

Capitolo 1

L'AGRICOLTURA NELLE POLITICHE REGIONALI

di *Clelia Losavio*

Sommario: 1. Gli interventi nazionali più significativi. – 2. La produzione legislativa e le politiche regionali. – 2.1. Tutela del suolo agricolo, banche regionali della terra e orti urbani. – 2.2. Multifunzionalità dell'attività agricola: agriturismo, fattorie didattiche e sociali. – 2.3. Prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità. – 2.4. Altri temi agricoli d'interesse regionale. – 3. Le Regioni e la politica di sviluppo rurale. – 4. La spesa pubblica delle Regioni per l'agricoltura. – 5. Conclusioni. – Riferimenti bibliografici.

1. Gli interventi nazionali più significativi

Sebbene la disciplina dell'attività agricola rientri tra le competenze residuali regionali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, diversi aspetti di natura civilistica, tributaria, di regolazione dei mercati e di interesse ambientale necessitano di un intervento statale. Nel biennio 2015-2016, i provvedimenti nazionali hanno riguardato diverse tematiche, tra cui la tutela della *biodiversità agricola* con l'approvazione della l. n. 194/2015 che, in linea con il Trattato FAO sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001, ha istituito un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare, comprensivo dell'Anagrafe nazionale della biodiversità agraria e alimentare (ove sono indicate tutte le risorse genetiche locali di origine vegetale, animale o microbica a rischio di estinzione o di erosione genetica), della Rete nazionale della biodiversità agraria e alimentare (strutture locali, regionali e nazionali per la conservazione *ex situ* del germoplasma, dagli agricoltori e dagli allevatori custodi), del Portale nazionale della biodiversità agraria e alimentare e del Comitato permanente per la biodiversità agraria e alimentare (per garantire il coordinamento delle azioni tra i diversi livelli di governo). È dedicata all'*agricoltura sociale*, la l. n. 141/2015 che disciplina tale attività, quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o

svantaggiate; mentre ha introdotto nuove disposizioni per garantire una maggiore efficacia all'azione di contrasto del c.d. *caporalato*¹, la l. n. 199/2016 che ha apportato significative modifiche al quadro normativo penale e ha previsto specifiche misure di supporto per i lavoratori stagionali in agricoltura. A questi interventi si aggiungono quelli a *tutela del reddito degli agricoltori*, come le agevolazioni assicurative in agricoltura (l. n. 208/2015) e per il riordino *degli strumenti di gestione del rischio* e la regolazione dei mercati (l. n. 154/2016); le misure volte a ridurre il *carico fiscale* sulle imprese agricole, come l'eliminazione dell'IRAP e dell'IMU, le agevolazioni per la piccola proprietà contadina e quelle per le agro-energie (l. n. 208/2015); il sostegno ad alcuni comparti produttivi, come la pesca, la birra, il pomodoro, ecc. (l. n. 154/2016); le misure volte a promuovere l'*occupazione* e il ricambio generazionale, tra cui rientra anche l'istituzione, presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), della Banca delle terre agricole, con l'obiettivo di costituire un inventario dei terreni agricoli disponibili a causa dell'abbandono dell'attività agricola e di pensionamenti (l. n. 154/2016).

2. La produzione legislativa e le politiche regionali

La produzione legislativa del biennio 2015-2016 conferma lo sviluppo rurale, comprensivo delle materie agricoltura, caccia e pesca, come il settore più dinamico del macrosettore “sviluppo economico e attività produttive”, e l'*agricoltura*, in particolare, come la materia in cui le Regioni producono più atti normativi. Nel 2015, infatti, i dati del Rapporto Camera sulla legislazione (Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione, 2017 e 2018) riportano 27 leggi regionali in materia d'*agricoltura* e 10 in materia di *caccia e pesca* per un totale di 37 leggi, quasi la metà dell'intero comparto “sviluppo economico e attività produttive” che conta, in tutto, 86 leggi. Nel 2016 crescono a 35 le leggi classificate sotto la voce *agricoltura*, cui si aggiungono altre 14 leggi del settore *caccia e pesca*, per un totale, dunque, di 49 leggi, rispetto alle 112 del comparto “sviluppo economico e attività produttive”.

Anche il numero dei regolamenti emanati nel biennio 2015-2016 in materia di sviluppo rurale – 39 in *agricoltura* più 3 in *caccia e pesca*, nel 2015, e 53 in *agricoltura* più 5 in *caccia e pesca*, nel 2016 –, conferma la predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

¹ Con l'espressione “caporalato” s'intende l'intermediazione illegale e lo sfruttamento lavorativo, prevalentemente in agricoltura. Non vi sono dati ufficiali particolarmente dettagliati sull'estensione del fenomeno, ma esso dovrebbe coinvolgere circa 400.000 lavoratori in Italia, sia italiani che stranieri, ed è diffuso in tutte le aree del Paese e in settori dell'agricoltura molto diversi dal punto di vista della redditività. Secondo l'Istat, il lavoro irregolare in agricoltura, cui è associato comunemente il caporalato, registra una crescita costante negli ultimi 10 anni, attestandosi su un valore di circa il 23%, quasi il doppio rispetto al totale dei settori economici nazionali (attestati circa al 12,8%).

