

Dipartimento  
di SCIENZE POLITICHE

Cattedra di Politica Economica

# Il Programma di Sviluppo Rurale: Analisi comparativa dei programmi di Puglia e Molise

---

Prof. PAOLO GARONNA

RELATORE

---

Paolo Emilio Cassandro

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

*“RIMANETE FEDELI ALLA TERRA...”*

**F.Nietzsche**

Dedicato a “Nonnina” che mi ha donato la curiosità e mostrato la strada; a Mamma e Zia che mi hanno sostenuto durante i difficili momenti incontrati negli ultimi mesi. Ad Anastasiia che con il suo amore mi riempie di forza e determinazione; A Caterina che mi ha sopportato con molta pazienza...

## **INDICE**

Introduzione

### **CAPITOLO 1**

#### **Origine E Costituzione Del Programma Di Sviluppo Rurale**

1.1 La Politica Agricola Comune (PAC)

1.2 Le Basi Giuridiche

1.3 L'Accordo di Partenariato

1.4 Il Fondo FEASR (focus)

### **CAPITOLO 2**

#### **ANALISI DEI CONTESTI REGIONALI**

2.1 Contesto Macroeconomico (Puglia)

2.2 Contesto Macroeconomico (Molise)

2.3 Comparazione Dei Contesti Regionali (Tabelle, Analisi e Commento)

### **CAPITOLO 3**

#### **ANALISI COMPARATIVA DELL' EFFICACIA DELLA PROGRAMMAZIONE**

3.1 Nota Metodologica

3.1a Legenda della Terminologia Utilizzata Nel Lavoro

3.2 Analisi Comparata Dei Fabbisogni Delle Regioni In Relazione Alle Priorita' Comuni

3.3 Analisi Comparata Dell' Efficacia Dei Psr Rispetto Agli Obiettivi Prefissati

3.4 Analisi Ponderata Della Dotazione Finanziaria

Conclusioni

Bibliografia

Sitografia

Abstract (english)

## INTRODUZIONE

L'articolo 3 comma 3 del trattato dell'Unione Europea recita: *“L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”* (Comma 5) *“...contribuisce...allo sviluppo sostenibile della terra...al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà...”*.<sup>1</sup>

Sulla base dei citati “principi”, l'Unione Europea ha deciso di intraprendere una serie di politiche pubbliche finalizzate a mitigare gli effetti delle esternalità negative del mercato; nello specifico, visto il ruolo importante che l'agricoltura riveste in tutti i paesi dell'Unione sotto il profilo economico e della sussistenza primaria delle popolazioni, l'Europa ha istituito – con il Trattato di Roma - una serie di strumenti dedicati al settore agricolo e racchiusi nella PAC (Politica Agricola Comune).

La PAC rientra tra le prime politiche europee articolata – tutt'oggi rappresenta la quota maggiore di spesa pubblica - e racchiude l'insieme di strumenti che l'Europa – prima con la Comunità Europea (CEE) e successivamente con l'Unione Europea (UE) - ha adottato a supporto del comparto agricolo; tale interesse deriva dalla visione strategica dell'Europa per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri.<sup>2</sup>

La definizione di una Politica Agricola Comune ha permesso all'Unione Europea di assumere un ruolo centrale nella definizione delle regole e degli obiettivi che il settore deve raggiungere coerentemente con le Politiche Faro che essa si prefigge.

Tra gli strumenti previsti dalla PAC, il lavoro si soffermerà ad analizzare il secondo pilastro ovvero quello dello sviluppo rurale attuato attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale sia Nazionali (PSRN) che Regionali (PSR).

Nello specifico il fine di questo lavoro sarà effettuare un'analisi comparata dei PSR 2014/2020, adottati ed attuati in due regioni italiane (Puglia e Molise), per valutarne l'efficacia rispetto al perseguimento delle Priorità comunitarie e degli obiettivi regionali.

La scelta di analizzare due regioni italiane specifiche ovvero Puglia e Molise, non è casuale.

Queste Regioni, pur avendo delle sottili differenze macroeconomiche (fondamentalmente riconducibili alla diversa geografia del territorio) che ne hanno determinato una differenza di classificazione –la Puglia è annoverata tra le “Regioni poco sviluppate”<sup>3</sup> mentre il Molise è ricompreso tra quelle “in transizione”<sup>4</sup> - condividono un territorio a prevalenza di “aree rurali” il che determina la possibilità di compararle.

---

<sup>1</sup> (Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), s.d.)

<sup>2</sup> (La politica agricola comune in sintesi, s.d.)

<sup>3</sup>

<sup>4</sup>

La gestione dei Programmi di sviluppo delle Regioni citate, in forza dell'accordo di partenariato sottoscritto dall'Italia con la Commissione Europea, viene delegata – in coerenza con il principio di sussidiarietà – alle Autorità di Gestione Regionali.

Il primo capitolo verrà dedicato alla descrizione del contesto giuridico ed istituzionale da cui prendono origine le politiche di sviluppo rurale; partendo dalla descrizione della struttura della PAC, si passerà ad una analisi più approfondita di uno dei pilastri che la compongono ovvero il secondo “Sviluppo rurale”.

Vedremo quindi le basi giuridiche dei fondi SIE (spina dorsale del secondo pilastro della PAC) mettendo in risalto le strategie e gli obiettivi di sviluppo comune. Si procederà nella descrizione dell'accordo di partenariato, tappa fondamentale del processo di costruzione del PSR, che concorda tra Commissione e stato membro, le modalità di gestione, l'indirizzo strategico dei fondi nonché la loro dotazione finanziaria.

A conclusione del primo capitolo si entrerà nel dettaglio del principale fondo stanziato per lo sviluppo rurale (FEASR) da cui i programmi regionali traggono i maggiori finanziamenti.

Nel secondo capitolo si offrirà una panoramica della struttura socioeconomica e geografica delle regioni in analisi prestando particolare attenzione alla componente produttiva Agricola. Questo permetterà al lettore di avere una chiara comprensione del contesto in cui gli interventi saranno diretti. Ci si concentrerà altresì sulla comparazione del quadro macroeconomico delle due regioni al fine di comprenderne i punti di contatto e di divergenza. Questa prima analisi è di fondamentale importanza sia al fine di contestualizzare la successiva analisi sulla gestione dell'intervento regionale, sia per apportare un chiarimento al lettore sulla motivazione che ha portato alla scelta delle regioni in analisi. Questa sarà la base da cui si partirà per sviluppare la seconda analisi ovvero quella sull'efficacia delle Misure rispetto agli obiettivi prefissati, punto che sarà sviluppato nel terzo capitolo. Dopo una doverosa e rapida nota metodologica si confronteranno in primis gli obiettivi (fabbisogni) indicati dalle singole regioni sulla base delle Priorità comuni. Questa prima analisi metterà in risalto il differente approccio che le amministrazioni regionali hanno adottato. La seconda analisi sarà focalizzata sul valutare l'efficacia dei due PSR in relazione agli obiettivi programmati. Emergeranno quindi le diverse modalità di esecuzione e di finanziamento messe in atto dalle regioni rispetto ad obiettivi analoghi.

## CAP.1: ORIGINE E COSTITUZIONE DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE

### 1.1 La Politica Agricola Comune

Il trattato di Roma ha istituito il Mercato Europeo Comune (MEC) e contestualmente la Politica Agricola Comune (PAC). Le agricolture dei 6 Stati membri fondatori si caratterizzavano per un forte intervento statale. La ragione fondamentale della nascita della PAC è stata pertanto abolire i meccanismi nazionali inconciliabili con il mercato comune e trasportarli a livello comunitario. L'attività agricola è fortemente condizionata da fattori economici ed atmosferici<sup>5</sup> che talvolta sfuggono al controllo degli agricoltori. Essa richiede altresì grossi investimenti, senza i quali sarebbe impossibile per gli agricoltori continuare l'attività nonostante i numerosi fattori di incertezza. La PAC è l'insieme delle politiche che la comunità prima e l'Unione poi hanno adottato nel settore agricolo al fine di garantire uno sviluppo equo e stabile<sup>6</sup>. L'attività agricola richiede investimenti importanti i cui risultati sono visibili solo a lungo termine. Senza tale sostegno per gli agricoltori sarebbe difficile competere con offerta agricola mondiale soddisfacendo al contempo le molteplici esigenze dei consumatori europei. L'agricoltura, infatti, è l'unico settore produttivo ad essere sostenuto esclusivamente a livello europeo: all'agricoltura è destinato quasi il 40% del bilancio europeo che rappresenta meno dello 0,5% della somma del reddito nazionale lordo (RNL) dei Paesi membri,<sup>7</sup>

La PAC si rivolge a 12 milioni di agricoltori europei; interessa il 77% del territorio del UE; 15 miliardi di imprese agricole ed agro alimentari; 46 miliardi di posti di lavoro e 500 milioni di cittadini consumatori. Attraverso la PAC l'Unione Europea contribuisce alla tutela dell'ambiente, alla ricchezza e diversità del paesaggio rurale, alla salute e al benessere animale e alla sicurezza e qualità alimentare. A beneficiare della PAC non è solo l'agricoltura ma la società nel suo complesso. Le finalità della PAC sono indicate dall'articolo 39 TFUE e sono:"

- Incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come un impiego migliore dei fattori di produzione in particolare della manodopera;
- Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola grazie al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- Stabilizzare i mercati;
- Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- Assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori."<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. (Mipaaf - Politica Agricola Comune, s.d.)

<sup>6</sup> (Ibid.)

<sup>7</sup> (Ibid.)

<sup>8</sup> Cfr. (La politica agricola comune (PAC) e il trattato | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo, s.d.)

La PAC è articolata sui così detti due pilastri, il primo comprende il regime dei finanziamenti diretti e le Misure di mercato, il secondo le Misure di sostegno allo sviluppo rurale. Ciascun pilastro è finanziamento da un fondo diverso:

- Il primo pilastro si basa sul FEAGA che prevede finanziamenti annuali e non cofinanziati;
- Il secondo pilastro si basa sul FEASR che prevede finanziamenti pluriennali e cofinanziamenti a livello nazionale<sup>9</sup>.

Il secondo pilastro riguarda la politica di sviluppo rurale ed è finalizzata a mantenere la vitalità delle campagne tramite programmi di investimento, modernizzazione e sostegno a favore delle attività agricole e non nelle zone rurali.

La PAC è una politica dinamica che attraverso riforme successive è stata adattata alle nuove sfide poste dall'agricoltura europea. La nuova PAC copre il periodo compreso tra il 2014 e il 2020 focalizzandosi sui seguenti punti:

- L'eco sostenibilità attraverso l'introduzione di pratiche agricole sane, sotto il profilo ambientale (es. diversificazione delle colture) e mantenendo la ricchezza del paesaggio da un punto di vista ecologico;
- Una maggiore equità nella distribuzione del sostegno;
- Un sostegno al reddito più mirato agli agricoltori con maggiori difficoltà, ai giovani agricoltori, a chi opera in settori a basso reddito o chi vive in zone soggette a vincoli naturali.

L'importo totale della nuova PAC è di 408,31 miliardi di euro<sup>10</sup>.

## 1.2 LE BASI GIURIDICHE

### REGOLAMENTO UE 1303/2013

Il regolamento UE 1303/2013 entrato in vigore il 1° gennaio 2014, sancisce le norme, gli standard e i principi comuni per l'attuazione dei fondi SIE per il periodo 2014/2020<sup>11</sup>.

