabilmente sinonimo di aiuto reciproco.
8.1	Grado di aderenza delle attività del Piano allo sviluppo alle finalità di misura	Il redattore della proposta, dell'evidenziare il grado di aderenza, deve sottolineare con chiarezza l'analisi di contesto, la descrizione delle attività, l'appropriatezza della scelta in merito alle attività programmate ed il valore aggiunto del progetto, nel suo complesso, rispetto all'esigenza territoriale evidenziata durante l'analisi del bisogno.
8.2	Grado di adeguatezza della tempistica	Un progetto corretto deve contenere uno schema, solitamente il diagramma di GANTT, capace di riassumere le attività secondo le tempistiche definite. Queste devono quindi essere adeguate e coerenti rispetto all'impegno assunto e al tipo di attività proposte. Nel progetto LRI, ad esempio, si è posta attenzione all'organizzazione di episodi all'area aperta, svolti presso la fattoria didattica, durante i mesi primaverili ed estivi, in modo tale da far comprendere ai bambini il ciclo di vita della natura tramite il contatto diretto con la stessa
8.3	Grado di adeguatezza del budget	Il redattore del testo deve porre attenzione ad indicare in modo chiaro ed esaustivo l'allocazione delle risorse tra le attività e tra i partner, la congruità della spesa in relazione alle attività da svolgere, oltre alla congrua definizione dei flussi finanziari tra i partner.
8.4	Tipologia di attività	Nello specifico caso della Misura 16.9.1 questo criterio viene suddiviso tra finanziamento a pratiche/servizi, da un lato, e costruzione di una rete, dall'altro.

Particolare enfasi, in sede valutativa, viene data dalla *sostenibilità* degli interventi proposti. In generale questo termine indica un processo di cambiamento nel quale

lo sfruttamento delle risorse, il piano degli investimenti e l'orientamento dello sviluppo sono tutti in sintonia e valorizzano il potenziale attuale e futuro, al fine di far fronte ai bisogni e alle aspirazioni dell'uomo. Nel caso concreto della progettazione, quindi, un progetto è considerato sostenibile quando pone in essere una serie di azioni, un processo, caratterizzate dalla volontà di perseguire un output comune, di lungo periodo. Il medio lungo termine, infatti, risulta essere il periodo di tempo più adeguato a valutare realmente gli effetti che il progetto ha avuto nel territorio di realizzazione, e all'interno dello stesso (es. rapporto tra i partner, allargamento della rete ecc).

Di seguito, invece, verranno brevemente presentati alcuni esempi di “buone pratiche” realizzate da imprese agricole del Padovano che hanno operato con il sostegno tecnico di Confagricoltura. Con il termine “buona pratica” si intende una serie di esperienze, procedure o azioni significativamente, che hanno permesso di ottenere i migliori risultati, relativamente a svariati contesti e obiettivi preposti. Si seguito saranno quindi descritti alcuni dei progetti, degni di maggior interesse, effettuati nel corso del periodo di programmazione 2014/20²².

- L'intervento effettuato da un giovane agricoltore della Bassa Padovana, ad esempio, ha portato all'acquisto di attrezzature moderne, finalizzate ad ottenere più cicli di lavorazione in tempi brevi: nella sostanza, quindi, meno passaggi e pochi calpestamenti. Grazie al corretto utilizzo dei fondi il giovane beneficiario ha potuto anche frequentare un ciclo di lezioni, utile per comprendere in che modo far rendere al massimo l'investimento ottenuto, migliorando i risultati dell'azienda. Questo intervento è stato effettuato a seguito di uno specifico corso di formazione, tenuto presso la sede distaccata dell'Associazione, ad Este, diretto all'insediamento in azienda dei giovani agricoltori, in nome di un ricambio generazionale necessario per rendere l'agricoltura veneta maggiormente dinamica e proattiva al cambiamento. L'utilizzo dei fondi si è rivelato prezioso e profondamente utile al beneficiario, anche per allargare la propria

²² A tutela della Privacy (General Data Protection Regulation - Regolamento UE 2016/679) i nominativi degli imprenditori agricoli non saranno citati.

esperienza e le prospettive della propria attività; di conseguenza, il giovane imprenditore ha potuto sviluppare un metodo alternativo, e moderno, di gestione dei vari aspetti della propria attività (Importo Finanziato del progetto: € 81.900,00 – investimento complessivo € 3.800,00).