Si ricorda, tra l'altro, che, per criteri classificativi, mancano da tale conteggio quasi tutte le leggi e i regolamenti in tema di *agriturismo* che vengono ricondotte alla materia *turismo*. Si tratta di ulteriori 4 leggi, nel 2015 e di 3 leggi e 3 regolamenti, nel 2016.

Tabella 1. – *Leggi e regolamenti nelle materie Agricoltura, Caccia e Pesca e nel settore Agriturismo. Anni 2015-2016*

	2015		2016	
	LR	RR	LR	RR
Agricoltura	27	39	35	53
Caccia/pesca	10	3	14	5
Totale	37	42	49	58
Agriturismo	4	0	3	3
Totale	41	42	52	61

Fonte: elaborazione ISSiRFA su dati dell'Osservatorio sulla legislazione-Camera dei Deputati.

Tabella 2. – *Leggi e regolamenti, per Regioni, nelle materie Agricoltura e Caccia e Pesca. Anni 2015-2016*

Regioni	2015				2016			
	LR Agr	LR C/P	RR Agr	RR C/P	LR Agr	LR C/P	RR Agr	RR C/P
Regioni Ordinarie								
Abruzzo	5		2	1	2			
Basilicata	3							
Calabria			2		4		1	
Campania	1				1			
Emilia-Romagna					1	1	1	
Lazio		1	2		1			
Liguria	1	1				1		3
Lombardia	2				2		1	
Marche	2	1	1		2	2		
Molise	1				2	2	1	
Piemonte			1		1		2	
Puglia	3	1	2		4		2	
Toscana	1	1	1		5	5		
Umbria	1		2	1	1			1
Veneto	1	2			2	1		
Tot. Ordinarie	21	7	13	2	28	12	8	4

Regioni Speciali								
Friuli-Venezia Giulia		1	11	1			24	1
P.a. Bolzano			15		1		18	
P.a. Trento	2				1	1	2	
Sardegna	2	1			3			
Sicilia	1	1					1	
Valle d'Aosta	1				2	1		
Tot. Speciali	6	3	26	1	7	2	45	1
Tot. Regioni	27	10	39	3	35	14	53	5

Fonte: elaborazione ISSiRFA su dati dell'Osservatorio sulla legislazione-Camera dei Deputati.

Dall'analisi dei suddetti atti normativi è possibile evidenziare la presenza, nel biennio, di un solo nuovo Testo Unico: quello della Regione Umbria approvato con l.r. n. 12/2015, che ha dato attuazione alla l.r. n. 8/2011 sulla semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale. Il TU, che si compone di undici Titoli e 225 articoli, ha infatti riunito e riordinato le disposizioni di circa venti leggi regionali preesistenti in materia. Oltre a quelle più datate, seppure vigenti, la nuova disciplina incorpora anche le normative più recenti sull'agriturismo, le fattorie didattiche e sociali, nonché quelle sull'assegnazione delle terre incolte e l'istituzione del Banco della Terra.

Per il resto, i provvedimenti regionali hanno riguardato, come sempre, molti settori e aspetti differenti della materia agricoltura, ma è comunque possibile evidenziare alcune tendenze legislative, nonché confermarne altre già rilevate nei precedenti Rapporti.

2.1. Tutela del suolo agricolo, banche regionali della terra e orti urbani

Particolare attenzione viene dedicata dalle Regioni, anche nel biennio 2015-2016, all'importante problema dell'abbandono e della frammentazione della superficie agricola e della difficoltà di accesso ad essa soprattutto da parte dei giovani imprenditori agricoli. Su questo fronte, infatti, le Regioni si sono dimostrate più sensibili rispetto al livello nazionale dove manca una politica fondiaria che affronti in maniera adeguata il problema del recupero produttivo del patrimonio fondiario nazionale (Povellato, Vanni, 2017) e solo in questi ultimissimi anni è arrivato qualche segnale di cambiamento. Ci si riferisce, in particolare, al decreto MIPAAF "Terrevive" del maggio 2014 con il quale sono state avviate le procedure per la dismissione di 5.500 ettari di terreni di proprietà pubblica e all'art. 16 della l. n. 154/2016 che ha istituito la "Banca delle terre agricole", l'inventario completo dei terreni agricoli che si rendono disponibili, gestito dall'ISMEA, nel quale sono rinvenibili tutte le informazioni relative alle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei terreni, nonché le modalità e le condizio-