Gli obiettivi comuni dei fondi SIE, tra cui il FEASR, sono orientati a fornire sostegno per l'attuazione della strategia europea 2020 ovvero una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Il regolamento dunque dispone gli standard.

Il regolamento in particolare modo:"

- Definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi;

---

<sup>9</sup> (Ibid.)

<sup>10</sup>(Ibid.)

<sup>11</sup> (Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, s.d.)

- Stabilisce il principio di concentrazione tematica per garantire che gli investimenti siano concentrati su un numero limitato di Priorità chiave, in linea con la strategia Europa 2020;
- Pone l'accento sull'orientamento ai risultati;
- Viene stabilito un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, con obiettivi e target;
- Una riunione di revisione annuale ha luogo tra ciascun paese dell'UE e la Commissione Europea;
- Una verifica di efficacia dell'attuazione dei programmi a livello intermedio nel 2013 e una verifica finale a chiusura del periodo di programmazione;
- Introduce la "condizionalità" (prerequisiti volti a garantire che vengono attuate le Misure necessarie per fare un uso efficace dei finanziamenti dell'UE);
- Stabilisce l'assegnazione delle risorse per l'obiettivo di investimenti a favore della crescita e dell'occupazione tra tre categorie di regioni, secondo il rispettivo PIL pro capite: regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate."<sup>12</sup>

La Commissione ha adottato a tal merito un elenco di Regioni europee diviso in queste categorie. Le risorse dei fondi SIE verranno stanziare secondo criteri di ammissibilità che danno Priorità alle regioni meno sviluppate secondo il rispettivo PIL pro capite.

L'accesso ai fondi è subordinato alla sottoscrizione di un accordo di partenariato tra lo Stato membro e la commissione.

A seguito dell'epidemia da Covid19 il regolamento è stato modificato per concedere più flessibilità nell'impiego dei fondi e la proroga al 2025 per la chiusura dell'attuazione degli investimenti.

## **REGOLAMENTO 1305/2013**

Il regolamento 1305/2013 disciplina il funzionamento del fondo SIE più legato ai PSR, nonché secondo pilastro della PAC: il fondo FEASR. Il presente regolamento stabilisce in che modo il FEASR intende sviluppare il settore agricolo per il periodo 2014-2020 affinché sia:"

- Più equilibrato dal punto di vista geografico ed ambientale e attento alle problematiche del clima;
- Resiliente, competitivo ed innovativo;
- Stabilisce le norme che disciplinano il sostegno dell'UE per lo sviluppo rurale, finanziato dal FEASR;

---

<sup>12</sup> Cfr.(Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, s.d.)

- Delinea gli obiettivi del FEASR e il suo finanziamento, identificando sei Priorità per il finanziamento.”<sup>13</sup>

### 1.3 L'ACCORDO DI PARTENARIATO

L'accordo di partenariato è lo strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro dell'UE, il quadro strategico della programmazione nazionale.<sup>14</sup>

Con decisione del 29 ottobre 2014 la Commissione Europea ha approvato l'accordo di partenariato con l'Italia 2014-2020 che detta le linee di indirizzo strategico dei fondi SIE articolate in undici obiettivi tematici. “I Fondi inclusi nell'accordo di partenariato devono essere attuati mediante Programmi Operativi (PO) elaborati dagli Stati membri o da un'autorità da essi designata (es.PSR regionali). Ciascun programma definisce le priorità, gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei Fondi e il corrispondente cofinanziamento nazionale. I PO sono valutati ed approvati dalla Commissione Europea.”<sup>15</sup>

“Le risorse finanziarie complessive ammontano a 42 miliardi di euro a cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale. Nel caso del FEASR le risorse comunitarie pari a 10,4 miliardi di euro, grazie al cofinanziamento nazionale, determineranno una spesa pubblica di 20,8 miliardi.”<sup>16</sup>

L'accordo ha fissato un parziale riesame della strategia nazionale tenendo maggiormente conto dei fabbisogni di sviluppo delle aree rurali. Questa concentrazione nei confronti dello sviluppo del territorio da parte di un fondo agricolo germoglia dalla consapevolezza che la competitività del settore agricolo è strettamente congiunta alla tutela e allo sviluppo delle aree rurali in cui l'agricoltura trova la propria sede. L'accordo prevede una precisa strategia in termini di promozione di una agricoltura sostenibile, rispettosa dell'ambiente e che si pone come strumento di presidio del territorio.

### 1.4 FOCUS SUL FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE (FEASR)

Il FEASR è stato costituito con la riforma della PAC nel 2005 con lo scopo di agevolare la coordinazione della programmazione per lo sviluppo rurale. Infatti, il FEASR ha creato un sistema di programmazione unico per i programmi PSR sia che siano nazionali che regionali.

L'Italia come molti paesi dell'Unione ha optato per la programmazione regionale, creando quindi 23 PSR (province autonome incluse).

---

<sup>13</sup> Cfr. (Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, s.d.)

<sup>14</sup> («Accordo di Partenariato», s.d.)

<sup>15</sup> Cfr. (I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, s.d.)

<sup>16</sup> (www.ideafutura.com, s.d.)

È bene ricordare, come già detto in precedenza, che il FEASR<sup>17</sup>, è parte dei fondi SIE con cui condivide l'obiettivo di sostenere l'attuazione della strategia Europa 2020 per la crescita inclusiva e sostenibile e l'occupazione. In particolar modo il FEASR sviluppa sei Priorità che formano un framework comune per i programmi di sviluppo rurale, sia su base nazionale che su base regionale. Per essere approvati dalla commissione le programmazioni regionali devono essere efficaci per almeno quattro sulle sei Priorità.

Le Priorità sono:”

- **P1**- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- **P2**- potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e una gestione sostenibile delle foreste;
- **P3** - promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- **P4** - preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste;
- **P5** - incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO2 e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- **P6** - promuovere l'integrazione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.”<sup>18</sup>

La dotazione finanziaria ammonta complessivamente a circa 100 miliardi di euro per la programmazione 2014/2020 dei quali 10,43 miliardi assegnati all'Italia rendendo in nostro paese il secondo beneficiario dopo la Francia.

---

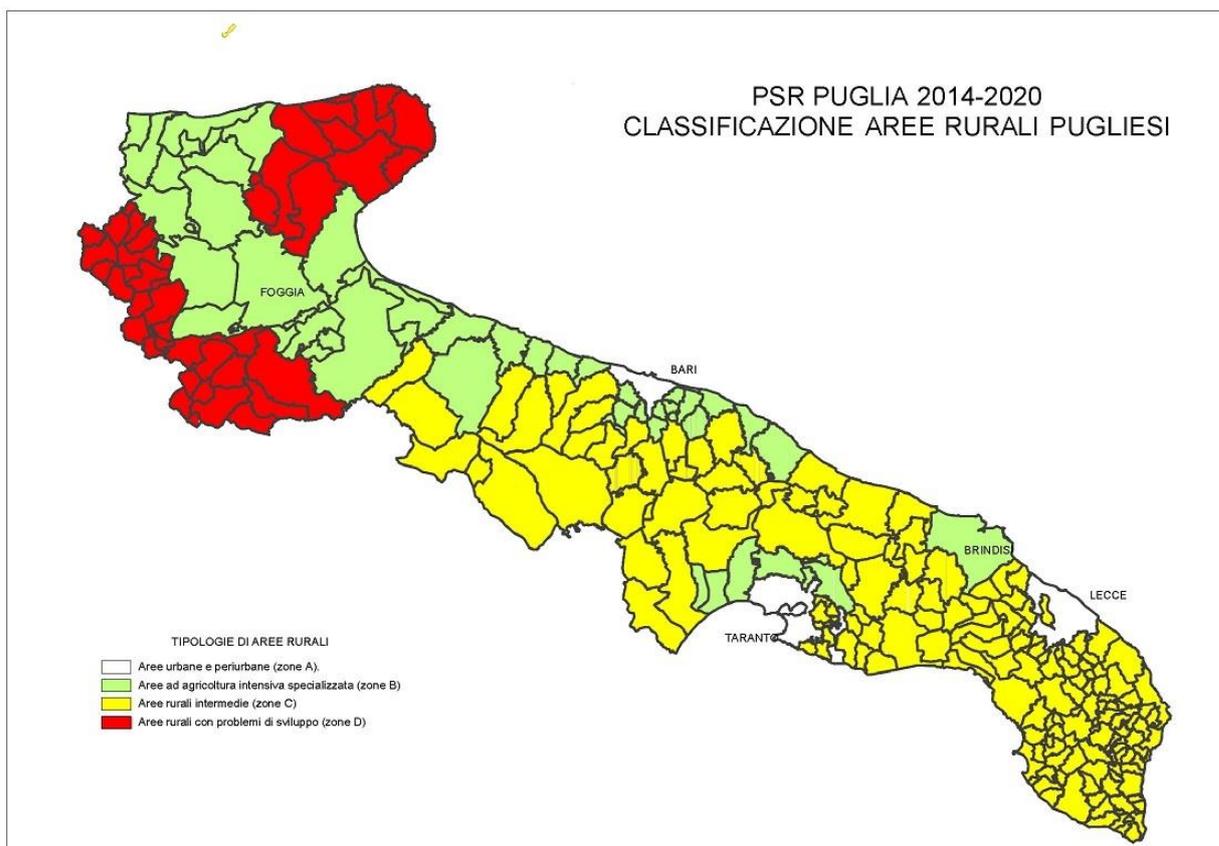
<sup>17</sup> (Glossario EC (FEASR), s.d.)

<sup>18</sup> Cfr.(Rural Development, s.d.)

## CAPITOLO 2: ANALISI DEI CONTESTI REGIONALI

### 2.1 Contesto macroeconomico (PUGLIA)

La Puglia ha un territorio che si estende per 1.954.090 ha, pari al 6,46% del territorio nazionale. E' composta da sei province e 258 comuni. La densità media della popolazione è di 209,26 abitanti/Kmq. Le aree rurali (B,C,D) si estendono su uno spazio pari al 97,1% della superficie regionale all'interno della quale risiede circa l'85,1% del numero complessivo dei residenti<sup>19</sup>.



Il territorio è in maggior parte pianeggiante e di bassa collina, con circoscritti rilievi montuosi. Il 70% dei comuni pugliesi si trova nelle zone di pianura, il 27% in quelle collinari e il 3% in quelle di montagna. L'83,2% del territorio è destinato ad uso agricolo, pari a circa 1.285.290 ettari. “Quasi il 51% del territorio agricolo è a seminativo, l'8% a prati e pascoli e il 41% a coltivazioni legnose. Nonostante il seminativo rappresenti la percentuale maggiore, il ruolo economicamente più importante è da attribuire alle colture permanenti (olive e vite)”<sup>20</sup>. Le zone urbanizzate occupano circa il 4,6% del territorio. La cittadinanza residente è di 4.050.072 persone con una lieve preponderanza delle donne. L'età media in Puglia è di 41,5 anni. L'economia pugliese ha registrato, in contro tendenza rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, una

<sup>19</sup> (PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., Capitolo 4.1)

<sup>20</sup>Cfr. (PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., Capitolo 4.1)

variazione positiva del PIL, grazie alla crescita delle esportazioni, per circa 2,7 milioni di euro. Il PIL pro capite rimane inferiore alla media nazionale con un valore di 16.3 mila euro nel 2014

La Puglia ha un tasso di disoccupazione pari al 15,7% contro il 10,7% italiano. Anche il tasso di disoccupazione giovanile pari al 45% è al di sopra della media nazionale (41,5%). È invece superiore alla media nazionale il numero degli occupati nell'agricoltura (8,9% contro il 3,7%).

