



Ministero delle
Politiche Agricole
e Forestali

Osservatorio sulle Politiche Strutturali

INEA

LE POLITICHE COMUNITARIE PER LO SVILUPPO RURALE

*Verso la nuova
programmazione 2000-2006*

Rapporto
2000

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Osservatorio sulle Politiche Strutturali

**LE POLITICHE
COMUNITARIE
PER LO SVILUPPO
RURALE**

Verso la nuova programmazione 2000-2006

***Rapporto
2000***

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Pubblicazioni dell'INEA per l'*Osservatorio sulle Politiche Strutturali*:

- *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in agricoltura*, febbraio 1998;
- *Le politiche strutturali e di sviluppo rurale in Italia: analisi della spesa e problemi di attuazione nel quadriennio 94/97*, maggio 1998;
- *Il Regolamento CE 950/97. Prime valutazioni sull'attuazione finanziaria nelle Regioni non comprese nell'obiettivo 1* (rapporto dattiloscritto), agosto 1998;
- *La verifica dell'addizionalità degli interventi attivati a titolo dell'obiettivo 5a nelle regioni fuori obiettivo 1* (rapporto dattiloscritto), dicembre 1998;
- *Le misure agroambientali in Italia. Analisi e valutazione del Reg. CEE 2078/92 nel quadriennio 1994-97* (due volumi), maggio 1999;
- *Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali* (otto numeri, trimestrale).

Il presente Rapporto rientra nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulle Politiche Strutturali, istituito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali con Decreto n. 9138/95. Le attività di supporto tecnico-scientifico all'Osservatorio svolte dall'INEA, sono state finanziate - per l'anno 1999 e parte del 2000 - con D.M. n. 4878 del 4/08/1999.

Il coordinamento e la supervisione dei testi è a cura di Franco Mantino ed Emilio Gatto. La stesura del Rapporto è stata curata, nelle singole parti, da diversi autori:

Parte I

- Capitolo 1: Franco Mantino
- Capitolo 2: Emilio Gatto
- Capitolo 3: Franco Mantino
- Capitolo 4: Catia Zumpano
- Capitolo 5: Anna Vagnozzi (5.1 e 5.2) e Francesca Giaré (5.3)
- Capitolo 6: Stefania Luzzi Conti

Parte II

- Capitolo 1: Alessandro Monteleone (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6) e Laura Aguglia (1.5)
- Capitolo 2: Emilio Gatto
- Capitolo 3: Alessandro Monteleone
- Capitolo 4: Raffaella Di Napoli (4.1, 4.2) e Alessandra Pesce (4.3, 4.4)
- Capitolo 5: Andrea Povellato (5.1, 5.2) e Luca Cesaro (5.3)
- Capitolo 6: Daniela Storti (6.1, 6.2, 6.4) e Laura Viganò (6.3)

La predisposizione di tabelle e grafici è stata curata da Stefano Tomassini. Il coordinamento editoriale è stato curato da Federica Giralico; la segreteria del gruppo di lavoro da Isabella Brandi.

INDICE

PARTE I

DALLA RIFORMA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO RURALE ALLA NUOVA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

CAPITOLO 1

LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO RURALE

1.1	Agenda 2000 e la riforma dei Fondi Strutturali: principali motivazioni e obiettivi	Pag.	1
1.2	Le nuove prospettive finanziarie 2000-2006 e il pacchetto dei regolamenti strutturali	Pag.	2
1.3	Le nuove zone ammissibili agli obiettivi 1, 2 e 3 e la ripartizione finanziaria dei Fondi tra obiettivi e Stati membri	Pag.	5
1.4	Il Regolamento generale sui Fondi Strutturali (Reg. 1260/99)	Pag.	11
1.5	Il Regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. 1257/99)	Pag.	13
1.5.1	<i>Le misure di sviluppo rurale</i>	Pag.	13
1.5.2	<i>Compatibilità e coerenza delle politiche di sviluppo rurale con le altre politiche comunitarie</i>	Pag.	17
1.5.3	<i>Intensità di aiuto variabili in funzione dell'obiettivo, del tipo di investimento e del destinatario</i>	Pag.	19
1.6	Il Regolamento applicativo per lo sviluppo rurale (Reg. 1750/99)	Pag.	19
1.7	Il Regolamento concernente le norme transitorie per lo sviluppo rurale (Reg. 2603/99)	Pag.	20
1.8	I regolamenti "agricoli" con significative implicazioni sullo sviluppo rurale	Pag.	21
1.8.1	<i>Il Regolamento sul finanziamento della Politica Agricola Comune (Reg. 1258/99)</i>	Pag.	21
1.8.2	<i>Il Regolamento che stabilisce norme comuni per i regimi di sostegno diretti della PAC (Reg. 1259/99)</i>	Pag.	22

CAPITOLO 2

IL NUOVO SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

2.1	Gli aspetti generali del sistema di programmazione per lo sviluppo rurale	Pag.	23
2.2	La programmazione nelle regioni dell'obiettivo 1	Pag.	25
2.2.1	<i>Il Piano di Sviluppo Rurale nelle Regioni obiettivo 1</i>	Pag.	31
2.3	La programmazione nelle regioni fuori obiettivo 1: i Piani di Sviluppo Rurale	Pag.	32
2.3.1	<i>Gli interventi previsti nei PSR delle regioni del Centro-Nord</i>	Pag.	34
2.4	Lo stato dei negoziati per l'approvazione dei programmi	Pag.	38

CAPITOLO 3

IL NUOVO SISTEMA DI GESTIONE DELLE POLITICHE STRUTTURALI E DELLO SVILUPPO RURALE

3.1 L'articolazione delle competenze tra i diversi livelli (comunitario e nazionale)	Pag.	43
3.1.1 <i>La Commissione Europea</i>	Pag.	44
3.1.2 <i>L'autorità di gestione</i>	Pag.	45
3.1.3 <i>L'autorità di pagamento</i>	Pag.	45
3.1.4 <i>Il Comitato di sorveglianza</i>	Pag.	46
3.2 La gestione dei programmi nelle regioni dell'obiettivo 1	Pag.	47
3.2.1 <i>Procedure finanziarie (impegni e pagamenti)</i>	Pag.	48
3.2.2 <i>Meccanismi di penalizzazione e di premio</i>	Pag.	49
3.2.3 <i>Modifiche e adattamenti dei programmi</i>	Pag.	49
3.2.4 <i>Monitoraggio e valutazione</i>	Pag.	50
3.2.5 <i>Controllo finanziario</i>	Pag.	52
3.3 La gestione dei Piani di Sviluppo Rurale	Pag.	53
3.3.1 <i>Procedure finanziarie</i>	Pag.	53
3.3.2 <i>Meccanismi di penalizzazione e di premio</i>	Pag.	54
3.3.3 <i>Modifiche e adattamenti dei piani</i>	Pag.	55
3.3.4 <i>Monitoraggio e valutazione</i>	Pag.	56
3.3.5 <i>Controllo finanziario</i>	Pag.	57

CAPITOLO 4

RUOLO E FUNZIONI DELLE INIZIATIVE COMUNITARIE NELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

4.1 Le specificità delle Iniziative Comunitarie nella programmazione dell'Unione Europea	Pag.	59
4.2 Le Iniziative Comunitarie nelle diverse fasi di programmazione	Pag.	60
4.2.1 <i>Le nuove Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006</i>	Pag.	63
4.2.2 <i>Le principali novità rispetto alle precedenti programmazioni</i>	Pag.	64

CAPITOLO 5

I PROGRAMMI COMUNITARI PER RICERCA, FORMAZIONE E OCCUPAZIONE: IMPLICAZIONI PER LO SVILUPPO RURALE

5.1 Il V programma Quadro di ricerca, sviluppo e dimostrazione	Pag.	71
5.2 Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione"	Pag.	73
5.3 L'obiettivo 3	Pag.	75

CAPITOLO 6

IL NUOVO SISTEMA DI AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA

6.1	La politica comunitaria degli aiuti di Stato	Pag.	79
6.2	Gli aiuti di Stato	Pag.	79
6.3	Deroghe al divieto di aiuti statali	Pag.	82
6.4	Le procedure di notifica degli aiuti di Stato	Pag.	84
6.5	Gli aiuti di Stato nel settore agricolo	Pag.	85

PARTE II

UN BILANCIO DELLA PROGRAMMAZIONE 1994-1999

CAPITOLO 1

I PROGRAMMI NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1

1.1	Introduzione	Pag.	93
1.2	Lo stato di attuazione del QCS	Pag.	94
1.3	Lo stato di attuazione dell'Asse prioritario 4	Pag.	97
1.4	Lo stato di attuazione dei programmi operativi regionali	Pag.	98
1.5	Lo stato di attuazione dei Programmi operativi multiregionali	Pag.	102
<i>1.5.1</i>	<i>Il POM "Servizi per la valorizzazione commerciale delle produzioni agricole meridionali"</i>	Pag.	102
<i>1.5.2</i>	<i>Il POM "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura"</i>	Pag.	105
<i>1.5.3</i>	<i>Il POM "Sostegno alla costituzione ed all'attività delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli"</i>	Pag.	108
1.6	I fattori di successo e insuccesso dei programmi	Pag.	111

CAPITOLO 2

I PROGRAMMI NELLE ZONE DELL'OBIETTIVO 5B

2.1	La programmazione degli interventi nelle aree obiettivo 5b	Pag.	113
2.2	L'attuazione finanziaria dei DocUP obiettivo 5b	Pag.	115
2.3	I fattori di successo o di insuccesso dei programmi	Pag.	120

CAPITOLO 3

I PROGRAMMI DELL'OBIETTIVO 5A

3.1	L'obiettivo 5a: finalità e campo di applicazione	Pag.	123
3.2	Il Regolamento 950/97	Pag.	123
<i>3.2.1</i>	<i>L'attuazione degli interventi previsti dal Regolamento 950/97</i>	Pag.	126

3.3	Il Regolamento 951/97 e il Regolamento 867/90	Pag.	129
3.3.1	<i>L'attuazione del Regolamento 951/97</i>	Pag.	130
3.3.2	<i>L'attuazione del Regolamento 867/90</i>	Pag.	136

CAPITOLO 4

IL PROGRAMMA DI INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER II

4.1	Introduzione	Pag.	139
4.2	L'attuazione del LEADER II in Italia	Pag.	140
4.2.1	<i>Le fasi di applicazione</i>	Pag.	141
4.2.2	<i>La revisione dei programmi</i>	Pag.	144
4.2.3	<i>L'attuazione a livello locale: i beneficiari selezionati, le strategie e le azioni dei PAL</i>	Pag.	147
4.2.4	<i>L'avanzamento finanziario</i>	Pag.	151
4.3	Risultati e problematiche finora emersi	Pag.	153
4.3.1	<i>Risultati e problematiche a livello regionale</i>	Pag.	153
4.3.2	<i>Risultati e problematiche a livello locale</i>	Pag.	156
4.4	L'attività della rete nazionale per lo sviluppo rurale	Pag.	157

CAPITOLO 5

LE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO IN ITALIA

5.1	L'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2078/92	Pag.	162
5.1.1	<i>L'applicazione in Italia</i>	Pag.	162
5.1.2	<i>L'applicazione per misura</i>	Pag.	164
5.1.3	<i>Le principali problematiche dell'applicazione delle misure agroambientali</i>	Pag.	165
5.2	L'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2079/92	Pag.	172
5.3	L'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2080/92	Pag.	175

CAPITOLO 6

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA STRUTTURALE NELLE REGIONI ITALIANE

6.1	Introduzione	Pag.	181
6.2	La composizione della spesa agricola strutturale nel Mezzogiorno	Pag.	183
6.2.1	<i>La composizione della spesa strutturale nelle singole regioni meridionali</i>	Pag.	186
6.3	La composizione della spesa nelle regioni del Centro-Nord	Pag.	191
6.3.1	<i>La composizione della spesa nelle singole regioni del Centro-Nord</i>	Pag.	198
6.4	La spesa per interventi di mercato e la spesa a finalità strutturale in Italia	Pag.	204

PARTE III
PRINCIPALI FONTI NORMATIVE COMUNITARIE
SUI FONDI STRUTTURALI E SULLO SVILUPPO RURALE

- Trattato dell'Unione Europea - <i>parte prima - Principi</i>	Pag. 211
- Trattato dell'Unione Europea - <i>titolo II - Agricoltura</i>	Pag. 217
- Trattato dell'Unione Europea - <i>titolo VI - Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni</i>	Pag. 221
- Trattato dell'Unione Europea - <i>titolo XVII - Coesione economica e sociale</i>	Pag. 229
- Trattato dell'Unione Europea - <i>titolo XIX - Ambiente</i>	Pag. 231
- Trattato dell'Unione Europea - <i>Allegato I</i>	Pag. 234
- Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali. GUCE L161 del 26.6.1999	Pag. 237
- Regolamento (CE) n. 1783/1999 del parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale. GUCE L213 del 13.8.1999	Pag. 279
- Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo sociale europeo. GUCE L213 del 13.8.1999	Pag. 283
- Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca. GUCE L161 del 26.6.1999	Pag. 287
- Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti. GUCE L160 del 26.6.1999	Pag. 290
- Regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione del 23 luglio 1999 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). GUCE L214 del 13.8.1999	Pag. 313
- Regolamento (CE) n. 2603/1999 della Commissione del 9 dicembre 1999 recante norme transitorie per il sistema di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio. GUCE L316 del 10.12.1999	Pag. 340
- Regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune. GUCE L160 del 26.6.1999	Pag. 350
- Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune. GUCE L160 del 26.6.1999	Pag. 356
- Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo. GUCE C28 dell'1.2.2000	
- Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader +) (2000/C 139/05). GUCE C139 del 18.5.2000	Pag. 379
- Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro (2000/c 127/02). GUCE C127 del 5.5.2000	Pag. 388
	Pag. 397

PRESENTAZIONE

Sin dagli inizi degli anni '90, le politiche strutturali per l'agricoltura hanno acquisito, nel quadro delle politiche agricole comunitarie, la funzione di promuovere non solo l'aggiustamento strutturale delle aziende, ma anche lo sviluppo del territorio. Si tratta di un fondamentale cambiamento di ottica: da quello settoriale e aziendale, tipico degli anni '60 e '70, a quello multi-settoriale e territoriale. In questo passaggio, che apre ai territori rurali maggiori opportunità di sviluppo, la riforma dei Fondi Strutturali del 1988 ha avuto un ruolo cruciale. Da quel momento in poi si è introdotto nel nostro paese un approccio alle politiche di sviluppo che, per le sue caratteristiche di globalità e intersettorialità, non aveva precedenti di grande rilievo nel funzionamento delle strutture tecnico-amministrative italiane. Con le successive riforme dei Fondi Strutturali del 1994 e soprattutto del 1999 (Agenda 2000) questo approccio si è consolidato ulteriormente, fino a divenire l'ossatura portante delle politiche comunitarie e regionali, come testimoniano le recenti vicende della nuova programmazione 2000-2006.

È in questo contesto di rapidi e profondi mutamenti delle politiche comunitarie che si colloca l'istituzione, nel novembre del 1995, dell'Osservatorio sulle Politiche Strutturali in agricoltura. Tali mutamenti, infatti, hanno costretto la pubblica amministrazione italiana, sia a livello nazionale che regionale a riadeguare rapidamente procedure e strumenti alla luce delle nuove regole comunitarie e, quindi, ad aggiornare anche le proprie conoscenze e la propria organizzazione.

Questo processo si è avviato, non senza attriti e in qualche caso non senza profonde resistenze, con la prima Riforma dei Fondi, ed è proseguito lungo tutti gli anni '90. Oggi, nonostante gli indubbi passi in avanti registrati, appare ancora incompleto. Ne sono testimonianza i ritardi di attuazione che hanno caratterizzato la gestione dei Fondi Strutturali della fase 1994-99 e le difficoltà che registra la preparazione della nuova programmazione 2000-2006. L'Osservatorio sulle Politiche Strutturali, istituito con Decreto Ministeriale n. 9138 del 16.10.95, nasce con la finalità di costituire uno strumento di analisi e approfondimento dell'applicazione delle politiche strutturali in Italia per migliorarne l'efficacia e l'efficienza sia a livello nazionale che regionale. L'INEA, fin dalla istituzione dell'Osservatorio, fornisce tutto il supporto tecnico-scientifico perché le attività di analisi e di approfondimento, nonché quelle di assistenza tecnica alle Amministrazioni nazionali (Ministero delle Politiche Agricole e Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica) e regionali, vengano condotte con strumenti e metodologie adeguati, in linea con quanto si verifica negli altri paesi europei.

Nell'ambito delle attività dell'Osservatorio, pertanto, l'INEA ha sviluppato, per così dire, due tipi di percorso: un percorso di ricerca sui temi delle politiche strutturali e dello sviluppo rurale e, nel contempo, un secondo percorso di supporto tecnico ai principali attori istituzionali che operano in questi campi (Ministeri, Regioni, enti locali sub-regionali, operatori locali, ecc.). Si tratta di due attività parallele e, al tempo stesso, complementari, nel senso che si alimentano e si stimolano reciprocamente nel tempo: dall'attività di ricerca si generano nuove basi per l'attività di supporto e da quest'ultima nascono continuamente nuovi temi e problematiche da approfondire e nuove risposte da fornire a quanti operano quotidianamente sul territorio. Si tratta, in buona sostanza, di un favorevole connubio che ha consentito all'INEA di rappresentare, nel tempo, un riferimento tecnico-scientifico e di divenire una delle principali sedi del dibattito in tema di politiche strutturali e di sviluppo rurale. Ne sono testimonianza le crescenti richieste, provenienti dal territorio, di assistenza e

supporto ed i rapporti, ormai molto intensi, che la struttura dell'INEA intrattiene con la Commissione Europea e le amministrazioni nazionali e regionali. Ciò non sarebbe stato possibile, ovviamente, senza l'impegno di un folto gruppo di giovani ricercatori, che hanno ormai consolidato una consistente esperienza e professionalità sul filone delle politiche strutturali e dello sviluppo rurale.

Questo volume, che raccoglie i contributi di tutti i ricercatori che lavorano su tale filone, vuole rappresentare una riflessione su un significativo punto di svolta delle politiche strutturali: la transizione dalla fase 1994-99, per molti versi densa di problemi e difficoltà attuative, alla nuova programmazione 2000-2006 introdotta in Europa con Agenda 2000. Un processo di transizione le cui tappe fondamentali, dopo la pubblicazione di Agenda 2000 del 1997, sono state l'approvazione del pacchetto di regolamenti strutturali nel maggio-luglio 1999 e l'avvio del dibattito sui programmi attuativi, la cui stesura è tuttora in corso.

Il volume si articola in tre parti fondamentali. La prima è dedicata ad un approfondimento della riforma e della programmazione 2000-2006. È articolata in sei capitoli che affrontano in dettaglio alcuni passaggi fondamentali della riforma: il quadro delle scelte assunte con Agenda 2000 sugli strumenti, le procedure e le risorse finanziarie dello sviluppo rurale; il nuovo sistema di programmazione e la sua applicazione in Italia; il nuovo sistema di gestione ed i vincoli e le sfide che esso pone all'amministrazione italiana; le opportunità offerte dalle nuove iniziative comunitarie e dai programmi comunitari per ricerca, formazione e occupazione; infine, le problematiche emergenti dalle recenti normative sugli aiuti di Stato in agricoltura. L'esame di questo complesso e articolato processo di riforma intende fornire un sintetico ed efficace quadro d'insieme e al tempo stesso propone alcune riflessioni sulle problematiche e sulle difficoltà che esso comporta nel contesto italiano.

La seconda parte è invece dedicata ad un bilancio della fase 1994-99, la cui attuazione non è ancora definitivamente conclusa e i cui effetti si stanno cominciando a manifestare negli anni più recenti. Si tratta di una fase che merita una riflessione approfondita per gli insegnamenti che può fornire in vista della futura programmazione 2000-2006. Proprio con questo spirito il gruppo di ricercatori ha proceduto ad esaminare in dettaglio tutti i programmi che hanno interessato l'agricoltura ed il mondo rurale (i programmi dell'obiettivo 1, 5a, 5b; l'iniziativa LEADER II; le misure di accompagnamento). Tali programmi non sono stati considerati solo singolarmente, ma anche nel loro complesso in un apposito capitolo, con un dettaglio regionale.

Infine, la terza parte intende raccogliere le principali normative comunitarie in tema di Fondi Strutturali e sviluppo rurale, a partire da quegli articoli del Trattato istitutivo della Comunità Europea che interessano i temi affrontati nel volume (coesione, ambiente, aiuti di Stato, aiuti regionali, ecc.), a tutti quei regolamenti che, con Agenda 2000, possono essere annoverati nel pacchetto strutturale. Si è cercato in tal modo di affiancare allo sforzo di riflessione una risposta ad una fondamentale esigenza di divulgazione e di documentazione che si manifesta sempre più forte tra quanti operano a livello territoriale.

Prof. Francesco Adornato
(Presidente INEA)

Roma, settembre 2000

PARTE PRIMA

**DALLA RIFORMA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO RURALE
ALLA NUOVA PROGRAMMAZIONE 2000-2006**

CAPITOLO 1

LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO RURALE

1.1 Agenda 2000 e la riforma dei Fondi Strutturali: principali motivazioni e obiettivi

Sin dall'introduzione dell'Atto Unico Europeo (1986) e, successivamente, dall'adozione del Trattato sull'Unione (1992), si è data molta enfasi al concetto di coesione economica. Esso, insieme al mercato unico e alla costituzione dell'Unione Economica Europea, costituisce uno dei pilastri su cui si fonda la stessa Comunità. Non appare possibile, infatti, procedere ad una più stretta integrazione dell'Unione Europea senza che tra i paesi che ne fanno parte non si favorisca una sempre maggiore coesione economica e sociale.

Tuttavia, vi sono ancora oggi, all'interno dell'Europa a 15 paesi, profondi divari di sviluppo economico e sociale che ne mettono in forse l'unità e la coesione. Se si guarda, infatti, al processo di convergenza tra le diverse regioni dell'UE a 15 nel decennio 1986-1996, i divari in termini di Prodotto interno lordo per abitante sono rimasti sostanzialmente invariati (Commissione europea, 1999). Le 25 regioni più povere dell'Unione hanno visto crescere il loro reddito pro-capite dal 52 al 59% della media comunitaria, mentre le 25 più ricche dal 138 al 149%, consolidando così il loro vantaggio relativo. Non solo, ma la posizione delle diverse regioni nella graduatoria del PIL pro-capite, sia nel gruppo delle regioni più prospere che in quello delle più povere, era nel 1996 approssimativamente simile a quella di dieci anni prima.

I divari interregionali si sono acuiti ancor di più in termini sociali. La disoccupazione è cresciuta rapidamente tra il 1970 e il 1987 (fatta eccezione per il periodo 1985-91, in cui si è registrato un netto calo); nelle 25 regioni più prospere non supera il 3-4%, mentre in quelle maggiormente colpite si attesta tra il 20 e il 35%; in queste ultime, il fenomeno colpisce in modo particolare le donne e i giovani, per i quali i tassi di disoccupazione, già alti, addirittura raddoppiano; infine gli alti tassi di disoccupazione sono associati a livelli elevati di disoccupazione di lunga durata e a un'esclusione sociale della popolazione coinvolta.

Mentre i divari permangono, in alcuni paesi anzi si acuiscono, il processo di creazione di una unione economica e monetaria richiede uno sforzo sempre maggiore verso la convergenza all'interno dell'Unione, pena l'emarginazione crescente delle aree più deboli sotto il profilo strutturale ed economico. Difatti, proprio l'unione economica e monetaria lascia margini sempre più ridotti alle politiche di bilancio nazionali e a politiche monetarie basate su aggiustamenti dei tassi di cambio. Per tali motivi la coesione economica e sociale rimane, all'interno della comunicazione della Commissione europea "Agenda 2000 - Per una Unione più forte e più ampia", una grande priorità politica. E lo è ancor di più alla luce dell'allargamento dell'UE a 15 ai nuovi paesi dell'Europa Centro-orientale. L'obiettivo di una maggiore coesione, anche nel contesto dell'allargamento, viene perseguito in Agenda 2000 attraverso una conferma ed un rafforzamento di una serie di strumenti quali: i Fondi Strutturali (FESR, FSE, FEOGA-Orientamento e SFOP), il Fondo di Coesione e gli strumenti strutturali di pre-adesione.

La riforma degli strumenti di politica strutturale si orienta in Agenda 2000 verso tre principali obiettivi:

- a) il mantenimento dello sforzo finanziario a favore della coesione per il periodo 2000-2006 ad un livello analogo a quello del periodo 1993-99, cioè pari allo 0,46% del PIL dell'Unione a 15;

- b) il rafforzamento dell'efficacia degli strumenti della politica strutturale, attraverso:
 - una maggiore concentrazione degli aiuti;
 - la semplificazione degli strumenti e il decentramento della gestione;
 - una ripartizione più chiara delle responsabilità fra Commissione e Stati membri e una applicazione più diffusa del principio di sussidiarietà;
 - il rafforzamento degli strumenti di controllo, monitoraggio e valutazione;
- c) l'estensione della politica strutturale ai nuovi Stati membri, con gli strumenti per facilitare la pre-adesione (programma PHARE, politiche agricole e politiche strutturali di pre-adesione) per lasciare, ad adesione avvenuta, il posto ai Fondi Strutturali e al Fondo di Coesione per il finanziamento delle azioni strutturali necessarie.

1.2 Le nuove prospettive finanziarie 2000-2006 e il pacchetto dei regolamenti strutturali

Il percorso che ha caratterizzato la formulazione di Agenda 2000 è stato piuttosto lungo e accidentato, in quanto costellato da ostacoli non agevoli da superare: dal peso eccessivo della PAC nel bilancio comunitario, alla questione degli squilibri finanziari tra Stati membri in termini di differenza tra contribuzioni al bilancio e spesa ricevuta (come nel caso di Germania e Olanda, paesi strutturalmente e fortemente contributori netti), ai tempi e soprattutto alle implicazioni dell'ingresso dei nuovi paesi per il bilancio e per l'adozione dell'"acquis" comunitario. Si consideri, infatti, che il documento su Agenda 2000 è stato presentato dalla Commissione nel luglio del 1997, cui ha fatto seguito, nel marzo 1998, la formulazione di proposte operative di regolamento concernenti i Fondi Strutturali, lo sviluppo rurale e le singole Organizzazioni comuni di mercato dei prodotti agricoli (OCM).

Tale percorso si è concluso in due tappe fondamentali: la prima nel marzo del 1999, che ha visto, durante il Consiglio Europeo di Berlino, il raggiungimento di un accordo globale su Agenda 2000 e le nuove prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006; la seconda, caratterizzata dall'approvazione, tra maggio e luglio 1999, di buona parte del pacchetto di regolamenti strutturali da parte del Parlamento Europeo.

Con il Consiglio Europeo di Berlino (24-25 marzo 1999), l'Europa a 15 raggiunge un compromesso sulle complesse questioni che aggrovigliano la matassa di Agenda 2000. Su alcune di tali questioni le soluzioni adottate a Berlino non corrispondono alle attese riformatrici delle proposte avanzate all'inizio del percorso. In particolare, sul fronte delle prospettive finanziarie, il peso della spesa agricola, pur essendo fissato in un massimale di 40,5 miliardi di euro annui, continua a rimanere rilevante per tutto il periodo 2000-2006 (tab. 1.1). Sulla rubrica 1 del bilancio comunitario (che concerne appunto l'agricoltura) si sono sviluppati conflitti molto forti, ma in conclusione la spesa agricola conserva un peso finanziario intorno al 42-43% degli stanziamenti complessivi. Tale peso identifica sostanzialmente le spese della PAC mercati, in quanto le risorse incluse nella rubrica 1 a favore delle nuove misure di sviluppo rurale finanziate con il FEOGA-Garanzia e delle misure di accompagnamento rappresentano una quota piuttosto esigua della stessa rubrica.

D'altro canto, le azioni strutturali che troviamo nella rubrica 2 non vanno oltre il 30% del bilancio complessivo e sono progressivamente decrescenti nel periodo 2000-2006 per l'UE a 15. An-

Tab. 1.1 - Quadro delle prospettive finanziarie dell'UE a 21 (2000-2006) (milioni di euro - prezzi 1999 - stanziamenti per impegni)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
1. AGRICOLTURA	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
Spese PAC (escluso sviluppo rurale)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290	267.370
Sviluppo rurale e misure di accompagnamento	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370	30.370
2. AZIONI STRUTTURALI	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
Fondi strutturali	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
Fondo di coesione	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
3. POLITICHE INTERNE	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200	42.350
4. AZIONI ESTERNE	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. AMMINISTRAZIONE	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. RISERVE	900	900	650	400	400	400	400	4.050
Riserva monetaria	500	500	250	-	-	-	-	1.250
Riserva per aiuti d'urgenza	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Riserva per garanzie	200	200	200	200	200	200	200	1.400
7. AIUTO PREADESIONE	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
Agricoltura	520	520	520	520	520	520	520	3.640
Strumento strutturale di preadesione	1.040	1.560	1.040	1.560	1.040	1.560	1.040	8.840
PHARE (paesi candidati)	1.560	1.040	1.560	1.040	1.560	1.040	1.560	9.360
8. ALLARGAMENTO			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780	58.070
Agricoltura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	12.410
Azioni strutturali			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	39.580
Politiche interne			730	760	790	820	850	3.950
Amministrazione			370	410	450	450	450	2.130
TOTALE STANZIAMENTI PER IMPEGNI	91.995	93.385	100.255	102.035	103.075	104.995	107.040	702.780

che nella rubrica 8, destinata alle spese per l'allargamento, sono previste risorse strutturali, ma progressivamente crescenti a partire dal 2002. Appare evidente, quindi, che il riequilibrio tra spesa agricola e spesa strutturale, annunciata e auspicata in sede di preparazione di Agenda 2000, ha ceduto il passo, da un lato, alla forte resistenza degli interessi agricoli e, dall'altro, all'esigenza di intervento nei nuovi paesi candidati all'accesso nell'UE.

Sull'ampliamento della spesa strutturale nel bilancio comunitario ha sicuramente avuto un'influenza la ferma opposizione manifestata da paesi forti, quali Germania, Francia e Regno Unito e, nel contempo, la decisione di non rivedere il massimale delle risorse proprie dell'Unione, che è stato mantenuto al livello dell'1,27% del PIL dell'UE a 15.

Venendo all'ammontare complessivo di risorse per i Fondi Strutturali (195 miliardi di euro), l'accordo di Berlino ha previsto la seguente ripartizione:

1. Regioni obiettivo 1	135,9 miliardi di euro	69,7%
2. Zone obiettivo 2	22,5 miliardi di euro	11,5%
3. Regioni obiettivo 3	24,0 miliardi di euro	12,3%
4. Pesca (SFOP) fuori ob. 1	1,1 miliardi di euro	0,5%
5. Iniziative comunitarie	9,7 miliardi di euro	5,0%
6. Azioni innovative e assistenza tecnica	1,9 miliardi di euro	1,0%
T O T A L E	195,1 miliardi di euro	100,0%

Le dotazioni individuate per gli obiettivi 1 e 2 includono anche quelle per le zone in regime di sostegno transitorio, vale a dire tutte quelle zone precedentemente incluse negli obiettivi 1, 2 e 5b (periodo 1994-'99) e non più ammesse al sostegno comunitario in quanto al di fuori dei parametri previsti. Si tratta di una ripartizione che privilegia ovviamente le regioni a ritardo di sviluppo (obiettivo 1), in misura maggiore di quanto queste regioni abbiano ricevuto nel periodo 1994-'99 (68% circa delle risorse dei Fondi).

La riforma della politica strutturale si è tradotta in una serie di strumenti normativi contenuti nei regolamenti, approvati dal Consiglio Europeo tra maggio e luglio 1999, che possono essere così elencati:

- Reg. (CE) n. 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali;
- Reg. (CE) n. 1261/99 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale;
- Reg. (CE) n. 1262/99 relativo al Fondo sociale europeo;
- Reg. (CE) n. 1263/99 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP);
- Reg. (CE) n. 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA).

A quest'ultimo regolamento del Consiglio sono seguiti due regolamenti della Commissione europea, finalizzati a definire norme applicative per una più efficace implementazione della riforma nel campo dello sviluppo rurale:

- Reg. (CE) n. 1750/99 recante disposizioni di applicazione del Reg. (CE) n. 1257/99;
- Reg. (CE) n. 2603/99 recante norme transitorie per il sistema di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal Reg. (CE) n. 1257/99.

Sul "corpus" della normativa per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale hanno una rilevante influenza anche altri due regolamenti del Consiglio, che però non fanno propriamente parte del "pacchetto strutturale", vale a dire:

- Reg. (CE) n. 1258/99 relativo al finanziamento della politica agricola comune;
- Reg. (CE) n. 1259/99 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

Non bisogna dimenticare infatti che politica strutturale e sviluppo rurale, nella Comunicazione “Agenda 2000”, hanno un ruolo sempre crescente anche all’interno della politica agricola comunitaria (PAC) quali strumenti destinati a riequilibrare i divari tra aree rurali e resto del territorio dell’UE, soprattutto in vista di una progressiva riduzione delle protezioni comunitarie ai produttori agricoli.

Questo corpus normativo viene completato dalle nuove disposizioni comunitarie in tema di aiuti di Stato in agricoltura (Comunicazione CE 2000/c 28/02), la cui natura verrà approfondita nel capitolo 6 della prima parte di questo volume.