ni di cessione e di acquisto degli stessi. Per la verità, come si è ricordato nei precedenti rapporti, il progetto ripropone a livello nazionale quanto già realizzato a livello regionale dalla Toscana, nel 2012, e negli anni successivi da altre Regioni. Nel biennio in considerazione, hanno adottato un quadro giuridico in merito anche l’Abruzzo, con la l.r. n. 26/2015 (“Istituzione della Banca della Terra d’Abruzzo”) e le Marche, con la l.r. n. 11/2015 (“Disposizioni per l’istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l’occupazione nel settore agricolo”). Si segnala che entrambe le leggi non hanno previsto, al momento, nessuna copertura finanziaria specifica per la realizzazione delle banche della terra, nonostante siano notevoli le incombenze burocratiche assegnate ai piccoli Comuni per censire i terreni, destinarli, stipulare patti con gli assegnatari e vigilare sull’effettiva coltivazione. Sono in tema di banche della terra anche i Reg. n. 4/2016 della Lombardia e n. 6/2016 del Molise relativi al funzionamento delle rispettive banche della terra regionali; la DGR n. 682/2015 del Veneto che detta le disposizioni generali per l’istituzione della banca della terra veneta; Il Reg. n. 10/2015 dell’Umbria che, nel dare attuazione ad alcune norme contenute nel TU agricoltura (l. n. 12/2015), si occupa del funzionamento del Banco della terra (iscrizione, cancellazione e assegnazione dei beni; canone di locazione e concessione; controllo e revoca dell’assegnazione).

In Toscana si è conclusa nel biennio in questione la prima fase di censimento per la maggior parte dei Comuni e molti hanno già trasmesso l’elenco dei terreni incolti disponibili ad Ente Terre che li ha pubblicati nella banca della terra. Lo stesso Ente con decreto 15 febbraio 2016, n. 8 ha, poi, fissato le modalità per la presentazione della domanda di assegnazione da parte degli interessati alla gestione di tali terreni.

È volta a favorire la ricucitura e il recupero dei tanti terreni frazionati e incolti presenti nelle zone montane e collinari e, dunque, la ricostituzione di unità produttive ed economicamente sostenibili, la l.r. n. 21/2016 del Piemonte sull’*associazionismo fondiario*. L’associazione fondiaria è una forma di gestione comunitaria del territorio, che nasce da una libera unione tra i proprietari i quali, pur mantenendo la proprietà dei terreni, ne conferiscono la gestione all’associazione. Questa, attraverso un apposito piano di gestione, individua le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale e di conservazione dell’ambiente e del paesaggio. Si tratta senza dubbio di un tentativo importante fatto dalla Regione, che prevede, tra l’altro, un contributo alle associazioni per la copertura delle spese sostenute per la costituzione, per la realizzazione del piano di gestione e dei miglioramenti fondiari e un riconoscimento economico ai proprietari dei terreni conferiti purché il conferimento abbia una durata non inferiore ai 15 anni. Tali azioni sono sostenute a livello regionale anche attraverso il PSR: l’azione 2, all’interno della misura 4 (operazione 4.3.2 “Interventi di miglioramento infrastrutturale e fondiario”), è proprio finalizzata agli interventi infrastrutturali e di miglioramento a servizio di progetti di ricomposizione fondiaria.

Di interesse, inoltre, due leggi – l.r. n. 6/2015 delle Marche e n. 34/2015 dell’Abruzzo – volte al riconoscimento dell’agricoltore come “custode dell’ambiente e del territorio” e alla partecipazione attiva dello stesso alla gestione ambientale e del

territorio agricolo. Generalmente l'espressione "agricoltore custode" rimanda alla figura di tutela delle biodiversità agricola, ma nelle due leggi regionali citate, l'agricoltore "custode" è molto di più perché gli viene riconosciuto un duplice ruolo: da un lato, quello più "classico" relativo alla salvaguardia della biodiversità rurale intesa come conservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali, all'allevamento e alla coltivazione di razze e varietà locali; dall'altro, anche quello di manutentore del territorio, attraverso lo svolgimento di attività di sistemazione del paesaggio agrario e forestale, di cura e mantenimento dell'assetto idraulico e idrogeologico e di difesa da avversità atmosferiche e incendi boschivi specie nei territori montani e, più in generale, di contrasto all'abbandono delle attività agricole. Gli agricoltori custodi, iscritti in un apposito elenco, possono beneficiare di criteri di premialità nei provvedimenti di attuazione degli interventi del PSR e i Comuni possono prevedere in loro favore una riduzione delle imposte di loro competenza.