“In Puglia si rileva come sia ancora molto contenuta la produzione di innovazioni applicabili e utilizzabili dagli imprenditori agricoli e anche come non sia diffusa fra gli imprenditori una consapevolezza sulla strategicità e importanza dell'introduzione di innovazioni nelle aziende. La capacità innovativa delle imprese pugliesi è infatti in ritardo rispetto alla media nazionale nonostante negli ultimi anni la Regione abbia incentrato le proprie politiche comunitarie di settore nella costruzione di una più efficace strategia del sistema innovativo. Il trasferimento delle innovazioni e delle conoscenze può svolgere un ruolo cruciale sull'adattamento dei processi produttivi ai cambiamenti climatici, alla protezione del suolo e alla prevenzione dei rischi naturali, alla razionalizzazione dell'uso dei concimi, dei fitofarmaci e dei fertilizzanti”<sup>21</sup>.

L'agricoltura pugliese si caratterizza per la varietà di situazioni produttive. In Puglia ci sono circa 272.000 aziende agricole con una superficie agricola utilizzata (SAU) di oltre 1,2 milioni di ha, pari al 21,1% del SAU del mezzogiorno e al 10% della SAU italiana e al 92% della SAT (superficie agricola totale) regionale. In Puglia lavorano nelle aziende agricole circa 110.000 persone ma è elevato il livello di senilizzazione degli imprenditori agricoli e di scarso ricambio generazionale. Vi è infatti un forte rischio di abbandono delle terre. L'associazionismo in agricoltura è importante a livello nazionale con il 7,1% di imprese cooperative, il 2,5% del fatturato, il 4,9% di occupati e il 17,2% di soci. Caratteristica delle aziende agricole pugliesi è la specializzazione; primeggiano le aziende dedite all'olivicoltura. Significativa è l'incidenza delle aziende vitivinicole e cerealicole.

L'agricoltura regionale è caratterizzata da una prevalenza delle coltivazioni erbacee (38%) e arboree (36%). L'allevamento occupa una quota assai limitata (9%).

Il coefficiente di boscosità regionale è decisamente basso (7,5%). La produttività dei boschi pugliesi è bassa a causa delle condizioni pedoclimatiche in cui i boschi si trovano a vegetare e per di più in zone impervie e sui terreni più poveri.

Di rilievo in Puglia è il fenomeno dell'associazionismo in agricoltura: il 72% delle imprese cooperative presenti in Puglia appartiene al comparto ortofrutticolo, olivicolo e dei servizi.

Per gli scambi con l'estero il sistema agroalimentare pugliese mostra una propensione sia all'esportazione che all'importazione. I principali prodotti esportati sono uva da tavola, conserve di pomodoro

---

<sup>21</sup>Cfr (Ibid.)

e pelati, pasta alimentare, ortaggi freschi; tra i prodotti importati ci sono il frumento duro, altri olii e grassi, olio d'oliva<sup>22</sup>.

Le principali filiere agroalimentari sono la filiera vitivinicola, la filiera olivicolo-olearia e la filiera ortofrutticola. La Puglia è la seconda Regione italiana per superficie investita a vite e la terza per produzione di vino. L'olivicoltura è uno dei comparti più importanti dell'economia pugliese e vanta il primato nazionale per la produzione di olio d'oliva. Negli ultimi anni l'olivicoltura regionale è stata interessata dalla drammatica diffusione della Xylella fastidiosa di entità tale da determinare la dichiarazione di stato di calamità naturale. Altro settore chiave è il comparto ortofrutticolo: grazie al clima e al buon livello di specializzazione produttiva la Puglia è una realtà di riferimento nel panorama ortofrutticolo

Annualmente in Puglia si consumano circa 1.500 milioni di metri cubi di acqua proveniente per il 55% da falde regionali e per circa il 40% dalle regioni limitrofe (Basilicata, Campania e Molise) La Regione si trova periodicamente a fronteggiare annate di siccità la cui durata e frequenza hanno raggiunto negli ultimi anni dimensioni e durata preoccupanti. La gestione razionale delle risorse idriche in agricoltura è di particolare importanza in una Regione in cui l'agricoltura assorbe circa il 55% della risorsa idrica totale<sup>23</sup>.

## **2.2 CONTESTO MACROECONOMICO (MOLISE)**

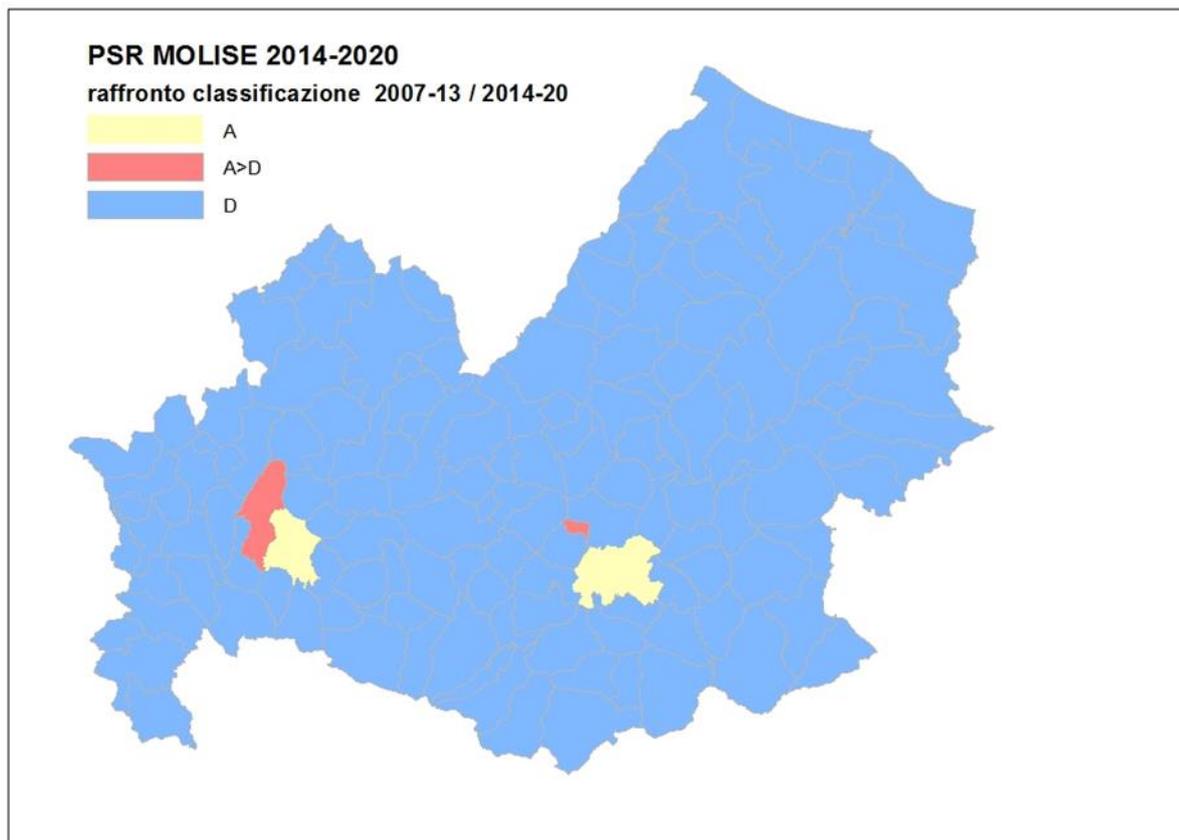
### **IL MOLISE**

Il Molise è una Regione in transizione che si estende su una superficie di 4.461 km<sup>2</sup> il cui territorio è classificato come rurale con ritardo di sviluppo (D) fatta eccezione dei centri urbani di Campobasso, Termoli e Isernia. Vi è abbondanza di corsi d'acqua tanto da soddisfare le esigenze idriche anche delle regioni limitrofe Campania, Abruzzo e Puglia. “L'agricoltura utilizza circa il 60% del territorio con sistemi agricoli poco impattanti e ad alto valore naturalistico. Grande importanza hanno i comparti zootecnico, cerealicolo, ortofrutticolo, vitivinicolo, olivicolo e i settori alimentari (pastifici, caseifici, macellazione e lavorazione di

---

<sup>22</sup> (PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., pag. 120)

<sup>23</sup> (PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., pag. 131)



La popolazione residente è di circa 319.101 abitanti distribuiti in 136 comuni ed è pari allo 0,52% della popolazione nazionale. La densità abitativa è molto al di sotto della media nazionale che è di 198 ab/Kmq. Nel 2012 era infatti di 70,6 ab/Kmq, con una concentrazione pari al 30% nei centri di Campobasso, Termoli e Isernia e solo 36,2% vive nei centri rurali<sup>25</sup>. In queste zone la densità abitativa scende al 49,1 ab/Kmq. Negli ultimi 15 anni abbiamo pertanto assistito ad un fenomeno di polarizzazione verso i tre centri più grandi e una costante riduzione della popolazione residente nei comuni più piccoli. All'ultimo censimento è risultato che il Molise ha perso il 2,2% della popolazione, circa 7.000 persone; lo spostamento ha interessato principalmente i comuni montani e collinari interni in favore dei comuni della collina litoranea. La popolazione del Molise è inoltre caratterizzata da un progressivo invecchiamento; dal 2002 al 2012 la quota al di sopra dei 64 anni è aumentata di un punto percentuale, passando al 22% mentre la quota al di sotto dei 15 anni è diminuita di quasi due punti percentuali.<sup>26</sup>

Nel 2013 risulta aumentato il tasso di disoccupazione che ha raggiunto il 15,7% interessando soprattutto la componente maschile e giovanile con il 41,8% della popolazione tra i 15/24 anni. Questo valore è molto distante dalla media nazionale (32,7%) ed europea (22,1%). Al fenomeno della disoccupazione va aggiunto il

<sup>24</sup>Cfr. (PSR Regione Molise V.8.3, s.d., pag. 26)

<sup>25</sup> (PSR Regione Molise V.8.3, s.d., pag. 64)

<sup>26</sup> Cfr (Ibid.)

ricorso sempre più frequente a forme di lavoro “autonomo”. Preoccupa poi il dato relativo al tasso di povertà totale, pari al 33,6%. Altra criticità che in Molise è più grave rispetto alle medie nazionali è la minore partecipazione al lavoro della componente femminile; solo il 39,2% delle donne tra i 15 e i 64 anni ha una occupazione contro il 62,1% degli uomini. Vi è però un dato molto interessante e cioè che rispetto a settori fortemente in crisi come industria, edilizia o servizi, l’agricoltura ha un aumento in controtendenza. Questo è dovuto sicuramente all’azione della programmazione 2007 – 2013 che ha consentito la creazione di nuove imprese e pertanto di nuovi posti di lavoro<sup>27</sup>.

Il PIL del Molise è pari a 6.393 miliardi di euro con un valore pro-capite di 20.300 euro, inferiore a quello nazionale (pari a 25.700 euro ma superiore a quello dell’Italia meridionale, pari a 17.416). Il PIL ha un andamento negativo, facendo registrare per il biennio 2010 – 2012 il peggiore risultato d’Italia con un -6%. Altro dato negativo è legato alla produttività del lavoro, fortemente ridottasi negli ultimi tre anni e che ha portato il Molise ad essere fanalino di coda in Italia. Il PIL del Molise vede una forte incidenza del settore primario con il 9,2% a fronte del 3,8% nazionale e del 5,2% europeo. La produttività del settore primario supera la media europea di quasi 3.000 euro ma resta al di sotto della media nazionale. La produttività della sola agricoltura è al di sotto della media del mezzogiorno. Nel periodo 2007 – 2013, tuttavia, grazie all’azione del PSR, tale produttività ha avuto un costante aumento. Il Molise, tuttavia, è la Regione italiana che destina la minore percentuale del PIL regionale alla ricerca e allo sviluppo.