1.3 Le nuove zone ammissibili agli obiettivi 1, 2 e 3 e la ripartizione finanziaria dei Fondi tra obiettivi e Stati membri

Come si è detto, uno dei principi ispiratori della riforma dei Fondi è stato la semplificazione degli strumenti. È in relazione a tale principio che il numero di obiettivi prioritari è stato ridotto (da 6 a 3, si veda fig.1.1), consentendo così di migliorare la visibilità e l’efficienza stessa dei Fondi Strutturali.

Il nuovo obiettivo 1 include tutte quelle regioni che, in virtù di un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria (negli ultimi tre anni), possono essere annoverate nel gruppo in ritardo di sviluppo, nonché le regioni ultraperiferiche (dipartimenti francesi d’oltremare, Azzorre, Madera e Isole Canarie), che si trovano al di sotto della soglia del 75%, e tutte le zone rientranti nell’obiettivo 6 durante il periodo 1994-99. La dislocazione territoriale delle nuove regioni dell’obiettivo 1 in Europa è rappresentata nella figura 1.2. In Italia rientrano nel nuovo obiettivo 1 sei regioni: Calabria, Sicilia, Sardegna, Basilicata, Campania e Puglia¹. Tra le altre regioni del Mezzogiorno italiano, il Molise viene incluso nel gruppo che beneficerà di un sostegno transitorio, mentre l’Abruzzo esce definitivamente dall’obiettivo 1 e si affianca alle regioni del Centro-Nord². All’interno delle regioni facenti parte dell’obiettivo 1, tutto il territorio regionale è potenzialmente eleggibile al sostegno dei Fondi Strutturali: ciò in quanto tutta la regione, indipendentemente dalle sue differenze interne, viene classificata in ritardo di sviluppo.

Il nuovo obiettivo 2, con la riforma dei Fondi, consentirà di accorpate i precedenti obiettivi 2 (zone a declino industriale) e 5b (zone rurali in declino), rivedendo tuttavia i criteri di delimitazione delle aree e ampliando la tipologia di zone interessate al sostegno. Difatti, l’obiettivo 2 viene a comprendere diversi tipi di zone con problemi strutturali e con esigenze di riconversione economi-

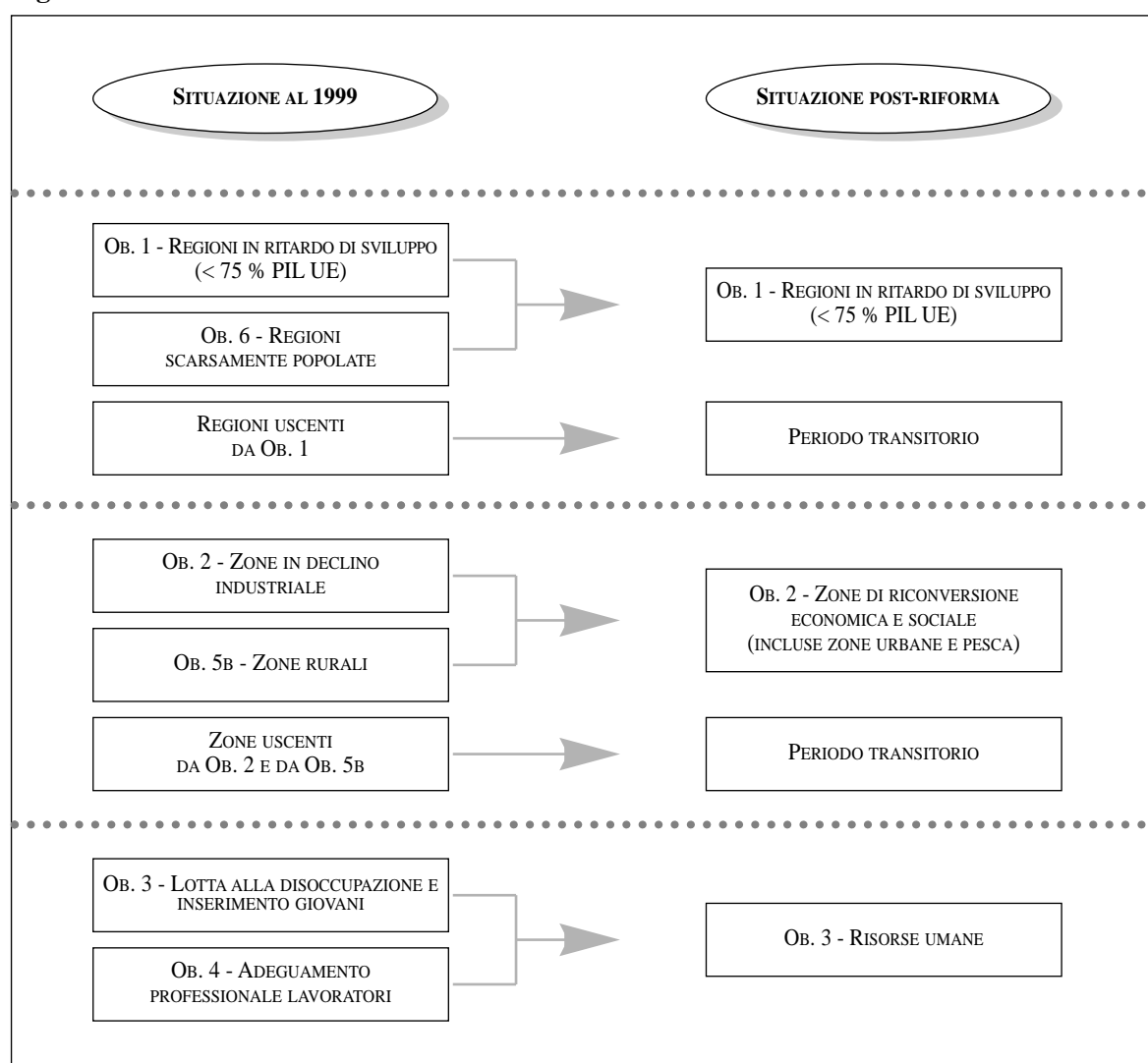
1 Negli altri paesi membri entrano nell’obiettivo 1 le seguenti regioni:

- *Germania: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thuringen;*
- *Grecia: l’intero paese;*
- *Spagna: Galicia, Principado de Asturias, Castilla y Leon, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Region de Murcia, Ceuta y Melilla, Canarias;*
- *Francia: Guadeloupe, Martinique, Guyane, Reunion;*
- *Irlanda: Border Midlands e Western;*
- *Austria: Burgenland;*
- *Portogallo: Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Acores, Madeira;*
- *Finlandia: Ita-Suomi, Vali-Suomi (in parte), Pohjois-Suomi (in parte);*
- *Svezia: Norra Mellansverige (in parte), Mellersta Norrland (in parte), Ovre Norrland (in parte);*
- *Regno Unito: South Yorkshire, West Wales & The Valleys, Cornwall & Isles of Scilly, Merseyside.*

2 Negli altri paesi membri entrano nel sostegno transitorio le seguenti regioni:

- *Germania: Ostberlin;*
- *Spagna: Cantabria;*
- *Francia: Corse e gli “arrondissements” di Valenciennes, Douai e Avesnes;*
- *Irlanda: Southern, Eastern;*
- *Portogallo: Lisboa e Vale do Tejo;*
- *Regno Unito: Northern Ireland, Highlands & Islands.*

Fig. 1.1 - Delimitazione delle nuove aree Obiettivo



ca e sociale: zone in fase di mutamento nei settori dell'industria e dei servizi, zone rurali in declino, zone urbane in difficoltà e zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi.

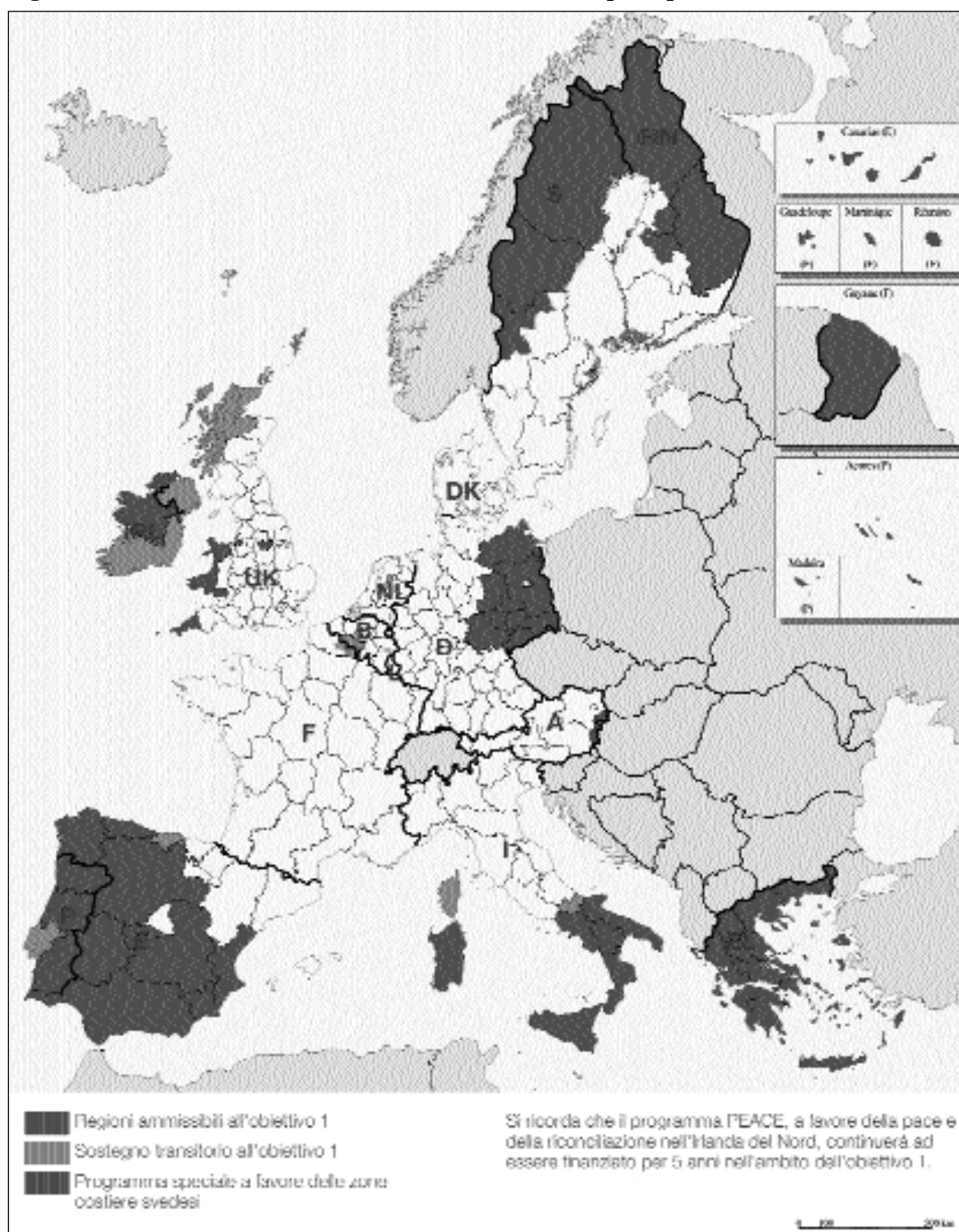
Per ciò che attiene, in particolare, alle zone rurali in declino, i criteri previsti dal Reg. (CE) n. 1260/99 (art. 4, paragrafo 6) sono i seguenti:

- densità di popolazione inferiore a 100 abitanti/Kmq. oppure, in alternativa, tasso di occupazione agricola superiore al doppio della media comunitaria;
- tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria o, in alternativa, riduzione della popolazione rispetto al 1995.

A queste vanno ad aggiungersi quelle zone rurali caratterizzate da particolari problemi di invecchiamento della popolazione o di riduzione degli attivi agricoli (art. 4, paragrafo 9b).

In base al principio di concentrazione dei Fondi, la popolazione beneficiaria degli aiuti nel nuovo obiettivo 2 non può superare il tetto del 18% della popolazione dell'Unione. Si tratta di una riduzione non trascurabile, se si considera che, nella fase 1994-99, la popolazione degli obiettivi 2 e 5b ammontava al 25% del totale dell'UE. Perché tale sforzo di concentrazione sia effettivo e distribuito equamente tra tutti gli Stati membri, l'accordo di Berlino prevede che la riduzione massima di

Fig. 1.2 - Carta delle zone obiettivo 1 dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006



Fonte: © European Communities, 1999.

popolazione non superi, in ogni Stato membro, il 33% della popolazione contemplata dagli obiettivi 2 e 5b della fase 1994-99. Nel luglio del 1999 la Commissione ha fissato i massimali di popolazione per paese, come evidenzia la tab. 1.2: all'Italia è stata assegnato un ammontare di 7,4 milioni di abitanti (pari al 13% della popolazione delle regioni interessate, incluso l'Abruzzo). Va rilevato, considerando attentamente la tab. 1.2, che la fissazione di un massimale del 18% della popolazione

a livello comunitario non esclude che in alcuni paesi si possa avere un livello superiore di popolazione beneficiaria dell'obiettivo 2, come ad esempio accade per la Francia (31%), il Regno Unito (24%) o la Spagna (22%), tutti paesi che presentano anche consistenti valori in termini assoluti.

Tab. 1.2 - Popolazione nelle zone obiettivo 2 per Stato membro

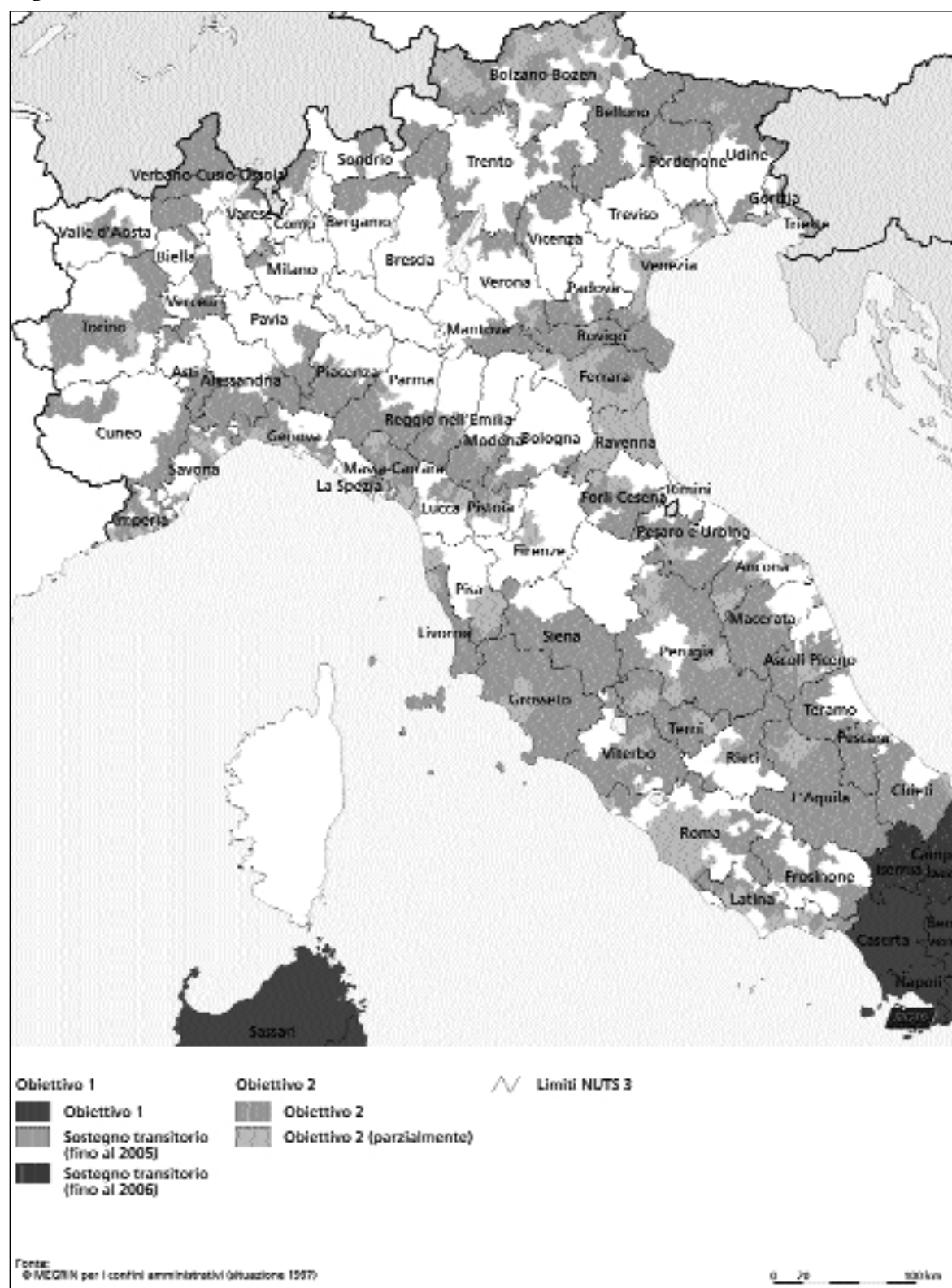
	Massimali di popolazione (.000)	In % della popolazione
Belgio	1.269	12
Danimarca	538	10
Germania	10.296	13
Spagna	8.809	22
Francia	18.768	31
Italia	7.402	13
Lussemburgo	118	28
Olanda	2.333	15
Austria	1.995	25
Finlandia	1.582	31
Svezia	1.223	14
Regno Unito	13.836	24
Totale EUR-15	68.170	18

Il negoziato successivo tra Commissione, governo italiano e Regioni ha consentito di allocare il massimale di popolazione assegnato tra le regioni interessate (tab. 1.3). Nel caso italiano, la popolazione degli obiettivi 2 e 5b ammontava nella fase 1994-99 a 11.145.000 abitanti, dislocata nelle regioni del Centro-Nord. Le riduzioni più consistenti di popolazione sono registrabili in Toscana, Veneto, Liguria (sia in valore assoluto che in percentuale: oltre il 50% della popolazione) e Piemonte (42% della popolazione, ma ben 960.000 abitanti in valore assoluto). La dislocazione territoriale delle nuove zone dell'obiettivo 2 in Italia è rappresentata dalla fig. 1.3.

Tab. 1.3 - Popolazione dell'obiettivo 2 per regione nelle due fasi di programmazione

	1994 - 1999			2000 - 2006						variazione	
	ob.5b	ob.2	Totale	ob. 2						fra le due fasi	
				zone industriali	zone urbane	zone rurali	zone pesca	zone miste	Totale	v.a	%
Abruzzo	-	-	-	-	-	146.798	-	469.254	616.052	-	-
Emilia R.	263.000	154.000	417.000	-	-	282.568	-	105.051	387.619	-29.381	-7
Friuli V.G.	219.000	239.000	458.000	-	58.021	-	4.912	215.750	278.683	-179.317	-39
Lazio	873.000	525.000	1.398.000	305.020	21.568	742.208	-	34.194	1.102.990	-295.010	-21
Liguria	180.000	846.000	1.026.000	-	130.552	203.202	-	166.678	500.432	-525.568	-51
Lombardia	227.000	289.000	516.000	-	-	277.322	-	362.969	640.291	124.291	24
Marche	405.000	210.000	615.000	-	-	76.875	4.766	269.445	351.086	-263.914	-43
Piemonte	402.000	1.899.000	2.301.000	966.700	-	209.467	-	167.235	1.343.402	-957.598	-42
Toscana	670.000	1.105.000	1.775.000	173.391	26.352	302.557	-	329.974	832.274	-942.726	-53
Trentino	270.000	-	270.000	-	-	16.396	-	110.216	126.612	-143.388	-53
Umbria	423.000	261.000	684.000	-	-	-	-	440.053	440.053	-243.947	-36
V. d'Aosta	11.000	83.000	94.000	-	-	-	-	40.373	40.373	-53.627	-57
Veneto	885.000	706.000	1.591.000	-	63.513	442.436	-	235.966	741.915	-849.085	-53
TOTALE	4.828.000	6.317.000	11.145.000	1.445.111	300.006	2.699.829	9.678	2.947.158	7.401.782	-3.743.218	-34

Fig. 1.3 - Italia: Aree ammissibili all'obiettivo 2 dei Fondi strutturali 2000-2006



Tali risultati non appaiono trascurabili ai fini dell'utilizzazione delle risorse comunitarie. Per questa ragione il negoziato che ha portato alla definizione delle nuove zone dell'obiettivo 2 è stato caratterizzato da forti conflitti tra il governo italiano, Commissione Europea e Regioni, sia sul me-

todo che sui criteri adottati per la zonizzazione. Ciò ha condotto a forti ritardi nell'approvazione della proposta delle nuove zone da parte della Commissione, il che ha, a sua volta, ritardato la preparazione dei programmi regionali.

Concludiamo l'esame dei vari obiettivi considerando il nuovo obiettivo 3, che include i precedenti obiettivi 3 e 4, di competenza del Fondo sociale europeo, e ha come campo di azione principale "l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione". A livello territoriale, interessa le regioni al di fuori dell'obiettivo 1, quindi, nel caso italiano, tutte le regioni del Centro-Nord (Abruzzo incluso).

La ripartizione delle risorse tra obiettivi è stata discussa nel precedente paragrafo. La ripartizione di risorse tra gli Stati membri, invece, segue alcuni criteri oggettivi individuati nell'ambito dell'accordo di Berlino. Per ciò che riguarda l'assegnazione per gli obiettivi 1 e 2, dato il plafond stabilito per ciascun obiettivo, essa si basa sui seguenti criteri: popolazione ammissibile, prosperità regionale, prosperità nazionale e gravità dei problemi strutturali, in particolar modo il livello di disoccupazione. Per l'obiettivo 3, la ripartizione per Stato membro è basata principalmente sulla popolazione ammissibile, sulla situazione dell'occupazione e sulla gravità dei problemi, quali l'esclusione sociale, i livelli di istruzione e formazione e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, con una ponderazione relativa stabilita dalla Commissione. Con una serie di decisioni assunte nel luglio 1999, la Commissione Europea ha non solo definito l'elenco delle zone ammissibili all'obiettivo 1 e la popolazione massima per le zone dell'obiettivo 2 di ogni paese membro, ma anche ripartito i Fondi Strutturali per Stato membro e per obiettivo, come risulta dalla tabella 1.4.

In base a tale decisione, l'Italia ha ricevuto una dotazione di 28,5 miliardi di euro³, che rappresenta il 15,5% dei Fondi Strutturali globali e risulta prevalentemente allocata nelle regioni dell'obiettivo 1. Infatti, in Italia il grado di concentrazione territoriale delle risorse è maggiore che nel resto dell'UE, a causa dei gravi ritardi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno: queste ultime sono destinatarie del 77% dei Fondi Strutturali assegnati all'Italia, un peso percentuale molto più alto di quello che lo stesso obiettivo ha a livello comunitario. In termini di allocazione tra paesi, l'Italia ha ricevuto grosso modo la stessa percentuale di Fondi Strutturali della fase 1994-99 (circa 15%); invece, la concentrazione delle risorse nell'obiettivo 1 era minore (72%) (Mantino e Pesce, 1996).

La tab. 1.4 evidenzia anche l'ammontare di risorse destinate a quelle regioni e zone che sono in fase transitoria: nel caso italiano, la dotazione di risorse è tale da consentire una uscita indolore, nel corso del periodo di programmazione, dai benefici dei Fondi Strutturali.

In realtà, questa preoccupazione ha caratterizzato non solo quei paesi che, in relazione ai nuovi parametri, hanno visto ridotto l'ammontare di territorio ammesso ai benefici dei Fondi. Se guardiamo più attentamente agli esiti complessivi del vertice di Berlino in termini di distribuzione delle risorse dei Fondi, non si può non notare che si è cercato e alla fine si è trovato un compromesso che di fatto non genera grandi motivi di scontento. La distribuzione dei Fondi tra paesi, infatti, non appare grandemente alterata rispetto al periodo precedente; inoltre, alcuni paesi, i cui progressi in termini di sviluppo hanno significato minori opportunità di accesso ai Fondi, sono stati in qualche modo compensati attraverso specifiche clausole dell'accordo (si vedano ad es. i casi di Berlino est, Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo per i quali è previsto un mantenimento del livello medio complessivo di aiuto pro capite) o attraverso lo stesso Fondo di coesione.

³ Non sono incluse le risorse per le iniziative comunitarie, che verranno assegnate con una successiva decisione.

In questo contesto, pertanto, non si può obiettivamente affermare che l'Italia non abbia giocato adeguatamente il suo negoziato. Pesa, comunque, il fatto di aver raggiunto per ultimi un accordo sulla nuova zonizzazione dell'obiettivo 2, che non ci pone in una situazione favorevole rispetto alla partenza dei nuovi programmi, come già sottolineato in precedenza. È sul terreno dell'attuazione dei programmi, quindi, che il nostro paese dovrà certamente dimostrare di utilizzare le rilevanti risorse assegnate con i Fondi Strutturali e, più in particolare, recuperare i ritardi registrati finora per le zone dell'obiettivo 2.

Tab. 1.4 - Fondi strutturali: ripartizione per Stato membro per il periodo 2000-2006 (milioni di euro - prezzi 1999)

	obiettivo 1	Sostegno transitorio ex-obiettivo 1	obiettivo 2	Sostegno transitorio ex-obiettivo 2 e 5b	obiettivo 3	Strumento della pesca (fuori obiettivo 1)	Totale
Belgio	-	625	368	65	737	34	1.829
Danimarca	-	-	156	27	365	197	745
Germania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Grecia	20.961	-	-	-	-	-	20.961
Spagna	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Irlanda (1)	1.315	1.773	-	-	-	-	3.088
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Lussemburgo	-	-	34	6	38	-	78
Olanda	-	123	676	119	1.686	31	2.635
Austria	261	-	578	102	528	4	1.473
Portogallo	16.124	2.905	-	-	-	-	19.029
Finlandia	913	-	459	30	403	31	1.836
Svezia (2)	722	-	354	52	720	60	1.908
Regno Unito (1)	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
Totale EUR-15	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

(1) Compresa l'iniziativa PEACE (2000-2004).

(2) Compreso il programma speciale per le zone costiere della Svezia.

1.4 Il Regolamento generale sui Fondi Strutturali (Reg. 1260/99)

Il Regolamento 1260/99 può essere definito, in un certo qual modo, "la cornice" normativa entro cui si collocano gli interventi dei vari Fondi. Esso stabilisce alcuni principi e norme generali validi per tutti gli interventi strutturali.

È articolato in sette sezioni (titoli), di cui la prima stabilisce i principi generali: la definizione dei tre obiettivi prioritari, i requisiti geografici per l'ammissione agli obiettivi prioritari (si veda paragrafo precedente), la definizione dei concetti di complementarità, partenariato e addizionalità, che sono alla base del funzionamento dei Fondi fin dalla prima riforma strutturale (1988).

La seconda sezione del Regolamento concerne la programmazione: le diverse fasi, la procedura in relazione all'ambito geografico di riferimento e al tipo di intervento, le responsabilità della Commissione e degli Stati membri. Qui le principali novità emergenti rispetto alla fase 1994-'99 possono essere così sintetizzate:

- a) sul fronte della semplificazione, la riduzione del numero di programmi e la possibilità di abbreviare la fase di definizione o approvazione dei programmi stessi;
- b) sul fronte del rafforzamento del principio di decentramento, l'introduzione di una fase di programmazione di dettaglio (complemento di programmazione) affidata prevalentemente alla re-

sponsabilità dello Stato membro (o della Regione), lasciando alla Commissione un ruolo decisionale forte nell'approvazione degli obiettivi e delle linee prioritarie di intervento⁴;

- c) sul fronte della trasparenza della normativa, una più chiara definizione dei vari documenti di programmazione.

La terza sezione del Regolamento concerne la partecipazione e la gestione finanziaria dei Fondi. Sotto questo profilo, le principali novità introdotte riguardano:

- a) i tassi di partecipazione dei Fondi;
b) le norme per gli impegni e i pagamenti.

Per ciò che riguarda i tassi di partecipazione (percentuale di cofinanziamento comunitario sul costo totale dell'investimento), si osserva una sostanziale invarianza in caso di investimenti non generatori di entrate, mentre si fissano dei tassi massimi più bassi in caso di investimenti generatori di entrate e di investimenti nelle imprese (tab. 1.5). Va notato, tuttavia, che i tassi previsti per le imprese non sono trasferibili *tout court* al settore agricolo e agro-industriale, in quanto, per tale settore, valgono disposizioni diverse, normate dal Regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. 1257/99). Come si vedrà più avanti, i tassi di riferimento per l'agricoltura sono in generale più favorevoli di quelli previsti per gli altri

Tab. 1.5 - Tassi di partecipazione dei Fondi Comunitari al costo totale ammissibile degli investimenti. Confronto fra le due fasi di programmazione

	Periodo 1994 - 99			Periodo 2000 - 2006		
	obiettivo 1	Fuori ob. 1	Fondo Coesione	obiettivo 1	Fuori ob. 1	Fondo Coesione
Investimenti generali	75%	50%	80%	75%	50%	80%
Infrastrutture generatrici di entrate nette consistenti (1)	-	-	-	40%	25%	50%
Investimenti nelle imprese (1)	-	-	-	35%	15%	-

(1) Può aggiungersi un'ulteriore 10% per forme di finanziamento diverse dagli aiuti diretti.

settori.

Per ciò che riguarda gli impegni ed i pagamenti, il Regolamento introduce meccanismi più severi di penalizzazione per quei programmi che, nel corso del periodo di programmazione, si rivelino inefficienti e in ritardo con i tempi previsti di attuazione⁵.

La preoccupazione circa i tempi ed i risultati dell'utilizzazione dei Fondi appare del tutto giustificata alla luce delle fasi precedenti (1989-'93 e 1994-'98). Questa preoccupazione ha stimolato la ricerca e l'introduzione di meccanismi correttori non solo nell'ambito della sezione dedicata alla gestione, ma anche e soprattutto di quella dedicata all'efficacia dei Fondi (il Titolo IV del Regolamento). Qui le principali novità introdotte riguardano i seguenti aspetti:

- a) una puntuale definizione delle responsabilità o dei compiti dei principali soggetti cui è affidata la sorveglianza dei programmi (Autorità di gestione e Comitato di Sorveglianza);
b) un rafforzamento della funzione degli strumenti della sorveglianza, del monitoraggio e

⁴ Si veda più in dettaglio il Capitolo 2 della prima parte.

⁵ Per una trattazione più specifica si veda il Capitolo 3 della prima parte.

della valutazione (sistema di indicatori, quantificazione degli obiettivi, sistemi di raccolta di dati finanziari e statistici affidabili nell'attuazione, rapporti annuali e finali di esecuzione);

- c) una migliore individuazione dei ruoli e delle responsabilità della Commissione e degli Stati membri nelle diverse fasi della valutazione (*ex-ante*, intermedia ed *ex-post*);
- d) un rafforzamento dei dispositivi di controllo finanziario in corso d'opera, che prevede anche una maggiore severità in caso di irregolarità nella gestione dei Fondi;
- e) un meccanismo di premio per i programmi più efficienti ed efficaci, attraverso l'assegnazione di un'apposita riserva accantonata a livello comunitario e nazionale fin dall'avvio della programmazione (4% della dotazione assegnata a ciascun paese).

Le restanti sezioni del Regolamento concernono l'informazione e la pubblicità sui Fondi (Titolo V), i compiti dei Comitati che assistono la Commissione nell'attuazione del Regolamento (Titolo VI) e le disposizioni finali (Titolo VII).

1.5 Il Regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. 1257/99)

Con la proposta di un regolamento per lo sviluppo rurale, nel marzo del 1998, la Commissione Europea ha inteso riunificare entro un unico quadro giuridico tutti gli strumenti di intervento utilizzati finora con le politiche strutturali. Ciò risponde non solo, come sottolineato precedentemente, ad una mera esigenza di semplificazione normativa e programmatica, ma anche ad una motivazione "strategica": quella di porre lo sviluppo rurale più al centro della PAC, finalizzando a questo obiettivo tutti gli strumenti di politica strutturale esistenti, nell'ipotesi di un progressivo ridimensionamento della componente "mercati" all'interno della PAC stessa.

La finalità principale del Regolamento è la definizione di un quadro normativo entro cui si applica il sostegno comunitario allo sviluppo rurale. Gli obiettivi della nuova politica di sviluppo rurale sono molto ampi e vanno da quelli più tradizionali (miglioramento delle strutture produttive, riconversione della produzione, introduzione di nuove tecnologie, qualità dei prodotti, ecc.) a quelli "incorporati" nella PAC tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta (diversificazione delle attività, promozione di una agricoltura sostenibile e di sistemi di coltivazione a basso impatto ambientale, incentivazione di produzioni non alimentari, promozione di pari opportunità per uomini e donne, ecc.). Tali obiettivi vanno perseguiti anche integrando il sostegno allo sviluppo rurale con gli altri strumenti della PAC e, nelle zone dell'obiettivo 1 e 2, con le politiche di sviluppo regionale attuate con gli altri Fondi Strutturali.

1.5.1 Le misure di sviluppo rurale

Ad una tale ampiezza di obiettivi deve corrispondere una adeguata varietà di strumenti, che sono compresi nel Titolo II del Regolamento ("Misure di sviluppo rurale"). Si tratta, in altre parole, di strumenti già esistenti e disponibili in vari regolamenti comunitari, che vengono ripresi, semplificati e, in alcuni casi, modificati nel funzionamento.