Nel biennio in considerazione, particolare attenzione è stata accordata da alcune Regioni ai cosiddetti orti urbani, aree verdi, nell'ambito di contesti urbanizzati, destinate non solo alla produzione di generi alimentari, ma anche all'aggregazione sociale e allo scambio culturale, oltre che al recupero di aree degradate. Il riferimento è in particolare alla Regione Toscana che con la l.r. n. 82/2015 (collegato alla legge di stabilità 2016) ha previsto, all'art. 1 («Centomila orti in Toscana») che la Regione, in collaborazione con alcuni Comuni, sperimenti un modello di orto urbano da diffondere sul territorio regionale e ha autorizzato, a tale scopo, una copertura finanziaria per gli anni 2016, 2017 e 2018. Con DGR n. 185/2016 la Regione ha fissato, poi, le modalità operative per la realizzazione della sperimentazione e per l'erogazione dei contributi finanziari ai Comuni. Il progetto, tra l'altro, si collega anche alla Banca della Terra attraverso la quale è possibile mettere a disposizione terreni incolti o disponibili all'affitto. Anche la Lombardia con la l.r. n. 18/2015 ha disciplinato gli *orti*, distinguendoli in didattici, urbani e collettivi, come strumento per diffondere la cultura del verde e dell'agricoltura, sensibilizzare sull'importanza di un'alimentazione sana ed equilibrata, divulgare tecniche di agricoltura sostenibile, riqualificare aree abbandonate, favorire l'aggregazione sociale, nonché lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari per le famiglie. La legge ha previsto la concessione di contributi a Comuni, istituti scolastici e enti gestori di aree protette, per la realizzazione degli orti fino all'anno 2020. Con DGR n. 10/4285 del 2015 sono stati, poi, approvati i criteri per l'assegnazione dei fondi. Di *orti sociali urbani* si è occupato, infine, anche il T.U. in materia di agricoltura (l.r. n. 12/2015) dell'Umbria, il cui art. 206 impegna la Regione a promuovere la destinazione, da parte dei Comuni, di terreni comunali ricadenti nelle aree urbane e periurbane ad orti sociali urbani, con particolare riferimento a terreni agricoli inutilizzati, aree industriali dismesse, terreni adibiti a verde pubblico ed ogni altra superficie assimilabile, privilegiandone la conduzione da parte di persone, singole o associate, che si impegnano a coltivarli per ottenere prodotti agricoli a scopo benefico o di autoconsumo, nonché valorizzando le pratiche esenti dal ricorso ai prodotti chimici di sintesi.

2.2. Multifunzionalità dell'attività agricola: agriturismo, fattorie didattiche e sociali

I dati del Primo Rapporto ISMEA su “multifunzionalità agricola e agriturismo”, realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale 2014-2020, fotografano l'Italia come il Paese più multifunzionale d'Europa, con un valore della produzione delle attività di supporto e secondarie pari a 11 miliardi di euro, più di Francia (6,5 miliardi) e Paesi Bassi (3,2 miliardi). Il valore delle attività multifunzionali, infatti, è più che raddoppiato (+ 121,8%) rispetto al 2000. Pur restando l'agriturismo il perno della multifunzionalità², particolare rilevanza hanno assunto, nell'ultimo decennio, anche altre “espressioni” della stessa, come le attività didattiche, educative e sociali svolte presso le aziende agricole. Quanto alle attività didattico-formative ed educative, i dati sulla consistenza del fenomeno mostrano come il numero delle fattorie didattiche sia in crescita nel nostro Paese (CREA, 2018a, pp. 252-253); così come l'agricoltura sociale (AS), sia dal punto di vista numerico che di diversificazione delle attività e delle esperienze (De Vivo, Giare *et al.*, 2018).

L'attenzione delle Regioni per la valorizzazione della multifunzionalità dell'attività agricola, già evidenziata nei precedenti rapporti, trova conferma, anche nel biennio 2015-2016, nei numerosi interventi in merito. Alcuni di essi hanno carattere più generale come il Reg. n. 11/2015 del Lazio che, al fine di “favorire lo sviluppo di una nuova ruralità multifunzionale”, disciplina le modalità di introduzione, svolgimento e attuazione delle attività di agriturismo e turismo rurale; di trasformazione e vendita diretta dei prodotti tipici; di ristorazione e degustazione dei prodotti tipici; di attività culturali, didattiche, sociali, ricreative e terapeutico-riabilitative; nonché le modalità per garantire la compatibilità e la connessione di tali attività con quella agricola principale; o il TU in materia di agricoltura dell'Umbria, approvato con l.r. n. 12/2015, che dedica il suo titolo VIII ad agriturismo, fattorie didattiche, agricoltura sociale e fattorie sociali.

Altri riguardano singoli settori o più settori affini tra loro, come, per esempio, la l.r. n. 2/2015 del Piemonte che detta una nuova disciplina specifica per l'attività di *agriturismo* e l'ospitalità rurale familiare e il suo regolamento d'attuazione (Reg. n. 1/2016); la l.r. n. 11/2015 della Sardegna che si occupa, non solo d'agriturismo, ma anche delle

² Sono 22.661, al 2016, le aziende agrituristiche in Italia: 423 aziende in più (+ 1,9%) rispetto al 2015. Un mercato che vede dinamiche importanti al suo interno: innanzitutto il fatturato, che segna circa 1,25 miliardi di euro nel 2016, con un + 5,2% sul 2015. Toscana e Provincia di Bolzano forniscono un terzo dell'offerta nazionale, rispettivamente con 4.518 e 3.150 aziende autorizzate. Il settore cresce anche nel mezzogiorno dove si registra l'aumento più consistente di aziende (+ 6,3%), rispetto al Centro (+ 1,8%) e al Nord (+ 0,3%). Per quanto riguarda la domanda, nel periodo 2005-2016 gli arrivi sono più che raddoppiati (+ 125%), passando da 1,3 milioni a oltre 3 milioni, con un importante incremento degli ospiti stranieri (+ 174%) e degli arrivi italiani (+ 96%). L'agriturismo incide per l'11,4% degli arrivi dell'intero comparto extralberghiero (ISMEA, 2017).