La SAT del Molise è pari a 252.322 ettari; di questo viene utilizzata solo una superficie di 197.520 ettari, pari al 78,3% del totale, con una forte riduzione dovuta all’abbandono della agricoltura e ad un costante processo di erosione della superficie agricola. Il patrimonio zootecnico, comprese le aziende con allevamenti, hanno subito una consistente riduzione pari al -57% per le aziende, al -19% per i bovini da latte e al -22% per gli ovicaprini. Questo comparto è vitale per l’economia della Regione, riguardando il settore della trasformazione casearia di qualità. Il fenomeno dell’abbandono dell’agricoltura si sta contrastando e ancora si dovrà contrastare con azioni mirate al miglioramento delle condizioni di vita ed economiche degli agricoltori. Rispetto alla media nazionale in Molise la SAU vede una netta prevalenza di seminati (72%); seguono i prati permanenti, i pascoli (16%) e le coltivazioni legnose (11%). Le aziende agricole hanno registrato negli anni una forte contrazione, registrata prevalentemente nelle aree montane. La dimensione fisica media delle aziende agricole molisane è di 7,5 ha, in linea pertanto con la media nazionale (7,9 ha). La dimensione economica media espressa in SO è molto limitata, di poco superiore ai 16 mila euro per azienda rispetto alla media nazionale di 30 mila euro e di quella europea superiore ai 25 mila euro. Questo dato deve poi tenere conto che vi rientra una limitata percentuale, solo il 3% di aziende con SO 100.00 euro, contro il 6% del dato nazionale.

---

<sup>27</sup> (PSR Regione Molise V.8.3, s.d., Capitolo 4.1)

La quantità di aziende molisane con un SO minore di 8.000 euro è pari al 75% contro il 65% a livello nazionale. La criticità delle piccole dimensioni manifesta il bisogno di interventi finalizzati ad aggregare le aziende.

“Al 2010 in Molise esistevano oltre 190 aziende certificate, 310 localizzate prevalentemente nelle aree di collina, con una dimensione economica superiore ai 4.000 euro, con oltre il 25% del totale posizionate in fascia economica superiore ai 50.000 euro. Le aziende BIO certificate sono prevalentemente oliveti, cerealicole e frutticole. L'agricoltura biologica rappresenta l'unica e vera opportunità per mitigare gli svantaggi naturali e creare un reddito per l'agricoltore derivante, nel breve periodo, principalmente dagli aiuti pubblici e nel lungo da mercati nuovi e maggiormente remunerativi.”<sup>28</sup>

Le principali filiere regionali sono quella avicola, con una produzione annua di circa 6 milioni di polli che attestano il Molise al settimo posto nazionale, la filiera lattiero casearia che conta circa 1.700 aziende. Nel settore agricolo le principali filiere sono:

1. La filiera cerealicola con 2 differenti tipologie di aziende: grandi aziende di livello nazionale (come i pastifici) e piccoli o piccolissimi artigiani che producono pane e prodotti da forno;
2. La filiera vitivinicola che conta oltre 6.000 aziende di piccole dimensioni;
3. La filiera ortofrutticola che conta circa 1.000 aziende con produzione ortiva, specializzate prevalentemente nella produzione di pomodori e insalate, e produzioni frutticole, specializzate a loro volta nella produzione di pere e pesche.

### **2.3 COMPARAZIONE DEI CONTESTI REGIONALI (TABELLE, ANALISI E COMMENTO)**

Il primo punto da considerare circa il contesto macroeconomico regionale è la differenza di classificazione di classificazione<sup>29</sup> che l'UE ha assegnato alle due regioni. Infatti, è opportuno notare che se da una parte la Puglia pur essendo classificata come Regione meno sviluppata, ha un territorio rurale fondamentalmente considerato intermedio o specializzato (aree C-B) e una minor parte di aree con problemi di sviluppo (D). dall'altra il Molise è considerato come Regione in transizione nonostante quasi la totalità della superficie regionale sia caratterizzata da aree con problemi di sviluppo (D). Questa contraddizione si può meglio spiegare considerando il criterio per il quale vengono classificate le regioni dall'UE ovvero il rapporto tra il PIL pro capite europeo (UE-27)<sup>30</sup> e il PIL pro capite regionale. Infatti, mentre la Puglia nel 2014 registrava un PIL pro capite di 16.3 mila euro, quello del Molise si attestava a 20.3 mila euro. Questo dato unito alla netta disparità in termini di popolazione (319.101 del Molise a fronte dei 4,051 milioni della Puglia) rende imprecisa e sbilanciata la classificazione della Commissione Europea che come nel caso in analisi può svantaggiare le regioni caratterizzate da aree rurali con problemi di sviluppo più estese o la cui

---

<sup>28</sup> Cfr. (PSR Regione Molise V.8.3, s.d Pag. 77.)

<sup>29</sup> (Giuseppe Albanese, Guido de Blasio, s.d.)

<sup>30</sup> (PIL pro capite, consumi pro capite e indici dei livelli dei prezzi - Statistics Explained, s.d.)

popolazione sta subendo una forte contrazione nonostante il relativo incremento del PIL pro capite. Dal momento che la classificazione è un fattore determinante per lo stanziamento di “bonus “finanziari (le regioni meno sviluppate ricevono fondi extra) sarebbe opportuno diversificarne i parametri al fine di renderla più equa e approfondita.

Le due regioni condividono sostanzialmente le stesse problematiche sul fronte dell'occupazione. Entrambe le regioni, infatti, al principio della programmazione si trovavano ad affrontare una quota di disoccupazione di poco superiore al 15% con un notevolissimo picco di oltre il 40% per la disoccupazione giovanile (15-24 anni) tuttavia l'occupazione nel settore primario risulta superiore alla media nazionale ed europea. Puglia e Molise sono storicamente regioni con una forte vocazione agricola infatti, il valore aggiunto (VA) prodotto dall' agricoltura di entrambe le regioni è sopra la media nazionale (3,8%) 9,2% per il Molise e 4,5% per la Puglia eppure l'agricoltura molisana soffre particolarmente il decremento anagrafico che è causa, oltretutto, dell'abbandono dei campi e del conseguente depauperamento del suolo. Il fenomeno dell'abbandono dell'agricoltura è più limitato seppur presente in Puglia dove la superficie agricola utilizzata (SAU) arriva al 92% della superficie agricola totale a fronte del Molise ove la SAU è solamente il 78% del totale. Il tessuto produttivo agricolo è formato, in entrambe le regioni, principalmente da piccole aziende spesso a conduzione familiare mentre, il fenomeno dell'associazionismo agricolo è limitato rispetto alle regioni del centro- nord (es: Emilia-Romagna) sebbene in Puglia il dato sia in crescita con il 7% di imprese cooperative sul totale delle aziende agricole del territorio.

Importanti sono i legami che queste regioni contigue hanno in agricoltura in termini infrastrutturali, storici e produttivi. L' interconnessione economica tra Puglia e Molise trova le sue radici in antichissime, in alcuni casi millenarie, pratiche rurali come ad esempio la “transumanza” (recentemente divenuta patrimonio immateriale dell' UNESCO) ovvero la migrazione stagionale del bestiame e degli allevatori verso i freschi pascoli montani del Molise in estate e le più temperate pianure del tavoliere delle Puglie i cui caratteristici “tratturi” ovvero le vie formatesi nel tempo dal passaggio delle greggi sono oggi un' apprezzata meta del turismo rurale. Altro elemento di profonda connessione è il bene senza il quale non sarebbe possibile la vita e al contempo l'agricoltura, ovvero, l'acqua. L' acquedotto pugliese, straordinaria opera infrastrutturale poco più che centenaria senza la quale la prosperità agricola pugliese sarebbe inimmaginabile dal momento che la morfologia del territorio ha reso la Puglia la Regione più “assetata” della penisola. Il Molise contribuisce sensibilmente all' approvvigionamento idrico della Regione contigua fornendo l'acqua necessaria ai fabbisogni della provincia di Foggia. Legami si riscontrano anche nell' analisi della produzione agricola delle due regioni, di seguito sono messi a confronto i dati più recenti sulla superficie, produzione e valore dei cinque maggiori prodotti agricoli.

TABELLA DI RAFFRONTO DELLE CINQUE MAGGIORI PRODUZIONI PER SUPERFICIE E PRODUZIONE ESPRESSO IN ETTARI E TONNELLATE

	PUGLIA		MOLISE	
	SUPERFICIE	PRODUZIONE	SUPERFICIE	PRODUZIONE
1	OLIVE 383.650	573.860	FRUMENTO DURO 60.000	207.000
2	FRUMENTO DURO 345.500	990.100	OLIVE 14.335	1700
3	UVA DA VINO 87.609	1.484.075	UVA DA VINO 5.535	67.015
4	UVA DA TAVOLA 24.640	634.150	FRUMENTO TENERO 3.600	13.460
5	CILIEGIO 18.609	43.194	GIRASOLE 1.580	2.828

(tabella elaborata a partire dai dati del crea)<sup>31</sup>

<sup>31</sup> (Annuario dell' Agricoltura Italiana (crea), s.d., Capitolo A6)

Il primo dati che emerge comparando le principali coltivazioni regionali è la preminenza in entrambe le regioni di colture caratteristiche del territorio mediterraneo; che rappresentano la spina dorsale dell'attività agricola afferenti al comparto cerealicolo, vitivinicolo e olivicolo-oleario. è opportuno però, considerare come il la somma complessiva delle superfici agricole coltivate differisca tra le regioni per il tipo di coltivazione (ovvero erbacee o arboree) dove la Puglia presenta una maggior presenza di coltivazioni arboree (olivo, vite ,ciliegio, mandorlo) contrariamente al Molise dove è nettamente maggiore il tasso di superficie coltivata a seminativo (frumento, girasole, paglie) interessante notare altresì la scarsa resa che presenta il Molise nella produzione olivicola rispetto alla vicina Puglia.

TABELLA DI RAFFRONTO DELLE CINQUE MAGGIORI PRODUZIONI PER QUANTITA' ESSPRESSA IN MIGLIAIA DI TONNELLATE E VALORE ESPRESSO IN MIGLIAIA DI EURO

	PUGLIA		MOLISE	
	QUANTITA'	VALORE	QUANTITA'	VALORE
1	VINO 5557,0 (hl) 2	600.830	LATTE DI VACCA E BUFALA 9711,12 hl	33.637
2	LATTE DI VACCA E BUFALA 3002,0 hl	112.109	FRUMENTO DURO 207,0	62.698
3	POMODORI 1670,5	153,388	PAGLIE 172,2	3.902
4	FRUMENTO DURO 948,3	271.199	UOVA 83,0(milioni di pezzi)	8.765

5	PAGLIE	2732	VINO	7.249
	806,5		61,0 (hl)2	

(tabella elaborata a partire dai dati del Crea)<sup>32</sup>

I principali dati che emergono con il confronto di cui sopra sono relativi alle filiere e ai comparti agricoli più produttivi delle due regioni. Dall'osservazione emerge chiaramente come nonostante le regioni presentino caratteristiche territoriali comuni le maggiori produzioni divergono su alcuni punti. Infatti, l'agricoltura molisana vede una grande presenza del comparto zootecnico in particolar modo dell'allevamento bovino e avicolo. Questo comparto è vitale per il Molise in confronto alla Puglia dove ricopre un ruolo più limitato. La filiera cerealicola è solida in ambedue le regioni dove oltre alla grande produzione di materiale grezzo sono presenti numerose industrie di trasformazione e lavorazione (molini, pastifici, biscottifici) allo stesso modo lo è la filiera vitivinicola, punto chiave dell'economia pugliese, pur sempre rilevante per quella molisana. Grande importanza assumono anche le filiere orticole come in Puglia quella dei pomodori che si connette con le numerose industrie di trasformazione presenti sul territorio in particolar modo i conservifici. In conclusione, è interessante notare come nonostante la Puglia sia la prima Regione per produzione di olio d'oliva in questa classifica, che utilizza valori i assoluti dei prodotti, non compaiano i prodotti della filiera olivicola dal momento che le produzioni assolute sono numericamente inferiori ad altre produzioni; oltretutto quest'ultima filiera rimane una delle più importanti per l'agricoltura pugliese.