La lunga lista degli strumenti può essere più convenientemente accorpata in cinque grandi categorie:

1. *misure di ammodernamento delle strutture;*
2. *misure a finalità ambientale;*
3. *misure di sostegno diretto dei redditi;*
4. *misure di diversificazione aziendale ed economica;*

5. *misure a favore di infrastrutture e servizi.*

Nel primo gruppo (*misure di ammodernamento*) rientrano: gli investimenti nelle aziende agricole (artt. 4-7), l'insediamento dei giovani agricoltori (art. 8), la formazione (art. 9), il miglioramento e la razionalizzazione della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (artt. 25-28). Si tratta, in larga misura, di strumenti già previsti dai Regolamenti (CE) n. 950/97 e n. 951/97. Le principali modifiche introdotte dal nuovo Regolamento consistono nella semplificazione dei criteri di erogazione degli aiuti, con l'intento di lasciare un più ampio spazio di manovra ai diversi Stati membri: per gli interventi aziendali vengono abrogati, ad esempio, gli attuali criteri di imprenditore a titolo principale, reddito di riferimento, piano di miglioramento materiale e tenuta obbligatoria della contabilità semplificata. Tutti gli investimenti, sia quelli nelle aziende agricole che quelli nelle imprese di trasformazione e commercializzazione, potranno ottenere il sostegno comunitario solo se soddisferanno i seguenti requisiti:

- dimostrazione delle condizioni di redditività (per l'azienda);
- dimostrazione di conoscenze e competenze professionali adeguate (per l'imprenditore);
- rispetto di standard minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali;
- verifica dell'esistenza di "sbocchi normali sui mercati per i prodotti interessati".

I primi due requisiti dovranno essere rispettati anche per la concessione del premio di insediamento giovani, anche se, in questo caso, è concesso ai beneficiari un periodo massimo di tre anni per adeguarsi.

Nel complesso, si tratta di requisiti la cui dimostrazione viene attribuita agli Stati membri e la cui valutazione la Commissione Europea si riserva di condurre in sede di esame dei programmi applicativi. Su questa scelta molti Stati membri, già in fase di negoziato sull'approvazione dei nuovi regolamenti, hanno manifestato una preoccupazione sul fatto che, in assenza di norme chiare ed univoche inglobate nella normativa comunitaria, la Commissione si riservasse uno spazio per interpretazioni più restrittive di quelle adottate in passato. Tale preoccupazione, alla luce degli eventi successivi all'approvazione del Regolamento sullo sviluppo rurale, si è rivelata del tutto fondata. Per ciò che riguarda, infatti, le condizioni di redditività dell'azienda agricola (o dell'impresa agro-industriale) e di competenza professionale dell'imprenditore, esse devono essere dimostrate al momento della concessione dell'aiuto e non a conclusione dell'investimento, come era previsto in precedenza (Reg. CE n. 950/97). Il nuovo Regolamento non ammette la necessità di un periodo di transizione per raggiungere le condizioni di redditività e di competenza professionale. Di conseguenza, tale criterio implica una maggiore selettività nella concezione degli aiuti e potrebbe portare al sostegno di aziende che ne hanno meno bisogno, escludendo, invece, quelle che hanno la necessità di ristrutturarsi per sopravvivere.

Per ciò che riguarda, invece, la verifica della condizione di "normali sbocchi di mercato", la formulazione che è contenuta nel regolamento sullo sviluppo rurale è alquanto vaga e generica: vi è un divieto al sostegno di investimenti che possono incrementare l'offerta di prodotti "che non trovano sbocchi normali sui mercati". La verifica degli sbocchi di mercato rischia di lasciare una notevole discrezionalità di valutazione nelle mani della Commissione Europea. Difatti, tale verifica viene condizionata strettamente dall'esistenza di restrizioni alla produzione o di limitazioni al sostegno comunitario previsto all'interno delle diverse OCM. Poiché per quasi tutti i prodotti esistono, in un modo o nell'altro, restrizioni o limitazioni quantitative, i divieti o i vincoli agli investimenti nei Piani rischiano di essere generalizzabili a gran parte dei comparti e dei prodotti. Ciò colpisce in particolare alcuni comparti o prodotti "sensibili", quali latte, vino, carne bovina e suina, alcuni ortofrutticoli (es. pomodoro) e i cereali in generale.

Il negoziato sui Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e sui Programmi Operativi Regionali (POR) per l'obiettivo 1 ha evidenziato la difficoltà di pervenire ad una adeguata definizione e formalizzazione dei criteri per giudicare "normali" gli sbocchi di mercato di una qualsiasi produzione. Ciò penalizza soprattutto quelle produzioni realizzate in specifici contesti (prodotti di qualità, produzioni tipiche e di nicchia, ecc.), per le quali invece sarebbe necessaria una maggiore flessibilità di giudizio e per le quali certo non si pongono problemi di sbocco sui mercati.

Tra le *misure di ammodernamento* delle strutture potrebbero essere comprese altresì quelle destinate a favorire una qualche mobilità dei fattori produttivi, vale a dire:

- gli aiuti al prepensionamento (articoli 10-12 del Reg. CE n. 1257/99);
- gli incentivi alla ricomposizione fondiaria (art. 33, 2° trattino).

Per ciò che riguarda, in particolare, *l'aiuto al prepensionamento*, va rilevato che è stato prolungato il periodo di durata dell'aiuto (da 10 a 15 anni), senza tuttavia risolvere uno dei problemi di fondo che ha condizionato, soprattutto in Italia, l'applicazione del Regolamento (CEE) 2079/92: il divieto di cumulo dell'aiuto comunitario con ogni forma di indennità pensionistica percepita dal beneficiario a livello nazionale.

Il secondo gruppo, vale a dire *le misure a finalità ambientale*, include:

- *le misure agro-ambientali*;
- alcune misure di *incentivazione alla silvicoltura* (quelle destinate a mantenere la foresta con funzione produttiva e le fasce tagliafuoco);
- le misure finalizzate alla *tutela dell'ambiente* comprese nell'articolo 33 (11° trattino).

In questo gruppo *le misure agro-ambientali* rivestono una importanza particolare. Più in generale queste misure occupano una parte di rilievo in tutti i Piani, sia a causa della loro obbligatorietà sia per l'elevato peso finanziario all'interno delle previsioni di spesa. Per queste misure il regolamento amplia la sfera degli obiettivi, includendo anche la gestione ed il mantenimento dei sistemi di pascolo a bassa intensità, la conservazione delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli ed i costi sostenuti per la pianificazione ambientale nella gestione aziendale. Inoltre, nel calcolo dell'importo del sostegno, sarà possibile tener conto anche di tutti quegli investimenti non produttivi necessari per mantenere gli impegni agro-ambientali. Il sostegno viene subordinato alla dimostrazione che l'impegno sostenuto dall'agricoltore vada *oltre* l'adozione della "buona pratica agricola" (BPA). Ciò implica un problema, sotto il profilo operativo, di individuazione del concetto di buona pratica nell'ambito di territori omogenei. Strettamente collegati a tale problema ve ne sono altri due che concernono:

- le modalità di calcolo dei premi agro-ambientali;
- i controlli del rispetto della BPA.

La questione della definizione di BPA è stata oggetto di un ampio dibattito a livello comunitario, intorno ai seguenti punti:

1. la variabilità della definizione di BPA, in conformità con le differenti condizioni ambientali, strutturali e pedologiche esistenti non solo in ciascuno Stato membro, ma anche all'interno delle singole regioni;
2. la definizione di BPA deve tener conto non solo di pratiche razionali dal punto di vista tecnico-ambientale, ma anche di vincoli tecnico-produttivi imposti da disposizioni comunitarie e nazionali/regionali in materia ambientale. Al riguardo, si consideri, come esempio significativo, il rispetto degli standards della direttiva nitrati nelle zone considerate sensibili;

3. gli standards usati per la definizione della BPA devono essere verificabili, in funzione del necessario monitoraggio nel tempo degli impegni agro-ambientali assunti.

Il terzo tipo di misure (*sostegno diretto ai redditi*) include essenzialmente *l'indennità compensativa* erogata per le zone svantaggiate. Al riguardo, il Regolamento introduce delle rilevanti novità nella definizione delle zone che beneficiano delle indennità. Tali aree comprenderanno, oltre alle zone svantaggiate (zone di montagna, altre zone svantaggiate, zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici), anche quelle soggette a vincoli ambientali. L'introduzione di queste nuove aree risponde all'esigenza di differenziare più nettamente il sostegno corrisposto per svantaggi naturali o economici da quello dovuto alla esistenza di specifici vincoli normativi e tecnici al rispetto dell'ambiente. *L'indennità compensativa*, inoltre, viene subordinata non più solo alla verifica di una superficie minima di terreno e alla prosecuzione dell'attività agricola per un quinquennio dal primo pagamento, ma anche al rispetto della BPA.

Nelle zone soggette a vincoli ambientali le limitazioni alle pratiche agricole impongono ulteriori costi e perdite di reddito che possono essere compensati da aiuti specifici, ammessi dal Regolamento sullo sviluppo rurale. Tali zone tendono a coincidere con quelle derivanti dall'applicazione della legislazione comunitaria: le zone di protezione speciale (ZPS) derivanti dalla direttiva 79/409/CEE (concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e le zone speciali di conservazione previste dalla direttiva 92/43/CEE (concernente la conservazione degli habitat naturali e della flora e fauna selvatica). Entrambe le zone rientrano nell'ambito della rete ecologica europea (Natura 2000).

Gli ultimi due tipi di misure, quelle dirette alla *diversificazione aziendale ed economica* e quelle a favore di *infrastrutture e servizi*, rientrano tutte nell'ambito dell'articolo 33 del nuovo Regolamento. Nel loro insieme, queste misure rappresentano interventi più direttamente finalizzati a promuovere, nelle aree rurali, l'integrazione tra agricoltura ed attività non agricole e, proprio per questo, con un impatto potenzialmente più rilevante sull'economia locale.

Le misure di diversificazione comprendono:

- la commercializzazione dei prodotti di qualità;
- lo sviluppo di attività plurime e di fonti alternative di reddito;
- l'incentivazione di attività turistiche o artigianali;
- il rinnovamento di villaggi e la protezione a tutela del patrimonio rurale.

Le misure a favore di infrastrutture e servizi, invece, includono:

- la gestione delle risorse idriche in agricoltura;
- il miglioramento delle infrastrutture rurali;
- i servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione;
- i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- l'ingegneria finanziaria.

Le principali novità introdotte dal Regolamento riguardano, da un lato, la copertura territoriale e, dall'altro, i potenziali beneficiari. La copertura territoriale non è più limitata alle attuali zone-Obiettivo (1 e 5b), ma verrà estesa all'intero territorio dell'UE. In questo senso, una delle indicazioni di principio di Cork è stata interamente recepita, non senza una certa opposizione da parte di alcuni Stati membri, come la Francia, che hanno temuto una riduzione delle disponibilità del FEOGA-Garanzia a danno degli interventi di mercato. Per ciò che riguarda, invece, i potenziali beneficiari, l'articolo 33 afferma che il sostegno può essere accordato non solo per attività agricole, ma anche e più

generalmente per attività svolte in contesti rurali. Tuttavia, il timore che risorse del FEOGA venissero destinate a potenziali beneficiari non agricoli ha spinto alcuni Stati membri, in particolare la Francia, a proporre una limitazione del campo di applicazione di alcune misure elencate nell'articolo 33, con lo scopo di mantenere l'impiego delle risorse all'interno del settore agricolo. A questo proposito, emblematico può essere considerato il caso della misura per la diversificazione, che viene limitata alle attività del settore agricolo o ad attività affini all'agricoltura. Inoltre, alcune misure (infrastrutture agricole, borghi rurali e patrimonio rurale, attività plurime e fonti alternative di reddito) attingeranno al FEOGA solo in assenza di finanziamenti da parte del FESR.

Nonostante queste problematiche di fondo, le misure descritte offrono potenzialità di intervento che i documenti di programmazione (PSR e POR) potrebbero cogliere. Tuttavia il negoziato tra Commissione Europea, Regioni e Ministero per le Politiche Agricole (MiPAF) ha fatto emergere due ordini di problemi:

- a) da un lato, i Piani regionali assegnano a questo tipo di misure una scarsa rilevanza nell'ambito delle risorse finanziarie globali. Nel migliore dei casi, il peso finanziario delle misure di diversificazione, considerate nel loro complesso (l'insieme di misure che ricadono nell'articolo 33), non va oltre il 10% della spesa pubblica totale (comunitaria o nazionale) del Piano (si tratti di PSR o di POR) (si veda in proposito l'analisi svolta nel secondo Capitolo);
- b) dall'altro, laddove queste misure vengono recepite nei Piani regionali, si fa strada una interpretazione alquanto restrittiva delle potenzialità di intervento che lo stesso Regolamento fornisce. In altre parole, la scelta delle azioni di diversificazione è limitata a strumenti tradizionali, mentre viene attribuita scarsa o nulla rilevanza a strumenti innovativi per le aree rurali (servizi alla popolazione, ingegneria finanziaria, ecc.). Ciò riduce la portata innovativa dei Piani, che risultano per lo più costituiti da misure ormai consolidate nella politica delle strutture comunitaria e nazionale (le classiche misure di ammodernamento strutturali, quali incentivi agli investimenti aziendali o agli impianti di trasformazione), da misure che si configurano come una compensazione di reddito (come le indennità compensative) o, infine, da misure in larga parte ereditate dalla precedente programmazione (le misure agro-ambientali).

1.5.2 Compatibilità e coerenza delle politiche di sviluppo rurale con le altre politiche comunitarie

La compatibilità e la coerenza delle politiche di sviluppo rurale (articoli 37-39 del nuovo Regolamento) assumono un ruolo importante nella valutazione delle novità apportate dalla riforma: su questo terreno, infatti, sono state compiute scelte alquanto discutibili, che condizioneranno l'efficacia stessa delle politiche di sviluppo rurale.

Allo scopo di definire una più netta demarcazione tra le sfere di competenza delle diverse politiche, il regolamento esclude dai Piani di Sviluppo Rurale e dai POR importanti strumenti, quali la ricerca in agricoltura⁶, la promozione dei prodotti agricoli e l'eradicazione delle malattie animali. Per quanto riguarda la ricerca, tale esclusione viene giustificata dalla Commissione con la circostanza che gli interventi richiedono un coordinamento unico a livello comunitario; pertanto, la ricerca agricola confluirà nei programmi quadro per la ricerca europea, coordinati dalla Direzione Generale XII.

⁶ *La ricerca viene esclusa dal campo di azione del FEOGA, ma non da quello degli altri Fondi Strutturali, in particolare del FESR. Ciò implica che i progetti di ricerca in agricoltura possono essere sostenuti solo nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali per gli obiettivi 1 e 2. In effetti, nelle regioni dell'obiettivo 1 è in corso la predisposizione di un Programma Operativo Nazionale per la ricerca nel periodo 2000-2006, di cui è responsabile il Ministero per l'Università e la Ricerca Scientifica (MURST). Non vi sono, invece, programmi di eguale portata per le altre regioni.*

Da ciò derivano, di fatto, due implicazioni negative: da un lato, l'impossibilità di integrare la ricerca con gli interventi per lo sviluppo rurale a livello territoriale e, dall'altro, il rischio che le risorse finanziarie per la ricerca agricola si riducano progressivamente nel prossimo futuro. Quest'ultimo appare l'elemento più critico, in quanto tale riduzione è già visibile all'interno dei programmi quadro per la ricerca finanziati dalla DG XII. Sotto il profilo dell'integrazione, invece, vengono ad essere vanificate quelle esperienze positive che hanno cominciato ad emergere in Italia proprio nella programmazione 1994-'99 e che hanno mirato a creare, con il sostegno dei Fondi Strutturali, dei collegamenti tra produzione e trasferimento della ricerca agricola nelle specifiche realtà locali.

Per quanto attiene, invece, alla promozione, l'esclusione viene giustificata dalla Commissione con il fatto che, generalmente, essa viene sostenuta negli interventi previsti dalle diverse OCM. In realtà, gli interventi per la promozione, che stanno cominciando a prendere piede in modo crescente nelle politiche strutturali italiane, sono previsti solo nei programmi operativi predisposti nell'ambito dell'OCM ortofrutta, mentre hanno poco o nessuno spazio negli interventi delle altre OCM. Di conseguenza, l'esclusione di questa misura appare drastica e non giustificabile alla luce dell'effettiva utilizzazione nelle diverse OCM.

Riguardo alla compatibilità tra politiche di sviluppo rurale e politiche di mercato, il regolamento conferma l'esclusione dal sostegno del FEOGA di tutte quelle misure, a carattere strutturale, che rientrano nel campo di applicazione delle varie OCM. Questa incompatibilità viene ad interessare potenzialmente tutte le OCM, ma colpisce in modo particolare quelle "mediterranee".

Nel caso dell'ortofrutta, il regolamento verrebbe ad escludere tutti quegli interventi strutturali che rientrano nei programmi operativi delle Organizzazioni dei produttori: dalle azioni di riconversione e ristrutturazione della produzione a livello aziendale, a quelle di commercializzazione e promozione commerciale. Verrebbero invece ammesse quelle azioni che ricadono in territori e imprese che operano al di fuori delle OP e le azioni di trasformazione della produzione. È ammessa tuttavia la richiesta, adeguatamente giustificata nei programmi strutturali, di eccezioni a queste esclusioni, che comunque prevedano azioni non in contrasto con le strategie della OCM. Tali eccezioni potrebbero essere giustificate soprattutto dal fatto che il fondo di esercizio con il quale le OP dovrebbero finanziare i loro programmi operativi è basato su appena il 4,5% della produzione commercializzata e, quindi, si prospetta come largamente insufficiente per consentire la realizzazione dell'ampio spettro di azioni possibili con i programmi stessi.

Nel caso della vitivinicoltura, verrebbero escluse dai programmi strutturali le azioni di riconversione varietale, il reimpianto ed il miglioramento delle tecniche di gestione dei vigneti, in quanto tutte azioni rientranti nel campo di applicazione dell'OCM, con un tasso di cofinanziamento comunitario più vantaggioso di quello accordato per i programmi strutturali (75% del costo dell'investimento nelle regioni obiettivo 1, contro il 50% dei programmi strutturali nelle stesse regioni). Al riguardo il nostro paese disporrebbe di una certa dotazione di risorse FEOGA-Garanzia per tali azioni che dovrebbe consentire, secondo il parere della Commissione, di soddisfare le esigenze di ristrutturazione della viticoltura italiana da vino. Anche per tale ragione non è ammessa la richiesta di eccezioni, come nel caso precedente. Viceversa, le azioni per la trasformazione e commercializzazione non sarebbero escluse dai programmi strutturali.

Infine, nel caso dell'olivicoltura da olio, come in quello del vino, le azioni strutturali di riconversione produttiva della produzione di base o di reimpianto sono vincolate al rispetto del potenziale produttivo esistente, senza generare quindi incrementi di capacità della produzione di base.

Nel complesso, quindi, i programmi strutturali (sia i PSR che i POR) vanno definiti in un quadro di vincoli e di compatibilità piuttosto stringente, in stretto raccordo con quanto si andrà a pro-

grammare con le OCM. E ciò appare troppo condizionante, poiché il quadro di vincoli si applica tanto all'agricoltura competitiva quanto a quella con funzioni di riequilibrio ambientale e ricreazionali, che sono proprio le funzioni che i programmi strutturali tendono a privilegiare nelle strategie definite a livello regionale.

1.5.3 Intensità di aiuto variabili in funzione dell'obiettivo, del tipo di investimento e del destinatario

Si è già osservato, a proposito dei tassi di partecipazione dei Fondi comunitari agli investimenti stabiliti dal Regolamento generale, che l'agricoltura non ricade in quei massimali stabiliti per gli altri settori. Infatti il settore agricolo gode di livelli di aiuto più favorevoli, fissati dal Regolamento sullo sviluppo rurale.

Le intensità di aiuto pubblico ammesse per l'agricoltura, espresse in percentuale sulla spesa totale dell'investimento, sono state evidenziate sinteticamente nella tab. 1.6. Esse appaiono differenziate in funzione delle seguenti condizioni:

- tipo di investimento (nell'azienda agricola o nell'impresa di trasformazione e commercializzazione);
- tipo di zona (obiettivo 1, fuori obiettivo 1 o zona svantaggiata);
- tipo di destinatario (giovane imprenditore o altro imprenditore).

Nel caso degli investimenti nelle aziende agricole, i giovani imprenditori e le zone svantaggia-

Tab. 1.6 - Intensità massima di aiuto pubblico (% sulla spesa ammessa)

	Periodo 1994 - 1999			Periodo 2000 - 2006		
	obiettivo 1	Fuori ob. 1	Zone svantaggiate	obiettivo 1	Fuori ob. 1	Zone svantaggiate
A. Aziende agricole						
- Giovani imprenditori	43,75%	43,75%	56,25%	45%	45%	55%
- Altri imprenditori	20-35% (1)	20-35% (1)	30-45% (1)	40%	40%	50%
B. Trasformazione e commercializzazione	75%	55%	(2)	50%	40%	(3)

(1) Varia a secondo che si tratti di investimenti in beni mobili o immobili.

(2) Varia tra il 55% e il 75% a secondo che non sia o sia in zona obiettivo 1.

(3) Varia tra il 40% e il 50% a secondo che non sia o sia in zona obiettivo 1.

te godono delle condizioni più favorevoli; nel caso delle imprese agro-industriali, invece, sono le regioni dell'obiettivo 1 a presentare le condizioni di investimento più favorevoli.

1.6 Il Regolamento applicativo per lo sviluppo rurale (Reg. 1750/99)

Il Regolamento sullo sviluppo rurale stabilisce, all'articolo 50, che la Commissione adotti dettagliate modalità di applicazione di alcuni aspetti cruciali della riforma. La definizione di modalità applicative appare, sin dall'inizio del dibattito sulla riforma, un passo necessario da fare, ma al tempo stesso un passo molto delicato. La Commissione, infatti, ha più volte sostenuto, nel corso dei negoziati che hanno portato all'approvazione dei nuovi regolamenti, di non voler fissare "paletti" troppo specifici e dettagliati, ma lasciare agli Stati membri tutto lo spazio necessario e i margini di elasticità per definire a livello nazionale l'applicazione concreta delle misure di sviluppo rurale. Negli stessi "consideranda" del Reg. 1750/99 si afferma che le "disposizioni di applicazione devono attenersi al principio di sussidiarietà ed essere quindi limitate alle sole norme che è necessario adottare a livello comunitario".

Come è stato sottolineato nel paragrafo precedente, il Regolamento 1257/99 sullo sviluppo ru-

rale ha lasciato largamente insolute alcune questioni cruciali per la definizione dei Piani di Sviluppo Rurale. La necessità di chiudere il dibattito sul Regolamento per approvarlo insieme agli altri Regolamenti previsti nel “pacchetto strutturale” e l’atteggiamento di scarsa apertura della Commissione di fronte alle numerose osservazioni e agli emendamenti degli Stati Membri sono tutti fattori che hanno, in un certo qual modo, fatto sì che si arrivasse all’approvazione di un Regolamento che su aspetti determinanti induceva ancora molte riserve. Di conseguenza, le attese che l’adozione di un Regolamento applicativo generava erano piuttosto alte.

Il contenuto del Reg. 1750/99 concerne disposizioni applicative relative ai seguenti aspetti:

- le singole misure per lo sviluppo rurale;
- il rispetto della compatibilità tra politiche di sviluppo rurale e sostegno accordato dalle OCM;
- la definizione dei Piani di Sviluppo Rurale;
- la modifica dei Piani di Sviluppo Rurale;
- le procedure finanziarie;
- la sorveglianza e la valutazione;
- i controlli e le sanzioni.

Il Regolamento, inoltre, presenta un allegato metodologico destinato a fornire indicazioni operative dettagliate sulla struttura e i contenuti di un Piano di Sviluppo Rurale. Si tratta di un documento di grande utilità per quanti si sono cimentati nella preparazione del PSR, che assicura un minimo di omogeneità e di standard qualitativi anche per i servizi della Commissione, il cui compito è quello di esaminare i piani prima della loro approvazione.

Si è detto della grande aspettativa generata dalla preparazione di questo Regolamento, che sicuramente ha il merito di affrontare e chiarire alcuni dettagli operativi relativi a singole misure, alle procedure finanziarie, alla definizione della struttura e del contenuto del PSR e, infine, alla sorveglianza e alla valutazione. Non altrettanto può dirsi, tuttavia, per questioni piuttosto controverse e di ambigua interpretazione, come la dimostrazione degli sbocchi “normali” di mercato o la compatibilità tra misure per lo sviluppo rurale e OCM. Su tali questioni il Regolamento non consente di fare sostanziali passi in avanti e non aggiunge alcunché rispetto a quanto normato con il Reg. 1257/99. Anzi, paradossalmente, contribuisce - per così dire - a introdurre ulteriori vincoli e restrizioni, riducendo così la possibilità di esercitare un effettivo potere decisionale a livello di Stato membro o Regione.

Tipico è il caso della dimostrazione dell’esistenza di sbocchi “normali” di mercato, su cui si è creata, nel corso del negoziato sui piani, una vera e propria empassé interpretativa. Un altro caso esemplificativo concerne il livello di dettaglio dell’articolazione finanziaria del PSR, che il Regolamento richiede per misura (si veda l’allegato al Regolamento), con ciò generando un grado di rigidità nella pianificazione finanziaria degli interventi che non trova una analogia con la pianificazione finanziaria degli altri programmi strutturali (ad esempio con i POR dell’obiettivo 1 o con i DocUP dell’obiettivo 2).

1.7 Il Regolamento concernente le norme transitorie per lo sviluppo rurale (Reg. 2603/99)

Il Regolamento in questione ha come obiettivo principale quello di agevolare la transizione del sistema dal periodo 1994-’99 al sistema istituito, per il periodo 2000-2006, dal Regolamento sullo sviluppo rurale. Si tratta di un Regolamento composto da pochi articoli (nove), ma di grande rilevanza e incidenza sulla definizione del PSR e, in particolare, sulla pianificazione finanziaria, in

quanto incorpora nel nuovo piano alcune misure provenienti dalla fase 1994-99. In sostanza, il Regolamento concerne due tipi di misure:

- a) le misure agro-ambientali;
- b) le misure che nella fase precedente erano a carico della sezione Orientamento del FEOGA e nella nuova fase passano sotto la competenza della sezione Garanzia.

Nel primo caso, gli impegni agro-ambientali assunti con il Reg. 2078/92, oggi abrogato, avendo carattere pluriennale, possono essere prorogati di un anno (fino al 31 dicembre 2000) oppure possono essere mantenuti in vigore anche nella nuova fase a condizione che siano stati assunti prima del 30.07.99 e resi conformi alle nuove regole previste dal Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006. Questa opportunità garantisce una continuità sostanziale alle misure agro-ambientali, ma nello stesso tempo impone una severa “ipoteca” sulle dotazioni finanziarie dei futuri PSR. Ciò sia perché amplia a dismisura la dimensione finanziaria dell’agro-ambiente nei PSR, sia perché i precedenti impegni - soprattutto in quelle regioni dove le misure agro-ambientali hanno avuto una larga diffusione, ancorché non giustificata da effettivi risultati ambientali - non consentono di adottare impegni in zone diverse o per scopi più innovativi. In altre parole, il “pregresso” condizionerebbe pesantemente un cambio di strategia nelle politiche agro-ambientali future.

Nel secondo caso si offre l’opportunità di passare al FEOGA-Garanzia per tutte quelle misure (indennità compensative relative al più tardi all’anno 1999 e misure fuori obiettivo 1) i cui pagamenti non trovano fondi disponibili o sufficienti nei programmi 1994-99.

1.8 I regolamenti “agricoli” con significative implicazioni sulle politiche di sviluppo rurale

1.8.1. Il Regolamento sul finanziamento della Politica Agricola Comune (Reg. 1258/99)

Questo Regolamento assume un rilievo preciso, ai fini dello sviluppo rurale, per almeno due motivi:

- a) innanzitutto, in quanto individua chiaramente i campi di applicazione delle due sezioni del FEOGA (Garanzia e Orientamento);
- b) in secondo luogo, perché focalizza l’attenzione sulle questioni finanziarie delle politiche di sviluppo rurale, che acquistano una enorme importanza dal momento che, con la nuova programmazione 2000-2006, tutte le misure di sviluppo rurale non comprese nei programmi dell’obiettivo 1 sono finanziate dalla sezione Garanzia.

Sotto questo secondo profilo, il Regolamento stabilisce la possibilità che ciascuno Stato membro istituisca più di un organismo con compiti di gestione dei pagamenti (il cosiddetto “organismo pagatore”). Questa opportunità acquista rilievo soprattutto in quei paesi, come il nostro, dove vige un forte decentramento decisionale e amministrativo. Infatti, questo Regolamento cade in un momento in cui si è avviata la discussione, anche sotto il profilo normativo, sul passaggio delle competenze dalla ex-AIMA, l’unico organismo pagatore riconosciuto in Italia dalla Commissione Europea, ad appositi organismi pagatori regionali. Perché un organismo sia riconosciuto a livello europeo, deve fornire adeguate garanzie di capacità amministrative e gestionali (in tema di contabilità e controllo). Per questo motivo il Regolamento stabilisce che ciascuno Stato membro limiti il numero di organismi pagatori al minimo necessario “per garantire che le spese siano eseguite secondo modalità amministrative e contabili soddisfacenti” (art. 5). Nel caso di più organismi pagatori regionali, inoltre, il Regolamento richiede che venga individuato un organismo di coordinamento per ga-

rantire l'armonizzazione delle norme comunitarie e la centralizzazione delle informazioni contabili da trasmettere alla Commissione.

1.8.2. Il Regolamento che stabilisce norme comuni per i regimi di sostegno diretti della PAC (Reg. 1259/99)

Questo Regolamento viene considerato in questo Capitolo in quanto prevede, tra le misure più qualificanti, la cosiddetta "modulazione", vale a dire la riduzione degli aiuti diretti alle aziende in funzione del loro impiego di manodopera (se inferiore ad un tetto stabilito), della loro prosperità globale (se superiore a determinati limiti espressi in termine di margine lordo standard) e dell'importo complessivo degli aiuti diretti di cui sono state beneficiarie (art. 4). Tale modulazione riguarda le azioni di sviluppo rurale in quanto i risparmi eventualmente ottenuti in sede nazionale e/o regionale dall'attivazione del meccanismo di modulazione potrebbero essere canalizzati per aumentare le dotazioni finanziarie dei Piani di Sviluppo Rurale. Si tratta, in altre parole, di un meccanismo che potrebbe consentire di trasferire risorse dalla PAC mercati al sostegno di misure di sviluppo rurale, al fine di cercare di riequilibrare la posizione favorevole di cui gode la PAC mercati. In particolare, questa innovazione si tradurrebbe in un maggior sostegno di specifiche misure in parte di natura strutturale, in parte agro-ambientale. Tra le misure finanziabili con le risorse provenienti dalla modulazione degli aiuti sono comprese:

- le indennità compensative applicabili nelle zone svantaggiate e nelle zone soggette a vincoli ambientali;
- le misure agro-ambientali;
- le misure a favore dell'imboschimento di superfici agricole.

L'applicazione del meccanismo della modulazione non ha trovato ancora una concreta attuazione in Italia. Diverse sono infatti le implicazioni di natura istituzionale, finanziaria e amministrativa che richiedono uno specifico approfondimento (INEA, 2000).

CAPITOLO 2

IL NUOVO SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

2.1 Gli aspetti generali del sistema di programmazione per lo sviluppo rurale

Con la proposta e la successiva approvazione, da parte degli Stati membri, dei nuovi Regolamenti sui Fondi Strutturali e sul finanziamento del FEOGA allo sviluppo rurale, la Commissione ha inteso dare concreta attuazione alla riforma delle politiche a carattere strutturale, le cui linee generali erano state delineate in Agenda 2000.

Come si è evidenziato nel Capitolo precedente, l'intento riformatore della Commissione è stato guidato dall'esigenza di semplificazione degli strumenti e delle procedure di intervento e dalla dichiarata volontà "politica" di consolidare i principi della concentrazione, della sussidiarietà e del decentramento decisionale e gestionale, rafforzando, al contempo, gli strumenti che promuovono una gestione efficiente degli interventi (la sorveglianza e la valutazione delle politiche).

Per gli interventi relativi allo sviluppo rurale, le novità introdotte dalla riforma vanno ricercate non tanto nella strumentazione delle politiche - che, in buona sostanza, è rimasta simile al passato - quanto, dal punto di vista dell'impostazione generale, nell'estensione territoriale degli interventi e, sotto il profilo dell'attuazione, nei cambiamenti introdotti nelle modalità di finanziamento dei programmi e nei meccanismi di programmazione e gestione degli interventi.

Proprio gli aspetti relativi alla programmazione sono quelli per i quali si osservano le modifiche più significative, che discendono, da un lato, dalla riforma più complessiva della normativa sui Fondi Strutturali e dai principi da cui essa ha tratto ispirazione e, dall'altro, dalla rilevanza che la Commissione ha inteso attribuire alla politica di sviluppo rurale, quale asse portante della "nuova" PAC.