attività di itturismo e pescaturismo, nonché di fattorie sociali e fattorie didattiche. Sul tema specifico delle *fattorie didattiche e sociali*, di ricordano anche la l.p. n. 1/2015 della Provincia di Trento che modifica il contenuto e il titolo della legge del 2011 in tema d'agriturismo per introdurre la relativa disciplina; la DPGR n. 6/Reg del 2015 dell'Abruzzo che dà attuazione alla l.r. n. 48/2013 in materia di fattorie didattiche, agrinido, agriasilo e agritata; il Regolamento, approvato con DPR n. 047/Pres. del 2015, del Friuli-Venezia Giulia recante requisiti e modalità per il riconoscimento della qualifica di fattoria didattica o di fattoria sociale; il DPGR n. 74/R del 2015 della Toscana che modifica, fin dal titolo, il regolamento del 2004 di attuazione della disciplina regionale delle attività agrituristiche (l.r. n. 30/2003) in tema, soprattutto, di attività sociali e di servizio per le comunità locali e di fattorie didattiche. Riguardano, infine, i *boschi didattici*, la l.r. n. 11/2015 della Puglia che modifica la precedente disciplina del 2012 e la l.p. n. 12/2016 della Provincia di Trento, d'integrazione della legge regionale sull'agriturismo.

Si ricorda, inoltre, che questo tipo di attività è supportata, a livello regionale, anche dai PSR 2014-2020: le Regioni hanno, infatti, inserito le fattorie didattiche nelle misure 6.4 sul “sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole” (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Provincia Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Sardegna) oppure 6.2 sugli “aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per attività extra-agricole nelle zone rurali” (Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio) (CREA, 2017, p. 253).

Quanto all'*agricoltura sociale*, negli anni passati sono state diverse le Regioni che, per esigenze d'inquadramento normativo del settore e d'implementazione della capacità di crescita dello stesso, hanno anticipato il legislatore nazionale nel dettare una normativa in materia. Queste leggi dovranno, ora, adeguarsi alla nuova disciplina nazionale (l. n. 114/2015). A livello regionale, nel biennio in considerazione, si è occupata della disciplina dell'agricoltura sociale la Provincia di Trento che, con la l.p. n. 12/2016, ha integrato la legge regionale sull'agriturismo.

In merito alle politiche di sostegno nell'ambito dei PSR 2014-2020, nel 2016 sono stati emanati i primi bandi relativi ad interventi direttamente o indirettamente riconducibili all'agricoltura sociale. Si tratta di iniziative che si collocano principalmente nella misura 6.4 sulla diversificazione delle imprese agricole (Marche, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Veneto); altre volte nella 7.4 sui servizi nelle aree rurali (Basilicata, Abruzzo); altre ancora nella 16.9.1 sugli interventi di investimento per la costruzione, la ristrutturazione e ampliamento di fabbricati rurali da destinare ad attività socioassistenziali (Emilia-Romagna) (CREA, 2017, p. 256).

2.3. Prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità

I dati del Rapporto Istat 2016 sui prodotti di qualità DOP, IGP e STG³ confermano come nel 2016 si sia rafforzata la tendenza crescente del settore dei prodotti agroalimentari di qualità nelle sue diverse dimensioni (produttori, trasformatori, allevamenti, superfici e numero di prodotti riconosciuti) e come l'Italia sia il primo Paese per numero di riconoscimenti conferiti dalla UE⁴.

Pur essendo un settore molto importante dell'agricoltura italiana, non è molta la legislazione regionale sui prodotti di qualità, essendo la disciplina ad essi relativa contenuta fondamentalmente in atti di fonte europea. Tra gli interventi indirizzati alla valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità, si ricordano la l.r. n. 22/2015 del Friuli-Venezia Giulia che punta alla valorizzazione dei territori a vocazione vinicola, caratterizzati da produzioni vitivinicole e agroalimentari di qualità, attraverso la realizzazione e il riconoscimento di "Strade del Vino e dei Sapori"; la l.r. n. 6/2015 della Campania sulla valorizzazione del consumo critico, consapevole e responsabile dei prodotti agroalimentari da filiera corta e dei prodotti di qualità, nonché dei gruppi di acquisto solidale (GAS) come protagonisti attivi per la valorizzazione e per la diffusione di tali produzioni; la l.r. n. 14/2016 del Lazio volta alla valorizzazione e al sostegno dei prodotti agricoli e alimentari di qualità provenienti da filiera corta; la l.r. n. 2/2015 della Valle d'Aosta che, allo scopo di tutelare le colture convenzionali e biologiche presenti sul territorio regionale, introduce un divieto assoluto di coltivazione di OGM su di esso; il Reg. n. 3/R del 2016 del Piemonte, che in attuazione della l.r. n. 10/2011, istituisce il marchio "Sistema di Qualità Certificata della Regione Piemonte" che identifica i prodotti agricoli con specificità di processo e/o di prodotto, aventi caratteristiche qualitativamente superiori rispetto alle norme di commercializzazione o ai requisiti minimi stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale vigente.