TABELLA DI RAFFRONTO DELLE CINQUE MAGGIORI PRODUZIONI PER **VALORE** ESPRESSA IN MIGLIAIA DI EURO

	PUGLIA		MOLISE	
	VALORE	QUANTITA'	VALORE	QUANTITA'
1	VINO 600.830	5557,0 (hl)2	POLLAME 90.209	54
	UVA DA TAVOLA	612,3	FRUMENTO DURO	207,0

<sup>32</sup> (Annuario dell'Agricoltura Italiana (crea), s.d., Capitolo A6)

2	405.333		62.698	
3	UVA CONFERITA E VENDUTA 249.310	595,5	FINOCCHI 33.747	19,6
4	FRUMENTO DURO 271,199	948,3	LATTE DI VACCA E BUFALA 33.637	941,0 hl
5	FINOCCHI 217,151	127,3	BOVINI 24.972	10,0

(tabella elaborata a partire dai dati del Crea)<sup>33</sup>

<sup>33</sup> (Annuario dell' Agricoltura Italiana (crea), s.d., pag. A6)

## CAPITOLO 3 ANALISI COMPARATIVA DELL' EFFICACIA DELLA PROGRAMMAZIONE

### 3.1 NOTA METODOLOGICA

L' approccio metodologico seguito per seguente analisi circa l'efficacia dell'allocazione delle risorse finanziarie è di tipo comparativo. Il metodo consiste nell' utilizzare due parametri costanti per ambedue le regioni ovvero Priorità e Misure, che costituiscono quindi un “*framework*” comune impostato dall' UE; una variabile dipendente dalle regioni, nello specifico i fabbisogni regionali che vengono valutati dalle regioni durante la fase preliminare della programmazione e che sono correlati alle Priorità del FEASR. Al fine di trovare la variabile indipendente della programmazione dei PSR ovvero la scelta politica i dati sono stati incrociati mediante tabelle. La prima coppia di tabelle è necessaria per comprendere e comparare l'indirizzo strategico che le regioni hanno delineato in fase di programmazione, si sono confrontati i fabbisogni con le Priorità. Senza questo passaggio non sarebbe possibile valutare l'allocazione finanziaria. Dopo aver tracciato e comparato gli obiettivi si è proceduto a compilare una seconda coppia di tabelle che consente, mettendo in relazione le Misure (costante attuativa del PSR) e le Priorità, di valutare e comparare l'efficacia rispetto agli obiettivi delle due regioni. In fine l'ultima tabella fornisce una comparazione economica delle Misure adottate dalle regioni con una analisi ponderata dell' allocazione finanziaria di ciascuna Misura sul totale di spesa dei rispettivi PSR.

#### 3.1a legenda della terminologia utilizzata nel lavoro

##### *Priorità e Focus area*

Come visto in precedenza, “l'architettura portante dei PSR è impostata sulle sei Priorità d'intervento del FEASR; in questo modo è stata introdotta maggiore flessibilità nella programmazione con la possibilità di allocare liberamente le Misure in più di una Priorità”<sup>34</sup>. Tale flessibilità dà anche la possibilità di introdurre ulteriori Priorità maggiormente corrispondenti a specifici fabbisogni territoriali. Le 6 Priorità si articolano a loro volta in 18 focus area (FA) (aree di intervento) che rappresentano i veri pilastri su cui poggiare la strategia dei PSR; a ciascun focus area infatti è assegnato un obiettivo specifico che dovrà essere raggiunto a fine programmazione e che viene monitorato dalla Commissione Europea. Le Priorità e le rispettive FA sono elencate di seguito:

“P1: Promuovere Il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali:

- 1A ) Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali.

---

<sup>34</sup> (Nuovi Psr, più flessibilità e target mirati, s.d.)

- 1B ) Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali.
- 1C ) Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale

P2: Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste:

- 2A ) Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento del mercato nonché la diversificazione delle attività.
- 2B ) Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e in particolare, il ricambio generazionale.

P3: Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo:

- 3A ) Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali.
- 3B ) Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali.

P4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura:

- 4A ) Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad vincoli specifici, nell'agricoltura ad altro valore naturalistico, nonché l'assetto paesaggistico dell'Europa.
- 4B ) Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi.
- 4C ) Prevenzione dell'erosione dei suoli è migliore gestione degli stessi.

P5: Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il paesaggio a un'economia a base di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale:

- 5A ) Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nel l'agricoltura
- 5B ) Rendere più efficiente l'uso dell'energia nel l'agricoltura e nell'industria alimentare
- 5C ) Favorire approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sostenibili, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia
- 5D ) Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte in agricoltura

- 5E) Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale

P6: Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali:

- 6A ) Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione
- 6B ) Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali
- 6C ) Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali"<sup>35</sup>

Le Misure sono la componente operativa della politica di sviluppo rurale. Attraverso le Misure le regioni soddisfano i fabbisogni di intervento precedentemente individuati. Le 19 Misure contenute nella programmazione 2014/2020 formano un framework unico (una costante) regolato dagli articoli presenti nel primo capo del titolo terzo del reg.1305/2013.

MISURE<sup>36</sup>:

M 01 -Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione (Articolo 14)

M 02 - Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole (articolo 15)

M 03 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (articolo 16)

M 04 - Investimenti in immobilizzazioni materiali (Articolo 17)

M 05 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzioni di adeguate Misure di prevenzione (Articolo 18)

M 06 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (Articolo 19)

M 07 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (Articolo 20)

M 08 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (Articoli da 21 a 26)

M 09 - Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori (articolo 27)

<sup>35</sup> (PANEVA, 2017)

<sup>36</sup> ADDIN ZOTERO\_ITEM CSL\_CITATION {"citationID":"dWtT5wOA","properties":{"formattedCitation":"{{i}}PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., Capitolo 4.2)","plainCitation":"(PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., Capitolo 4.2)","noteIndex":36},"citationItems":[{"id":15,"uris":["http://zotero.org/users/local/D7XdSOMR/items/R26IG92T"],"uri":["http://zotero.org/users/local/D7XdSOMR/items/R26IG92T"],"itemData":{"id":15,"type":"article","title":"PSR Regione Puglia V.9.1","URL":"https://psr.regione.puglia.it/documents/33128/124411/Programma+di+Sviluppo+Rurale+%28PSR%29+Regione+Puglia+2014-2020+versione+9.1.pdf/fbbf8baa-e59f-c6db-7b73-3f4e67177619?version=1.0&t=1576772473332","accessed":{"date-parts":["2020",9,25]}},"locator":"4.2","label":"chapter"},"schema":"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} (PSR Regione Puglia V.9.1, s.d., Capitolo 4.2) La legenda delle misure è stata tratta dalla sinossi delle programmazioni nazionali.

M 10 - Pagamenti agro-climatico ambientali (art. 28)

M 11 - Agricoltura biologica (art. 29)

M 12 - Indennità Aree Natura 2000

M 13 - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (art. 31)

M 14 - Benessere degli animali

M 15 Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta

M 16 - Cooperazione (Articolo 35)

M 17 - Gestione del rischio (artt. 36-39 Reg. UE 1305/2013)

M 19 - Sostegno allo sviluppo locale LEADER - (SLTP - sviluppo locale di tipo partecipativo) - (art. 35)

M 20 - Assistenza tecnica

### 3.2 Analisi Comparata Dei Fabbisogni Delle Regioni In Relazione Alle Priorita' Comuni

PSR PUGLIA 2014/2020

Titolo (o riferimento) dell'esigenza	P1			P2		P3		P4			P5					P6		
	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
01 Coordinamento e governance attori Sistema Conoscenza in Agricoltura	X																	
02 Offerta conoscenza tecnologica adeguata al contesto produttivo pugliese	X																	
03 Disponibilità e fruibilità delle conoscenze scientifiche e innovazioni	X																	
04 Giovani imprenditori che realizzano processo di miglioramento aziendale a forte carattere innovativo	X																	
05 Livello di collaborazione e integrazione tra imprese agricole, agroalimentari, forestali e sistema della ricerca		X																

06 Esperti in grado di far incontrare domanda/offerta innovazione, favorire dialogo attori, agevolare trasferimento tecnologico			X															
07 Formazione continua e processi di integrazione tra attività di formazione e consulenza			X															
08 Crescita quantitativa e miglioramento qualitativo di infrastrutture e servizi alle imprese (produzioni qualità)				X														
09 Processi di ammodernamento con diversificazione di attività e di prodotti e miglioramento tecniche produzione/allevamento				X														
10 Contrasto al fenomeno della frammentazione aziendale e conseguente indebolimento strutturale delle aziende agricole				X														
11 Progetti innovativi d'impresa ideati da neoimprenditori agricoli, adeguatamente formati e supportati nello start up					X													
12 Internazionalizzazione filiere agroalimentari (produzioni alta qualità) e miglioramento posizionamento nei mercati nazionali						X												
13 Aggregazione imprese in strutture con capacità e strumenti gestionali per migliorare organizzazione produzione commercio							X											
14 Creazione e consolidamento filiere corte e loro circuiti e reti								X										
15 Miglioramento della qualità e qualificazione prodotti agricoli e alimentari									X									
16 Diffusione strumenti assicurativi in agricoltura, gestione rischio, prevenzione																		
17 Contrastare le difficoltà per accesso al credito delle aziende agricole										X								