In primo luogo, la politica di sviluppo rurale è stata estesa a tutto il territorio dell'Unione, anche per quanto riguarda quelle misure - gli interventi di diversificazione economica nelle aree rurali, in particolare - il cui finanziamento, in precedenza, era concesso esclusivamente alle zone ricadenti in uno degli obiettivi prioritari individuati dai Fondi Strutturali. Ciò implica che il processo di programmazione degli interventi, diversamente da quanto avveniva in passato, deve necessariamente riguardare anche le aree fuori obiettivo¹.

Inoltre, il ricorso al FEOGA-Garanzia per il finanziamento di interventi a carattere strutturale, limitato in precedenza alle misure di accompagnamento introdotte nel '92², è stato esteso sino a interessare tutto l'insieme delle misure strutturali.

La tematica dello sviluppo rurale, pertanto, viene ad intrecciarsi strettamente con quella, più generale, delle politiche regionali e la base giuridica che la regola viene ad essere costituita sia dal Regolamento generale dei Fondi Strutturali (Reg. CE 1260/99), sia dai regolamenti relativi al soste-

¹ In realtà, nelle aree fuori obiettivo, è stata operante la programmazione degli interventi dell'obiettivo 5a e, in particolare, delle misure relative al sostegno degli investimenti nelle aziende agricole e in quelle di trasformazione e commercializzazione. Tuttavia, mentre per gli interventi nel settore della trasformazione le Regioni erano obbligate a redigere programmi operativi settoriali, il finanziamento degli interventi nel comparto agricolo non era vincolato alla redazione di un piano, ma doveva semplicemente soddisfare i requisiti normativi previsti dal Reg. 950/97. A tal proposito si veda il Capitolo 3 della II parte.

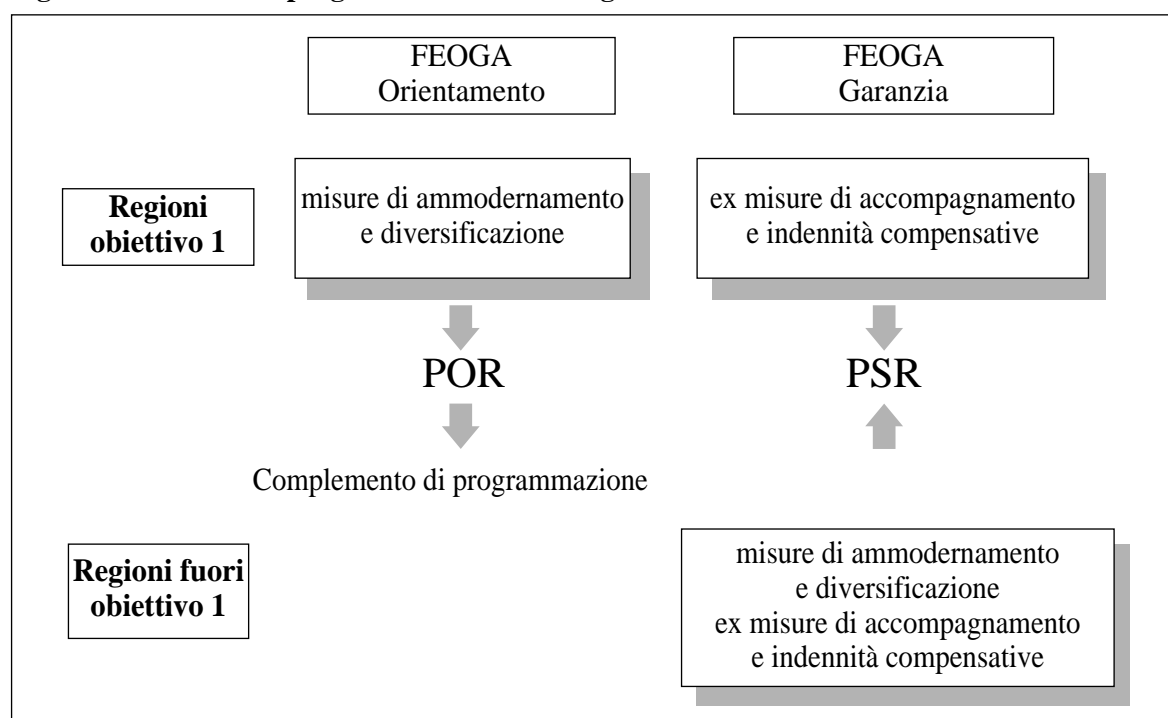
² Si tratta delle misure agroambientali (Reg. 2078/92), per il prepensionamento (Reg. 2079/92) e per la forestazione (2080/92).

gno da parte del FEOGA, primo fra tutti il Reg. CE 1257/99, che stabilisce gli ambiti di intervento e i vincoli di natura generale per le misure di sviluppo rurale.

Sulla base del primo, vengono finanziate le tradizionali tipologie di programmi a finalità strutturale: i Programmi Operativi Regionali (POR) delle regioni obiettivo 1 e i Documenti Unici di Programmazione (DocUP) delle aree ricadenti in obiettivo 2. Sulla base del secondo, viene introdotto un sistema di programmazione, quello relativo al Piano di Sviluppo Rurale (PSR), che costituisce una novità assoluta. Il PSR, elaborato al livello geografico ritenuto più opportuno da ciascuno Stato membro, finanzia, attraverso la sezione Garanzia del FEOGA, gli interventi sull'intero territorio dell'UE.

Per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, pertanto, è previsto un duplice sistema di programmazione, diverso a seconda che si tratti di "aree obiettivo" o di aree "fuori obiettivo". Per l'Italia, in realtà, la distinzione riguarda le regioni obiettivo 1 e quelle fuori obiettivo 1, perché queste ultime, come previsto dalla stessa normativa comunitaria, hanno optato per una programmazione degli interventi unica per tutto il territorio regionale, integrata nel PSR³.

Fig. 2.1 - Il sistema di programmazione nelle regioni italiane



Nelle regioni dell'obiettivo 1 il PSR riguarderà esclusivamente gli interventi cofinanziati dal FEOGA-Garanzia, vale a dire, le ex misure di accompagnamento e le misure a favore delle aree svantaggiate. Queste ultime, infatti, non fanno più parte della programmazione dei Fondi Strutturali ma vengono finanziate, appunto, dalla sezione Garanzia.

Per le regioni del Mezzogiorno⁴, dunque, il sistema di programmazione non ha subito modifiche particolarmente rilevanti: gli interventi di ammodernamento e diversificazione continuano ad

³ Sul piano pratico, tale scelta non comporta variazioni di rilievo, poiché la fonte di finanziamento degli interventi (il FEOGA-Garanzia, appunto) e le regole di attuazione sono le medesime, sia che si tratti del PSR che della "parte rurale" del DocUP.

⁴ Le regioni italiane ricadenti in obiettivo 1, in realtà, non coincidono più con il Mezzogiorno d'Italia. Esse sono attualmente 6 e precisamente: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Infatti, dopo l'uscita dell'Abruzzo nel '97, anche il Molise, a partire dal 2000, non rientra più tra le aree obiettivo 1, anche se usufruirà del "sostegno transitorio" per l'intero periodo 2000-2006.

essere sostenuti dalla sezione Orientamento del FEOGA e, in coerenza con il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), vengono integrati nei POR. Nel PSR confluiscono tutte le misure tradizionalmente finanziate attraverso il FEOGA-Garanzia, con l'aggiunta delle indennità compensative.

Nelle regioni del Centro-Nord, invece, il Piano di Sviluppo Rurale racchiude tutti gli interventi di sostegno al settore agricolo e alle aree rurali attuati sul territorio regionale.

Da questo punto di vista - e in conseguenza delle caratteristiche stesse del sistema di competenze istituzionali del nostro Paese - non si può certo affermare che in Italia abbia trovato attuazione il principio della semplificazione riguardo al numero dei programmi, così come auspicato dalle istituzioni comunitarie e come previsto dagli stessi Regolamenti⁵.

L'attività di programmazione delle nostre amministrazioni è stata frenetica: ai 21 Piani di Sviluppo Rurale (uno per ciascuna regione e provincia autonoma), si aggiungono il Quadro Comunitario di Sostegno e i sette Programmi Operativi Regionali dell'obiettivo 1, senza considerare i 21 programmi regionali che, a breve, daranno attuazione all'Iniziativa Comunitaria Leader+. Si consideri, inoltre, che, in base alla nuova normativa sui Fondi Strutturali, oltre al programma, le regioni obiettivo 1 sono chiamate a elaborare un ulteriore documento, il Complemento di Programmazione, nel quale vengono specificati gli elementi relativi all'attuazione della strategia di sviluppo individuata e la descrizione dettagliata delle singole misure previste nel POR.

Nelle pagine seguenti si cercherà di evidenziare l'impostazione degli interventi di sviluppo rurale, rispettivamente, per le regioni italiane obiettivo 1 e quelle fuori obiettivo 1. Saranno descritti, pertanto, il sistema di programmazione, le finalità e le strategie di sviluppo previste nei programmi, con le relative risorse finanziarie disponibili. In conclusione, sarà brevemente discusso lo stato delle trattative con la Commissione europea per l'approvazione dei programmi che, per la maggior parte dei documenti, è ancora in corso.

2.2 La programmazione nelle Regioni dell'obiettivo 1

Come si è accennato, nelle regioni italiane dell'obiettivo 1, la programmazione degli interventi a favore dello sviluppo rurale segue un doppio binario, quello dei Fondi Strutturali e quello dello sviluppo rurale, a cui corrispondono due differenti programmi, il POR e il PSR.

Nel POR sono inserite le classiche misure di ammodernamento delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione e commercializzazione, gli interventi a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori e della formazione e tutto il complesso di misure, cosiddette di diversificazione, previste dall'articolo 33 del Reg. 1257/99⁶.

Nel PSR, invece, sono previste le misure relative al prepensionamento, alle indennità compensative per le aree svantaggiate e per quelle soggette a vincoli ambientali, all'imboschimento delle superfici agricole e agli interventi agroambientali.

Si è già detto, inoltre, come il primo insieme di interventi sia parte integrante della programmazione dei Fondi Strutturali e venga inserito nei programmi previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Quest'ultimo rappresenta la cornice programmatica generale in cui si inscrivono i diversi programmi operativi e prevede la descrizione della strategia e delle priorità di sviluppo indi-

⁵ Molti Stati membri hanno optato, ad esempio, per un Piano di Sviluppo Rurale unico per tutto il territorio nazionale, tenendo conto delle necessarie specifiche territoriali. È il caso, ad esempio, dell'Austria, della Francia e del Regno Unito.

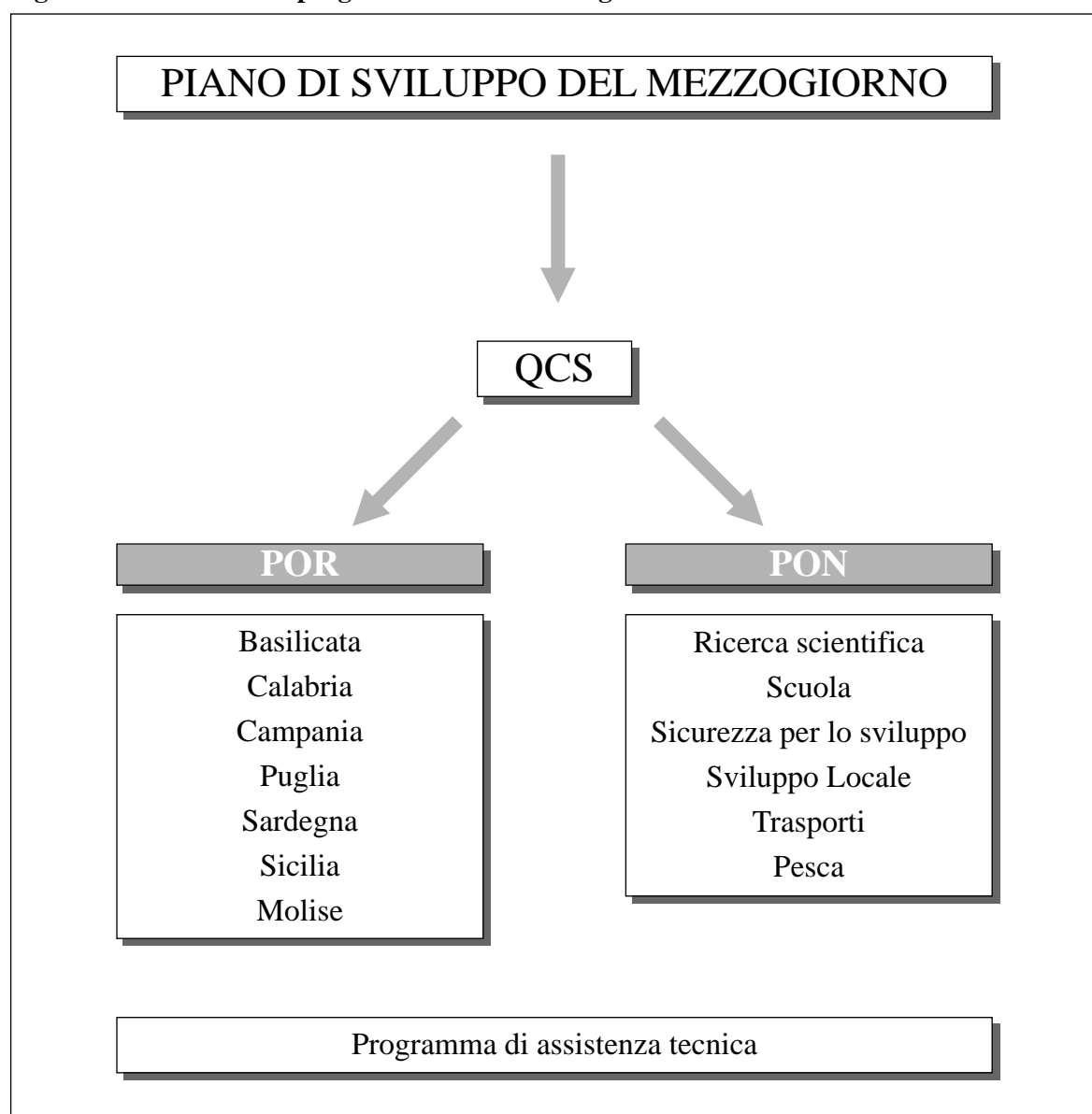
⁶ Per una descrizione analitica delle tipologie di intervento ammesse al sostegno del Feoga, si veda il Capitolo precedente.

viduate, l'indicazione degli obiettivi specifici e delle risorse finanziarie previste, nonché degli aspetti relativi alla gestione degli interventi e ai sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo.

Il QCS viene redatto e approvato dalla Commissione, in stretto partenariato con lo Stato membro, sulla base delle scelte programmatiche effettuate a livello nazionale nell'ambito di un piano di sviluppo⁷. Il processo di programmazione che ha portato alla definizione del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), del QCS e dei POR è stato lungo e complesso.

Già nel corso del Convegno "Cento idee per lo sviluppo", del dicembre '98, sono state presentate e discusse le priorità di sviluppo per il Mezzogiorno, sulle quali far confluire le risorse previste per il periodo 2000-2006. Con la successiva Delibera CIPE del 22 dicembre '98 sono stati fissati gli orientamenti per la definizione del PSM e dei Programmi Operativi Regionali.

Fig. 2.2 - I documenti di programmazione nelle Regioni dell'Obiettivo 1



⁷ Per una comprensione più puntuale delle definizioni di carattere tecnico utilizzate in questa sezione del Capitolo, si veda l'art. 9 del Reg. 1260/99.

La Delibera CIPE ha istituito anche il Comitato Nazionale per i Fondi Strutturali, individuando due livelli di programmazione, uno nazionale e uno regionale, con il compito di redigere Rapporti, rispettivamente, settoriali e regionali, come base per la definizione del PSM. Il 29 aprile '99 è stata presentata la prima bozza del PSM, approvato con Delibera Cipe del successivo 6 agosto. Dopo la presentazione informale alla Commissione, il PSM, i POR e i PON sono stati inviati ufficialmente a Bruxelles a fine settembre '99. L'11 gennaio 2000 ha avuto formalmente inizio il negoziato per la loro approvazione.

Il QCS italiano ha ricevuto l'approvazione di massima da parte della Commissione lo scorso 14 aprile. Tuttavia, poiché esso rappresenta una cornice programmatica di carattere generale, per l'avvio formale della realizzazione degli interventi, è necessario attendere l'approvazione delle diverse forme di intervento previste (i Programmi) - attraverso le quali vengono concretamente attivate le risorse finanziarie disponibili - e, successivamente (entro tre mesi dall'approvazione del POR), anche dei Complementi di Programmazione. Questi ultimi, infatti, rappresentano i documenti di programmazione in cui, come indicato dal Reg. 1260/99, vengono specificate le modalità di attuazione della strategia e tutti gli elementi di dettaglio relativi all'implementazione delle singole misure previste.

Il QCS si prefigge, come obiettivo globale, il conseguimento di un tasso di crescita del Prodotto interno lordo significativamente superiore a quello medio dell'UE a partire dal 2004, con un aumento dell'occupazione e una sostanziale attenuazione dei fenomeni di marginalità sociale.

Per l'Italia, le risorse messe a disposizione dai Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006 ammontano a oltre 23 miliardi di euro, pari a circa il 16% delle risorse comunitarie destinate alle aree obiettivo 1 dell'UE. Tale somma include anche la quota di riserva - da destinare, nel medio periodo, ai programmi più efficienti - prevista dal Regolamento generale sui Fondi Strutturali in misura pari al 4% delle risorse, a cui il nostro paese ha aggiunto un ulteriore 6%, allo scopo di stimolare un utilizzo più appropriato dei fondi.

Al netto della riserva, le risorse finanziarie comunitarie disponibili per la programmazione a partire dal 2000 sono di 21,6 miliardi di euro, a cui si va a sommare il cofinanziamento nazionale, pari a circa 18 miliardi di euro.

Il QCS si articola in sei assi prioritari di intervento: (risorse naturali e ambientali; risorse culturali e storiche; risorse umane; sistemi locali di sviluppo; città; reti e nodi di servizio) e prevede sette programmi operativi regionali (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise), sei programmi operativi nazionali (Ricerca Scientifica, Scuola, Sicurezza per lo sviluppo, Industria, Trasporti e Pesca) e un programma di assistenza tecnica.

L'asse *Risorse Naturali* è dedicato agli interventi di difesa dell'ambiente e valorizzazione del patrimonio naturale. L'asse *Risorse Culturali* comprende tutte le misure volte a preservare e valorizzare il patrimonio culturale e artistico del Mezzogiorno. L'asse *Risorse Umane* racchiude le politiche attive a favore dell'occupazione, gli interventi per la formazione e la riqualificazione della forza lavoro e quelli volti a rafforzare i collegamenti tra il mondo della ricerca e il mondo della imprese. L'asse *Sistemi Locali di Sviluppo* mira alla creazione delle condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita della competitività e della produttività delle imprese meridionali. Esso include gli interventi di carattere settoriale (industria, artigianato, agricoltura e pesca, commercio e turismo) mirati al rafforzamento delle attività produttive sul territorio. L'asse *Città* è volto al miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e ad una qualificazione dell'offerta dei servizi per i cittadini, attraverso il rafforzamento della pubblica amministrazione e lo sviluppo del-

Tab. 2.1 - QCS Italia obiettivo 1: Risorse finanziarie pubbliche e loro ripartizione tra Assi prioritari di intervento (milioni di euro)*

	FESR	FSE	FEOGA	SFOP	Totale contributo comunitario	Contributo nazionale	Totale spesa pubblica	Risorse private	Totale
I - Risorse Naturali	3.062,6	79,0	703,1	-	3.844,7	3.667,0	7.511,7	2.246,0	9.757,7
II - Risorse Culturali	1.059,1	105,4	30,0	-	1.194,5	1.210,3	2.404,8	355,6	2.760,3
III - Risorse Umane	1.157,3	3.352,4	-	-	4.509,7	2.409,7	6.919,5	667,8	7.587,3
IV - Sistemi Locali	4.107,6	247,9	2.249,6	282,3	6.887,4	6.217,4	13.104,8	5.478,4	18.583,2
V - Città	800,8	83,6	-	-	884,4	881,9	1.766,3	279,2	2.045,5
VI - Reti e nodi di servizio	3.838,4	215,9	-	-	4.054,3	3.734,9	7.789,1	1.886,9	9.676,1
Assistenza Tecnica	250,8	8,3	-	4,0	263,2	152,8	416,0	-	416,0
Totale	14.276,5	4.092,7	2.982,6	286,3	21.638,2	18.274,0	39.912,2	10.913,9	50.826,1
di cui: <i>sostegno transitorio</i>	<i>114,9</i>	<i>27,5</i>	<i>37,9</i>	<i>0,5</i>	<i>180,7</i>	<i>240,7</i>	<i>421,4</i>	<i>183,9</i>	<i>605,3</i>

* al netto della riserva di efficienza.

Fonte: QCS Italia - obiettivo 1.

l'economia sociale. L'Asse *Reti e nodi di servizio* prevede interventi a favore del sistema dei trasporti e delle telecomunicazioni, per la sicurezza e il contenimento della criminalità, per lo sviluppo di reti immateriali e per il consolidamento dei trasporti internazionali.

La ripartizione delle risorse fra le Regioni è stata stabilita con Delibera CIPE del maggio '99, sulla base degli ambiti prioritari di intervento individuati nei singoli Programmi Operativi e di criteri oggettivi (popolazione, superficie, particolari svantaggi di natura geografica, ecc.). Con successiva Delibera del 6 agosto, inoltre, è stata fissata la quota di risorse destinata ai programmi nazionali e quella riservata ai programmi regionali. Ai primi va circa il 30% delle risorse disponibili (al netto della riserva di efficienza, poco più di 6 miliardi di euro), ai secondi va il restante 70%, per un ammontare complessivo pari a oltre 15 miliardi di euro (30.000 miliardi di sola quota comunitaria).

Le risorse FEOGA sono state fissate ad un livello pari a circa il 15% del totale, una quota pressappoco uguale, in termini percentuali, a quella del ciclo di programmazione '94/'99, ma più elevata in termini assoluti. Inoltre, al contrario di quanto previsto nella fase precedente - nella quale era stata riservata una parte di risorse ai programmi multiregionali, a titolarità dell'allora Ministero per le Risorse Agricole - la gestione finanziaria degli interventi a favore dell'agricoltura è demandata interamente alle Regioni, svolgendo il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali esclusivamente funzioni di orientamento e coordinamento.

Nell'ambito di tali funzioni, il MiPAF ha predisposto il Rapporto Interinale di settore, nel quale, sulla base di un'attenta valutazione dei punti di forza e debolezza del tessuto socio-strutturale delle aree rurali, sono stati individuati i principali fabbisogni di intervento, gli obiettivi generali e le strategie di sviluppo per l'agricoltura e le aree rurali per il periodo 2000-2006, successivamente incorporati nel PSM e nel QCS.

Gli obiettivi sono stati identificati nel "miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera" e nel "sostegno allo sviluppo dei territori rurali e alla valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali".

A ciascun obiettivo sono state associate specifiche "linee di intervento", insiemi di azioni coerenti che seguono un approccio di tipo integrato. In particolare, riguardo al primo obiettivo (più spiccatamente settoriale e mirato alle aree ad agricoltura intensiva) le tipologie di azioni previste ri-

guardano il miglioramento della competitività aziendale, la valorizzazione e il potenziamento delle produzioni di qualità, il miglioramento dei processi produttivi agricoli e agroindustriali, le azioni formative e a favore del ricambio generazionale, il miglioramento delle performance ambientali e della dotazione infrastrutturale. Tali interventi andranno, quanto più possibile, “riferiti a programmi organici di filiera”, al fine di aumentarne l’efficacia a livello territoriale.

Riguardo al secondo obiettivo (sostegno allo sviluppo dei territori rurali), le linee di intervento individuate sono più appropriate per un approccio di sviluppo rurale integrato (gli interventi previsti, infatti, sono pensati prevalentemente per le aree rurali con maggiori problemi di diversificazione economica) e riguardano la valorizzazione delle risorse territoriali, il sostegno delle attività di diversificazione (artigianato, agriturismo, ecc.), la valorizzazione delle produzioni di qualità, il miglioramento dei servizi essenziali e l’incremento della dotazione infrastrutturale (QCS Italia - Obiettivo 1 2000-2006).

I Programmi Operativi Regionali hanno recepito tale impostazione sin dalla fase di concezione e gli obiettivi specifici individuati per l’agricoltura e lo sviluppo rurale ricalcano quelli individuati nel PSM e nel QCS.

Al momento attuale, non si dispone di informazioni dettagliate sulle tipologie di investimento previste nei singoli programmi e sulla dotazione finanziaria delle stesse, essenzialmente per due ordini di motivi. Da un lato, sulla base della regolamentazione generale dei Fondi Strutturali, non è necessario indicare nel programma l’ammontare di risorse destinato alle singole misure. Questa informazione, infatti, va specificata nel Complemento di Programmazione, mentre nel POR è sufficiente riportare la dotazione finanziaria a livello di asse prioritario di intervento. Dall’altro i Complementi di Programmazione sono stati sottoposti a numerose revisioni e il processo di definizione per la loro approvazione è tuttora in corso.

Per gli interventi cofinanziati dal FEOGA, i problemi di più difficile soluzione sono stati quelli relativi alla rispondenza delle misure previste nei POR ai requisiti e ai criteri di ammissibilità stabiliti dal Regolamento 1257/99 e dal Regolamento applicativo. Una delle questioni principali, infatti, ha riguardato proprio il livello di dettaglio a cui le amministrazioni erano tenute a scendere nella descrizione degli interventi previsti.

Per una lunga fase, l’interpretazione dell’articolo 18 del Reg. 1260/99 (che, nell’illustrare il contenuto del POR, prevede una “descrizione sintetica delle misure per attuare gli assi prioritari”) e l’obbligo di elaborare il Complemento di Programmazione, avevano fatto ritenere sufficiente alle amministrazioni regionali una descrizione di carattere generale degli interventi che - limitandosi a dichiarare l’impegno formale al rispetto delle normative comunitarie - non entrasse nel dettaglio delle tipologie di investimento previste. Le misure del POR venivano configurate, in tal modo, come “strategie di intervento”, perseguite attraverso una serie di azioni, che corrispondevano alle misure previste dalla normativa comunitaria. Molta enfasi veniva attribuita, invece, all’attuazione congiunta delle diverse azioni previste e alle modalità secondo cui gli interventi concorrevano al raggiungimento degli obiettivi globali degli assi e del piano. Veniva rinviata al Complemento di Programmazione, invece, la descrizione puntuale delle singole azioni di sviluppo previste.

Nel corso del negoziato, tuttavia, la Commissione ha fatto notare come, nello stesso articolo 18 del Regolamento 1260, in relazione alla descrizione delle misure nel POR, si faccia esplicita richiesta di tutti gli “elementi di informazione necessari alla verifica di conformità con i regimi di aiuto, ai sensi dell’art. 87 del trattato”. Per gli interventi nel settore agricolo e per lo sviluppo rurale, ciò ha implicato la necessità di specificare nel POR tutti quegli elementi necessari a consentire

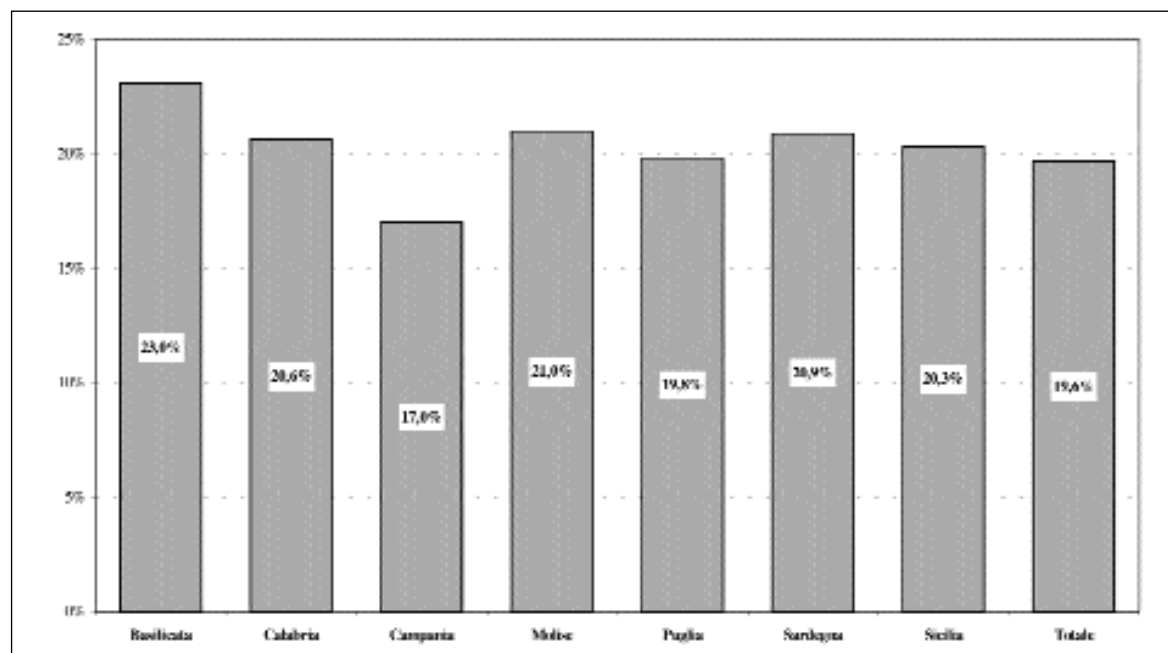
l'esame di compatibilità con i regolamenti FEOGA e con la nuova normativa comunitaria in materia di aiuti di stato nel settore agricolo, specificando, per ogni singola misura, i beneficiari dell'intervento, le tipologie di spesa ammissibili, i tassi di cofinanziamento pubblico e, nel caso degli investimenti aziendali, i settori oggetto di intervento. Nel Complemento di Programma verrà fissata la dotazione finanziaria per misura e verranno inseriti tutti gli elementi relativi alla definizione dei meccanismi di attuazione e controllo degli interventi⁸.

Le misure relative all'agricoltura e allo sviluppo rurale sono inserite prevalentemente nell'asse 4, *Sviluppo Locale*, dove è prevista una specifica linea di intervento per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, divenuta, in sostanza, una sorta di asse "agricolo".

Se si considerano i POR nel loro insieme, in questo asse è concentrato oltre il 75% delle risorse FEOGA. Nell'asse *Risorse Naturali* è allocato il 24% delle disponibilità complessive, mentre decisamente più esigue sono le risorse destinate all'asse *Risorse Culturali*, per il quale solo il POR della Puglia ha previsto un ammontare di 30 milioni di euro.

Il peso finanziario degli interventi FEOGA nei POR, rispetto alle risorse complessive dei Fondi Strutturali, è pari, in media, al 20%, con oscillazioni che variano dal 23% della Basilicata al 17% della Campania.

Fig. 2.3 - POR obiettivo 1. Dotazione finanziaria del FEOGA rispetto alla dotazione totale dei Fondi Strutturali (valori %)



In termini assoluti, la dotazione più elevata di risorse è quella della Sicilia (circa 790 Meuro di quota FEOGA), seguita dalla Campania (circa 650 Meuro). Alla Basilicata, invece, è stata destinata la quota più contenuta, circa 171 milioni di euro.

La quota di finanziamento comunitario attiverà un corrispondente ammontare di risorse nazionali, pari, per la sola parte FEOGA, a circa 2 miliardi di euro (poco meno di 4.000 miliardi di lire). Le risorse provenienti dal settore privato sono stimate in circa 2,2 miliardi di euro, per un volume

⁸ I Complementi di Programmazione sono attualmente in fase di redazione presso le amministrazioni regionali.

complessivo di investimenti che dovrebbe superare i 7 miliardi di euro (circa 14.000 miliardi di lire). Si tratta di un ammontare di risorse per il periodo 2000-2006 che non ha equivalenti in altri interventi di politica nazionale e che, se utilizzato adeguatamente, potrà senza dubbio incidere in maniera significativa sul sistema agricolo e sull'intera economia delle aree rurali meridionali.

Tab. 2.2 - Risorse FEOGA previste nei Programmi Operativi Regionali e ripartizione tra gli assi prioritari di sviluppo

	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Molise	Totale
	<i>(milioni di euro)</i>							
I - Risorse Naturali	30,0	84,7	240,0	166,4	24,6	143,0	14,4	703,1
II - Risorse Culturali	-	-	-	30,0	-	-	-	30,0
III - Risorse Umane	-	-	-	-	-	-	-	-
IV - Sistemi Locali	141,1	325,6	410,2	326,7	381,5	641,0	23,5	2.249,6
V - Città'	-	-	-	-	-	-	-	-
VI - Reti e nodi di servizi	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistenza Tecnica	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale FEOGA	171,1	410,3	650,2	523,1	406,1	784,0	37,9	2.982,6
	<i>(valori %)</i>							
I - Risorse Naturali	17,5	20,6	36,9	31,8	6,1	18,2	38	23,6
II - Risorse Culturali	-	-	-	5,7	-	-	-	1
III - Risorse Umane	-	-	-	-	-	-	-	-
IV - Sistemi Locali	82,5	79,4	63,1	62,5	93,9	81,8	62	75,4
V - Città'	-	-	-	-	-	-	-	-
VI - Reti e nodi di servizi	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistenza Tecnica	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale FEOGA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: QCS Italia - obiettivo 1.