- Sempre nei dintorni del Padovano, precisamente a Cittadella, una giovane azienda a conduzione familiare ha investito le risorse a disposizione per il miglioramento del benessere degli animali. Grazie a questo progetto è stato possibile installare, all'interno dell'azienda agricola, ventole di aerazione per la stalla, per tutelare il benessere dei capi, accanto ad un sistema di pannelli fotovoltaici per rendere la struttura più sostenibile, associando ai pannelli anche un miscelatore per ottimizzare il residuo consumo di gasolio: l'output, quindi, ha riguardato anche il miglioramento dell'efficienza energetica secondo un'ottica di maggiore sostenibilità. È stata finanziata, inoltre, una nuova sala mungitura, modernizzata e informatizzata, in modo da poter monitorare tutto ciò che succede: questo intervento ha comportato ricadute positive sia sul benessere degli animali che sulla produttività aziendale. L'incentivo ha permesso di attuare migliorie, indirizzate al benessere degli animali e alla salvaguardia dell'ambiente circostante, che altrimenti non sarebbero state possibili. (Importo Finanziato del progetto: € 245.595,96 – investimento complessivo € 491.171,91).
- Nella zona di Galzignano Terme, invece, un'azienda ha utilizzato il PSR al fine di perseguire l'adattamento di nuove tecnologie ad una vecchia serra, con la conseguente realizzazione di un vaso idrico caratterizzato da specifici accorgimenti tecnici volti a razionare l'uso dell'acqua per l'irrigazione. L'azienda ha colto l'opportunità di realizzare un progetto che da tempo coltivava: cercare di rafforzare e sviluppare la propria attività con uno sguardo sul "sociale". Con queste risorse, l'azienda ha potuto realizzare un bacino per la raccolta idrica che consente di avere disponibilità idrica costante, soprattutto se considerato che a Galzignano Terme non c'è acqua dolce, solo salmastra. Grazie al PSR è stato possibile rompere il circolo vizioso legato alle riserve idriche, costruendo un apposito bacino, così da

evitare l'acquisto annuale di acqua potabile per l'irrigazione. (Importo Finanziato del progetto: € 173.836,13 – Investimento complessivo: € 434.590,33)

- Nell'area di Pozzoveggiani un'impresa agricola, a conduzione prettamente giovanile, si è specializzata nella coltivazione e commercializzazione di radicchio variegato, porro, cavolo cappuccio e pomodoro. Prestando una particolare attenzione all'agricoltura sostenibile, perseguendo la strada del "biologico", l'azienda ha adottato pratiche agronomiche a basso impatto ambientale ma supportate dalle moderne tecnologie satellitari. L'aiuto del PSR ha favorito il primo insediamento di una giovane imprenditrice, in nome di un'imprenditoria femminile sempre più emergente, ed ha permesso l'ammodernamento delle strutture e delle attrezzature aziendali, con l'inserimento di nuove tecnologie informatiche e satellitari, essenziali per concretizzare uno stile di agricoltura maggiormente digitalizzato. Il progetto ha previsto un investimento di 244 mila euro nel quale il PSR ha contribuito con un aiuto di 122 mila euro, per l'ammodernamento dell'azienda, in particolare per quanto riguarda le strutture per l'immagazzinamento e la commercializzazione dei prodotti. Il progetto, quindi, ha consentito di valorizzare la produzione orticola, di incrementare la sostenibilità ambientale con l'impiego di tecniche agronomiche a basso impatto e di ottimizzare la gestione economica dell'attività grazie all'impiego di software specifici che dialogano con il satellite. Questo progetto assume un particolare rilievo soprattutto se si considera che è stato implementato all'interno di un contesto caratterizzato dalla cosiddetta "*campagna periurbana*", ovvero un'area prossima alla città, in cui il territorio urbano e quello agricolo si compenetrano e si uniscono in maniera non sempre felice e risolta.

Come accennato nella prima parte di questo capitolo, quindi, gli esempi di buone pratiche sopra delineati rappresentano un corretto utilizzo dei fondi a disposizione, nell'ottica di valorizzare le imprese agricole, la loro competitività e il territorio circostante. Riprendendo la frase dell'Assessore Pan "*Chi conosce i fondi europei*

ne apprezza la grandezza” possiamo quindi affermare che un corretto utilizzo delle risorse, effettuato tramite la procedura della progettazione, consente una serie di ricadute positive che andranno ad influire su tutta la comunità di riferimento.

Conclusioni

A conclusione di questo elaborato possiamo innanzitutto affermare la fondamentale importanza che un governo multilivello ha al fine di permettere l'implementazione di un processo decisionale partecipativo, democratico ed inclusivo. Come abbiamo inizialmente affermato, infatti, considerando come assunto di base che l'Unione possiede molte competenze ma anche molte responsabilità, è fondamentale il riconoscimento della necessità di lavorare in un'ottica associativa di partenariato, al fine di raggiungere l'obiettivo originale: una maggiore coesione economica, sociale e territoriale. Emerge come sempre più necessaria dunque un'azione coordinata del livello comunitario, degli Stati membri e degli enti regionali/locali; questo sistema di collaborazione attiva tra diversi livelli di governo, per poter funzionare efficacemente, deve fondarsi su principi quali sussidiarietà, proporzionalità e partenariato.