18 Sostegno diversità specie autoctone vegetali, animali forestali, produzione biologica e sistemi certificazione biodiversità									X										
19 Creazione reti di soggetti per incrementare le conoscenze disponibili in tema di biodiversità agro-forestale e animale									X										
20 Individuazione e tutela dei paesaggi rurali storici e i loro elementi per costruire un futuro socio/economico sostenibile									X										
21 Razionalizzazione uso acque monitorando clima e livelli idrici migliorando utilizzabilità										X									
22 Diffusione pratiche razionalizzazione uso input, con riferimento utilizzo tecniche agricoltura biologica e integrata										X									
23 Difesa idrogeologica mediante gestione selvicolturale delle aree boscate e interventi di sistemazione idraulico-forestale											X								
24 Diffusione tecniche coltivazione rispettose del suolo, per attivare processi di immagazzinamento del carbonio nel terreno											X								
25 Ammodernamento attrezzature e tecniche irrigue e riconversione produttiva verso specie o cultivar a ridotto fabbisogno idrico												X							
26 Incentivazione azioni virtuose di risparmio energetico e utilizzo fonti energia rinnovabili													X						
27 Incremento produzione e consumo in loco energia prodotta, per promuovere autosufficienza energetica impianti di produzione														X					
28 Diffusione tecniche coltivazione, allevamento, trasformazione e gestione boschi per ridurre emissione gas serra e ammoniacale															X				



continua																		
06. Fabb. 6 – Favorire metodi di produzione e di allevamento a basso utilizzo di input chimici		X	X		X	X		X	X	X				X				
07. Fabb. 7 – Promuovere i sistemi di produzione ed allevamento biologici	X	X		X		X		X	X	X								
08. Fabb. 8 – Promuovere una gestione sostenibile dei sistemi forestali								X	X	X					X			
09. Fabb. 9 - Promuovere una gestione della biodiversità attraverso le pratiche agricole								X	X	X					X			
10. Fabb. 10 – Sistema agricolo più autonomo dalle tendenze e dai mercati globali	X			X		X		X	X	X	X	X	X	X				X
11. Fabb. 11 – Incoraggiare dinamiche collettive tra le aziende agricole e nel territorio						X		X	X	X						X	X	X
12. Fabb. 12 - Sviluppare i mercati locali, le filiere corte e favorire la diversificazione aziendale						X										X	X	X
13 Fabb. 13 - Riduzione dei consumi energetici	X			X		X					X	X	X	X			X	
14. Fabb.14 - Migliorare i sistemi di gestione collettiva delle risorse naturali e della risorsa idrica								X	X	X								
15. Fabb. 15 – Rafforzare gli strumenti di governance e di innovazione del territorio	X	X							X								X	X
16. Fabb. 16 - Utilizzo di nuove tecnologie d'informazione	X					X											X	X

(Tabella elaborata a partire dai dati del PSR Molise versione 8.3 12/06/2020 )<sup>38</sup>

Dalla lettura della tabella sopra riportata emerge che l'intersezione delle Priorità/FA con i fabbisogni regionali fa emergere alcune notevoli differenze tra le programmazioni.

In primo luogo, ci si sofferma sulla morfologia della scelta delle Priorità rispetto ai fabbisogni rilevati nelle analisi SWOT dei PSR oggetto di studio.

L'amministrazione Pugliese ha optato per una struttura molto puntuale, schematica ed estesa, interpolando per ciascuna *focus area* almeno un fabbisogno, (in genere uno ad uno, raramente uno a n fino a massimo di quattro) e di fatto coprendo tutte le Priorità/FA.

<sup>38</sup> (PSR Regione Molise V.8.3, s.d., Capitolo 4.2)

Di contro, sebbene il Molise abbia optato per una struttura più sistemica - rilevando solo sedici fabbisogni (quasi la metà dei fabbisogni rilevati dalla Puglia) – non ha ritenuto utile utilizzare tutte le 18 FA (ricomprese nelle sei Priorità).

Inoltre, emerge che, nonostante le due Regioni esprimano una numerosità di fabbisogni differenti ed una modalità di intersecazione opposta, di fatto entrambe concentrano la loro azione sulle medesime Priorità ed ambiti di intervento; nello specifico la Puglia individua sette fabbisogni soddisfacibili attraverso le due Priorità P1 e P4, il Molise individua ben 11 fabbisogni riconducibili alla Priorità 4 mentre 10 per la Priorità 1, inoltre il Molise evidenzia il soddisfacimento di altrettanti 11 fabbisogni dalla Priorità 6.

Gli ambiti maggiormente d'interesse sono 1A e 3A per la Puglia e 4a, 4b e 4c per il Molise; evidente risulta il numero di interpolazione ricadenti anche nella Priorità 5 per quanto riguarda il Molise sebbene, come si dimostrerà più avanti questa pare non abbia una Misura attivata.

In secondo luogo, risulta evidente che, quantunque l'impostazione data dalle due Regioni per la correlazione della variabile (fabbisogni) e la costante (Priorità/FA) sia molto diversa, la conversione dei rispettivi fabbisogni in Priorità e FA evidenzia una sostanziale omogeneità della scelta operata dalle amministrazioni regionali, riguardo gli obiettivi prefissati.

È dunque immaginabile che le due Regioni stiano attuando Misure similari per risolvere le rispettive esigenze. La prossima coppia di tabelle ha lo scopo di schematizzare e dare una risposta a questa domanda.

### 3.3 Analisi Comparata Dell' Efficacia Dei Psr Rispetto Agli Obiettivi Prefissati

Mutuando la metodologia di graduazione applicata per la verifica delle interrelazioni fabbisogni – Priorità/Focus area, in base alle cui risultanze è stata analizzata la strategia di programmazione delle Regioni (ovvero quanti fabbisogni venivano soddisfatti attraverso gli ambiti di intervento individuati dalla Commissione Europea), in questa fase si procederà con la verifica della coerenza tra fabbisogni rilevati e strumenti adottati per il soddisfacimento degli stessi: Misure.

Tale analisi comparativa parte dalla valutazione della matrice P/Fa vs Misure.

#### PUGLIA

P	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7**	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M17	M19	M20
P1a	X	X														X			
P1b																X			
P1c	X																		
P2a				X		X		X								X			
P2b	X			X		X													
P3a		X	X	X					X							X			
P3b					X														
P4a*				X				X		X	X	X	X						
P4b*				X				X		X	X	X	X						
P4c*				X				X		X	X	X	X						
P5a				X												X			
P5b																X			
P5c				X															
P5d																			
P5e								X								X			
P6a																			
P6b																		X	
P6c							X												

(tabella elaborata a partire dai dati del PSR versione 9.1 18/12/2019)

(\* La Priorità 4 è trasversale, la Regione ha considerato le FA come interconnesse)

(\*\*) la Misura 7 non è stata pienamente attivata dalla Regione perché si è ritenuto di lasciare la titolarità dell'intervento ai GAL

## MOLISE

P/FA	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M17	M19	M20
P1a	X	X														X			
P1b																X			
P1c																			
P2a	X	X		X												X			
P2b	X	X			X														
P3a		X	X	X												X			
P3b																			
P4a*	X	X		X				X		X	X		X						
P4b*	X	X		X				X		X	X		X						
P4c*	X	X		X				X		X	X		X						
P5a																			
P5b																			
P5c																			
P5d																			
P5e								X								X			
P6a						X													
P6b	X						X											X	
P6c							X												

(PSR versione 8.3 12/06/2020)

(\* La Priorità quattro è trasversale, la Regione ha considerato le FA come interconnesse)

La lettura e il confronto delle tabelle evidenzia chiaramente una discrasia tra quanto rilevato in termini di importanza delle Priorità e quanto di fatto individuato quale strumento di intervento.

PRIORITA'/FOCUS AREA	MOLISE (n. fabbisogni individuati per Priorità/FA)	GRADUAZIONE	PUGLIA (n. fabbisogni individuati per Priorità/FA)	GRADUAZIONE
1	10	RILEVANTE	7	RILEVANTE
2	7	NON RILEVANTE	4	NON RILEVANTE

3	9	MENO RILEVANTE	5	MENO RILEVANTE
4	11	RILEVANTE	7	RILEVANTE
5	7	NON RILEVANTE	5	MENO RILEVANTE
6	11	RILEVANTE	4	NON RILEVANTE

Le amministrazioni regionali, infatti, a fronte delle Priorità/FA individuate come primarie/importati - vedasi le evidenze del precedente paragrafi - e che dunque teoricamente oggetto di un maggior intervento, di fatto hanno provveduto solo parzialmente all'effettiva attivazione delle Misure di finanziamento che potessero soddisfare le succitate Priorità/focus area.

Nella fattispecie ambedue le Regioni seppur avevano rilevato – data la numerosità delle interrelazioni Fabb/Priorità – una concentrazione sugli ambiti di intervento riconducibili alle Priorità 1 – 4 e 6, non hanno la medesima numerosità espressa dalle Misure individuate; infatti sebbene per il raggiungimento dei risultati previsti dalla Priorità 4 siano state individuate ben 6 Misure per la Puglia e 7 per il Molise, di contro per il soddisfacimento della Priorità 1 o 5 e 6 per il Molise, le Misure attivate sono mediamente 2.

Analizzando nello specifico le singole tabelle emerge infatti che la Puglia che ha ritenuto rilevante la Priorità 1, oltre la 4, ma la lettura delle interpolazioni tra la Priorità/FA e le Misure complessivamente attivate per il PSR rivela per la citata Priorità 1 con attenzione alla FA 1a tre in tutto (M1, M2, M16), un numero inferiore alle Misure previste per raggiungere le performance della Priorità 3, “meno rilevante” dalla graduazione sopra rilevata, pari a sette Misure (2,3,4,5,16).

La Puglia ha deciso, oltretutto, di non attivare alcuna Misura per il perseguimento degli obiettivi contenuti nelle FA 5D e 6A facendo così risaltare ancora la differenza tra gli obiettivi preliminari e le Misure d'intervento.

Il quadro che si delinea del Molise, circa la coerenza tra gli strumenti d'intervento (Misure) rispetto agli obiettivi (Priorità/ambiti di intervento), non è troppo dissimile da quanto già detto per la Puglia.

L' amministrazione molisana ha optato – coerentemente con la graduazione rilevata - per rafforzare le Misure destinate a soddisfare la Priorità 4 (sette Misure), ma, al contempo ha sostanzialmente ignorato alcuni aspetti specifici sui quali la Regione aveva precedentemente delineato obiettivi d'intervento (Priorità 1 e 6); in particolar modo dalla lettura della tabella emerge che la Priorità che viene perseguita con ben 5 Misure (1,2,4,5,16) è la Priorità 2 (“non rilevante) in luogo alle naturali Priorità 6 e 1 che esprimono rispettivamente 4 e 3 Misure).

Emerge una costante dalla lettura delle tabelle e da quanto sopra esplicitato, entrambe le Regioni hanno ritenuto opportuno attivare un maggior numero di Misure per soddisfare la Priorità 2; in entrambi i PSR infatti

sono ben 5 le Misure che concorrono al soddisfacimento della Priorità 2 ovvero quella che mira a “potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell’agricoltura”.

### 3.4 Analisi Ponderata Della Dotazione Finanziaria

Utile ad una puntuale analisi è sottolineare che ogni Misura di fatto persegue gli obiettivi espressi da molteplici Priorità, pertanto è necessario analizzare la dotazione anche in considerazione del tipo di Priorità soddisfatte con maggiori risorse.

MISURE	PUGLIA*		MOLISE**	
	DOTAZIONE (€)	PESO%	DOTAZIONE (€)	PESO%
M 01	25.000.000	1,8%	3.506.250,00	1,7%
M 02	11.000.000	0,8%	1.875.000,00	0,9%
M 03	18.000.000	1,3%	2.458.333,33	1,2%
M 04	526.723.967	37,1%	52.083.333,33	25,4%
M 05	46.000.000	3,2%		
M 06	116.276.033	8,2%	10.250.000,00	5,0%
M 07	20.000.000	1,4%	28.583.333,33	13,9%
M 08	110.000.000	7,8%	15.145.712,50	7,4%
M 09	5.027.250	0,3%		
M 10	192.000.000	13,5%	19.875.000,00	9,7%
M 11	249.000.000	17,5%	16.333.333,33	8,0%
M 12				
M 13			32.057.013,27	15,6
M 14				
M 15				
M 16	64.972.750	4,5%	5.312.621,17 €	2,6%
M 17				
M 18				
M 19			10.676.320,00	5,2%
M 20	37.547.147	2,6%	7.000.000,00	3,4%
<b>TOTALE</b>	<b>1.421.547.147</b>	<b>100%</b>	<b>205.156.250,27</b>	<b>100%</b>

\*(PSR versione 9.1 18/12/2019)

\*\* (PSR versione 8.3 12/06/2020)

Tenendo conto delle Misure attivate e della loro incidenza sulle Priorità/FA, la tabella di cui sopra rende possibile verificare il peso finanziario ponderato delle Misure sulla dotazione complessiva e quindi la modalità di attuazione della strategia del PSR delle Regioni in analisi.