2.2.1 Il Piano di Sviluppo Rurale nelle Regioni obiettivo 1

Come si è detto nel paragrafo introduttivo, la programmazione del Piano di Sviluppo Rurale nelle regioni obiettivo 1 comprende tutti gli interventi cofinanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA: il prepensionamento (artt. 10-12 del Reg. 1257/99), l'imboschimento delle superfici agricole (art. 31), le misure agroambientali (artt. 22-24) e le indennità compensative per le zone svantaggiate e le zone soggette a vincoli ambientali (artt. 13-21).

Non si tratta, come potrebbe apparire a prima vista, di una programmazione residuale, perché il PSR, nonostante sia dotato, e per ovvie ragioni, di risorse nettamente inferiori a quelle del POR, comprende al suo interno interventi di estrema rilevanza per i sistemi agricoli meridionali. Ci si riferisce, in particolare, alle misure agroambientali, divenute una forma di intervento di estremo interesse per gli agricoltori⁹, e alle indennità compensative, particolarmente importanti per molte aziende delle aree interne del Mezzogiorno.

Alle regioni dell'obiettivo 1 sono destinati oltre 200 milioni di euro annui per il periodo 2000-2006 (il 36% dei fondi previsti), per un ammontare complessivo di circa 1,4 miliardi di euro di provenienza comunitaria.

Nel predisporre i Piani, tuttavia, le amministrazioni regionali si sono trovate ad affrontare numerose difficoltà, riconducibili a due ordini di problemi:

⁹ È testimonianza di ciò la rilevante massa di risorse finanziarie attivata da questi interventi negli ultimi due anni. A tal proposito, si veda il Capitolo 5 della II parte del Rapporto.

Tab. 2.3 - Dotazione finanziaria per gli interventi di sviluppo rurale nelle Regioni obiettivo 1

Regione	Stanziamiento medio annuo	Dotazione indicativa 2000-2006	Quota percentuale sul totale Italia
	<i>milioni di euro</i>		<i>%</i>
Campania	19,91	139,37	3,3
Puglia	38,48	269,36	6,5
Basilicata	24,18	169,26	4,1
Calabria	29,5	206,5	4,9
Sicilia	55,42	387,94	9,3
Sardegna	39,93	279,51	6,7
Totale Obiettivo 1	211,82	1.482,70	35,6

Fonte: CIPE.

- la coerenza con le diverse misure di sostegno all'agricoltura e allo sviluppo delle aree rurali previste nel POR;
- l'insufficiente disponibilità di risorse finanziarie per l'attuazione dei nuovi interventi.

La prima questione riguarda il livello di integrazione tra PSR e POR, sancito anche dall'art. 41(2) del Regolamento 1257/99. In sostanza, la programmazione delle ex misure di accompagnamento e delle indennità compensative, non solo deve perseguire, come ovvio, obiettivi autonomi e ben definiti a livello territoriale, ma, al contempo, raccordarsi con gli obiettivi individuati nel POR.

Poiché gli interventi previsti dalle misure che verranno inserite nel PSR sono prevalentemente di natura ambientale, l'integrazione con gli obiettivi del POR, come previsto dallo stesso QCS, deve avvenire principalmente su questa base, cioè sul piano del rafforzamento degli obiettivi di tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale e del contributo al perseguimento di uno sviluppo sostenibile nelle aree rurali.

Tuttavia, non appare trascurabile il contributo che questo insieme di interventi può fornire al conseguimento di obiettivi di natura più spiccatamente "economica", quali il mantenimento o il miglioramento del livello dei redditi agricoli, l'ammodernamento nella conduzione aziendale, contribuendo a integrare e a differenziare le fonti di reddito in azienda o a contenere i costi di produzione, fornendo, per questa via, un contributo di natura più generale agli obiettivi della programmazione regionale complessiva.

La seconda questione è di più difficile soluzione ed è legata all'ingente mole di impegni assunta dalle amministrazioni regionali nel corso del triennio 97/99 per le misure agroambientali. Come previsto dalla normativa comunitaria, tali impegni devono essere soddisfatti attingendo alle risorse del PSR. In tutte le regioni, tale circostanza ha ridotto drasticamente la possibilità di effettuare nuovi interventi. L'obiettivo principale dei Piani diviene, così, quello di assicurare la continuità degli interventi della passata programmazione e di tener fede agli impegni pregressi, con possibilità molto limitate (o quasi nulle) di procedere all'implementazione delle nuove misure.

2.3 La programmazione nelle regioni fuori obiettivo 1: i Piani di Sviluppo Rurale

Si è più volte detto che nelle regioni del Centro-Nord il PSR include tutti gli interventi a finalità strutturale e al suo interno possono trovare collocazione tutte le 22 misure codificate nell'Allegato al Reg. 1750/99.

Il livello territoriale a cui esso fa riferimento è costituito dall'intera superficie regionale. Infatti, sebbene per le aree dell'Obiettivo 2 sia stata prevista la possibilità di inserire gli interventi di sviluppo rurale nel DocUP, le Regioni hanno optato per una programmazione degli interventi di sviluppo rurale integrata nel PSR.

La ripartizione delle risorse disponibili tra le Regioni - stabilita con delibera CIPE del dicembre '99 - è avvenuta sulla base di criteri oggettivi e ha dovuto tenere conto dell'ingente mole di impegni assunti nel corso del precedente periodo di programmazione per le ex misure di accompagnamento - per quelle agroambientali, in particolare - che graverà, sotto il profilo finanziario, sui nuovi piani.

Le risorse FEOGA destinate alle Regioni del centro nord sono pari a 383 milioni di euro annui per il periodo 2000-2006, per un totale di circa 2,7 miliardi di euro. Tale ammontare, sommato ai 212 milioni di euro dell'obiettivo 1, porta la disponibilità finanziaria per gli interventi cofinanziati dalla sezione Garanzia a complessivi 595 Meuro annui, per un totale di risorse, nel periodo 2000-2006, pressappoco pari a 4,2 miliardi di euro (e che giunge a 4,5 miliardi se si considera l'indicizzazione).

Tab. 2.4 - Risorse destinate ai Piani di Sviluppo Rurale. Ripartizione indicativa per Regione

Regione	stanziamento medio annuo	dotazione indicativa 2000-2006	quota percentuale sul totale Italia
	<i>milioni di euro</i>		<i>%</i>
Piemonte	47,9	335,1	8,1
Valle d'Aosta	5,8	40,5	1,0
Lombardia	44,4	311,0	7,5
Bolzano	15,7	109,7	2,6
Trento	11,9	83,2	2,0
Veneto	39,2	274,3	6,6
Friuli Venezia Giulia	13,2	92,2	2,2
Liguria	11,5	80,3	1,9
Emilia Romagna	51,0	356,9	8,6
Toscana	43,4	303,8	7,3
Umbria	23,7	165,8	4,0
Marche	24,5	171,2	4,1
Lazio	33,7	235,7	5,7
Abruzzo	17,5	122,6	2,9
Centro-nord	383,2	2.682,0	64,4
obiettivo 1	211,8	1.482,7	35,6
Totale Italia	595,0	4.165,0	100,0

Fonte: CIPE.

Il cofinanziamento nazionale graverà interamente sul Fondo di Rotazione. Tuttavia, le amministrazioni regionali parteciperanno con risorse proprie al finanziamento delle misure strutturali propriamente dette per una quota del 30% del totale nazionale. Le risorse nazionali transiteranno attraverso l'Organismo Pagatore (attualmente l'AIMA), che provvederà a erogarle secondo le modalità di funzionamento proprie del FEOGA-Garanzia.

Le risorse stanziolate, tuttavia, sono da considerarsi del tutto indicative, perché le assegnazioni della sezione Garanzia avviene su base annua. Anche il loro impiego, pertanto, deve essere effettua-

to necessariamente entro l'anno di riferimento. Eventuali sottoutilizzazioni comportano una perdita netta di risorse che, in linea di principio, potrebbero venire utilizzate da quegli Stati membri o da quelle regioni, all'interno di uno stesso Stato membro, con livelli di spesa superiori alle previsioni indicative effettuate.

È prevista anche l'istituzione di un Comitato Nazionale per la sorveglianza dei PSR, a cui parteciperanno i Ministeri delle Politiche Agricole e del Tesoro, le Regioni e le Province Autonome e l'Organismo pagatore.

Il MiPAF, entro il 30 settembre di ogni anno, trasmetterà alla Commissione le previsioni finanziarie aggiornate per ciascun PSR. Poiché le risorse comunitarie sono assegnate a livello di Stato membro, i piani finanziari, qualora necessario, potranno essere rimodulati, in modo da assicurare la completa utilizzazione dei fondi ed evitare le penalizzazioni previste dalla normativa comunitaria, nel caso in cui le spese risultino inferiori a quelle previste annualmente nel piano finanziario di ciascun programma.

La normativa comunitaria, infatti, introduce un meccanismo automatico di penalizzazione per quei paesi che non riescono a utilizzare almeno il 75% della propria dotazione annua. Tale meccanismo prevede, infatti, una decurtazione di risorse, nell'anno successivo, pari a un terzo della differenza tra la soglia del 75% e la spesa effettivamente realizzata.

Il sistema di finanziamento previsto mira ad accelerare il livello di utilizzo delle risorse comunitarie e a premiare i paesi più efficienti, sotto il profilo della capacità di spesa. Tuttavia, proprio l'esigenza di velocizzare l'impiego delle risorse (ampiamente condivisibile e giustificata dall'esperienza della passata programmazione) può determinare delle distorsioni non di poco conto nelle scelte di politica effettuate a livello locale.

Infatti, le scelte programmatiche - e le loro modifiche nel corso del tempo - potrebbero risultare condizionate proprio dalla necessità (che riveste, tra l'altro, una forte valenza politica) di prevedere una gamma di interventi in grado di assicurare - ad esempio, per la loro facilità di attuazione o per la lunga esperienza di gestione da parte della pubblica amministrazione - un livello soddisfacente di spesa, anche a scapito di azioni potenzialmente più efficaci, ma con tempi di realizzazione più lenti.

Nel paragrafo seguente saranno evidenziate le tipologie di investimento previste nei PSR e la relativa dotazione finanziaria. Ciò al fine di illustrare, seppur schematicamente, le caratteristiche assunte dalla programmazione dello sviluppo rurale nelle aree fuori obiettivo 1 e individuare le priorità di intervento su cui le diverse Regioni intendono far leva per il periodo 2000-2006.

Ad eccezione dei documenti già approvati (i PSR dell'Emilia, del Lazio, dell'Umbria, dell'Abruzzo, della Lombardia, di Trento, di Bolzano, della Toscana e del Piemonte), l'analisi è basata sui prospetti finanziari dei Piani modificati a seguito delle osservazioni avanzate dalla Commissione nei negoziati di maggio e giugno 2000 (si tratta, pertanto, di una versione dei PSR pressoché definitiva)¹⁰.

2.3.1 Gli interventi previsti nei PSR delle regioni del Centro-Nord

Appare utile sottolineare, in via preliminare, come le Regioni abbiano goduto della più ampia libertà nell'individuazione degli obiettivi e delle strategie dei propri Piani. L'unico vincolo

¹⁰ Ad eccezione del Piano della Val d'Aosta (per il quale era disponibile solo la versione originaria del prospetto finanziario) e del Veneto, per il quale l'analisi è basata sulla versione del piano, diversa da quella originaria, disponibile sul sito internet della Regione.

di programmazione, infatti, è stato costituito dall'obbligatorietà delle misure agroambientali, che - nel rispetto dei grandi orientamenti fissati nel Trattato dell'UE e recepiti dai regolamenti comunitari - devono essere necessariamente previste in tutti i documenti di programmazione. Tutte le altre misure hanno carattere facoltativo e la scelta di attivare, o meno, un intervento è demandata ai soggetti responsabili della programmazione (in Italia, appunto, le amministrazioni regionali).

Dalla lettura dei documenti di programmazione e, in particolare, delle sezioni dedicate alla coerenza e all'impostazione logica degli interventi previsti, emergono strategie differenti, a seconda delle differenti Regioni. Tuttavia, una caratteristica comune a gran parte dei programmi è costituita dalla scelta di attivare un numero elevato di misure. Nel Veneto, solo per citare un caso estremo, la versione originaria del PSR prevede, ad esempio, l'attivazione di tutte le 22 misure contemplate nel Regolamento e in una piccola regione, come l'Umbria, le uniche misure non attivate sono quelle relative alla ricomposizione fondiaria e alla ricostituzione del potenziale agricolo in caso di calamità (figura 2.4).

Di conseguenza, nei PSR si ritrova una gran quantità di interventi con una dotazione finanziaria esigua o, quantomeno, insufficiente a raggiungere gli obiettivi ad essi associati. Ad alcune di queste misure, inoltre, viene attribuita, in taluni casi, anche una notevole valenza nella strategia complessiva del Piano.

Pertanto, al fine di comprendere in modo più chiaro le priorità di sviluppo individuate nei PSR, appare opportuno concentrare l'attenzione sull'importanza attribuita ai singoli interventi, dal punto di vista della dotazione finanziaria loro assegnata.

In considerazione dell'elevato numero di Piani e di misure attivate in ciascun PSR, si è proceduto ad una classificazione delle misure in categorie omogenee¹¹, ciascuna delle quali identifica una precisa priorità di intervento. L'analisi dei piani finanziari è basata sulla quota complessiva di spesa pubblica e non comprende le stime sulla partecipazione del settore privato.

Le misure previste nei Piani sono state suddivise in sei grandi categorie:

- *ammodernamento* delle strutture di produzione agricola e di trasformazione e commercializzazione. In tale categoria di interventi sono state incluse, oltre alle misure relative agli investimenti aziendali, tutti quegli interventi in grado di influenzare, più o meno direttamente, l'efficienza del tessuto produttivo del comparto agricolo di base e del settore della trasformazione¹². Si tratta di misure a forte caratterizzazione settoriale che costituiscono, al contempo, anche gli interventi più "tradizionali", ormai attuati da lungo tempo in tutte le regioni;
- *diversificazione* dell'attività economica a livello aziendale e di area. Tale tipologia di intervento racchiude le misure a favore della commercializzazione dei prodotti di qualità, della diversificazione delle attività agricole e delle attività affini e dell'incentivazione delle attività turistiche e artigianali. Si tratta delle misure che più direttamente perseguono l'obiettivo di sviluppare fonti integrative o alternative di reddito nelle aree rurali e di rafforzare l'integrazione tra i diversi settori economici;

¹¹ L'approccio utilizzato per la classificazione degli interventi, con le dovute specifiche, riprende un analogo lavoro effettuato dall'INEA nella fase di programmazione 94/99, sia per i programmi dell'obiettivo 1 - si veda, a tal proposito, Mantino e Pese (1997) - che per i DocUP dell'obiettivo 5b - si veda il Rapporto di Sintesi delle valutazioni dei DocUP delle regioni italiane obiettivo 5, (INEA, 1998c).

¹² Vi sono incluse anche gli interventi relativi all'insediamento giovani, al prepensionamento, al miglioramento e alla ricomposizione fondiaria, nonché gli interventi a favore della valorizzazione in senso produttivo delle risorse forestali (le misure b, d, i, j, k, in base alla classificazione comunitaria).

Fig. 2.4 - Le misure attivate nei PSR delle regioni del Centro-Nord

Misura	Abruzzo	Bolzano	Emilia	Friuli	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria	V. d'Aosta	Veneto
Investimenti nelle aziende agricole	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•
Insediamiento dei giovani agricoltori	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Formazione	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•
Prepensionamento	•	•		•		•		•	•	•		•	•	•
Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Misure agroambientali	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Imboscimento delle superfici agricole	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Altre misure forestali	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Miglioramento fondiario	•				•	•	•		•	•	•			•
Ricomposizione fondiaria		•				•		•	•	•	•	•		•
Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole		•					•	•	•	•		•		•
Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità		•	•	•		•	•	•	•	•		•	•	•
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	•				•	•	•	•	•	•		•	•	•
Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale			•		•	•	•	•			•	•		•
Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•		•
Gestione delle risorse idriche in agricoltura		•	•		•	•	•	•	•	•	•	•		•
Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura		•	•		•	•	•	•	•	•	•	•		•
Incentivazione delle attività turistiche e artigianali				•	•	•		•	•	•	•	•	•	•
Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali		•	•		•	•	•	•	•	•	•	•		•
Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione						•	•		•	•	•			•
Ingegneria finanziaria						•		•				•		•

- *infrastrutture e servizi*, invece, comprendono tutti gli interventi volti ad accrescere la dotazione infrastrutturale delle aree rurali, sia a supporto delle attività produttive (agricole e non), sia finalizzate a migliorare la qualità e il tenore di vita delle popolazioni locali. In tale categoria sono compresi gli interventi a favore dello sviluppo e del miglioramento delle infrastrutture rurali, della gestione delle risorse idriche in agricoltura, del rinnovamento dei villaggi, dei servizi di sostituzione e assistenza alla gestione, dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, della ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali;
- la categoria *ambiente* racchiude le misure a favore della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e tutti quegli interventi che mirano a favorire l'utilizzo in agricoltura di metodi produttivi eco-compatibili. L'intervento certamente più importante è costituito dalle misure agroambientali, a cui si associano gli interventi di tutela dell'ambiente e quelli a favore dell'imboschimento delle superfici agricole;
- gli interventi di *aiuto diretto al reddito* e quelli a favore della *formazione* comprendono, rispettivamente, le indennità compensative per le aree svantaggiate e per le aree soggette a vincolo ambientale e gli interventi formativi in campo agricolo e rurale;
- gli *altri interventi*, invece, riguardano le misure in corso dalla precedente programmazione (essenzialmente, quindi, interventi ereditati dal vecchio obiettivo 5a) e le risorse destinate a finanziare la valutazione dei programmi.

Come si può osservare dalla tabella 2.5, le tipologie di intervento a cui sono destinate le risorse più elevate sono quelle riguardanti le misure di ammodernamento e l'ambiente, che da sole assorbono ben l'80% delle risorse previste nei PSR.

All'interno della prima tipologia (a cui è destinato circa il 35% degli stanziamenti), gli investimenti aziendali assorbono circa il 16% dei fondi (tab. 2.6). Agli investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione, invece, è destinato poco meno dell'8%. La restante quota di risorse è assorbita quasi interamente dagli interventi a favore della forestazione produttiva e dell'insediamento dei giovani agricoltori. A quest'ultima misura, in particolare, nei PSR viene destinato quasi il 5% delle risorse, pari a circa 350 milioni di euro per il periodo 2000-2006.

Alle misure a carattere ambientale, invece, va ben il 45% delle risorse complessive per lo sviluppo rurale, gran parte delle quali destinata alle misure agroambientali. Queste ultime, da sole, assorbono oltre il 35% della spesa prevista nei PSR, per un ammontare pari, per la sola parte di cofinanziamento comunitario, a 2,4 miliardi di euro, a cui si somma una analoga quota di risorse nazionali¹³. Questo dato, abbastanza sorprendente, è in buona parte determinato dalla gran mole di impegni assunti nel precedente periodo di programmazione nell'ambito del Reg. 2078 che, come previsto dalla nuova normativa comunitaria, va a confluire nei nuovi piani. Tale circostanza assume caratteristiche particolarmente accentuate in quelle Regioni che, soprattutto nel '98 e nel '99, avevano proceduto a stipulare accordi agroambientali di proporzioni considerevoli, che ora si trovano a dover onorare a scapito della possibilità di attivazione di altri interventi.

Le altre categorie di azioni si suddividono le esigue risorse residue (meno del 20% delle disponibilità totali). È da segnalare il peso decisamente contenuto degli interventi di diversificazione economica, cui spetta soltanto il 4% delle risorse complessivamente disponibili.

¹³ Va osservato che per le ex misure di accompagnamento e le indennità compensative non è prevista la partecipazione finanziaria delle Regioni e la parte di cofinanziamento a carico dello stato membro grava interamente sul Fondo di Rotazione.

Tab. 2.5 - PSR fuori obiettivo 1. Dotazione finanziaria delle principali tipologie di intervento (milioni di euro)

Tipologie di intervento previste	Spesa FEOGA	% su totale	Spesa pubblica	% su totale generale
Ammodernamento strutture di produzione e trasformazione	856,0	30,0	2.401,80	35,1
Diversificazione	87,0	3,0	269,5	3,9
Infrastrutture e servizi	228,1	8,0	606	8,9
Ambiente	1.459,4	51,1	3.011,70	44,0
Aiuti al reddito	160,7	5,6	379,6	5,6
Formazione	24,9	0,9	53,2	0,8
Altri interventi	37,3	1,3	115,5	1,7
Totale	2.853,4	100,0	6.837,2	100,0

Fonte: elaborazioni sui prospetti finanziari dei PSR.

Il quadro che emerge dall'analisi aggregata dei prospetti finanziari dei PSR è piuttosto chiaro. L'enfasi attribuita nella parte descrittiva dei Piani allo sviluppo rurale e all'approccio intersettoriale rimane, nei fatti, lettera morta. La logica che ha guidato la programmazione dei nuovi interventi è ancora una volta di tipo rigorosamente settoriale¹⁴. Il peso estremamente rilevante delle misure agroambientali è spiegato dalle circostanze cui si è fatto cenno in precedenza. Dato il carattere maggiormente "restrittivo" dei nuovi interventi eco-compatibili, con tutta probabilità, in assenza degli impegni progressivi, la prevalenza di queste misure, in termini finanziari, non sarebbe risultata così schiacciante. Se a ciò si aggiunge l'ulteriore complicazione legata ai meccanismi di finanziamento propri della sezione Garanzia del FEOGA - che mal si adattano a investimenti che richiedono tempi di realizzazione piuttosto lunghi, in relazione alle esigenze della programmazione - appare evidente come il compito che le amministrazioni regionali dovranno svolgere nei prossimi anni non sia semplice e richieda uno sforzo organizzativo di tutto rilievo per ottenere i risultati prefigurati nei programmi.

2.4 Lo stato dei negoziati per l'approvazione dei programmi

A quasi due anni dal suo inizio, la lunga fase di programmazione degli interventi strutturali per il periodo 2000-2006 è entrata finalmente nella sua fase cruciale, quella dell'approvazione dei piani da parte della Commissione.

A seguito della presentazione ufficiale dei programmi - che risale al settembre del '99 per i POR e agli inizi del 2000 per i PSR - è iniziato l'esame dei Piani da parte dei servizi della Commissione e, gradualmente, ha preso corpo il negoziato per la loro approvazione.

Il negoziato - ancora in corso per la maggior parte dei programmi - si è articolato in due distinte trattative: quella relativa ai POR dell'obiettivo 1 e quella sui Piani di Sviluppo Rurale delle regioni del Centro-Nord. Per i PSR delle Regioni meridionali, invece, le discussioni sono ancora in fase di avvio, a causa, da un lato, dell'iniziale ritardo con il quale alcune amministrazioni, impegnate nella redazione dei POR e dei Complementi di Programmazione, hanno presentato i piani e, dall'altro, dell'ingente mole di lavoro che la Commissione è stata chiamata a svolgere in un periodo, tra l'altro, di riassetto organizzativo interno.

¹⁴ Forse, a ben vedere, la definizione di "pilota", attribuita all'Iniziativa Comunitaria Leader, che dopo oltre 10 anni di applicazione suona abbastanza strana, ha ancora un fondamento reale.

Tab. 2.6 - PSR fuori Obiettivo 1. Dotazione finanziaria complessiva delle misure previste (milioni di euro)

	Quota FEOGA	% su totale FEOGA	Spesa pubblica totale	% su totale spesa pubblica
a) investimenti nelle aziende agricole	344,0	12,1	1.059,7	15,5
b) insediamento dei giovani agricoltori	161,2	5,6	353,6	5,2
c) formazione	24,9	0,9	53,2	0,8
d) prepensionamento	11,4	0,4	25,5	0,4
e) zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	160,7	5,6	379,6	5,6
f) misure agroambientali	1.198,7	42,0	2.451,5	35,9
g) miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	185,1	6,5	577,0	8,4
h) imboschimento delle superfici agricole	216,3	7,6	438,9	6,4
i) altre misure forestali	129,8	4,5	323,9	4,7
j) miglioramento fondiario	18,1	0,6	43,9	0,6
k) ricomposizione fondiaria	6,3	0,2	18,2	0,3
l) avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	22,3	0,8	62,9	0,9
m) commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	31,7	1,1	88,5	1,3
n) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	30,8	1,1	95,6	1,4
o) rinnovamento e miglioramento dei villaggi	22,7	0,8	55,0	0,8
p) diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini	31,5	1,1	87,8	1,3
q) gestione delle risorse idriche in agricoltura	60,7	2,1	156,8	2,3
r) sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali	61,7	2,2	149,5	2,2
s) incentivazione delle attività turistiche e artigianali	23,9	0,8	93,2	1,4
t) tutela dell'ambiente	44,4	1,6	121,4	1,8
u) ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali	16,1	0,6	42,5	0,6
v) ingegneria finanziaria	13,8	0,5	43,7	0,6
altri interventi	37,3	1,3	115,5	1,7
Totale	2.853,4	100,0	6.837,2	100,0

Fonte: elaborazioni sui prospetti finanziari dei PSR.

Nel corso delle trattative, sono emerse carenze di varia natura nei piani e la Commissione ha avanzato numerose richieste di modifica o integrazione, per le quali le amministrazioni hanno dovuto rivedere, talvolta anche sensibilmente, i documenti originari.

Molti dei problemi sollevati sono risultati comuni sia ai programmi dell'obiettivo 1 che a quelli delle regioni fuori obiettivo 1. Proprio tale circostanza fa ritenere che molti degli aspetti pro-

blematici siano stati dovuti a difficoltà interpretative del dettato regolamentare, incontrate da tutti gli organismi responsabili della programmazione. In realtà, i Regolamenti comunitari, pur nel loro apprezzabile intento di semplificazione e snellimento delle procedure e dei tempi di programmazione, troppo sovente risultano vaghi e generici su alcuni aspetti cruciali. Anche il regolamento applicativo (il Reg. 1750/99), che avrebbe dovuto fornire gli elementi “operativi” necessari per una corretta formulazione dei piani, appare in molti punti lacunoso e lascia spazio a interpretazioni spesso restrittive o di carattere eccessivamente formale, da parte della stessa Commissione¹⁵.

Ciò si è rivelato particolarmente vero, solo per fare un esempio concreto, per le regioni dell’obiettivo 1, per le quali, come si è accennato in precedenza, uno dei problemi più rilevanti ha riguardato il livello di dettaglio a cui le amministrazioni erano tenute a scendere nel programma, nella descrizione degli interventi previsti. Ciò a causa della formulazione piuttosto ambigua dei Regolamenti comunitari, laddove, ad esempio, richiedono una descrizione degli interventi di carattere sintetico e, immediatamente dopo, esigono una descrizione di tutti gli elementi necessari alla verifica di compatibilità con le norme sulla concorrenza (art. 18 del Reg. 1260/99).

Un’ulteriore osservazione, di carattere generale, riguarda la natura delle richieste di modifica avanzate dalla Commissione che, per la quasi totalità dei casi, sono state di carattere formale, di rispondenza, cioè, ai requisiti regolamentari, senza entrare nel merito della pertinenza delle scelte di programmazione effettuate a livello regionale. Ciò ha reso estremamente più semplice per le amministrazioni regionali effettuare gli aggiustamenti ai Piani richiesti e accelerare la conclusione del processo negoziale. Pertanto, le richieste di modifica si sono concentrate quasi esclusivamente sulle specifiche misure o gruppi di misure.

Gli interventi più discussi, in particolare, sono stati quelli relativi agli investimenti nelle aziende agricole e nelle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (le misure *a* e *g* della codifica comunitaria), alle misure agroambientali (misura *h*) e agli interventi racchiusi nell’ambito dell’articolo 33 del Reg. 1257/99.

Per quanto riguarda le prime due misure (le misure *a* e *g*), i problemi più rilevanti sono scaturiti dalla definizione nei piani dei *normali sbocchi di mercato*, la cui individuazione è richiesta dalla normativa comunitaria (artt. 6 e 36 (3) del Reg. 1257/99).

Nella versione originaria dei Piani, anche a causa della formulazione poco esplicita del Regolamento applicativo - che non riporta nessuna indicazione sul livello di dettaglio dell’analisi richiesta - e di carenze nei documenti di programmazione, le Regioni (con qualche rilevante eccezione) non avevano né individuato i settori oggetto di intervento e gli eventuali criteri di scelta o di priorità nell’assegnazione del sostegno ai diversi comparti, né analizzato le possibilità presenti e future di collocazione delle produzioni sui mercati.

Pertanto, le richieste di integrazione dei Piani su questi aspetti - che si sono concretizzate nell’individuazione, per ciascun comparto oggetto di sostegno, delle prospettive di sbocco attuali e potenziali e, dunque, nell’analisi delle principali variabili che influenzano i livelli di domanda e di offerta - hanno creato non pochi ostacoli, soprattutto a causa dell’oggettiva difficoltà dell’esercizio che presuppone una conoscenza “pratica” dei diversi mercati, anche su una scala più vasta di quella regionale o nazionale.

¹⁵ Sono una testimonianza di ciò le differenze che emergono tra i Piani di Sviluppo Rurale dei diversi Stati membri, attualmente all’esame del Comitato STAR. Spesso, nel PSR di un determinato paese si ritrovano interventi ritenuti non ammissibili per un altro Stato membro o risultano assenti (o trattati in modo estremamente superficiale) alcuni aspetti la cui trattazione, per un altro piano, era stata richiesta ad un livello molto approfondito. È il caso, solo per fare un esempio, della dimostrazione dei normali sbocchi di mercato.

Tuttavia, anche grazie all'azione di coordinamento del MiPAF (che ha predisposto documenti metodologici di orientamento) e agli sforzi di comprensione reciproca effettuati dalle Regioni e dalla Commissione, i problemi in tale ambito sembrano oramai risolti, almeno per quel che riguarda la struttura, la collocazione nel Piano e le caratteristiche "scientifiche" che tale dimostrazione deve possedere.

Sempre con riferimento a queste due tipologie di intervento, un'altra questione rilevante ha riguardato la compatibilità e la coerenza tra le azioni strutturali nel quadro dello sviluppo rurale e quelle contenute nei Regolamenti delle Organizzazioni Comuni di Mercato, sollevata dall'articolo 37 del Regolamento 1257/99.

Infatti, la normativa comunitaria stabilisce che, qualora le OCM prevedano interventi a finalità strutturale, gli stessi interventi non possono essere finanziati attraverso i piani, a meno di una richiesta di eccezione debitamente motivata, economicamente giustificata nel piano stesso e approvata dalla Commissione.

Il problema si è rivelato importante per alcuni settori portanti dell'agricoltura italiana e, in particolare, per i comparti vitivinicolo, dell'ortofrutta e dell'olio d'oliva. Nel primo comparto, la recente riforma ha introdotto la possibilità di effettuare interventi di ristrutturazione e riconversione dei vigneti attraverso gli aiuti concessi nell'ambito dell'organizzazione di mercato (peraltro, a un tasso di cofinanziamento maggiore rispetto al Reg. 1257/99) e, pertanto, la Commissione non è disposta ad approvare interventi aziendali di questa natura nell'ambito dei POR o dei PSR.

Nel comparto dell'ortofrutta, invece, dove le Organizzazioni di Produttori (OP), sorte a seguito della riforma del '96, possono prevedere interventi sia nelle aziende di base che nel settore della commercializzazione, sono state ammesse eccezioni per quelle Regioni in cui i piani operativi elaborati dalle Organizzazioni non presentano risorse finanziarie sufficienti a coprire i fabbisogni di intervento del settore.

Per il settore dell'olio d'oliva, invece, in analogia con quanto previsto dall'OCM, che non ammette a premio gli impianti successivi al maggio 1998, non è ammesso il sostegno per nuovi impianti attraverso i programmi strutturali.

Venendo ora alle misure agroambientali, il problema più delicato da risolvere è stato quello della definizione della cosiddetta normale buona pratica agricola (BPA), a cui è connessa la definizione e la giustificazione economica dei premi agroambientali concessi agli agricoltori¹⁶.

Anche su questo versante i problemi da risolvere sono stati numerosi per tutte le amministrazioni regionali, la cui definizione di pratica agricola più diffusa, a giudizio degli esperti della Commissione, è risultata spesso in contrasto con una pratica razionale dal punto di vista tecnico-ambientale, e ha richiesto perciò numerose modifiche per essere accettata. Inoltre, a seguito della negoziazione con la Commissione, sono stati chiariti o ribaditi alcuni aspetti che non apparivano di evidenza immediata nella regolamentazione comunitaria o erano stati trascurati nei documenti regionali.

Innanzitutto, la BPA deve prevedere il rispetto della direttiva nitrati nelle zone considerate sensibili e il rispetto della legislazione comunitaria in materia ambientale. In secondo luogo, la BPA e il conseguente impegno agroambientale degli agricoltori deve risultare "misurabile", con una conseguente difficoltà di applicazione di alcune misure (prima fra tutte, la misura di riduzione nell'utilizzo dei mezzi chimici), che avevano riscosso un fortissimo successo in Italia nella precedente fase di programmazione.

¹⁶ Su tale questione si veda Povellato e Zaccarini (2000).

In terzo luogo, l'impegno agroambientale dell'agricoltore e il conseguente premio sono subordinati al rispetto della BPA sull'intera superficie aziendale e non soltanto sulle superfici per le quali l'agricoltore riceve il premio. Ciò, tra l'altro, vale anche per la misura relativa alle indennità compensative nelle aree svantaggiate. Infatti, anche in questo caso, l'agricoltore, per aver diritto alla compensazione, deve garantire il rispetto della buona pratica agricola.