Questa impostazione di governance opera al fine di rafforzare l'apertura e l'impegno congiunto, in modo tale da poter fornire soluzioni mirate e adeguate alle esigenze delle aree locali. Uno dei rischi presenti all'interno di questo sistema, che ne minaccia il corretto funzionamento, riguarda il fatto che determinate questioni, soprattutto se sensibili, tendono ad essere tutt'oggi monopolizzate dai soli governi nazionali. Per poter essere implementato correttamente, invece, un sistema di governance multilivello deve necessariamente essere interconnesso, ed operare al fine di giungere alla creazione del sopra citato "spazio europeo", ovvero quello spazio all'interno del quale le istituzioni comunitarie, i governi nazionali e gli enti regionali/locali svolgono un ruolo attivo e condiviso durante il processo decisionale.

Nel corso di questa analisi abbiamo inoltre riscontrato come, per poter effettuare concretamente il meccanismo della multilevel governance e per poter beneficiare dei fondi a disposizione, sia necessario implementare correttamente tutta una serie di questioni legate al fenomeno della rappresentanza degli interessi, sia a livello europeo che a livello locale. È emerso quindi come il fenomeno lobbismo rappresenti sempre più una pratica diffusa e radicata all'interno del sistema

europeo, in quanto funge da “ponte” tra diversi attori e differenti livelli istituzionali. Per quanto riguarda strettamente il settore agricolo, successivamente, è stato delineato il sistema di funzionamento della PAC, con le sue caratteristiche e i momenti salienti di riforma. Questa politica, come anche il generale panorama del governo multilivello, sono “attraversati” da una questione simile, un denominatore comune: la “semplificazione”. La necessità di rendere il sistema burocratico ed amministrativo più snello viene avvertita come esigenza fondamentale sia a livello comunitario che statale, soprattutto nel panorama odierno, che si caratterizza per dinamismo e velocità.

Nell’attuale periodo di programmazione la PAC si sviluppa attorno ad istanze nuove, principalmente legate, oltre al tema della semplificazione, a quello della sostenibilità, in quanto materia sempre più presente nelle agende europee. La politica agricola, nelle sue diverse declinazioni, opera quindi al fine di concretizzare tre concetti base: la sostenibilità alimentare, la gestione sostenibile delle risorse ed uno sviluppo territoriale equilibrato, avendo un particolare occhio di riguardo nei confronti delle istanze climatiche ed ambientali. In questo panorama è sicuramente la politica di Sviluppo Rurale a contribuire concretamente al buon funzionamento della governance multilivello, in quanto a ciascuna Regione, e nel caso in esame il Veneto, viene chiesto di lavorare in un’ottica strategica, in grado di favorire l’avvio di processi di integrazione, sussidiarietà e partenariato. Ciascuna Regione, a sua volta, dispone di margini di manovra molto ampi poiché è stato riscontrato come il livello locale risulti il più adeguato a rispondere alle esigenze dei cittadini.

Il ruolo della progettazione europea, all’interno di questo contesto, risulta quindi fondamentale, in quanto essenza più profonda della democrazia. Nel panorama della Regione Veneto, data la sua connotazione fortemente agricola, l’implementazione dell’europrogettazione è risultata particolarmente significativa: le stesse Associazioni di rappresentanza, come Confagricoltura, hanno effettuato un’inversione di rotta del loro pensiero, non più solamente legato alla competitività dell’azienda agricola rappresentata, ma piuttosto rivolto alla concertazione e alla progettazione partecipata. All’interno di questo sistema il tradizionale obiettivo di accesso ai mercati, e la relativa competitività aziendale, possono essere perseguite

anche tramite un adeguato sfruttamento dei fondi a disposizione, declinando gli obiettivi tradizionali al raggiungimento di esigenze trasversali ed innovative, come la sostenibilità.