2.4. Altri temi agricoli d'interesse regionale

L'analisi sinora condotta, lungi dal pretendere d'esaurire tutte le questioni d'interesse agricolo affrontate dalle Regioni nel biennio 2015-2016, si limita ad offrire una panoramica di alcuni dei temi rispetto ai quali ci sembra ci sia stata una maggiore attenzione. Ma interventi significativi sono rilevabili anche in altri settori, come quelli che puntano a valorizzare una specifica attività di coltivazione o allevamento. Ne costituiscono esempi, la l.r. n. 24/2015 della Basilicata sull'*olivicoltura*, volta, appunto,

³ Denominazione di Origine Protetta; Indicazione Geografica Protetta; Specialità Tradizionale Garantita.

⁴ I prodotti agroalimentari di qualità riconosciuti al 31 dicembre 2016 sono 291 (13 in più sul 2015). Le Regioni con più DOP e IGP sono Emilia-Romagna e Veneto (rispettivamente 45 e 38 prodotti riconosciuti).

alla promozione delle produzioni olivicole di qualità, attraverso una serie di azioni e un programma triennale delle attività, e, contestualmente, alla tutela della rilevanza ambientale delle piante di olivi secolari e/o di particolare pregio agronomico e paesaggistico, anche attraverso norme per l'abbattimento e il taglio degli alberi di olivo; la l.r. n. 19/2015 della Sardegna che detta una nuova disciplina dell'*apicoltura*, riconosciuta come attività agricola d'interesse regionale ai fini della conservazione dell'ambiente naturale e dello sviluppo sostenibile delle produzioni agricole; la l.p. n. 6/2016 della Provincia autonoma di Trento che modifica le leggi provinciali sull'agricoltura (2003) e sull'agriturismo (2001) per inserirvi alcune disposizioni volte a promuovere la *floricoltura*, anche attraverso la realizzazione delle "strade dei fiori".

Si ricorda, inoltre, la l.r. n. 14/2015 dell'Abruzzo che introduce la nuova disciplina dei *distretti rurali* regionali e diversi interventi nel *settore forestale*, tra cui, per esempio, la l.r. n. 8/2016 della Sardegna che introduce una nuova disciplina organica in materia forestale ("legge forestale regionale"), con lo scopo di tutelare la complessità e la multifunzionalità del sistema forestale; la l.r. n. 3/2014 dell'Abruzzo con cui la Regione ha disciplinato in maniera organica la tutela e la valorizzazione delle foreste e dei pascoli, "risorse indispensabili ed irrinunciabili per la collettività", allo scopo di promuoverne una gestione sostenibile e multifunzionale; i Decreti del Presidente della Regione nn. 73 e 254 del 2016 del Friuli-Venezia Giulia che, ai sensi della l.r. n. 9/2007, recano modalità e criteri per la concessione di contributi rispettivamente per la realizzazione di impianti energetici a biomassa legnosa e per la redazione e revisione dei piani di gestione forestale e delle schede forestali; il Reg. n. 5/2015 della Puglia che, con la finalità di garantire la gestione, la valorizzazione e la tutela funzionale del patrimonio forestale regionale, disciplina l'attività pascoliva sui terreni boscati e, in particolare, le procedure amministrative autorizzatorie per l'esercizio del pascolo nel bosco e nelle aree naturali protette, SIC e ZPS, e le concessioni sul demanio forestale regionale.

Diversi, infine, nel biennio, gli interventi in materia di *caccia e pesca*. Si ricordano, in particolare, alcune leggi sulla valorizzazione della multifunzionalità delle imprese ittiche come la l.r. n. 13/2015 della Puglia e la l.p. n. 9/2016 della Provincia di Trento che disciplinano le attività di pescaturismo e ittiturismo e, in tema di *patrimonio faunistico e attività venatoria*, le l.r. nn. 39, 56 del 2016 e 84 della Toscana che modificano e sostituiscono la disciplina precedente in materia di ambiti territoriali di caccia sostituendo le disposizioni dichiarate illegittime con sent. n. 124/2016 della Corte costituzionale; la l.r. n. 18/2015 della Sicilia in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità; la l.r. n. 4/2015 del Lazio sulla conservazione, la gestione, il controllo della fauna selvatica, la prevenzione e l'indennizzo dei danni causati dalla stessa nonché per una corretta regolamentazione dell'attività faunistico-venatoria. Si ricorda, per concludere, la l.r. n. 17/2016 della Valle d'Aosta che ha introdotto una nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale.

3. Le Regioni e la politica di sviluppo rurale

Il 2015 e il 2016 sono stati i primi due anni di operatività dei PSR (Programmi di Sviluppo Rurale) 2014-2020; la chiusura finanziaria della programmazione 2007-2013 è avvenuta di fatto nel 2015 per effetto della regola $n + 2$ che ha concesso la possibilità di spendere fino a tale anno le risorse FEASR impegnate nel 2013 (CREA, 2016, p. 107). Le risorse FEASR rese disponibili per l'Italia hanno registrato un aumento rispetto alla precedente programmazione, passando da 9 miliardi di euro a circa 10,4 miliardi di euro. A queste risorse, vanno aggiunte, come per gli altri fondi strutturali, quelle derivanti dal cofinanziamento nazionale: la spesa pubblica complessiva destinata allo sviluppo rurale ammonta, dunque, a circa 20,8 miliardi di euro.