Riguardo alle misure di sviluppo rurale, regolamentate dall'art. 33 del Reg. 1257/99, nel corso del negoziato è stata ribadita l'interpretazione rigorosa del carattere "residuale" dell'articolo che, al primo capoverso, specifica come venga accordato un sostegno per misure che non rientrano nel campo di applicazione di altri titoli del Regolamento stesso.

Secondo tale interpretazione, ai sensi dell'art. 33, non possono essere finanziati investimenti nelle aziende agricole, essendo questi ultimi regolamentati dagli articoli 4-7 del Reg. 1257/99.

Ciò ha creato qualche difficoltà soprattutto per la misura relativa alla diversificazione delle attività del settore agricolo (la misura *p*), nell'ambito della quale la sola tipologia di diversificazione ammessa a livello aziendale è quella relativa all'agriturismo.

Un ulteriore aspetto "debole", comune a tutti i programmi, è stato quello relativo alla descrizione dei sistemi di raccolta ed elaborazione dei dati fisici e finanziari. Tuttavia, per quanto riguarda l'approvazione dei Piani, su questo aspetto non sono stati sollevati problemi particolarmente rilevanti, perché la Commissione ha ritenuto sufficiente una descrizione, più o meno approfondita, del sistema di monitoraggio che le Regioni e l'amministrazione centrale intendono implementare per la fase 2000-2006. Tuttavia, le difficoltà relative alla predisposizione di un sistema di monitoraggio, in grado di risolvere i differenti problemi emersi nella precedente fase di programmazione, sono numerose e, su questo fronte, la discussione tra l'amministrazione centrale (il Ministero del Tesoro e il MiPAF) e le amministrazioni regionali per l'implementazione del sistema sono tuttora serrate.

Infine, le Regioni hanno dovuto fornire nei programmi un supplemento di informazione anche riguardo alle procedure di attuazione degli interventi, dei controlli e delle eventuali sanzioni. Ancora una volta, la capacità di dialogo degli interlocutori e la collaborazione fra i diversi livelli istituzionali coinvolti hanno consentito di raggiungere un accordo sugli elementi descrittivi essenziali da inserire nei Piani, consentendo, così, il completamento della redazione dei documenti di programmazione e l'approvazione dei primi programmi italiani.

Nella seduta del Comitato STAR del 27 e 28 giugno scorsi, infatti, sono stati finalmente approvati i PSR delle Regioni Emilia Romagna, Lazio, Umbria e Abruzzo. Nel successivo mese di luglio, invece, si è concluso l'iter di approvazione per i PSR di Lombardia, Trento, Bolzano, Toscana e Piemonte. I restanti PSR saranno approvati entro breve tempo.

Anche per i POR dell'obiettivo 1, a seguito dell'approvazione di principio del Quadro Comunitario di Sostegno italiano e dei progressi compiuti nelle discussioni con i servizi della Commissione, si è giunti alla conclusione del negoziato con l'approvazione dei programmi regionali, avvenuta a fine agosto 2000. Tra i programmi nazionali, invece, risultano approvati soltanto quelli relativi alla ricerca scientifica e allo sviluppo imprenditoriale locale.

Per i PSR delle regioni del Mezzogiorno, invece, si prevedono tempi più lunghi, con un'approvazione che potrebbe slittare anche a fine autunno.

CAPITOLO 3

IL NUOVO SISTEMA DI GESTIONE DELLE POLITICHE STRUTTURALI E DELLO SVILUPPO RURALE

3.1 L'articolazione delle competenze tra i diversi livelli (comunitario e nazionale)

La riforma dei Fondi Strutturali ha apportato alcune importanti modifiche non solo al sistema di programmazione, come evidenziato nel capitolo precedente, ma anche in quello di gestione. La riflessione sulle precedenti esperienze di attuazione (1989-93 e 1994-99) ha infatti messo in evidenza l'esigenza di una forte semplificazione e di un più spinto decentramento delle procedure. Tali esigenze, valide per tutta l'impostazione delle politiche strutturali, possiedono sicuramente una maggiore valenza per la fase gestionale, tra le più delicate dell'intero processo di applicazione dei Fondi. È proprio su questa fase, infatti, che si sono manifestate alcune delle fondamentali carenze della pubblica amministrazione.

Il processo di riforma ha introdotto modifiche sia in termini generali, in quanto comuni a tutti i Fondi Strutturali, sia, nello specifico, nella gestione dei singoli Fondi. Tra le specificità vanno considerate anche quelle relative alla gestione del FEOGA-Garanzia, che presenta connotazioni del tutto particolari rispetto al FEOGA-Orientamento e agli altri Fondi Strutturali. Per questo motivo la descrizione del sistema di gestione dei Fondi deve essere necessariamente separata da quella del FEOGA-Garanzia.

Per comprendere il funzionamento dei due sistemi appare necessario partire dalla analisi della articolazione delle competenze tra i diversi livelli. I principali livelli presi in considerazione qui sono quello comunitario e quello nazionale. Mentre per il primo non ci sono particolari problemi interpretativi, il secondo richiede qualche specificazione in più. Infatti, all'interno del livello nazionale si ha una ulteriore articolazione di competenze che dipende essenzialmente dal tipo di assetto istituzionale in vigore in ciascuno Stato membro. Nel caso italiano, in cui vige un assetto largamente incentrato sulle Regioni, è evidente che allorché si affronta l'articolazione delle competenze nazionali non si può trascurare che gran parte della gestione delle politiche strutturali è affidata al soggetto regionale.

Come si è già avuto modo di sottolineare nel Capitolo precedente, nelle Regioni dell'obiettivo 1 sono previsti, in attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno, sette programmi operativi regionali e altrettanti programmi nazionali (ricerca scientifica, scuola, sicurezza, sviluppo locale, trasporti, pesca e assistenza tecnica) la cui titolarità è dei Ministeri competenti (per l'assistenza tecnica, trattandosi di un tema orizzontale, la titolarità è del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica). Tuttavia, il rapporto in termini finanziari tra i due livelli di competenza è nettamente a favore delle Regioni: i programmi regionali infatti assorbiranno il 70% delle risorse assegnate all'obiettivo 1 (Delibera CIPE del 6 agosto 1999). Nelle Regioni fuori obiettivo 1 (Centro-Nord e Abruzzo) non sono previsti programmi cofinanziati dall'UE a titolarità nazionale. Da queste brevi considerazioni appare quindi evidente quale ruolo abbia, nel contesto dei Fondi Strutturali, la questione regionale.

Nell'individuazione delle competenze si possono mettere in evidenza quattro livelli fondamentali, che corrispondono ad altrettanti soggetti coinvolti nella fase della gestione:

- a) la Commissione Europea;

- b) le autorità di gestione dei programmi;
- c) le autorità di pagamento;
- d) i Comitati di sorveglianza.

3.1.1 La Commissione Europea

Esaminiamo innanzitutto le competenze della *Commissione Europea*: in generale, la Commissione ha il coordinamento degli interventi dei vari Fondi. Essa ha anche il compito di coordinare le azioni finanziate dai Fondi con quelle finanziate dalla Banca Europea degli investimenti e dagli altri strumenti finanziari esistenti. Nella fase più propriamente gestionale, la Commissione intrattiene rapporti direttamente con l'autorità di pagamento per tutti gli aspetti finanziari in quanto è responsabile dell'esecuzione del bilancio comunitario: assume gli impegni sul bilancio, eroga gli acconti ed i pagamenti intermedi e finali a favore dell'autorità di pagamento. Come vedremo meglio più avanti, quasi tutti i trasferimenti dei Fondi comunitari all'autorità di pagamento sono subordinati ad una serie di condizioni che discendono dal ruolo di verifica attenta che i regolamenti riservano alla Commissione circa l'efficacia e la regolarità dell'utilizzo dei Fondi stessi da parte degli Stati membri. Non è un caso che i trasferimenti intermedi e finali che la Commissione effettua a favore dell'autorità di pagamento siano condizionati dalla trasmissione di rapporti annuali, valutazioni intermedie, rapporti finali di esecuzione sui quali la stessa Commissione si riserva il compito di valutare la qualità e la completezza.

Coerentemente con uno dei principi ispiratori della riforma dei Fondi, basato su un trasferimento dei compiti di gestione agli Stati membri, la Commissione assume un ruolo forte nella fase a monte (di definizione dei programmi) ed a valle (di controllo ex post degli interventi). Per questo motivo è stato rafforzato, da un lato, il potere di orientamento della Commissione e, dall'altro, la funzione degli strumenti di verifica. Sul primo fronte, ad esempio, la Commissione definisce una lista orientativa di indicatori comuni per il monitoraggio e la valutazione, nonché per l'assegnazione della riserva di efficacia e di efficienza, prevista per premiare quei programmi che si sono distinti nel rispetto dei tempi e nel conseguimento degli obiettivi previsti in fase programmatica. Sul secondo fronte, la Commissione si è riservata di assegnare, in partenariato con gli Stati membri, la riserva di efficacia e di efficienza e di realizzare la valutazione ex post degli interventi.

Queste modifiche del ruolo della Commissione non implicano una assoluta assenza della stessa in corso d'opera: la Commissione continua a farsi parte attiva in itinere, sia partecipando ai Comitati di sorveglianza (sia pure con funzione ridotta rispetto al passato), sia entrando criticamente, laddove necessario, su tutti gli aspetti di gestione dei programmi. Ciò avviene con modalità definite dallo stesso Regolamento generale (Reg. 1260/99, art.34): annualmente, Commissione e autorità di gestione esaminano i principali risultati dell'anno precedente e, laddove si ritenga necessario, la Commissione può formulare osservazioni che lo Stato membro e l'autorità di gestione sono obbligate a tenere in debita considerazione. Difatti, se la Commissione ritiene che le misure prese in seguito alle osservazioni non siano sufficienti, può indirizzare delle "raccomandazioni" destinate a migliorare la gestione che non possono essere trascurate e in relazione alle quali si devono prendere delle vere e proprie misure correttive. La Commissione, inoltre, entra fortemente in gioco se, in corso d'opera, si ravvisa la necessità di apportare sostanziali modifiche nei programmi, come vedremo meglio più avanti. In buona sostanza, anche dopo l'approvazione dei programmi il ruolo della Commissione continua ad essere rilevante e fortemente condizionante le modalità di gestione.

3.1.2 *L'autorità di gestione*

Il secondo soggetto che assume un ruolo di rilievo è *l'autorità di gestione*: ad essa spetta la responsabilità dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione degli interventi. L'autorità di gestione è il vero centro propulsore di un programma di intervento: tutte le domande di contributo confluiscono presso l'autorità di gestione che, attraverso i suoi servizi, ne valuta l'ammissibilità e autorizza impegni e pagamenti a favore dei destinatari. Non solo, ma nell'ottica di una gestione "decentrata" dei Fondi comunitari, essa è la prima responsabile, di fronte alla Commissione, dell'utilizzazione delle risorse comunitarie. Per questo motivo il Regolamento generale definisce nel dettaglio tutte quelle competenze che spettano all'autorità di gestione, che vanno assicurate per verificare la correttezza della stessa gestione. L'autorità di gestione, infatti, deve:

- istituire un sistema affidabile di raccolta dei dati finanziari e degli indicatori per la sorveglianza degli interventi;
- garantire l'esistenza di un sistema contabile distinto per tutti gli interventi riconducibili ai Fondi;
- istituire un sistema di controllo interno della regolarità delle operazioni finanziate;
- presentare un rapporto annuale di esecuzione;
- organizzare la valutazione intermedia del programma;
- assicurare che gli interventi finanziati siano compatibili con le politiche comunitarie e che i beneficiari potenziali e l'opinione pubblica siano informati sulle opportunità offerte dal programma.

I rapporti tra Commissione Europea e autorità di gestione dipendono dalla qualità e adeguatezza con cui la seconda assolve al ruolo ad essa affidato. Questo è un passaggio chiave per migliorare la credibilità e, di conseguenza, la forza contrattuale delle nostre amministrazioni nazionali e regionali: accanto ad una tempestiva attuazione, misurata dagli usuali indicatori finanziari, l'autorità di gestione deve attivare tutti quei sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione che testimoniano l'esistenza di una capacità di assicurare efficacia e regolarità della spesa.

L'autorità di gestione deve essere designata per ciascuna forma di intervento: quindi, la nomina dell'autorità di gestione è richiesta per ciascun Quadro Comunitario di Sostegno, ciascun Programma operativo o Documento unico di programmazione e, infine, per ciascun programma di iniziativa comunitaria. Anche qualora l'autorità di gestione deleghi alcune responsabilità ad un soggetto diverso (un altro servizio o ente), essa rimane responsabile della regolarità degli interventi. Nonostante il Regolamento generale ammetta opzioni diverse, l'autorità di gestione si identifica generalmente con un organismo di natura pubblica: una amministrazione nazionale, nel caso di programmi nazionali; la Regione, nel caso di programmi a titolarità regionale.

3.1.3 *L'autorità di pagamento*

Il finanziamento dei programmi comunitari è basato su due momenti essenziali che interessano il bilancio comunitario: impegni e pagamenti. L'impegno è una sorta di "contratto finanziario" tra Commissione e Stato membro, in base al quale non vi è un vero e proprio trasferimento di fondi dal bilancio comunitario, che si ha invece nel caso del pagamento. Tuttavia, il trasferimento di risorse, nel caso dei Fondi comunitari, non si ha tra Commissione e beneficiario finale, bensì tra Commissione e un soggetto designato a gestire i rapporti finanziari con la Commissione: *l'autorità di pagamento*.

Si tratta di un soggetto con funzioni prettamente finanziarie, in quanto ha la responsabilità di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti erogati dalla Commissione.

ne. L'autorità di pagamento provvede a che il beneficiario finale riceva tempestivamente il contributo UE e a certificare le spese sostenute per i pagamenti intermedi e quelli a saldo. Questa certificazione implica che le dichiarazioni di spesa siano esatte e provengano da sistemi di contabilità basati su documenti giustificativi verificabili. Come si può notare, pertanto, le funzioni dell'autorità di pagamento sono tutt'altro che meramente contabili, in quanto riguardano anche la qualità e la conformità della spesa. Inoltre, l'autorità di pagamento è responsabile di elaborare fondate previsioni di spesa per l'esercizio in corso e per quello successivo, che vengono presentate alla Commissione perché quest'ultima possa programmare la gestione del bilancio comunitario.

In conclusione, l'autorità di pagamento rappresenta un anello delicato nel processo di attuazione dei programmi comunitari. Essa rappresenta una innovazione introdotta dalla recente riforma dei Fondi per imprimere una più netta distinzione tra i compiti di gestione dei programmi (assicurati dall'autorità di gestione) e quelli di sana gestione finanziaria e di rendicontazione alla Commissione (di competenza dell'autorità di pagamento). Questa distinzione serve ad assicurare una maggiore qualità nel controllo della spesa (in termini di regolarità e conformità alla normativa comunitaria), nell'ipotesi che un organismo diverso da quello che assicura la gestione sia più autonomo e più efficiente. Serve anche a garantire che la qualità della spesa (nell'accezione di prima) sia conseguita prima del pagamento al destinatario, anziché a conclusione del programma di interventi. Il Regolamento generale ammette la possibilità che autorità di gestione e autorità di pagamento possano coincidere nello stesso soggetto. Tuttavia, per assicurare il principio della separazione delle competenze, è necessario che la funzione di autorità di pagamento venga svolta da un servizio distinto dal soggetto responsabile della gestione.

3.1.4 Il Comitato di sorveglianza

Con la riforma dei Fondi Strutturali la funzione del Comitato di sorveglianza è certamente divenuta più rilevante. Oltre a conservare la funzione tipica di sede fondamentale in cui si esercita il principio del partenariato tra Commissione, soggetti istituzionali e parti sociali, il Comitato viene ad acquisire la funzione di verifica del buon funzionamento della programmazione e soprattutto di sede decentrata di decisioni che precedentemente dovevano passare attraverso l'approvazione della Commissione Europea.

In particolare, una buona parte dei compiti del Comitato sono concentrati sul buon andamento della programmazione. Infatti, il Comitato:

- valuta periodicamente i progressi compiuti per raggiungere gli obiettivi dell'intervento;
- esamina ed approva i rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione;
- esamina i risultati dell'attuazione del programma, anche quelli presentati dalla valutazione intermedia.

Il Comitato può entrare più attivamente nell'attività di gestione in quanto ha la facoltà di esaminare ed approvare alcune decisioni importanti nella vita del programma, quali:

- i criteri di selezione dei progetti proposti per ciascuna misura;
- qualsiasi proposta di modifica concernente la partecipazione dei Fondi;
- qualsiasi proposta di modifica del Complemento di Programmazione.

Infine, di sua iniziativa può proporre all'autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione del programma che siano finalizzati al conseguimento degli obiettivi del programma stesso o ad una migliore gestione.

Come nel caso dell'autorità di gestione, l'istituzione del Comitato di sorveglianza è prevista per ciascun Quadro Comunitario di Sostegno, Programma operativo e Documento unico di programmazione. Il Regolamento non rende obbligatorio il Comitato di sorveglianza per i programmi di iniziativa comunitaria, lasciando alle linee guida per le singole iniziative o alla libera scelta degli Stati membri la costituzione di un organismo analogo per sorvegliare sul buon andamento degli interventi.

Il rafforzamento delle funzioni del Comitato di sorveglianza va di pari passo con il potenziamento del principio di sussidiarietà che, anticipato nel documento Agenda 2000, è stato successivamente tradotto nel pacchetto di regolamenti strutturali. Le maggiori funzioni decisionali a livello nazionale/regionale, che si esprimono nella possibilità di fare alcune modifiche dei documenti di programmazione senza una preventiva approvazione della Commissione, ne sono un esempio. Un altro esempio di rilievo va rintracciato nel potenziamento del partenariato e, in particolare, del ruolo di quei soggetti non facenti parte delle amministrazioni nazionali o regionali, ai quali viene ora fatto specifico riferimento nel Regolamento per renderne necessaria la partecipazione in tutte le fasi della programmazione. Si tratta di enti locali, parti economiche e sociali, associazioni ed organismi che hanno titolo ad essere coinvolte nel processo decisionale e gestionale. Il Comitato di sorveglianza, per la sua natura, diviene una delle principali sedi dove tale partenariato "allargato" andrebbe assicurato, nelle forme e con le modalità più adatte, ovviamente, per consentirne un efficace funzionamento.

3.2 La gestione dei programmi nelle Regioni dell'obiettivo 1

Una volta esaminati i principali livelli in cui si articolano le competenze, veniamo ora alle vere e proprie attività di gestione degli interventi e al loro funzionamento così come regolato dalla recente riforma dei Fondi. Appare necessario procedere in modo separato a seconda che si consideri:

- a) la programmazione dei Fondi strutturali nelle Regioni dell'obiettivo 1;
- b) la programmazione nelle zone dell'obiettivo 2;
- c) la programmazione degli interventi nei Piani di Sviluppo Rurale.

Nel Capitolo precedente si è già avuto modo di chiarire le diversità che esistono tra i sistemi di programmazione nelle diverse regioni. Anche ai fini gestionali la fondamentale differenza risiede nella origine delle risorse comunitarie: FEOGA-Orientamento per la programmazione nelle Regioni obiettivo 1, FEOGA-Garanzia per l'obiettivo 2 e i Piani di Sviluppo Rurale. Questa differenza diviene sostanziale per le modalità di gestione, in quanto le due sezioni del FEOGA possiedono ancora oggi profonde diversità di funzionamento. Difatti, il FEOGA-Orientamento segue sostanzialmente le regole di funzionamento generali dei Fondi Strutturali, mentre il FEOGA-Garanzia possiede regole di funzionamento del tutto peculiari. Di conseguenza, la descrizione dei sistemi di gestione procederà dapprima a una ricognizione delle principali modalità di funzionamento dei Fondi Strutturali, per essere poi seguita da quelle dei Piani di Sviluppo Rurale.

La gestione dei programmi investe numerosi aspetti, alcuni dei quali fortemente interconnessi. Qui si intende riassumerne i principali, cercando di evidenziare quali novità siano state introdotte rispetto alle precedenti fasi dei Fondi Strutturali e le rispettive implicazioni sul sistema italiano. I principali aspetti della gestione analizzati in questa sede possono essere così individuati:

- a) procedure finanziarie (impegni e pagamenti);
- b) meccanismi di penalizzazione e di premio;
- c) modifiche e adattamenti dei programmi;

- d) monitoraggio e valutazione;
- e) controllo finanziario.

3.2.1 Procedure finanziarie (impegni e pagamenti)

Come si è già sottolineato in precedenza, impegni e pagamenti sono i due momenti fondamentali nella gestione finanziaria dei Fondi Strutturali. Con la riforma, anche le procedure finanziarie sono state oggetto di modifica, all'insegna di una maggiore semplificazione e nel contempo di un maggior rigore.

Gli impegni vengono assunti annualmente (generalmente non oltre il 30 aprile di ogni anno); il primo impegno viene assunto dalla Commissione al momento dell'approvazione del programma. Perché la Commissione sia in grado di effettuare i propri impegni, le autorità di pagamento devono trasmettere le proprie previsioni aggiornate sulle domande di pagamento per l'esercizio in corso e per quello successivo. I pagamenti possono essere distinti in tre fasi: a) acconto; b) pagamenti intermedi; c) pagamenti a saldo. L'acconto viene versato dalla Commissione a favore dell'autorità di pagamento nello stesso momento in cui viene assunto il primo impegno; l'acconto corrisponde al 7% del complessivo contributo comunitario e funziona come una sorta di fondo che serve a garantire l'avvio del programma e che viene continuamente reintegrato man mano che i pagamenti vengono rendicontati alla Commissione. I pagamenti intermedi vengono erogati dalla Commissione dietro presentazione di una domanda da parte dell'autorità di pagamento (le domande possono essere inoltrate tre volte l'anno, di cui l'ultima entro il 31 ottobre). La Commissione ha l'obbligo di effettuare i pagamenti all'autorità di pagamento entro due mesi dal ricevimento della domanda, evitando così quei ritardi che spesso hanno caratterizzato i trasferimenti finanziari da Bruxelles agli Stati membri. I pagamenti a saldo vengono erogati a conclusione del programma, a condizione che la domanda di pagamento finale venga inoltrata, con i requisiti richiesti, entro sei mesi dal termine del pagamento fissato dalla decisione comunitaria che approva il programma.

Si tratta, complessivamente, di una serie di procedure che hanno l'indubbio effetto di semplificare il complicato sistema in vigore nella programmazione precedente. Nel contempo, come già sottolineato, si impone una serie di condizioni che necessariamente devono essere verificate per procedere al trasferimento di risorse dalla Commissione all'autorità di pagamento. Ciò vale per tutte le forme di pagamento, in particolare per i pagamenti intermedi, che possono essere erogati dalla Commissione a condizione che l'autorità di pagamento e quella di gestione presentino:

- la lista di pagamenti certificati;
- la relazione annuale di esecuzione;
- una lista di pagamenti per asse prioritario che è coerente con gli importi del contributo comunitario previsto per asse.

Accanto a queste condizioni, il Regolamento ne prevede altre due piuttosto rilevanti che non riguardano propriamente la gestione finanziaria, bensì le caratteristiche della programmazione: perché i pagamenti possano essere erogati dalla Commissione, infatti, è necessario che il Complemento di Programmazione abbia i requisiti previsti dal Regolamento e che le raccomandazioni eventualmente indirizzate dalla Commissione all'autorità di gestione per migliorare l'efficacia e la gestione del programma siano state recepite da quest'ultima. Si tratta, a nostro avviso, di due condizioni anomale in questa fase della vita del programma, in cui il Complemento di Programmazione dovrebbe essere oramai una base certa e definitivamente acquisita perché approvata dal Comitato di sorveglianza e già trasmessa alla Commissione entro tre mesi dalla decisione comunitaria che

approva l'intervento. Non è pertanto ipotizzabile che, proprio nel momento in cui il programma ha avviato il suo percorso di attuazione, si possa rimettere in discussione il contenuto del Complemento di Programmazione.

3.2.2 Meccanismi di penalizzazione e di premio

La precedente programmazione è stata caratterizzata da accentuati ritardi nel processo di attuazione dei programmi comunitari. Ciò è stato particolarmente vero nel contesto italiano, forse il caso più problematico nell'ambito europeo. Il nuovo Regolamento generale introduce alcuni meccanismi di penalizzazione e di premio che, nel contesto europeo, richiederanno alle autorità responsabili di programma un impegno più sostanziale per evitare tali ritardi di attuazione e nel contempo consentiranno di guadagnare eventuali risorse aggiuntive che sono state riservate a quanti sono in grado di innescare comportamenti contrassegnati da maggiore efficienza ed efficacia. I principali meccanismi previsti possono essere così individuati:

- a) la riserva di efficacia e di efficienza;
- b) il disimpegno automatico.

Il primo meccanismo è basato su di un principio piuttosto semplice: viene accantonata una quota delle risorse comunitarie stanziata per ciascun obiettivo (pari al 4%, cui si aggiunge un altro 6% nel caso del QCS italiano dell'obiettivo 1) fino al 2003, per essere poi distribuita tra i programmi migliori a partire dal 31 marzo 2004. I programmi "migliori" vengono valutati in relazione ad un sistema di indicatori in grado di riflettere l'efficacia, l'efficienza nella gestione e nell'esecuzione finanziaria, il rispetto delle regole in materia di addizionalità. Tali indicatori, una volta individuati e concordati con la Commissione, vanno quantificati periodicamente nel rapporto annuale di esecuzione e nel rapporto di valutazione di metà percorso (2003). Si tratta di un meccanismo premiale, che viene gestito dalla Commissione su proposta dello Stato membro.

Il secondo meccanismo è, viceversa, destinato a penalizzare quei programmi che nel corso della gestione si rivelano particolarmente inefficienti. Come già detto, la Commissione impegna il suo contributo finanziario annualmente a favore dell'autorità di pagamento. Qualora all'impegno assunto dalla Commissione in un determinato esercizio finanziario (anno "n") non segua una domanda di rimborso da parte dell'autorità di pagamento prima dello scadere di due anni ("n+2"), ne segue un disimpegno automatico dei fondi in questione, che non potranno essere più oggetto di un nuovo impegno. In sostanza, si avrebbe una decurtazione netta, pari alle somme impegnate ma non spese, a carico del programma inefficiente. Appare evidente, pertanto, che ciò riduce la possibilità, molto utilizzata nella precedente programmazione, di eventuali rimodulazioni annuali e pone in modo più stringente la necessità di un controllo della spesa, attraverso il monitoraggio, per evitare la perdita di risorse in corso d'opera.

3.2.3 Modifiche e adattamenti dei programmi

La riforma dei Fondi Strutturali definisce le possibilità di modifica dei programmi distinguendole, in sostanza, a seconda del tipo di programma e del tipo di modifiche proposte. Queste due variabili influenzano direttamente le competenze e le condizioni per l'approvazione delle modifiche proposte.

Nel caso dei programmi approvati con decisione comunitaria (come il Quadro Comunitario di sostegno, i Programmi operativi e i documenti unici di programmazione), il Regolamento generale ammette la possibilità di un loro riesame e di un riadeguamento in relazione a tre precise motivazioni:

- a) in relazione ai risultati della valutazione intermedia;

- b) per tener conto delle nuove allocazioni finanziarie eventualmente derivanti dalla assegnazione della riserva di efficacia e di efficienza;
- c) in caso di cambiamenti significativi nella situazione socio-economica, in particolare nel mercato del lavoro. Non va infatti trascurato il fatto che i programmi si articolano lungo un periodo di sette anni, durante i quali possono verificarsi rilevati fenomeni che alterano la situazione presa come riferimento al momento della programmazione iniziale.

Pertanto, i programmi possono essere oggetto di correzioni in corso d'opera, purché tali correzioni siano giustificate da eventi significativi e non da una mera esigenza di rimodulazione finanziaria. Le proposte di correzione possono essere formulate dall'autorità responsabile del programma o dalla stessa Commissione, alla quale compete l'approvazione finale delle correzioni stesse.

Le modifiche del Complemento di Programmazione, la cui approvazione ricordiamo che compete al Comitato di sorveglianza, sono in genere proposte dall'autorità di gestione o dallo stesso Comitato, nella logica di un maggiore decentramento decisionale. Occorre però fare una doverosa precisazione che riguarda il tipo di modifiche proposte al Complemento e che ha dirette conseguenze sulle condizioni di approvazione:

- a) nel caso di modifiche che comportano variazioni del contributo comunitario totale per asse prioritario oppure variazioni degli obiettivi specifici degli assi prioritari o altre modifiche che riguardino elementi contenuti nella decisione di approvazione dei programmi, esse vanno approvate dalla Commissione Europea (entro quattro mesi dall'approvazione da parte del Comitato di sorveglianza). Si tratta, in buona sostanza, di proposte di modifiche che possono alterare il piano finanziario per asse prioritario o la strategia stessa degli interventi previsti nel Complemento di Programmazione, che in gran parte riprende e sviluppa in dettaglio le linee di azione già presentate nel Programma operativo o nel DocUP;
- b) nel caso di altre modifiche, esse possono essere approvate dallo stesso Comitato di sorveglianza e comunicate (entro un mese) alla Commissione. Può trattarsi, ad esempio, di una variazione dell'allocazione finanziaria tra alcune misure o di una revisione del sistema di indicatori per misura. Appare evidente, così, che qualsiasi variazione che non alteri il peso finanziario degli assi prioritari o gli obiettivi strategici può essere considerata di competenza dell'autorità responsabile del programma e del Comitato di sorveglianza. Ciò naturalmente contribuisce a semplificare il processo di aggiustamento in itinere, in quanto evita di richiedere le procedure lunghe e defatiganti di approvazione comunitaria, che non poco hanno contribuito a rallentare la programmazione 1994-99. Inoltre, la presenza dei servizi della Commissione in seno al Comitato, sia pure con funzioni consultive, contribuisce a mantenere costantemente funzionante il partenariato e la concertazione delle decisioni ai diversi livelli.

3.2.4 Monitoraggio e valutazione

Il monitoraggio e la valutazione sono due attività il cui ruolo, all'interno della gestione dei Fondi, è stato sicuramente rafforzato con la riforma del 1999. Tale rafforzamento si è articolato lungo quattro direzioni:

- a) la divisione delle responsabilità tra Commissione e Stati membri;
- b) la funzione dei risultati e dei prodotti del monitoraggio e della valutazione;
- c) i sistemi di raccolta dei dati necessari alle due attività;
- d) la definizione del sistema di indicatori di vario genere (finanziari, fisici, di risultato e di impatto).

Per ciò che riguarda la divisione delle responsabilità, il Regolamento generale ha chiarito che spetta all'autorità di gestione definire un sistema di raccolta di dati finanziari e statistici affidabili, i cui risultati devono confluire poi nella relazione annuale di esecuzione che viene presentata alla Commissione e che, come abbiamo visto in precedenza, è una delle condizioni necessarie per i trasferimenti di risorse dalla Commissione allo Stato membro. Per la valutazione, invece, il Regolamento affida alla responsabilità nazionale (autorità di gestione) la valutazione *ex ante* e la valutazione intermedia e alla responsabilità della Commissione la valutazione *ex post*.

I risultati del monitoraggio e della valutazione confluiscono in una serie di documenti che risultano determinanti per la prosecuzione dell'attività di gestione, in quanto possono condizionare l'esito delle scelte successive e le correzioni di rotta impresse ai programmi di intervento. Ciò rappresenta senza dubbio un passo in avanti rispetto alla precedente programmazione, dove in più circostanze si è preso sostanzialmente atto della debolezza del ruolo assegnato ad attività quali monitoraggio e valutazione.

Il primo di tali documenti, cui si è già accennato in precedenza, è *la relazione annuale di esecuzione*, che non è più, da una lettura attenta del Regolamento generale, un mero obbligo procedurale che accompagna la domanda di pagamento (come del resto avveniva nella precedente programmazione). Anzi, l'articolo 37 del Regolamento generale ne fa uno strumento essenziale per giudicare lo stato di avanzamento e i progressi del programma: difatti ne precisa il contenuto e ne dettaglia con dovizia di particolari le varie parti che la devono comporre. Un altro documento di rilevante importanza è *il rapporto di valutazione intermedia*: ad esso sono subordinati sia le possibilità di modifica in corso d'opera del programma, che l'assegnazione della riserva premiale. Il rapporto deve essere infatti concluso entro la fine del 2003, per consentire eventuali proposte di correzione e l'assegnazione della riserva.

Per completare la disamina dei documenti che utilizzano i risultati del monitoraggio e della valutazione, vanno menzionati *la valutazione ex ante*, che è stata internalizzata nell'attività di preparazione del programma, e *la valutazione ex post*, che di fatto è diventata una attività di competenza della Commissione. La valutazione è stata internalizzata in quanto, a differenza degli altri due tipi di valutazione, può essere effettuata non già da un soggetto esterno, ma da un soggetto appartenente alla stessa amministrazione che predispose il programma, purché diverso dal servizio di programmazione designato per la predisposizione del programma.