Dal momento che l'allocazione delle risorse finanziarie – data la dotazione complessiva concertata nell'accordo di partenariato - nelle Misure è in capo alla amministrazione regionale, questi dati sono effettivi indicatori della strategia sottesa alle decisioni politiche prese in Puglia e Molise.

In Primo luogo è d'obbligo tenere a mente che poiché il territorio, la popolazione e la classificazione delle due regioni sono differenti, la dotazione finanziaria complessiva è decisamente dissimile; parimenti la

differente classificazione delle Regioni – ex del NUTS 2<sup>39</sup> della Commissione Europea – determina una differenza nell'intensità di aiuto a carico delle risorse europee.

La Puglia riceve una aliquota di finanziamento europeo (fondo FEASR) del 60%, poiché ricompresa nella definizione delle “Regione meno sviluppate”, mentre il Molise – ricompresa tra le “Regioni in transizione” – riceve un'aliquota pari al 48%; la restante quota viene garantita attraverso il co-finanziamento nazionale/regionale.

Le prime divergenze riguardo il piano strategico-finanziario dei due PSR e la conseguenza tra fabbisogni, Priorità/FA e Misure si riscontano analizzando la Priorità 4 e le Misure che dovrebbero attivarsi per il suo soddisfacimento.

La Puglia ha previsto che la Priorità 4 venisse perseguita con l'attivazione delle Misure 4 – 10-11-12-13.

Emerge sin da subito che le Misure 12 e 13 non hanno alcuna dotazione finanziaria, determinando quindi una *diminutio* del numero delle Misure idonee al soddisfacimento degli obiettivi perseguiti dalla Priorità 4, di fatto si passa dalle 6 rilevate nella tabella del precedente paragrafo alle 4 effettive ovvero che prevedono dotazione finanziaria.

Considerato che la Misura 4 intercetta diverse Priorità, si procede a verificare l'effettiva *consecutio* strategica analizzando la dotazione delle 3 Misure unicamente attivate per soddisfare la Priorità 4 ovvero le Misure 10-11; la dotazione complessa delle tre Misure che soddisfano appieno al Priorità ritenuta principale nel PSR, per rispondere ai fabbisogni e perseguire gli obiettivi della politica di sviluppo rurale, incidono per il 31%; un dato in linea con i vincoli comunitari che impongono che “ *almeno il 30% dei finanziamenti di ciascun PSR vada destinato a Misure rilevanti per l'ambiente e cambiamenti climatici, in gran parte convogliate attraverso sovvenzioni annuali agli agricoltori che scelgono pratiche più rispettose per l'ambiente*”<sup>40</sup>.

A tale dotazione si dovrebbe sommare quella prevista per la Misura 4 ma, considerato che quest'ultima risponde a diverse Priorità (4, 2 e la Focus area 5c) si ritiene di affrontare l'analisi della dotazione della sottoMisura in un secondo momento.

Passando all'analisi della seconda Priorità importate del PSR Puglia, ovvero la Priorità 1 ed applicando la medesima metodologia sopra riportata, si nota che la citata Priorità è soddisfatta attraverso le Misure 1,2 e 16; rispetto alla Priorità 4 – sicuramente determinato dalla mancanza del su richiamato vincolo – nessuna Misura è incentrata unicamente sulla Priorità 1 ma concorrono contemporaneamente al soddisfacimento di diverse Focus area; queste risultano ricomprese nella forbice “meno rilevante e non rilevante” di cui alla tabella riportata nel precedente paragrafo.

---

<sup>39</sup> (Programma di Sviluppo Rurale Regione Puglia 2014-2020 - PSR Puglia, s.d.)

<sup>40</sup> (Sviluppo rurale, s.d.)

Complessivamente le citate Misure incidono per il 7,1% delle risorse e concorrono agli obiettivi espressi dalle Focus area 2b, 3a e la Priorità 5.

Per quanto afferisce il Molise, emerge che questa prevedesse che la Priorità 4 venisse perseguita con l'attivazione delle Misure 1 -2- 4 – 8 -10-11-13; di queste le Misure 8<sup>41</sup>- 10-11 e 13 sono unicamente attivate per perseguire gli obiettivi della politica di sviluppo rurale insiti nella Priorità 4.

La complessiva dotazione delle Misure unicamente dedicate al perseguimento degli obiettivi della P4 costituisce il 40,7% della dotazione finanziaria del PSR Molise; si tratta di una somma bene più alta di quanto stanziato dalla Puglia nonché dei limiti succitati riferiti all'utilizzo dei finanziamenti per le Misure rilevanti per l'ambiente e i cambiamenti climatici.

Inoltre, si rileva che tra le citate Misure la 13 “Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici” ha una dotazione superiore al 15%, determinando anche in questo caso una netta scelta politica di utilizzo della spesa; scelta che non si comprende – data la morfologia paesaggistica della Puglia – come mai non sia stata intrapresa anche dalla stessa Regione.

Parimenti come per la Puglia per la Misura 4 ci si riserva una notazione ad hoc, data la compresenza di diverse Priorità tra le quali la Priorità 2 – per entrambe le Regione “non rilevante”.

La seconda Priorità da considerare ai fini dell'analisi è la Priorità 6, considerato che tale Priorità è rilevante secondo la graduazione fatta nei paragrafi precedenti. Il Molise ha attivato 4 Misure (1-6-7-19) dedicate al perseguimento delle finalità della Priorità in questione, delle quali 3 ad hoc (6-7-19) con una quota complessiva del 24% della dotazione finanziaria totale; tale dotazione soddisfa in modo adeguato la prospettiva di spesa.

Relativamente a questa Priorità è opportuno notare come l'allocazione finanziaria della Misura 7 “*Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali*” e la composizione, in termini di sotto-Misure attivate, differiscano molto tra Puglia e Molise.

Tale differenza potrebbe esser il frutto della diversa morfologia dei tra le due Regione, infatti, come già evidenziato nell'analisi di contesto il territorio molisano ha una predominanza di aree con problemi di sviluppo (D); le stesse potrebbero necessitare di maggiori interventi infrastrutturali a “regia Regionale”,

---

<sup>41</sup> La Misura prevede altresì di soddisfare gli obiettivi della Focus area 5c ma data la minore rilevanza della Priorità nonché della singola Fa non si è ritenuto utile considerare l'impatto finanziario della stessa

laddove la Puglia ha preferito lasciare ai Gruppi di Azione Locale (GAL) la facoltà di prevedere nei proprio PSL (piani di sviluppo locale) la previsione e la gestione di questo tipo di interventi.

Giustificando in tal modo sia la penuria di risorse allocate sulla Misura 7 che la previsione di attivare solo la sotto-Misura 7.3 “*Sostegno per i servizi di banda larga e la fornitura di accesso*”<sup>42</sup>.

Ulteriore differenza afferisce alla tempistica attuativa, di fatto il Molise ha già concluso l’iter istruttorio di ben due sotto-Misure (7.4 e 7.5) i cui beneficiari sono le Pubbliche amministrazioni che realizzano interventi a servizio delle comunità locali sia per favorire la socialità che il turismo.

Rilevante per il Molise, secondo la graduazione è altresì la Priorità 1 che viene effettivamente soddisfatta da sole tre Misure, già condivise con altre Priorità (M1-M2-M16) citate in precedenza e comunque con una quota di appena 5,2%, delineando, in questo caso, un’incoerenza con gli obiettivi inizialmente previsti considerato che si tratta di una dotazione complessiva di Misure che soddisfano anche altre Priorità/Fa..

Come sopra anticipato, sia nel precedente paragrafo che nella trattazione della dotazione finanziaria delle Misure, risulta anomala sia la previsione di un numero maggiore di Misure per soddisfare la Priorità 2 (per entrambe le graduazione “non rilevante”) quanto la dotazione che entrambe le Regioni hanno destinato alla Misura 4 (*investimenti in immobilizzazioni materiali*); Misura, quest’ultima, che ricopre trasversalmente molteplici Priorità/FA tra le quali la “importante” P4, per ambedue le regioni.

Inoltre, la Misura 4 concorre al raggiungimento degli obiettivi di altre Priorità, nello specifico:

- Priorità 2-3 per il Molise
- Priorità 2-3-5 per la Puglia.

tutte Priorità marginali, data la graduazione sopra riportata.

Le Regioni riservano alla Misura 4 la quota di finanziamento più elevata della programmazione che corrisponde al 37% per la Puglia e 25% per il Molise.

Appare quindi necessario specificare che quantunque entrambe le regioni abbiano considerato non rilevante la Priorità 2 e meno rilevante la Priorità 3 hanno infine adottato diverse Misure rivolte al perseguimento degli obiettivi rispondenti a tali Priorità.

La Puglia ha perseguito la P2 adoperando 5 Misure tra le quali la M1-M4-M6-M8-M16, delle quali la M6 risponde unicamente a questa Priorità con una dotazione pari al 8,2% del totale.

Allo stesso tempo il Molise ha attivato le Misure: M1-M2-M4-M16; di contro sebbene avesse previsto l’utilità della Misura 5 per il raggiungimento degli obiettivi della P2 per questa non è stato previsto budget.

---

<sup>42</sup> (Sottomisura 7.3 - PSR Puglia, s.d.)

La Priorità 3 è egualmente perseguita dalle Regioni per quanto risulti meno rilevante in sede di analisi. La Puglia ha attivato sulla P3 le Misure: M2-M3-M4-M5-M9-M16; di queste solo la M3, la M6 e la M9 sono dedicate esclusivamente al soddisfacimento della P3 e raggiungono complessivamente il 4,8% dei fondi stanziati a valere sul PSR .

Il Molise invece contribuisce al perseguimento della P3 con le Misure: M2-M3-M4-M16 delle quali la Misura 3 è l'unica Misura attivata ad hoc per questa Priorità con una dotazione minima dell'1,2%.

In conclusione, è d' uopo considerare che le Misure 1-2-3 sono da considerarsi inferiori in termini effettivi in quanto non raggiungono in nessuna delle due Regioni il 2%

## CONCLUSIONI:

*“È dunque immaginabile che le due Regioni stiano attuando Misure simili per risolvere le rispettive esigenze...”*

Sebbene l’auspicio rilevato dall’analisi della matrice Fabbisogni vs Priorità, supportato dalle valutazioni a seguito dell’analisi comparativa di contesto delle due Regioni oggetto di studio, preannunciasse una falla negli strumenti programmatori determinata dalla scelta di classificazione delle NUTS2 (Molise in transizione mentre la Puglia ancora in via di sviluppo), di fatto dall’analisi sopra descritta emerge una discrasia programmatoria tra contesto e politiche di sviluppo attuata dalla Puglia.

Il Molise pare sia stato maggiormente consequenziale nella matrice logica che sottende la Programmazione di sviluppo ovvero Fabbisogni – Priorità (indicatori di performance della Commissione nonché strumenti per il perseguimento degli obiettivi di politica rurale) – Misure – dotazione finanziaria; una consequenzialità che viene altresì rafforzata dall’avanzamento della spesa rispetto agli obiettivi Europei.