La quota FEASR destinata ai programmi regionali è stata attribuita (delibera CIPE del 28 gennaio 2015) tenendo conto sia della capacità di utilizzazione delle risorse comunitarie, sia del "criterio storico"⁵. Per i Programmi di sviluppo rurale delle Regioni meno sviluppate (Campania, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia) il cofinanziamento nazionale pubblico risulta pari al 39,5% della spesa pubblica totale (quota comunitaria più cofinanziamento nazionale). La relativa copertura finanziaria viene posta a carico del Fondo di rotazione (bilancio statale) in misura pari al 70% della quota nazionale pubblica. La restante quota del 30% è a carico dei bilanci delle Regioni. Similmente, per quanto riguarda le Regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna), il cofinanziamento nazionale pubblico è pari al 52% della spesa pubblica totale. La relativa copertura finanziaria è posta a carico del Fondo di rotazione nella misura pari al 70% della quota nazionale pubblica mentre il restante 30% è posto a carico dei bilanci delle Regioni. Infine, per le Regioni più sviluppate, il cofinanziamento nazionale pubblico è pari al 56,88% della spesa pubblica totale, ad eccezione della Liguria e della Provincia autonoma di Trento, per le quali il cofinanziamento nazionale pubblico è pari al 57,02% della spesa pubblica totale (CREA, 2018, pp. 109-110).

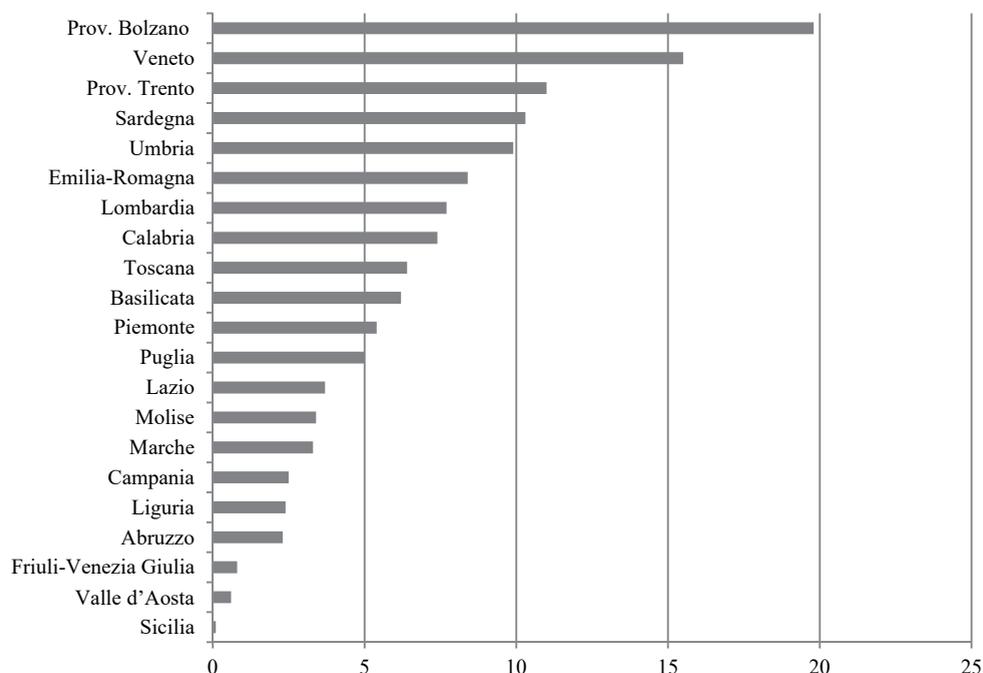
Come detto, il 2016 è stato il secondo anno di operatività dei PSR 2014-2020, ma ha rappresentato di fatto l'anno in cui quasi tutti i Programmi «hanno iniziato a muovere i primi passi generando spesa diffusa su un ventaglio più ampio di misure programmate» (CREA, 2018, p. 110). L'avanzamento della spesa dei PSR, al 31 dicembre 2016, si dimostra molto diversificata. In base ai dati MIPAAF⁶, pochi sono i programmi che raggiungono tassi di avanzamento importanti: si tratta di Bolzano, Trento, Veneto e Sardegna. In particolare, il Programma che mostra le migliori performance di spesa è quello della Provincia autonoma di Bolzano, con quasi il 20% di avanzamento sul totale delle risorse programmate, dovuto essenzialmente all'attuazione delle misure

⁵ Il tasso di cofinanziamento comunitario per le Regioni meno sviluppate è pari al 60,5%; quello delle Regioni più sviluppate è pari al 43,12; quello delle Regioni in fase di transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna), è del 48%.

⁶ Dati MIPAAF contenuti nel Report avanzamento spesa pubblica PSR (Q4-2016).