Il Regolamento generale si sofferma anche sui sistemi di raccolta dati (articolo 18, paragrafo 3, che riguarda il contenuto del Complemento di Programmazione e articolo 34, che riguarda i compiti dell'autorità di gestione). Il Regolamento sembra aver preso atto delle evidenti carenze del sistema di monitoraggio della precedente programmazione: difatti, impone all'autorità di gestione la descrizione, all'interno del programma, del sistema di raccolta e richiede l'adozione, possibilmente, di sistemi informativi che consentano lo scambio di dati con la Commissione Europea.

L'esperienza della precedente programmazione ha messo in luce un'altra carenza fondamentale nel sistema di monitoraggio e valutazione: la debolezza del sistema di indicatori utilizzato nei diversi programmi, sia per la pertinenza degli indicatori stessi sia per la loro omogeneità a livello europeo. Di qui non solo la scarsità relativa di informazioni affidabili, ma anche le ovvie difficoltà di comparazione dell'efficacia dei programmi su scala nazionale e, più in generale, su scala europea. Partendo da questa fondamentale debolezza del sistema, il regolamento generale ha, da un lato, previsto che la Commissione definisca una metodologia indicativa comune per tutti gli Stati membri (articolo 36), contenente sia indicatori comuni che una classificazione delle tipologie di intervento, e, dall'altro, ha reso obbligatorio l'adozione di tali indicatori in tutti i documenti di monitoraggio e

valutazione prima menzionati. La metodologia proposta dalla Commissione è stata successivamente formalizzata in un documento ufficiale diffuso nel corso della preparazione dei programmi¹.

3.2.5 *Controllo finanziario*

Uno dei principi affermati in Agenda 2000 e poi ratificati nel pacchetto di regolamenti strutturali approvati nel 1999 affermava che, a fronte di un maggiore sforzo nella direzione del decentramento gestionale, le norme comunitarie avrebbero rafforzato le procedure di controllo della regolarità degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Tale questione ha sempre assunto una particolare importanza nella gestione dei Fondi, considerate da un lato la complessità delle procedure imposte dalla normativa comunitaria e, dall'altro, la necessità di tener conto delle normative esistenti a livello nazionale.

Le procedure di controllo finanziario trovano una apposita sede di trattazione negli articoli 38 e 39 del Regolamento generale, nonché in appositi regolamenti applicativi che, al momento della preparazione di questo rapporto, la Commissione sta predisponendo e sottoponendo alla discussione con gli Stati membri.

In linea generale, il rafforzamento delle procedure di controllo finanziario si articola nelle seguenti direzioni:

- a) gli Stati membri hanno la responsabilità primaria del controllo e della rettifica delle irregolarità degli interventi. Il ruolo dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento è fondamentale al riguardo: da un efficace ripartizione e svolgimento dei compiti di ciascuna di esse ne discende una maggiore garanzia sulla regolarità delle operazioni finanziate;
- b) sia l'autorità di gestione che l'autorità di pagamento devono istituire, sin dall'avvio del programma, dei sistemi di gestione e controllo interno, in modo tale da garantire allo Stato membro e alla Commissione un funzionamento adeguato delle procedure finanziarie. Tali sistemi possono essere basati sia su servizi indipendenti (audit interno) sia su revisori contabili esterni ad entrambe le autorità;
- c) in caso si rilevi che i sistemi di gestione e controllo messi in atto non siano adeguati per prevenire e individuare le irregolarità nella gestione dei Fondi, e quindi non forniscano sufficienti garanzie di funzionamento, il Regolamento prevede che lo Stato membro adotti delle misure di decurtazione (totale o parziale) del contributo comunitario a danno del programma (rettifiche finanziarie). In assenza dell'intervento dello Stato membro è la Commissione stessa a sostituirsi nell'azione di rettifica finanziaria e, ovviamente, di sospensione dei pagamenti intermedi all'autorità di pagamento.

Uno dei principali compiti della Commissione, quindi, è quello di verificare l'efficacia dei sistemi di controllo. Per questo motivo essa può anche effettuare dei controlli in loco in collaborazione con le autorità nazionali o locali. Inoltre, almeno una volta l'anno Commissione e Stato membro dovranno esaminare congiuntamente i risultati dei controlli effettuati e l'estensione delle irregolarità osservate e da ciò ricavare elementi di valutazione per eventualmente apportare correzioni nei sistemi di gestione e di controllo. Una completa conoscenza dei casi di irregolarità appare ovviamente necessaria non solo e non tanto per le implicazioni in termini di sanzioni e di recupero di risorse altrimenti utilizzabili, ma anche per avere un quadro conoscitivo corretto della dimensione del fenomeno².

¹ Commissione europea, DG REGIO, *Metodologia per la definizione degli indicatori di monitoraggio e valutazione dei Fondi Strutturali*, marzo 1999.

² In assenza di questo la Commissione propone, nei regolamenti in corso di approvazione, delle rettifiche finanziarie forfettarie, basate su una presunta stima del fenomeno delle irregolarità a livello di beneficiari finali.

3.3 La gestione dei Piani di Sviluppo Rurale

3.3.1 Procedure finanziarie

Le risorse finanziarie per le politiche strutturali in agricoltura e lo sviluppo rurale provengono essenzialmente da tre fonti:

- a) la programmazione degli interventi nelle regioni dell'obiettivo 1 (FEOGA-Orientamento);
- b) la programmazione dello sviluppo rurale (PSR) in tutte le regioni (FEOGA-Garanzia);
- c) la programmazione della nuova iniziativa comunitaria LEADER+ (FEOGA-Orientamento).

In tutti i casi, naturalmente, alle risorse comunitarie si aggiungeranno quelle provenienti dal bilancio nazionale (Fondo di rotazione) e regionale. Il nuovo ruolo del FEOGA-Garanzia, tradizionalmente utilizzato per il finanziamento delle politiche di mercato, come strumento di sostegno per lo sviluppo rurale appare come una delle questioni più rilevanti della futura programmazione. Tale innovazione procedurale viene giustificata, nella riforma, con l'opportunità di integrare, sotto un unico quadro finanziario, politiche di mercato e sviluppo rurale, nonché con il maggior grado di flessibilità consentito dal FEOGA-Garanzia nell'uso dei fondi.

Tuttavia, le modalità di funzionamento del FEOGA-Garanzia sono sostanzialmente diverse da quelle in vigore per i Fondi strutturali, esaminate precedentemente, in quanto prevedono: a) programmazione e contabilità su base annua; b) finanziamento comunitario esclusivamente a rimborso di spese sostenute e certificate; c) modifica degli stanziamenti iniziali in funzione della spesa effettiva e in base a previsioni di spesa rivedute; d) assenza della nozione di impegno giuridicamente vincolante e sostanziale coincidenza tra impegni e pagamenti³; e) diverse dati finali per l'ammissibilità delle spese.

Inoltre, per gli interventi finanziati dal FEOGA-Garanzia la programmazione pluriennale e l'allocatione per Stato membro sono del tutto indicative e l'utilizzazione di una dotazione annuale deve necessariamente avvenire, per ciascun paese, nell'anno di riferimento, pena la possibilità di perdere le risorse allocate sul programma. Eventuali sottoutilizzazioni di risorse finanziarie da parte di alcuni paesi possono essere compensate sotto forma di maggiori rimborsi annuali a quei paesi che hanno speso di più rispetto a quanto stabilito nelle previsioni indicative iniziali. Tali meccanismi di spesa, basati su previsioni indicative annuali, sono stati in origine concepiti per interventi di mercato o per misure di compensazione (come le misure di accompagnamento), erogati sotto forma di aiuti diretti. Essi appaiono poco adatti ai progetti di investimento finanziati con i Fondi Strutturali, che richiedono un'attuazione necessariamente più lunga, giustificata dalla realizzazione di opere fisiche e, comunque, caratterizzata quasi sempre da una qualche incertezza sul rispetto dei tempi di completamento. In prospettiva, ne potranno derivare indubbiamente forti rischi di mancata utilizzazione delle risorse pubbliche e, nel contempo, la necessità di una programmazione della spesa molto più accurata di quanto accada per i Fondi strutturali. A ciò si aggiunga il fatto, piuttosto rilevante per il privato che effettua delle operazioni di investimento spesso di notevole portata, che il FEOGA-Garanzia non ammette la possibilità di concessione di anticipi, spesso di rilevante importanza per consentire l'avvio delle opere.

I trasferimenti di risorse finanziarie tra la Commissione Europea e gli Stati membri vengono regolati attraverso la concessione di un anticipo, al momento dell'approvazione del piano, pari al

³ Infatti, le disposizioni finanziarie relative a impegni, pagamenti, autorità di gestione, autorità di pagamento e controllo finanziario non si applicano al sostegno per le misure di sviluppo rurale.

12,5% di una media annuale delle risorse comunitarie previste dallo stesso piano e di successivi pagamenti intermedi che verranno erogati dalla Commissione dietro presentazione di domande di pagamento da parte dello Stato. Nel caso del FEOGA-Garanzia, come già sottolineato, non si può applicare la normativa comunitaria sui Fondi Strutturali che prevede un'autorità di pagamento, la quale è titolata a gestire i rapporti finanziari con la Commissione. In questo caso infatti viene prevista, con il Regolamento 1258/99, la presenza di un organismo pagatore che offre adeguate garanzie di gestione delle seguenti funzioni (articolo 4 del Reg. 1258/99):

- controllo dell'ammissibilità delle domande e della loro conformità alle norme comunitarie, prima dell'ordinazione del pagamento;
- esatta e integrale contabilizzazione dei pagamenti eseguiti;
- presentazione dei documenti necessari nei tempi e nella forma previsti dalle norme comunitarie.

Nel caso italiano, l'organismo pagatore designato dallo Stato è l'AIMA (organismo oggi in liquidazione), almeno fino a quando le Regioni non avranno istituito i propri organismi pagatori, riconosciuti dalla Commissione Europea. Fino a quel momento le risorse comunitarie, insieme con quelle provenienti dal cofinanziamento nazionale e regionale, verranno convogliate nell'unico organismo pagatore nazionale perché vengano gestite secondo le norme comunitarie. Chiaramente ciò non implica che l'istruttoria e la selezione delle domande sia trasferita analogamente nelle mani dell'organismo pagatore; tale funzione rimarrà di competenza regionale. L'organismo pagatore fungerà soprattutto da "cassa" e concorrerà, con le Regioni, a garantire una serie di controlli sulla regolarità delle operazioni finanziate. Si tratta, comunque, di un ampliamento delle funzioni svolte dall'organismo pagatore, che viene ad avere uno spettro di azione più ampio dell'autorità di gestione dei Fondi Strutturali, conseguentemente all'ampliamento delle funzioni e del campo di applicazione del FEOGA-Garanzia.

3.3.2 Meccanismi di penalizzazione e di premio

I meccanismi di penalizzazione introdotti nella normativa sullo sviluppo rurale sono diversi da quelli introdotti nel campo dei Fondi Strutturali, ma non per questo appaiono meno severi nei confronti dei piani inefficienti nella spesa. Tali meccanismi sono previsti all'articolo 39 del Regolamento applicativo (Reg. 1750/99).

Il regolamento prevede che le spese sostenute in un dato esercizio finanziario siano finanziate entro i limiti dei preventivi di spesa notificati alla Commissione⁴. Ora, in un dato esercizio finanziario possono aversi due diversi casi:

- a) che i pagamenti sostenuti a favore dei destinatari delle misure del piano siano superiori alla previsione effettuata dalla Regione, responsabile del piano stesso. In questo caso, il Regolamento ammette la possibilità che, una volta rimborsati i pagamenti effettuati negli altri Stati membri, nei limiti degli stanziamenti di risorse disponibili, l'eccedenza di spesa venga rimborsata in qualche misura;
- b) il secondo caso, invece, contempla la possibilità che i pagamenti sostenuti in un dato esercizio siano inferiori alle previsioni di spesa. In questo caso il Regolamento prevede che, qualora i

⁴ Secondo le procedure finanziarie del FEOGA-Garanzia lo Stato membro trasmette, entro il 30 settembre di ogni anno, alla Commissione (articolo 37 del Reg. 1750/99):

- un riepilogo delle spese effettuate durante l'esercizio in corso e previste sino alla fine dell'esercizio;
- i preventivi di spesa riveduti per gli esercizi successivi, sino alla fine del periodo di programmazione, tenendo conto della dotazione a ciascun Stato membro.

pagamenti siano inferiori al 75% delle previsioni, vi sarà una decurtazione di risorse nell'esercizio successivo pari ad un terzo della differenza fra il 75% e i pagamenti effettivi. Ad esempio, se i pagamenti effettivi di un dato esercizio risultano pari al 60% delle previsioni, la decurtazione nell'esercizio successivo sarà pari al 5% (un terzo del 15%).

Appare evidente che l'entità della decurtazione è inferiore a quella prevista per i Fondi Strutturali (dove può interessare l'intera somma impegnata, ma non pagata), ma con la differenza che il meccanismo di penalizzazione introdotto per i Fondi Strutturali entra in azione a distanza di due anni dall'impegno di spesa comunitario, mentre per i Piani di Sviluppo Rurale già nell'anno successivo alla previsione di spesa. A mitigare questo meccanismo di penalizzazione concorre il fatto che le previsioni di spesa possono essere aggiornate annualmente per tener conto dell'evoluzione del contesto in cui si attua il piano.

3.3.3 Modifiche e adattamenti dei piani

Così come già sottolineato nel caso dei Fondi Strutturali, anche nel caso della gestione dei piani di sviluppo rurale sono ammesse modifiche e adattamenti in corso d'opera. Tali modifiche sono vincolate anche in questo caso da precisi limiti e condizioni, per ridurre le numerose richieste di riprogrammazione dei documenti di piano che hanno contraddistinto le precedenti esperienze dei Fondi comunitari.

Tuttavia, vi è una importante differenza tra programmazione dei Fondi Strutturali e programmazione dello sviluppo rurale che occorre mettere subito in evidenza: la programmazione dei Fondi Strutturali prevede, in relazione al principio di sussidiarietà e decentramento, una fase programmatica e gestionale (il Complemento di Programmazione) delegata all'autorità di gestione, salvo casi in cui vi siano modifiche rilevanti che abbiamo esaminato precedentemente. La programmazione dello sviluppo rurale, invece, non prevede questa fase in quanto il PSR è approvato dalla Commissione e contiene in sé tutte le informazioni, al massimo livello di dettaglio, per l'attuazione delle misure. Eventuali modifiche del PSR, pertanto, devono essere debitamente giustificate dall'autorità proponente, discusse e approvate dalla Commissione Europea. La possibilità di apportare modifiche è stata anche limitata temporalmente: infatti, le richieste di modifiche vanno proposte alla Commissione al massimo una volta all'anno. Va sottolineato che queste disposizioni non riguardano solo il PSR, ma anche il DocUP per le zone dell'obiettivo 2, limitatamente alla parte FEOGA.

Anche nel caso dello sviluppo rurale, tuttavia, il Regolamento applicativo 1750/99 offre l'opportunità di utilizzare degli spazi di manovra autonomi, in quanto sembra introdurre una distinzione tra modifiche rilevanti, che richiedono l'approvazione formale della Commissione, e modifiche di minore entità, che non richiedono la procedura formale di approvazione comunitaria. Tra le prime rientrano modifiche che interessano (articolo 35 del Reg. 1750/99):

- le priorità del piano;
- le caratteristiche principali delle misure;
- l'importo complessivo del sostegno comunitario;
- la dotazione finanziaria di una misura per oltre il 10% dell'importo previsto per l'intero periodo di programmazione.

Tra le modifiche di minore entità possono rientrare quindi quelle che interessano la dotazione finanziaria di una misura per importi inferiori al 10% o che interessano misure di piccola dimensione (con una dotazione finanziaria inferiore al 5% dell'importo complessivo del PSR per l'intero periodo di programmazione).

3.3.4 Monitoraggio e valutazione

La linea di rafforzamento delle attività di valutazione, intrapresa nella riforma dei Fondi Strutturali, ha interessato anche la politica di sviluppo rurale. Il Regolamento 1257/99 richiama espressamente i principi e le norme sulla valutazione del regolamento generale. Il Regolamento applicativo 1750/99 precisa ulteriormente i contenuti, adattandoli agli obiettivi ed al campo di applicazione dello sviluppo rurale, della relazione annuale di esecuzione e dei tre tipi di rapporti di valutazione (ex ante, intermedia e ex post). A differenza dei Fondi Strutturali, però, precisa che tutti i tipi di valutazione devono essere condotti da esperti indipendenti, ma sotto la responsabilità dell'autorità responsabile del Piano di Sviluppo Rurale.

Va rilevato, tuttavia, che mentre i regolamenti sullo sviluppo rurale mutuano la nuova impostazione che la Commissione ha proposto per la valutazione, una sostanziale disattenzione, invece, si ravvisa sui sistemi di monitoraggio. Infatti, il Regolamento generale sui Fondi Strutturali aveva posto l'esistenza di un sistema di monitoraggio come una delle condizioni pregiudiziali per assicurare il sostegno finanziario comunitario. Non altrettanto si può dire per i regolamenti sullo sviluppo rurale, che non menzionano neanche una volta la questione del monitoraggio. Si tratta, a nostro avviso, di una dimenticanza non irrilevante: l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale è dispersa solitamente tra un numero elevato di beneficiari di piccola dimensione, in modo ancora più accentratato di quanto accada per gli altri settori e Fondi. Di conseguenza, l'esigenza di un sistema efficace di monitoraggio è logicamente più forte, anche se la consapevolezza di tale importanza è sicuramente meno presente che altrove.

Per ciò che attiene la valutazione, invece, l'impulso che la DG AGRI ha impresso alla definizione di una metodologia adeguata non trova riscontro nel passato e per questo non può che essere oggetto di apprezzamento da parte degli Stati membri. Partendo dall'eterogeneità delle valutazioni compiute nei singoli Stati membri nella precedente programmazione, il Regolamento applicativo n. 1750/99 ha previsto la definizione, da parte della Commissione, di un modello valutativo comune che, con gli opportuni adattamenti, potesse trovare utilizzazione per le valutazioni di tutti i PSR. Tale modello si discosta in più aspetti dalla metodologia proposta per la valutazione dei Fondi Strutturali, in quanto utilizza un approccio basato su questioni valutative, criteri e obiettivi quantificati in modo omogeneo tra gli Stati membri, laddove invece la valutazione dei Fondi è imperniata su un sistema di obiettivi cui corrispondono famiglie di indicatori via via più specifici e dettagliati. La metodologia proposta dalla Commissione è stata formalizzata in alcuni documenti discussi e concertati con gli Stati membri⁵. Sicuramente la metodologia proposta dalla Commissione per la valutazione dei PSR ha il pregio di presentare un grado meno accentuato di meccanicismo di quella proposta per i Fondi Strutturali; in sostanza, propone un percorso logico, che individua i legami causali fra le principali variabili in gioco nel determinare i risultati e l'impatto del piano. Essa articola il percorso logico di tali legami per ciascuno dei principali gruppi di misure del regolamento sullo sviluppo rurale, proponendo una valutazione per singola misura.

Come si è detto a proposito dei Fondi Strutturali, la valutazione ex ante è stata internalizzata e resa funzionale ad una migliore preparazione del PSR. Dalle esperienze di valutazione dei nuovi PSR, emerge che questa nuova collocazione della valutazione ex ante non ha favorito una migliore

⁵ *L'approccio metodologico proposto dalla Commissione europea è presentato in due documenti:*

- *Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del FEOGA. Linee guida (STAR VI/8865/99);*
- *Working documents on common evaluation questions, criteria and indicators for the rural development programmes 2000-2006 (STAR VI/12004/00).*

qualità della stessa e, soprattutto, una effettiva indipendenza dai servizi di programmazione designati per la predisposizione del piano. Certamente una lettura attenta di questa nuova esperienza di valutazione è ancora da fare, ma si può ragionevolmente porre qualche dubbio sulla reale utilità di una valutazione ex ante siffatta, non tanto perché collocata all'interno del processo di programmazione, ma perché affidata ad un soggetto che ha forti legami funzionali con i servizi di programmazione.

3.3.5 *Controllo finanziario*

Sui sistemi di controllo introdotti per il FEOGA-Garanzia occorrerebbe certamente uno spazio molto più ampio di quanto è possibile dedicare qui, in questo Capitolo. Si ricorda, infatti, che per sua propria natura il sistema di controllo già in vigore per il Fondo ha un grado di sofisticazione e di accuratezza molto accentuato. Il Regolamento 1750/99, agli articoli 46 e 47, detta le principali norme per l'applicazione dei controlli agli interventi di sviluppo rurale. Successivamente, la Commissione ha elaborato e diffuso delle linee guida per precisare l'applicazione di quelle norme relative ai controlli e alle sanzioni⁶.

I principi basilari affermati dal Regolamento applicativo sono i seguenti:

- la definizione dei metodi e degli strumenti necessari ai controlli compete agli Stati membri, i quali possono riferirsi alla normativa comunitaria già in vigore;
- il controllo deve necessariamente essere esaustivo e comprendere anche verifiche incrociate (con i dati delle caratteristiche dei beneficiari e tra le misure cui può attingere ciascun beneficiario);
- il controllo deve prevedere anche delle verifiche sul posto, che interessino un campione di almeno il 5% dei beneficiari di tutte le misure previste nei Piani di Sviluppo Rurale. Tali verifiche devono essere annuali e si definiscono sulla base di una analisi dei potenziali rischi di rinvenire irregolarità, basata su determinati parametri. Gli aspetti sottoposti a controllo riguardano tutti gli impegni e gli obblighi che il beneficiario si è assunto per usufruire della misura di sostegno. Per ciò che riguarda gli investimenti, gli obblighi includono anche la destinazione delle opere realizzate per le finalità dell'investimento per un certo numero di anni.

⁶ Commissione Europea, DG Agricoltura, *Linee guida per l'applicazione degli articoli 46, 47 e 48 (Richieste, controlli e sanzioni) del Reg. (CE) n. 1750/99 recante disposizioni di applicazione del Reg. (CE) n. 1257/99 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)*.

CAPITOLO 4

RUOLO E FUNZIONI DELLE INIZIATIVE COMUNITARIE NELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

4.1 Le specificità delle Iniziative Comunitarie nella programmazione dell'Unione Europea

Le Iniziative Comunitarie (IC) sono dei programmi speciali dei Fondi Strutturali che la Commissione Europea propone agli Stati membri con la finalità di sostenere e diffondere approcci innovativi nella risoluzione di problemi specifici, che hanno un impatto significativo su tutto il territorio europeo. Come tutte le azioni finanziate dai Fondi Strutturali, le Iniziative si pongono come obiettivo quello di rafforzare la coesione dell'Unione Europea, favorendo uno sviluppo economico e sociale più equilibrato. In molti casi, la Commissione si è avvalsa delle Iniziative Comunitarie per consolidare esperienze e approcci innovativi sperimentati attraverso l'attuazione delle azioni innovative. Come è noto, queste ultime sono delle azioni (studi, progetti pilota, reti) che la Commissione si riserva di gestire direttamente, al fine di testare nuovi approcci su scala europea e promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze fra gli attori dello sviluppo locale e regionale¹.

Il valore aggiunto che le IC apportano alla programmazione comunitaria nel suo complesso va ricercato in alcune specificità che le contraddistinguono dagli altri programmi comunitari e che possono essere ricondotte a:

- sostegno al processo di integrazione economica e sociale europea, mediante la promozione delle cooperazioni transfrontaliere e transnazionali fra gli Stati membri;
- sostegno ad una partecipazione più attiva e diretta delle popolazioni all'elaborazione e gestione delle politiche, favorendo l'adozione del metodo ascendente nella programmazione degli interventi e la formazione di partenariati locali nella gestione degli stessi;
- contributo alla risoluzione di problemi mediante la sperimentazione di interventi e prassi innovative e positive;
- condivisione "europea" dei risultati conseguiti, attraverso la diffusione degli stessi tramite la costituzione di reti specifiche.

Altro elemento che caratterizza le Iniziative Comunitarie è dato dalla compresenza in ciascuna di esse della concentrazione tematica e geografica. Ciò le rende particolarmente adatte ad un'azione a livello locale: i problemi specifici vengono affrontati su una scala territoriale ridotta, quasi sempre inferiore a quella regionale.

Come già accennato, le Iniziative agiscono su tematiche rientranti nelle priorità che la Commissione si prefigge di raggiungere con la programmazione. Tra esse troviamo: le pari-opportunità - economiche e sociali - fra i territori europei; la pianificazione territoriale, intesa come migliore gestione delle risorse naturali; lo sviluppo rurale e delle zone urbane in crisi; l'adattamento ai cambiamenti industriali; l'occupazione e, in particolare, la formazione e la promozione del sapere; l'in-

¹ Le azioni innovative nella passata programmazione (1994-1999) sono state finanziate nel quadro dell'art.10 del Regolamento del FESR, mentre nella prossima programmazione (2000-2006) saranno finanziate dall'art. 4 del nuovo Regolamento del FESR (Reg. n.1783/99) e dall'art.6 del Regolamento del FSE (Reg. n. 1784/99). Nella passata programmazione, attraverso esse sono stati creati, tra gli altri, i Centri Europei per le imprese e l'innovazione e la rete dei BIC.

clusione sociale dei soggetti a forte rischio di esclusione; l'accesso all'informazione da parte dei cittadini. Un tema orizzontale che attraversa alcune di esse è la dimensione transnazionale delle azioni perseguite.

In rapporto alla varietà di tematiche che le Iniziative sono chiamate ad affrontare, le disponibilità finanziarie ad esse attribuite sono molto limitate. Di fatti, nel primo periodo di programmazione (1989-93) è stato loro riservato soltanto l'8% degli importi complessivi destinati ai Fondi Strutturali (5.284 milioni di ecu su un totale di 68.236), nella seconda (1994-99), l'importo è stato del 9% (14.084 milioni di ecu su 155.618 totali). Nell'attuale programmazione, le risorse finanziarie destinate alle Iniziative assorbono il 5,35% dei Fondi Strutturali (10.442 milioni di Euro).

L'importo modesto attribuito a questa tipologia di intervento è da imputare al carattere pilota che esse sono chiamate ad assumere. Infatti, il loro compito è quello di concentrarsi non tanto sugli investimenti fisici quanto su quelli di natura immateriale, volti a creare le condizioni necessarie per la realizzazione o il rafforzamento di azioni di sviluppo alla portata delle potenzialità locali. A tal fine, le iniziative si avvalgono di strumenti poco in uso nell'intervento pubblico tradizionale: campagne informative, mobilitazione degli operatori locali, creazioni di reti fra imprenditori e istituzioni, moduli formativi mirati, utilizzo più generale del sapere, forme di concertazione fra settore pubblico e privato.

In relazione alla ripartizione delle risorse finanziarie fra le diverse Iniziative, la Commissione normalmente assegna le rispettive risorse sulla base di alcuni criteri, a loro volta individuati in relazione alle priorità che le Iniziative perseguono: occupazione, pari-opportunità, inclusione sociale, pianificazione territoriale, società dell'informazione e carattere transnazionale.

4.2. Le Iniziative Comunitarie nelle diverse fasi di programmazione²

Come già accennato, le Iniziative Comunitarie sono state introdotte la prima volta nel 1989, con l'avvio della prima Riforma dei Fondi strutturali. La loro attuazione, pur se non sempre di facile gestione, ha riscontrato un forte successo, tanto da creare nelle successive programmazioni alcuni problemi nell'individuazione e selezione di ulteriori temi da sviluppare con nuove Iniziative. La tabella che segue descrive l'evoluzione che le IC hanno avuto nelle varie fasi di programmazione.

Nel primo periodo di programmazione (1989-1993) sono state lanciate 16 Iniziative, chiamate ad intervenire in diversi ambiti territoriali e tematici. In questa prima fase, esse hanno giocato un particolare ruolo nel sottolineare l'importanza delle diverse dimensioni dello sviluppo locale (economico, politico, sociale e culturale), evidenziando la necessità di sostenere una partecipazione attiva e diretta delle popolazioni interessate. In tal senso, fra tutte si è distinta l'Iniziativa LEADER, la cui attuazione ha portato alla costituzione di 217 Gruppi di Azione Locale, di cui 29 in Italia³. Altre Iniziative, lavorando sulla dimensione transnazionale (REGEN e REGIS) e transfrontaliera (INTERREG) hanno sperimentato nuovi metodi e approcci per il superamento delle barriere nazionali allo sviluppo economico e territoriale. A tal fine, sono stati realizzati progetti rivolti a favorire la

² *Le informazioni contenute in questo paragrafo sono state tratte da: Commissione delle Comunità Europee, Futuro delle Iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi Strutturali, Libro Verde, Bruxelles, Giugno 1993; Commissione Europea, Guida alle Iniziative Comunitarie 1994-1999, Bruxelles, 1994; Commissione Europea, Primo rapporto sulla coesione economica sociale (1996), Bruxelles, 1997; Commissione Europea, Decima relazione annuale dei Fondi Strutturali (1998), Bruxelles, 1999.*

³ *Per un approfondimento del metodo LEADER e dei risultati da esso conseguiti si rimanda a: Commissione Europea, La valutazione ex-post del LEADER I, Bruxelles, marzo 1999; Osservatorio Europeo LEADER, La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER, Bruxelles, Aprile 1999.*

Tab. 4.1 - Le Iniziative Comunitarie nelle diverse fasi di programmazione dei Fondi Strutturali-

PRIORITA' DI INTERVENTO	1989 - 1993	1994 - 1999	2000 - 2006
Cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale	INTERREG	INTERREG II	INTERREG III
Reti energetiche transnazionali	REGEN	INTERREG II	INTERREG III
Integrazione regioni europee remote	REGIS	REGIS II	INTERREG III
Sviluppo rurale	LEADER	LEADER II	LEADER+
Sviluppo delle risorse umane	NOW, HORIZON, EUROFORM	OCCUPAZIONE (NOW, HORIZON, YOUTHSTART)	EQUAL
Adattamento forze lavoro ai mutamenti strutturali	-	ADAPT	EQUAL
Sviluppo aree urbane in crisi	-	URBAN	URBAN II
Ricerca, innovazione tecnologica e sistemi qualità per le PMI	STRIDE, TELEMATICA, PRISMA	PMI	-
Riconversione o diversificazione dei sistemi locali dipendenti da settori specifici (siderurgia, tessile, carbonifero, difesa, pesca)	RESIDER, RENAVAL RECHARD RETEX KONVER	RESIDER II RECHARD II RETEX II KONVER II PESCA	-
Protezione ambientale	ENVIREG	-	-
Sostegno al processo di pace nella Irlanda del Nord	-	PEACE	-

mobilità fra i diversi Stati, a trasferire il know-how, a migliorare la gestione delle risorse naturali e la qualità della vita delle popolazioni interessate dai programmi. Le Iniziative RESIDER, RENEVAL, RECHARD, RETEX e KONVER, intervenendo nelle aree con particolari problemi settoriali, hanno svolto un forte effetto leva, catturando capitali privati locali che altrimenti sarebbero stati dirottati verso l'esterno. Complessivamente, sono stati attivati più di 5.000 progetti.

Facilitare l'adattamento delle piccole e medie imprese al Mercato Unico e alla concorrenza internazionale è stato settore di intervento delle Iniziative STRIDE, TELEMATIQUE e PRISMA. La prima, ponendo l'attenzione sul ruolo fondamentale svolto dalla ricerca nei processi di sviluppo locale, ha contribuito alla creazione o al rafforzamento di diversi centri di ricerca (più di 150). Attraverso l'Iniziativa TELEMATIQUE, invece, è stata offerta a più di 17.000 imprese la possibilità di ricorrere a servizi avanzati per organizzare il proprio processo produttivo. Alla creazione del Mercato unico ha contribuito, in particolare, l'Iniziativa PRISMA, la quale ha lavorato sul miglioramento delle procedure di controllo qualità e sulla loro standardizzazione. L'Iniziativa ha finanziato circa 300 progetti per servizi di certificazione qualità. L'Iniziativa ENVIREG, finanziando circa 800 progetti rivolti alla protezione ambientale, ha favorito l'integrazione della dimensione ambientale nella programmazione europea. Lo sviluppo delle risorse umane è stato promosso dalle Inizia-

tive NOW, HORIZON e EUROFORM, le quali sono quelle che hanno riscontrato maggior successo a livello locale. L'obiettivo principale in questa fase è stato quello di assegnare una dimensione comunitaria alla formazione professionale e alla promozione dell'occupazione. Attraverso la loro attuazione sono stati finanziati migliaia di progetti formativi orientati a promuovere principalmente l'inserimento delle donne, dei giovani e dei disabili nel modo del lavoro.

Il passaggio alla seconda fase di programmazione (1994-1999) è stato caratterizzato, da un lato, dalla sospensione di alcune Iniziative, dall'altro, dalla creazione di nuove, chiamate a intervenire su problematiche sorte nel corso degli anni o per raggrupparne alcune già esistenti. Nel primo caso, la sospensione ha riguardato l'Iniziativa REGEN, le cui tematiche sono state inglobate in INTERREG II, Iniziativa che ha assorbito più del 25% delle risorse finanziarie destinate complessivamente a questi strumenti di programmazione (3.500 milioni di Euro su 14.000). Inoltre, in questa fase, INTERREG ha assunto anche una dimensione transnazionale, INTERREG C, la quale ha aperto nuove possibilità di pianificazione territoriale congiunta fra aree localizzate in Stati membri diversi (attorno al mar Baltico, alle Alpi, al Mediterraneo, all'Atlantico). L'attuazione della dimensione transnazionale - e in particolare quella rivolta ai Paesi Terzi - si è rilevata interessante ma, nello stesso tempo, molto complessa a causa delle difficoltà legate alla necessità di creare delle strutture di gestione comuni tra partner dislocati in realtà economiche, sociali e istituzionali diverse. Per quanto riguarda il nostro Paese, al 31 dicembre 1999, risultavano impegnate più del 105% delle risorse disponibili, di cui effettivamente spese il 22%⁴.