Sia a livello comunitario che locale si può affermare come l'attuale sistema di multilevel governance, pur nei progressi che si sono registrati da Maastricht in poi, presenti ancora sensibili margini di ridefinizione. È sicuramente importante, innanzitutto, che le regioni "in ritardo" si attivino al fine di creare un sistema maggiormente efficiente proprio prendendo come riferimento l'esperienza di quelle Regioni, come il Veneto, che risultano essere più virtuose in termini di partecipazione, capacità di spesa ed utilizzo delle risorse. Anche in Veneto, comunque, le statistiche dimostrano l'esistenza di denaro a rischio di disimpegno, a causa del mancato investimento di queste risorse in progetti concreti. Spesso infatti si ripone molto entusiasmo e molta attenzione nei confronti del raggiungimento degli obiettivi di spesa, senza considerare la qualità concreta dei progetti presentati. All'interno dello stesso ambiente di Confagricoltura, ad esempio, si potrebbe implementare ulteriormente l'attenzione rivolta alle opportunità fornite dai bandi disponibili, con maggior personale dedicato e una tempistica più adeguata; questo consentirebbe un raggio d'azione più organizzato e dinamico. Una maggiore attenzione nei confronti del valore aggiunto dei progetti, ed una corretta definizione dei termini di spesa, sono sicuramente auspicabili al fine di concorrere al miglioramento di questo settore. In ogni caso possiamo ritenere l'ambito della progettazione europea come un'attività speculare al sistema di governance multilivello, ovvero un concreto proseguimento, a livello pratico ed operativo, di quanto delineato formalmente e genericamente in sede comunitaria.

Possiamo concludere questo elaborato riconducendo le tematiche della governance multilivello e il ruolo della progettazione europea a quanto affermato dall'Assessore Giuseppe Pan in merito alle enormi possibilità di sviluppo fornite dai fondi europei. Il ruolo esercitato da un'associazione come Confagricoltura Padova, all'interno di questo panorama, è fondamentale al fine di concorrere allo sviluppo di un sistema sempre più innovativo, sostenibile ed inclusivo. Considerando che le attività di concertazione e partenariato richiedono forme di gestione specifiche, questi meccanismi, se mal utilizzati, producono istanze

frammentate, disperse e con ritardi di applicazione. In tal senso in un sistema digovernance a più livelli viene indicato alle comunità locali il percorso da seguire per partecipare in modo pieno e corretto all'implementazione degli obiettivi dell'Unione europea. La necessità di *"fare rete"* rimane quindi uno degli assunti cardine di questo meccanismo, affiancata dai principi di condivisione, partecipazione e democrazia.

Bibliografia e Sitografia

GRAZIANO P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino

CALANDRI E., GUASCONI M.E., RANIERI R., *Storia politica e economica dell'integrazione europea*. Napoli: Edises, 2015

MANTINO F, *Lo sviluppo rurale in Europa. Dall'impresa agricola allo sviluppo del territorio*. Milano: Edagricole-New Business Media, 2010.

MASCIA M. *Unione Europea, cantiere aperto di governance. Teorie, istituzioni, attori*. Bari: Cacucci, 2016

SEGRÈ A., *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*. Roma: Carocci editore, 2011.

SIMONATO A., *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. Cleup, 2016

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01_04&atto.codiceRedazionale=13G00003
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/social-fund/ - Sito Ufficiale del Fondo Sociale Europeo

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0003&from=IT> - Sito Ufficiale dell'Iniziativa europea per la Trasparenza

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/287> - Sito Ufficiale del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it - Sito Ufficiale della Commissione Europea

http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/14/14_cap05_sch01.htm - Sito delle Procedure Legislative dell'Unione Europea

<https://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000> - Sito Ufficiale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

https://enrd.ec.europa.eu/home-page_it - Sito Ufficiale European Network for Rural Development

<http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/sviluppo-rurale-2020> - Sito Ufficiale della Regione Veneto, PSR del Veneto 2014/2020

<http://www.avepa.it/> - Sito Ufficiale di Avepa, l'agenzia Veneta per i pagamenti in Agricoltura

<http://piave.veneto.it/web/enti/organizzazioni-di-categoria> - Sito ufficiale del Portale Integrato per l'Agricoltura Veneta

<http://www.confagricoltura.it/ita/> - Sito ufficiale di Confagricoltura Italia

<http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/fattorie-didattiche> - Sito ufficiale della Regione Veneto/sezione fattorie didattiche

<http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/fattorie-sociali> - Sito ufficiale della Regione Veneto/sezione fattorie sociali

<https://www.egu.eu/policy/basics/cycle/> - Sito ufficiale di European Geosciences Union

<https://www.avepa.it/psr-2014-2020/misura-16> – Sito Ufficiale di Avepa, sezione dedicata alla descrizione della Misura 16.

<http://www.regione.veneto.it/web/guest/assessore-all-agricoltura-caccia-e-pesca> – Sito Ufficiale della Regione Veneto/Assessore Giuseppe Pan

<https://www.galpatavino.it/>- Sito Ufficiale del GAL Patavino

<https://pollolattemiele.it/> - Sito Ufficiale del Progetto Pollo Latte e Miele

<https://www.erapraveneto.it/> - Sito Ufficiale di ERAPRA del Veneto