Di contro, la lettura della citata matrice logica per la Puglia non rivela la medesima linearità, quasi ci fosse stata o sia maturata nel tempo – con le diverse riprogrammazioni – una volontà di sostenere il settore agricolo primario e secondario meramente attraverso interventi infrastrutturali, senza una reale strategia sistemica che comprendesse anche il raggiungimento degli altri obiettivi che comunque parevano delineati in prima analisi.

Ne emerge che le politiche e i programmi di sviluppo rurale sono e rimangono fondamentali per quelle Regioni del Sud Italia, come Puglia e Molise, il cui panorama economico vede una forte e radicata presenza del settore primario; ma risulta necessario che la classe dirigente, di concerto con la Commissione, delinea una strategia politica che sia fondata sulla conoscenza delle necessità del territorio ma che sia anche in grado di candidarsi a strumento “di frontiera” per una crescita equa, prospera e sostenibile dell’economia fondata su nuovi paradigmi (es. economia circolare).

Le differenze e le incoerenze emerse comparando i PSR di Puglia e Molise dovrebbero fungere da fondamento per una puntuale riflessione sulle modalità di programmazione politica dello strumento PSR e di gestione delle risorse finanziarie concesse alle Regioni dall’Unione Europea.

## BIBLIOGRAFIA

*Annuario dell' Agricoltura Italiana (crea)*. (s.d.). Recuperato 24 settembre 2020, da

[https://www.crea.gov.it/documents/68457/0/Annuario\\_2019\\_LIBRO\\_WEB\\_01.pdf/b67002c9-f343-401d-529a-65de1571e04e?t=1579598887798](https://www.crea.gov.it/documents/68457/0/Annuario_2019_LIBRO_WEB_01.pdf/b67002c9-f343-401d-529a-65de1571e04e?t=1579598887798)

*I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*. (s.d.). Camera dei Deputati.

PANEVA, V. (2017, gennaio 5). *Sintesi delle priorità e degli aspetti specifici [Text]*. Commissione Europea.

[https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_it)

*PSR Regione Molise V.8.3*. (s.d.). Recuperato 22 settembre 2020, da

[https://psr.regione.molise.it/sites/psr.regione.molise.it/files/Programme\\_2014IT06RDRP015\\_8\\_3\\_it.pdf#overlay-context=psr](https://psr.regione.molise.it/sites/psr.regione.molise.it/files/Programme_2014IT06RDRP015_8_3_it.pdf#overlay-context=psr)

*PSR Regione Puglia V.9.1*. (s.d.). Recuperato 22 settembre 2020, da

<https://psr.regione.puglia.it/documents/33128/124411/Programma+di+Sviluppo+Rurale+%28PSR%29+Regione+Puglia+2014-2020+versione+9.1.pdf/fbbf8baa-e59f-c6db-7b73-3f4e67177619?version=1.0&t=1576772473332>

*Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 150.*

*Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, 62.*

*Rural development. (s.d.). [Text]. European Commission - European Commission. Recuperato 25 settembre 2020, da [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en)*

*Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), 34.*

## SITOGRAFIA

Accordo di Partenariato. (s.d.). *Agenzia per la coesione territoriale*. Recuperato 24 settembre 2020, da

<https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato/>

Giuseppe Albanese, Guido de Blasio. (s.d.). *I programmi comunitari 2014-2020: Un confronto*

*internazionale*. Recuperato 24 settembre 2020, da <http://www.eyesreg.it/2017/i-programmi-comunitari-2014-2020-un-confronto-internazionale/>

*Glossario EC (FEASR)*. (s.d.). Recuperato 24 settembre 2020, da

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development)

*La politica agricola comune in sintesi*. (s.d.). [Text]. Commissione europea - European Commission.

Recuperato 25 settembre 2020, da [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_it)

*La politica agricola comune (PAC) e il trattato | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo*.

(s.d.). Recuperato 24 settembre 2020, da <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/103/la-politica-agricola-comune-pac-e-il-trattato>

*Mipaaf—Politica Agricola Comune*. (s.d.). Recuperato 24 settembre 2020, da

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/287>

*Nuovi Psr, più flessibilità e target mirati*. (s.d.). <https://www.pianetapsr.it>. Recuperato 25 settembre 2020, da

<http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1189>

*PIL pro capite, consumi pro capite e indici dei livelli dei prezzi—Statistics Explained*. (s.d.). Recuperato 24

settembre 2020, da [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:GDP\\_per\\_capita,\\_consumption\\_per\\_capita\\_and\\_price\\_level\\_indices/it&oldid=113090](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices/it&oldid=113090)

*Programma di Sviluppo Rurale Regione Puglia 2014-2020—PSR Puglia*. (s.d.). Recuperato 25 settembre

2020, da <https://psr.regione.puglia.it/>

*Sottomisura 7.3—PSR Puglia*. (s.d.). Recuperato 25 settembre 2020, da

<https://psr.regione.puglia.it/sottomisura-7.3?redirect=%2Fmisura-7>

*Sviluppo rurale.* (s.d.). [Text]. Commissione europea - European Commission. Recuperato 25 settembre 2020, da [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en)

www.ideafutura.com, I. F. srl-. (s.d.). *Accordo di partenariato, disco verde della Ue.* [www.pianetapsr.it](http://www.pianetapsr.it).

Recuperato 25 settembre 2020, da

<http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1316>

## ABSTRACT (ENGLISH)

The European Union established the CAP (Common Agricultural Policy ) with the Treaty of Rome. The Treaty created a series of tools dedicated to the agricultural sector aimed at avoiding risks of market failure and supporting the agricultural sector as the European Union intended to give recognition of the primary sector and agriculture's centrality in order to archive equitable and stable development of member countries.

The European Union concretely supports the agricultural production of countries through the provision, to producers, of aid, contributions and bonuses. These disbursements, financed by the EAGF (European Agricultural Guarantee Fund) and EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development), are managed by the Member States. The EAFRD was established to simplify the management of rural development programming. It is the EAFRD that manages all indirect funds for rural development. All indirect funding to agriculture for development is implemented through the RDP, which can be national or regional, at the discretion of the Member States. Italy chose regional programming, and this involved 23 RDPs. The first chapter clarifies the bases of the RDP or its role within the CAP, the legal bases for the funding implemented by the RDP and the rules that determine the structure of the RDPs themselves. It was then seen how the Member States, in order to receive European funding for rural development, sign a partnership agreement which determines the commitment and methods of implementation of the programs.

At the end of the third chapter, the focus was on the EAFRD fund by analyzing its intervention priorities, implementation rules and budget.

This work is aimed at comparing the RDPs of the Puglia and Molise regions in order to verify their effectiveness concerning the pursuit of objectives.

Puglia and Molise are two contiguous regions of southern Italy, that share many points in common in the macroeconomic landscape. The two regions share the same problems on the employment front. They are two regions with a strong agricultural vocation even if both suffer from the demographic decrease, which is the cause of the abandonment of the fields. In both regions, the agricultural production fabric is mainly made up of small, often family-run, farms. Puglia and Molise are linked by a robust economic interconnection that has its roots in ancient rural practices such as transhumance. Another element of connection is water; Molise contributes to the water supply of Puglia.

Also, from the analysis of the agricultural production of the two regions, elements of affinity emerge. There is, in fact, the pre-eminence in both regions of crops typical of the Mediterranean territory (cereals, grapes, wine, oil, olives).

Although the two regions have common territorial characteristics, they diverge in terms of production. In Molise breeding cattle and poultry has a role of vital importance and in Puglia has a role of limited relevance; critical points of the Apulian economy are the wine, olive and horticultural sectors.

In light of these analyzes, the allocation of financial resources was compared based on the regional needs assessed by the individual regions. Through the compilation and subsequent analysis of comparative tables, the effectiveness of the objectives of the two regions will be assessed.

The first couple of tables compared the regions based on the priorities that emerged as relevant from the needs assessment. It emerged that priorities are relevant for both regions: priorities 4 and 1 are also relevant for Molise, while priorities 2 and 3 are not relevant for both regions.

Below, with the second pair of tables, how the regions have planned the Measures to satisfy the above priorities has been evaluated and compared.

From the reading of the tables it emerged that the Measures planned by Puglia fully satisfy Measure 4 (with 6 Measures) which is considered relevant but do not meet priority one at all, instead, many measures are activated to satisfy Priorities 2 and 3 which had not been considered previously.

Similarly, Molise has programmed a sufficient number of Measures (7 Measures) to satisfy priority 4. However, it does not seem to have allocated a sufficient number of Measures to satisfy Priorities 1 and 6, which express respectively 3 and 4 Measures. On the contrary shows that the Region has pursued Priority 2, which was not significant, with a surprising number of five measures.

A constant has therefore emerged between the regions since in both RDPs 5 Measures contribute to satisfying Priority 2, that is the one that aims to enhance and enhance the profitability of farms and the competitiveness of agriculture.

In order to verify the data previously examined and therefore to compare the effectiveness of the programming on the initial objectives, the financial allocation and weighted weight of the measures on the overall financial endowment of the Puglia and Molise RDPs were analyzed. It is essential to consider that the financial endowment of the two RDPs is very different between them because the Regions differ in terms of size of the territory, population and above all, they differ in the classification of the European Commission ( NUTS-2 ). The Molise then, classified as Region in transition region receives a 48% rate, lower than the Puglia that instead receives a rate of 60% financing because it categorizes ta as Region developing.

The analysis showed that Puglia had satisfied priority four, albeit with 4 Measurements instead of 6 as previously detected, deciding not to allocate funds for the Measures 12 and 13. Priority 4 At the Puglia responded by allocating a total share of 31% of the total d and PSR. At the same time, the Molise Region planned to satisfy Priority 4 with 7 Measures of which four were solely aimed at satisfying Priority 4 and added together they reach 40% of the total expenditure.

It is essential to highlight that the regions are subject to impose upon or EU -European which requires a minimum funding of 30% of the RDP intended to relevant measures for the environment and climate change and to farmers who choose more environmentally friendly practices for the environment ( Priority 4 ).

As seen above, Priority 1 was considered relevant for both regions. Despite this, it was neglected in the planning stage, and the analysis of the financial allocation confirms this fact. Both regions have activated only

three measures and in both cases, underfunded. The Molise Region confirmed, ultimately, the pursuit of Priority 6, activating four measures, of which three have been explicitly made for it (M6, M7, M19 ) with a significant share of funding of 24% of the total budget. Of note is the result of the comparison of the Priority 2. The Region has implemented many measures for the fulfilment of this priority despite being considered, from the Region during the preliminary, not relevant.

Puglia has used 5 Measures of which only one (M6) responds only to Priority 2 equal to 8.2% of the total. On the contrary, even if Molise had foreseen the need for Measure 5, it was not activated, thus consistently bringing Priority 2 back to a position of no relevance. From the analysis made of the two Regions, a programmatic discrepancy emerges between the context and development policies implemented by Puglia. The Molise seems to have been more consequential in identifying needs, the priorities, the measures and the budget, linearity that was not found for the Region Apulia, having failed to implement a real strategy that would include the attainment of the objectives outlined in the first analysis. It emerges that rural development policies and programs are and remain fundamental for those Regions of Southern Italy, whose economic landscape sees a strong presence of the primary sector. It is advisable that the ruling class, in concert with the European Commission, outline a political strategy based on knowledge of the needs of the territory and be capable of being a frontier tool for a fair, prosperous and sustainable growth of the economy. The comparison of the RDPs of Puglia and Molise has highlighted differences and inconsistencies. It should make us reflect on the methods of political programming of the RDP and the management of financial resources granted by the European Union.