6 (Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese), 10 (Pagamenti agro-climatico-ambientali), 11 (agricoltura biologica) e 13 (indennità compensative). Segue il PSR Veneto (15,5%) che, diversamente da quello della Provincia di Bolzano, registra un positivo avanzamento anche della misura 14 (Benessere animale) e 15 (Pagamenti silvo-climatico-ambientali). Intorno all'11% si attesta invece la spesa del PSR di Trento, influenzata dall'avanzamento di misure a superficie come la 10 e la 13. Infine, a doppia cifra, anche l'avanzamento di spesa del PSR Sardegna, legato soprattutto all'attuazione della misura 5 (Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi). Molto più indietro è, invece, la spesa di tutti gli altri programmi, sebbene differente da Regione a Regione. Si attestano intorno o sopra al 5%: la Puglia (5%); il Piemonte (5,4%); la Basilicata (6,2%); la Toscana (6,4%); la Calabria (7,4%); la Lombardia (7,7%); l'Emilia Romagna (8,4%) e l'Umbria (9,9%). Rimangono, anche ampiamente, sotto al 5%: la Sicilia (0,1%); la Valle d'Aosta (0,6%); il Friuli-Venezia Giulia (0,8%); l'Abruzzo (2,3%); la Liguria (2,4%); la Campania (2,5%); le Marche (3,3%); il Molise (3,4%) e il Lazio (3,7%).

Figura 1. – *Avanzamento spesa PSR 2014-2020 (% su totale risorse programmate)*



Fonte: elaborazione ISSiRFA su dati CREA-MiPAAF.

4. La spesa pubblica delle Regioni per l'agricoltura

I dati ISSiRFA⁷ relativi alla spesa in agricoltura desumibili dai bilanci regionali consuntivi mostrano, per il biennio 2015-2016, una situazione molto differenziata tra Regione e Regione, ma una generale contrazione della spesa tra il 2015 e il 2016. L'ammontare complessivo della spesa agricola, comprensiva anche della spesa in materia di caccia e pesca⁸, nel 2016, risulta, infatti, in calo rispetto all'anno precedente in quasi tutte le Regioni, da Nord a Sud. Fanno eccezione il Friuli-Venezia Giulia, le Province autonome di Trento e Bolzano, la Sardegna, le Marche e l'Emilia-Romagna, dove la spesa è aumentata, e il Molise, dove è rimasta più o meno invariata.

Il peso dei pagamenti per il settore agricolo sui pagamenti complessivi del bilancio di ciascuna Regione mostra, comunque, «come la spesa agricola sia alquanto modesta e non superi mai, per il 2016, la soglia del 4%» (CREA, 2019, p. 152). E ciò vale anche per Regioni che rivestono un ruolo di rilievo nel settore agricolo nazionale (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Campania e Puglia).

I dati della spesa in agricoltura appaiono più interessanti se messi in relazione alla superficie agricola regionale, la cosiddetta SAU (Superficie Agricola Utilizzata⁹), e alla propensione agricola di un territorio, generalmente espressa dall'incidenza percentuale della SAU sulla superficie territoriale complessiva. I dati dell'ultimo censimento

⁷ Dati dell'Osservatorio Finanziario Regionale – ISSiRFA, a cura di A. Filippetti e L. Giachi.

⁸ La missione 16 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” si compone del programma 1 (“Sviluppo del settore agricolo e del settore agroalimentare”) comprendente le spese: per la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle relative politiche sul territorio anche in raccordo con la programmazione comunitaria e statale; per la vigilanza e regolamentazione del settore agricolo; per la costruzione o il funzionamento dei dispositivi di controllo per le inondazioni, dei sistemi di irrigazione e drenaggio, inclusa l'erogazione di sovvenzioni, prestiti o sussidi per tali opere; per indennizzi, sovvenzioni, prestiti o sussidi per le aziende agricole e per gli agricoltori in relazione alle attività agricole, inclusi gli incentivi per la limitazione o l'aumento della produzione di particolari colture o per lasciare periodicamente i terreni incolti, inclusi gli indennizzi per le calamità naturali, nonché i contributi alle associazioni dei produttori; del programma 2 (“Caccia e pesca”) comprendente le spese: per la pesca e la caccia sia a fini commerciali che a fini sportivi; per le attività di vigilanza e regolamentazione e di rilascio delle licenze in materia di caccia e pesca; per la protezione, l'incremento e lo sfruttamento razionale della fauna selvatica e della fauna ittica; per sovvenzioni, prestiti o sussidi a supporto delle attività commerciali di pesca e caccia, inclusa la costruzione e il funzionamento dei vivai; per la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle relative politiche sul territorio anche in raccordo con la programmazione e i finanziamenti comunitari e statali; del programma 3 (“Politica regionale unitaria per l'agricoltura, i sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca”) comprendente le spese per la realizzazione della politica regionale unitaria in materia di agricoltura, sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca, finanziata con i finanziamenti comunitari e i cofinanziamenti nazionali e con le risorse FAS; per le attività di assistenza tecnica connessa allo sviluppo della politica regionale unitaria in materia di agricoltura, sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca.

⁹ La SAU è l'insieme dei terreni investiti a seminativi, orti familiari, prati permanenti e pascoli, coltivazioni legnose agrarie e castagneti da frutto. Essa costituisce la superficie investita ed effettivamente utilizzata in coltivazioni propriamente agricole. È esclusa la superficie investita a funghi in grotte, sotterranei o appositi edifici. Cfr. Istat (2014, p. 428).