In relazione alle nuove Iniziative, viene lanciata PMI, che, pensata per intervenire nel settore delle piccole e medie imprese, ha finito per inglobare anche le tematiche trattate separatamente da STRIDE, TELEMATICA e PRISMA. Alle Iniziative rivolte a favorire la riconversione delle aree a forte specializzazione produttiva, ne è stata aggiunta un'altra, PESCA, con lo scopo di favorire la diversificazione economica delle aree fortemente dipendenti da questo settore.

Nel 1994 è stata lanciata la nuova Iniziativa URBAN, con la finalità di promuovere l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi per il recupero economico e sociale delle zone urbane in crisi. Con essa sono stati sviluppati 118 programmi, di cui 16 in Italia. Le città maggiormente interessate dall'Iniziativa sono state quelle localizzate nelle aree obiettivo 1. In particolare, più del 57% dei programmi ha riguardato queste aree, le cui città presentano acuti problemi di disoccupazione e basso sviluppo economico. Per quanto riguarda la tipologia delle città, URBAN è stato rivolto principalmente a centri di dimensioni medio-grandi: più del 90% dei programmi sono stati sviluppati in città che presentano più di 100.000 abitanti. Complessivamente, l'Iniziativa ha interessato circa 3,2 milioni di persone, con una presenza media di 27.000 abitanti per programma. La gran parte dei programmi ha contribuito alla creazione di nuove attività economiche, nonché al rafforzamento di quelle esistenti. Specifici progetti sono stati orientati a favorire lo sviluppo di servizi avanzati a favore delle PMI. Come già accennato, in Italia sono stati attivati 16 programmi URBAN, per un importo complessivo di circa 329 milioni di ecu. I programmi sono ancora in fase di realizzazione. Al 31 dicembre 1999 risultavano impegnate più del 100% delle risorse disponibili (107%), di cui effettivamente spese il 37%.

Il tema dello sviluppo delle risorse umane è stato promosso lanciando due Iniziative: OCCUPAZIONE e ADAPT. In particolare, la prima, orientata allo sviluppo di nuovi bacini di impiego, si sviluppa all'interno di quattro sezioni, le quali perseguono obiettivi distinti: Now (volta a garantire le pari opportunità di occupazione per le donne); Horizon (indirizzata a favorire l'accesso al merca-

⁴ La fonte utilizzata per le informazioni sugli impegni e pagamenti assunti dalle Iniziative INTERREG; URBAN, OCCUPAZIONE e ADAPT nel periodo 1994-99 è il Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

to dei portatori di handicap); Youthstart (orientata a promuovere l'inserimento nel mondo lavorativo dei giovani privi di formazione); Integra (a favore dei gruppi sociali maggiormente svantaggiati). Quest'ultima sezione è stata attivata nel 1997. Complessivamente, OCCUPAZIONE ha finanziato più di 6.000 progetti, di cui oltre mille in Italia. ADAPT è stata attivata dalla Commissione al fine di agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione (obiettivo 4 dei Fondi Strutturali). Essa è riuscita ad attivare circa 4.000 progetti a livello europeo, di cui oltre 500 in Italia. In relazione allo stato di avanzamento finanziario dei progetti in Italia, per l'Iniziativa OCCUPAZIONE, al 31 dicembre 1999, risultava impegnato circa il 98% delle risorse disponibili, di cui effettivamente speso il 42%; mentre per ADAPT, è stato impegnato più del 96%, di cui effettivamente speso il 47%.

Nel 1998, è stata attivata l'Iniziativa PEACE, voluta dagli Stati membri per sostenere il processo di pace e di riconciliazione nell'Irlanda del Nord e finanziata procedendo ad una rimodulazione delle risorse destinate alle varie Iniziative⁵.

L'Iniziativa LEADER II ha permesso la diffusione ed il consolidamento dell'approccio integrato e sostenibile allo sviluppo rurale, già sperimentato nella precedente fase di programmazione. In questa fase sono interessate dall'Iniziativa più di 1.000 aree, di cui 203 in Italia⁶.

4.2.1 Le nuove Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006

Per l'attuale periodo di programmazione, la Commissione Europea, ha ridotto il numero delle Iniziative Comunitarie da 13 a 4. In particolare, sono state confermate INTERREG, LEADER e URBAN, ed è stata creata una nuova Iniziativa, EQUAL, la quale tratterà le tematiche presenti nelle precedenti Iniziative indirizzate alle risorse umane (OCCUPAZIONE e EQUAL).

La scelta di ridurre in maniera così netta il numero delle IC e, soprattutto, di concentrare l'attenzione su quelle suindicate è riconducibile a diverse cause. In primo luogo, la riduzione rientra negli indirizzi di programmazione che la Commissione ha adottato negli ultimi anni, orientati a razionalizzare e concentrare le risorse finanziarie su pochi programmi di maggiore portata e di più ampio respiro. Di fronte a tale necessità, l'attenzione è stata concentrata su quelle Iniziative che, per le tematiche trattate, possono maggiormente concorrere al raggiungimento delle priorità dei Fondi Strutturali e che, come è noto, ruotano attorno a tre assi: migliorare la competitività regionale, promuovere l'occupazione, integrare sviluppo urbano e rurale. Inoltre, sono state riproposte quelle Iniziative che più delle altre sono riuscite a tradurre le intenzioni dei loro ideatori in azioni efficaci. In particolare, le Iniziative LEADER, INTERREG e URBAN, sostenendo la costituzione di partnership orizzontali a livello locale e transnazionale, hanno contribuito al rafforzamento degli approcci *bottom-up* e integrato nelle politiche locali, approcci che negli anni hanno riscosso un consenso sempre più vasto da parte dei vari protagonisti istituzionali, economici e sociali.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria, come già accennato, nel periodo 2000-2006 le Iniziative Comunitarie assorbiranno il 5,35% delle risorse previste per i Fondi Strutturali. In parti-

⁵ In particolare, i 100 milioni di Euro stanziati per PEACE sono stati recuperati riducendo l'importo di quelle Iniziative che presentavano una maggiore dotazione finanziaria. La partecipazione dei singoli Stati è stata decisa in funzione della capacità di spesa dimostrata da ciascuno di essi. In altre parole, il contributo è stato maggiore in quei casi in cui gli Stati presentavano una minore capacità di spesa. Per quanto riguarda il nostro Paese, la sua partecipazione finanziaria a PEACE è stata di circa il 45% dell'importo totale previsto per l'Iniziativa.

⁶ Per un approfondimento sullo stato di attuazione dell'Iniziativa, nonché dei metodi che essa ha sviluppato, si rimanda al Capitolo IV della seconda parte di questo volume.

colare, le quattro Iniziative possono contare su un bilancio complessivo di 10.442 milioni di EURO, così ripartito⁷:

Tab. 4.2 - La ripartizione finanziaria fra Iniziative e Stati Membri (periodo 2000-2006)

	INTERREG III	URBAN II	LEADER+	EQUAL	Totale risorse	% sul totale
Belgio	104	20	15	70	209	2,0
Danimarca	31	5	16	28	80	0,8
Germania	737	140	247	484	1.608	15,4
Grecia	568	24	172	98	862	8,3
Spagna	900	106	467	485	1.958	18,8
Francia	397	96	252	301	1.046	10,0
Irlanda	84	5	45	32	166	1,6
Italia	426	108	267	371	1.172	11,2
Lussemburgo	7	0	2	4	13	0,1
Olanda	349	28	78	196	651	6,2
Austria	183	8	71	96	358	3,4
Portogallo	394	18	152	107	671	6,4
Finlandia	129	5	52	68	254	2,4
Svezia	154	5	38	81	278	2,7
Regno Unito	362	117	106	376	961	9,2
Reti	50	15	40	50	155	1,5
Totale UE	4.875	700	2.020	2.847	10.442	100,0

Fonte: Commissione Europea.

Come si può notare, al nostro Paese sono state assegnate l'11,2% delle risorse disponibili. In questo ambito, vanno previsti 56 milioni di euro, relativi alla riserva di risorse che il Consiglio Europeo ha assegnato alla Regione Abruzzo⁸. In particolare, detta riserva sarà così ripartita: 19,2 Meuro ad INTERREG III, 12 Meuro a LEADER +, 16,7 Meuro a EQUAL. I restanti 8 Meuro saranno distribuiti fra le stesse Iniziative, proporzionalmente al loro peso finanziario, a valere sulle rispettive indicizzazioni 2004-2006.

4.2.2 Le principali novità rispetto alle precedenti programmazioni

Come già evidenziato, il ruolo attivo e partecipativo nella programmazione e nella gestione dei programmi di sviluppo locale delle popolazioni o dei gruppi interessati è stato un fattore di successo delle precedenti Iniziative LEADER e URBAN. Di fatti, la loro attuazione ha favorito il riavvicinamento delle istituzioni alle popolazioni e di conseguenza alle realtà in cui esse vivono e si organizzano. Alla luce di ciò, la Commissione ha ribadito, riguardo a tutte le Iniziative, la volontà di adottare con forza il principio della concertazione e del partenariato, riproponendolo dove esso era

⁷ Da evidenziare che, conformemente all'art. 7, comma 7, del Regolamento generale dei Fondi Strutturali, la partecipazione finanziaria della Commissione per ciascuna Iniziativa sarà indicizzata in ragione di una percentuale che verrà stabilita dalla Commissione entro il 31 dicembre 2003 (a prezzi 2003). Per il periodo 2000-2003 è stata applicata una percentuale del 2% (su prezzi 1999).

⁸ Tale riserva è stata prevista per compensare gli effetti negativi dell'uscita anticipata dell'Abruzzo dall'obiettivo I (1997) e della impossibilità di questa regione di accedere alla fase transitoria.

già presente (URBAN e LEADER), rafforzandolo ed allargandolo in INTERREG (obbligando le autorità regionali a coinvolgere le organizzazioni locali sin dalla fase di ideazione dei programmi), inserendolo in EQUAL (prevedendo la costituzione di partenariati settoriali o geografici).

Al fine di garantire una maggiore efficacia delle politiche comunitarie, la Commissione ha sottolineato come ciascuna Iniziativa dovrà garantire la sua complementarietà con gli altri strumenti e programmi previsti dai Fondi Strutturali, comprese le stesse Iniziative. A tal fine, le autorità competenti sono state invitate a prevedere, già in fase di programmazione, i dovuti collegamenti fra quanto si andrà a realizzare con l'Iniziativa specifica e quanto è previsto negli altri Programmi. Solo così si potranno ridurre le sovrapposizioni ed evitare che le azioni previste dalle Iniziative rimangano una cosa a se stante, isolate dagli altri interventi. In particolare, per quanto riguarda il rapporto fra le varie Iniziative, considerando che INTERREG interverrà su tematiche di competenza anche delle altre Iniziative (sviluppo rurale, sviluppo urbano e risorse umane), sarà necessario sviluppare maggiori sinergie fra questa Iniziativa e le altre.

L'attuazione delle Iniziative INTERREG II e LEADER II ha consentito di acquisire una notevole esperienza in materia di cooperazione transnazionale. Nello specifico, mentre INTERREG ha operato sul fronte della cooperazione fra le istituzioni, LEADER II ha sperimentato la cooperazione fra partenariati locali allargati. In ogni caso, ambedue hanno dimostrato come la cooperazione - nelle sue varie forme - possa apportare un valore aggiunto ai processi di sviluppo locale (scambio di prassi, di know-how, raggiungimento di massa critica). Per queste ragioni, nell'impostazione delle nuove Iniziative, la Commissione ha assegnato un ruolo maggiore alla cooperazione. Per valorizzarne al massimo i suoi effetti, essa è stata potenziata ai vari livelli territoriali: all'interno di uno stesso territorio o di una stessa tematica, mediante la costituzione di partenariati orizzontali (URBAN II, EQUAL e LEADER+); fra territori appartenenti a regioni ricadenti nello stesso Stato membro (LEADER+ e INTERREG III); tra territori di diversi Stati membri (EQUAL, LEADER+ e INTERREG III) o appartenenti anche a paesi terzi (LEADER+ e INTERREG III).

È importante sottolineare come, a differenza delle precedenti programmazioni, ciascuna Iniziativa verrà finanziata da un unico Fondo Strutturale. In particolare, il FEOGA-Orientamento finanzia LEADER+, il FSE finanzia EQUAL. Le due Iniziative URBAN e INTERREG saranno di competenza del FESR. Il campo di intervento di ciascun Fondo, però, potrà riguardare anche misure normalmente coperte dagli altri. Ciò significa, ad esempio, che LEADER+ potrà finanziare attività che normalmente sono di competenza del FESR o del FSE. E questo in considerazione del fatto che le Iniziative sono portatrici di un approccio integrato e multisettoriale dello sviluppo. Operativamente, questo dovrebbe produrre una semplificazione procedurale e, quindi, una riduzione del carico amministrativo degli organismi responsabili delle Iniziative.

Inoltre, a differenza del passato, per ciascuna Iniziativa è stata prevista la destinazione di una parte dei fondi (mediamente intorno al 2% dell'importo complessivo) al finanziamento di attività orizzontali di coordinamento, indirizzate a favorire lo scambio di esperienze fra le aree ed i soggetti coinvolti nei Programmi, nonché a consolidare e diffondere le buone prassi acquisite su tutto il territorio europeo. Le azioni verranno realizzate direttamente dalla Commissione e, in alcuni casi, si tradurranno nella costituzione di un Osservatorio Europeo (LEADER+ ed INTERREG III). Da sottolineare come la creazione di un sistema-rete, con la finalità di capitalizzare e diffondere le esperienze positive acquisite, sia stato sperimentato negli anni passati e con successo dall'Iniziativa LEADER⁹.

⁹ Per un approfondimento del funzionamento del sistema-rete LEADER, nonché delle attività realizzate si rimanda al capitolo IV della Parte II di questo volume.

Per quanto concerne lo stato di attuazione, delle quattro Iniziative si dispone delle Comunicazioni agli Stati membri. Di fatti, la Commissione ha pubblicato le stesse sulla Gazzetta Ufficiale Europea¹⁰. Attualmente, i singoli Stati stanno procedendo all'elaborazione delle proposte di attuazione, sotto forma di Programmi Operativi (PO) o di Documenti Unici di Programmazione (DocUP), in base a quanto riportato nelle Comunicazioni. Esse dovranno essere presentate entro il prossimo novembre. Fa eccezione EQUAL, per la quale le proposte dovranno pervenire alla Commissione entro il mese di settembre.

Di seguito si riporta una descrizione delle principali caratteristiche delle quattro Iniziative.

L'Iniziativa Comunitaria URBAN II

Con URBAN, la Commissione si propone il raggiungimento di due obiettivi:

- promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone urbane in crisi attraverso il sostegno di modelli di sviluppo innovativi;
- favorire lo scambio di conoscenze ed esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile nell'UE.

A livello europeo, l'Iniziativa interesserà 50 aree urbane, di cui otto in Italia. Esse potranno essere situate anche al di fuori degli obiettivi 1 e 2. URBAN sarà rivolta principalmente a città medio-piccole (20.000 abitanti), le quali, invece, erano marginalizzate nella precedente Iniziativa. Le città dovranno essere selezionate sulla base di alcuni criteri. In particolare, esse dovranno presentare almeno tre delle seguenti condizioni: un forte tasso di disoccupazione a lungo termine; uno scarso tasso di attività economica; un tasso elevato di indigenza e di emarginazione; una necessità di riconversione dovuta a difficoltà economiche e sociali; un numero elevato di immigrati, minoranze etniche o rifugiati; uno scarso tasso di istruzione, gravi lacune in termini di qualifica e un tasso elevato di abbandono scolastico; un forte tasso di criminalità e di delinquenza; un'evoluzione demografica precaria; un degrado ambientale particolarmente accentuato.

Per quanto riguarda gli ambiti di intervento, questi potranno riguardare: la riurbanizzazione plurifunzionale ed ecocompatibile degli spazi urbani, lo sviluppo dell'imprenditorialità locale, l'integrazione degli emarginati, lo sviluppo di servizi di base, i trasporti pubblici e le comunicazioni, l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, nonché la riduzione dei rifiuti, il potenziamento tecnologico del settore dell'informazione. Parte dei fondi (2,1%) sarà destinato al finanziamento di attività orizzontali di coordinamento, scambi di esperienze e individuazione ed adozione di indicatori. Dette attività verranno gestite direttamente dalla Commissione.

Il nostro Paese disporrà complessivamente di 108 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti i 3,08 Meuro per l'indicizzazione delle annualità finanziarie 2000-2003 (Delibera CIPE del 22 giugno 2000).

Le proposte - sotto forma di DocUP - dovranno essere presentate dagli Stati membri alla Commissione (DG XVI) entro sei mesi dalla pubblicazione della Comunicazione (ovvero, entro il 23 novembre 2000).

Per quanto riguarda l'Italia, il Ministero dei Lavori Pubblici ha appena elaborato il decreto di attuazione dell'Iniziativa, fissando al 19 settembre 2000 la prima scadenza di presentazione delle domande. Complessivamente, come già indicato, nel nostro Paese verranno selezionati 8 progetti, di cui la metà ricadente nelle aree obiettivo 1. Potranno presentare programmi i Comuni con una popolazione superiore a 50.000 abitanti ed i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti ri-

¹⁰ Le singole Comunicazioni sono riportate nella parte terza del Rapporto.

compresi nel territorio provinciale delle città metropolitane¹¹. Il programma dovrà essere trasmesso al Ministero dei Lavori Pubblici, organo deputato alla selezione degli stessi, e alle Regioni di competenza, le quali saranno tenute a comunicare, non oltre il 9 ottobre 2000, una nota sulla conformità del programma. Per la selezione dei progetti, il Ministero utilizzerà una griglia di valutazione, i cui contenuti sono riportati all'art. 13 del Decreto di Attuazione (in corso di pubblicazione¹²).

L'Iniziativa Comunitaria EQUAL

La nuova Iniziativa EQUAL assicurerà la continuità delle due Iniziative precedenti, concentrandosi soprattutto sull'esclusione sociale e sulla lotta ad ogni forma di discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro. L'Iniziativa fa parte integrante della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO). Di fatti, i suoi ambiti tematici sono stati individuati e definiti nel contesto dei quattro pilastri della SEO: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità fra uomini e donne.

EQUAL potrà interessare tutta l'Unione Europea, ma al fine di assicurare un migliore rapporto costo-efficacia, il finanziamento si concentrerà su un numero limitato di grandi progetti, che prevedano il partenariato tra più organismi (amministrazioni, parti sociali, imprese) a livello sia transnazionale - come già sperimentato con ADAPT e OCCUPAZIONE - che nazionale (novità introdotta da EQUAL).

In relazione a quest'ultimo punto, l'Iniziativa, sulla scia di LEADER ed URBAN, introduce anche nel settore della gestione delle risorse umane, la formazione di partenariati locali. In particolare, essa prevede la possibilità di scegliere fra due tipi di partenariato:

- su base geografica, raggruppando gli attori o i gruppi di interesse che operano su un determinato territorio;
- su base tematica, raggruppando attori che operano in settori specifici (organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, autorità pubbliche competenti, ONG, ecc.).

In relazione alle attività da sviluppare, EQUAL prevede quattro azioni:

Azione 1: costituzione delle partnership di sviluppo (PS) e di una cooperazione transnazionale;

Azione 2: sviluppo dei programmi di lavoro delle partnership di sviluppo;

Azione 3: costituzione di un sistema rete;

Azione 4: assistenza tecnica per sostenere le prime tre azioni. Quest'ultima azione non potrà assorbire più del 5% dei finanziamenti previsti.

Come si può notare, si tratta di azioni rivolte ad accompagnare e a sostenere la creazione ed il consolidamento di partnership di sviluppo durevoli ed efficaci, il cui accesso alle varie azioni (in particolare, il passaggio dalla prima alla seconda) non sarà automatico, ma sarà regolamentato da selezioni basate sullo stato di avanzamento dei lavori e delle attività svolte dalle partnership (che troverà espressione negli Accordi di partnership e di cooperazione transnazionale).

Ad EQUAL sono stati attribuiti 2.847milioni di euro, di cui l'1,8% destinato al finanziamento di attività che verranno gestite direttamente dalla Commissione e orientate a sviluppare il collegamento in rete, a diffondere le informazioni, nonché a favorire l'integrazione delle esperienze nelle politiche.

I vari Stati membri dovranno presentare alla Commissione (DG V) la proposta dei DocUP entro quattro mesi dalla pubblicazione della Comunicazione (entro il 5 settembre 2000).

¹¹ Per la definizione di città metropolitana si rimanda alle Leggi Nazionali n. 142 del 1990 e n.265 del 3 agosto 1999.

¹² La bozza del Decreto è consultabile nel sito del Ministero dei Lavori Pubblici, il cui indirizzo è www.lppp.it.

Al nostro Paese sono stati assegnati 371 milioni di euro, ai quali va aggiunto l'importo di 10,6 Meuro per l'indicizzazione delle annualità finanziarie 2000-2003 (Delibera CIPE del 22 giugno 2000). Attualmente è in pieno svolgimento l'attività di concertazione tra il Ministero del Lavoro, le Regioni e le parti sociali al fine di pervenire alla elaborazione del DocUP, il quale dovrà essere presentato dal Ministero alla Commissione entro il 15 settembre.

L'Iniziativa Comunitaria INTERREG III

Obiettivo principale di INTERREG III è quello di rafforzare la cooperazione attraverso le frontiere, al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato e una migliore integrazione del territorio europeo. Con l'Iniziativa la Commissione si prefigge anche l'obiettivo di creare condizioni favorevoli allo sviluppo di quelle regioni esterne interessate al prossimo ampliamento del territorio comunitario (Paesi PECO). A tal fine, è previsto l'utilizzo coordinato dei fondi assegnati all'Iniziativa con quelli previsti da altri Programmi (Phare, Tacis, Meda, Sapard, ISPA).

INTERREG si divide in tre sezioni:

- *Sezione A*, la quale promuove la *cooperazione transfrontaliera* fra autorità di zone limitrofe al fine di sviluppare strategie congiunte di sviluppo territoriale trasferibile. Di conseguenza, possono farsi portatori di progetti partenariati composti da soggetti appartenenti a territori confinanti¹³. A tal fine, possono essere promossi progetti riguardanti le varie tematiche dello sviluppo locale. Fra questi: lo sviluppo urbano, rurale e costiero; il potenziamento del sistema economico-produttivo; la promozione delle risorse umane e la condivisione delle stesse nonché delle strutture che operano nel campo della ricerca, della cultura e dell'istruzione. Come si può notare si tratta di tematiche affrontate separatamente dalle altre Iniziative, ma che qui trovano un elemento comune che è dato dalla dimensione transfrontaliera. A questa sezione dovrà essere destinato almeno il 50% delle risorse disponibili e questo in considerazione del fatto che essa, più delle altre, sostenendo lo sviluppo congiunto di progetti fra Stati membri confinanti con i Paesi PECO, incoraggia questi ultimi a far proprie le politiche di sviluppo dell'Unione.
- *Sezione B*, a sostegno della *cooperazione transnazionale* al fine di migliorare l'efficacia delle politiche regionali e di coesione mediante la creazione di reti. Essa svilupperà tematiche specifiche finalizzate allo sviluppo della cooperazione transnazionale tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini di una maggiore integrazione fra gli Stati membri e fra questi e quelli interessati dal futuro ampliamento¹⁴. In questo caso, i progetti potranno concentrarsi su tematiche legate all'elaborazione di strategie operative fra sistemi territoriali differenti (aree urbane e rurali, aree costiere e interne), allo sviluppo di sistemi di trasporto efficienti e sostenibili, alla sana gestione dell'ambiente.
- *Sezione C*, a sostegno della *cooperazione interregionale*, al fine di migliorare l'efficacia delle politiche regionali e di coesione mediante la costruzione di reti. Le tematiche da sviluppare all'interno di questa sezione saranno definite dalla Commissione. La sezione c) è rivolta all'intero territorio dell'UE.

L'Iniziativa disporrà di 4.874 milioni di euro, di cui l'1% destinato alla creazione di un Osser-

¹³ Sono ammissibili tutte le zone situate lungo i confini terrestri interni ed esterni alla comunità, definite a livello di NUTS III e alcune regioni marittime, definite allo stesso livello. Per la loro individuazione si rimanda all'allegato I della Comunicazione. Per l'Italia sono: Bari, Belluno, Biella, Bolzano, Brindisi, Como, Cuneo, Gorizia, Imperia, Lecce, Lecco, Livorno, Novara, Sassari, Sondrio, Torino, Trieste, Udine, Valle d'Aosta, Varese, Venezia, Verbano/Cusio/Ossola, Vercelli.

¹⁴ Le zone ammissibili sono dei raggruppamenti di regioni già interessate dai programmi in corso di Interreg II C e azioni pilota avviate ai sensi dell'art.10 del Reg. FERS in materia di assetto del territorio. Per la loro individuazione si rimanda all'allegato III della Comunicazione.

vatorio Europeo per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Le autorità nazionali responsabili, e se del caso, d'intesa con i paesi terzi, dovranno presentare le proposte dei DocUP alla Commissione (DG XVI) entro sei mesi dalla pubblicazione della Comunicazione (ovvero, entro il 28 novembre 2000).

Al nostro Paese sono stati assegnati 426 milioni di euro. A questi va aggiunto l'importo di 12,171 Meuro per l'indicizzazione delle annualità finanziarie 2000-2003 (Delibera CIPE del 22 giugno 2000). Le risorse saranno così distribuite: 60% alla sezione A (cooperazione transfrontaliera); 34% alla sezione B (cooperazione transnazionale); 6% alla sezione C (cooperazione interregionale). Al fine di procedere all'elaborazione delle proposte di programma, tutte le Amministrazioni ed i soggetti interessati stanno organizzando dei comitati e/o dei seminari transfrontalieri o transnazionali congiunti, in stretta collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici (con funzioni di coordinamento a livello nazionale) e le autorità regionali.

L'Iniziativa LEADER+

Obiettivo di LEADER+ è quello di supportare gli operatori rurali nell'elaborazione e nella realizzazione di strategie originali di sviluppo sostenibile e integrato. Con LEADER+ il carattere innovativo e pilota richiesto agli interventi assume connotazioni più precise rispetto al passato. In tal senso, la Commissione fornisce alcuni criteri per misurarli. Fra questi, la capacità dei progetti di far emergere nuovi prodotti e servizi, di sviluppare metodi originali che permettano la combinazione fra risorse umane, naturali e/o finanziarie locali, nonché lo sviluppo di sinergie tra i vari settori economici locali, di formulare nuove forme partecipative ed organizzative delle comunità locali ai processi decisionali. Inoltre, è richiesta agli attori locali una maggiore capacità nella costruzione della propria strategia di sviluppo. Quest'ultima dovrà essere sviluppata attorno ad un'idea forte, in grado di articolare i vari interventi sul territorio, senza disperderli. Quello che si chiede è, dunque, una maggiore competenza nella lettura delle potenzialità del proprio territorio e soprattutto nel trasformare tali potenzialità in un processo di sviluppo sostenibile e integrato.

LEADER+ è rivolto a tutti i territori rurali. Di conseguenza, ne potranno beneficiare anche quei territori rurali localizzati fuori dalle aree obiettivo 1 e 2. Gli Stati membri, però, dietro motivata giustificazione, potranno circoscrivere l'Iniziativa a determinati territori. I parametri indicati dalla Commissione Europea per individuare le aree oggetto di intervento riguardano la densità abitativa (la quale non potrà, di norma, superare i 120 ab./Kmq.) e il numero della popolazione interessata (che potrà essere compresa fra i 10.000 ed i 100.000 abitanti). L'allargamento a tutte le aree rurali pone il problema di come arginare il pericolo di "dispersione" degli aiuti concessi. Probabilmente la risposta è da ricercare nelle indicazioni che la Commissione propone per elaborare i criteri di selezione dei Piani e dei Gruppi di Azione Locale (GAL). Per la Commissione una concentrazione delle risorse finanziarie ed una attenzione specifica alle strategie di sviluppo altamente innovative potrà essere assicurata soltanto mediante l'adozione di criteri di selezione molto rigorosi, i quali dovranno innescare una vera e sana concorrenza fra i GAL. In ogni caso, se si vuole garantire che gli investimenti raggiungano una determinata massa critica e che quindi siano in grado di produrre risultati visibili e duraturi è opportuno che le Regioni fissino l'entità finanziaria massima e minima del finanziamento ammissibile per Piano.

Con LEADER+ la tipologia dei beneficiari è costituita soltanto dai Gruppi di Azione Locale. In essi, la partecipazione pubblica non potrà superare il 50% della compagine sociale. Probabilmente, tale decisione è stata assunta al fine di arginare la possibilità di trovarsi di fronte a GAL

composti e gestiti prevalentemente da soggetti pubblici. Di fatti, questa tipologia di GAL si discosta dalla filosofia del LEADER, la quale sostiene la creazione di partenariati che siano espressione diretta degli operatori economici, sociali e culturali di un territorio, all'interno del quale i singoli devono poter concorrere con pari diritti e dignità alla formazione delle strategie di sviluppo.

La nuova Iniziativa presenta una strutturazione diversa dalla precedente. Essa si sviluppa attorno a tre assi prioritari:

Asse 1: "Strategia di sviluppo rurale a carattere pilota e integrato";

Asse 2: "Sostegno alla cooperazione fra territori rurali";

Asse 3: "Creazione di una rete".

La Commissione nel testo della Comunicazione indica quattro temi catalizzatori, attorno ai quali potranno svilupparsi i Piani di sviluppo. Si tratta dell'utilizzo di nuove tecnologie e nuovo know-how, del miglioramento della qualità della vita, della valorizzazione dei prodotti locali, della valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Indicando i temi catalizzatori, la Commissione ha voluto fornire alle aree rurali una nuova chiave di lettura dei loro territori. Di fatti, quello che è importante non è tanto la scelta del tema da sviluppare, quanto il metodo, l'approccio da seguire. Il tema non è altro che il filo conduttore attraverso il quale sviluppare la propria strategia territoriale (integrata, ascendente e partecipativa). È per questo che la Commissione lascia agli Stati membri la possibilità di affiancare altri temi a quelli da essa indicati, in modo da tener conto delle specificità nazionali. Inoltre, nell'ottica di una politica territoriale tesa a promuovere e garantire le pari opportunità, la Commissione Europea vuole utilizzare la nuova Iniziativa come strumento per aumentare l'occupazione giovanile e femminile nelle aree rurali, sostenendo le strategie rivolte a questi due gruppi sociali. Anche in questo caso, però, la Commissione lascia agli Stati membri la possibilità di allargare le categorie sociali beneficiarie degli interventi.

A differenza della precedente Iniziativa, LEADER+ assegna un ruolo maggiore alla cooperazione. Per valorizzarne al massimo i suoi effetti, essa è stata potenziata a vari livelli: a livello nazionale (fra aree ricadenti nello stesso Stato membro), a livello transnazionale (all'interno dell'Unione Europea e con partner esterni all'Unione). I Gruppi potranno quindi utilizzare il livello che ritengono più adatto al loro fabbisogno di cooperazione.

In relazione alla programmazione, le autorità nazionali responsabili dovranno presentare alla Commissione (DG VI) dei Programmi Regionali entro sei mesi dalla pubblicazione della Comunicazione. I Piani di sviluppo locale dovranno essere selezionati entro due anni dall'approvazione dei Programmi da parte della Commissione. A differenza del passato dunque, sono state inserite delle scadenze, le quali dovrebbero spingere le autorità regionali a meglio programmare le proprie attività e a procedere in tempi rapidi alla selezione dei Gruppi, i quali potranno contare su tempi più lunghi per la realizzazione dei loro interventi.

Al LEADER+ sono stati assegnati 2.020 milioni di euro, di cui il 2% sarà utilizzato per rifinanziare le attività dell'Osservatorio Europeo per lo sviluppo rurale. Le risorse finanziarie destinate all'Italia sono pari a 267 milioni di euro, più 7,6 Meuro per l'indicizzazione delle annualità finanziarie 2000-2003 (Delibera CIPE del 22 giugno 2000). Dette risorse verranno ripartite fra le varie Regioni, autorità responsabili dell'Iniziativa, le quali sono impegnate nella redazione dei Programmi LEADER Regionali. Una parte dei fondi sarà utilizzata dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali per finanziare le attività della Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, Rete che ha già operato nella precedente Iniziativa, supportando i beneficiari con attività di informazione, formazione e sensibilizzazione.

CAPITOLO 5

I PROGRAMMI COMUNITARI PER RICERCA, FORMAZIONE E OCCUPAZIONE: IMPLICAZIONI PER LO SVILUPPO RURALE

5.1 Il V Programma Quadro di ricerca, sviluppo e dimostrazione

Lo strumento principale per l'attuazione della politica di ricerca scientifica e tecnologica dell'Unione Europea per gli anni che vanno dal 1998 al 2002 è costituito dal V Programma Quadro di ricerca, sviluppo e dimostrazione.

In coerenza con gli obiettivi di Agenda 2000, il V Programma Quadro si concentra su poche finalità di tipo trasversale abbandonando la classica impostazione per settori produttivi. Si struttura in quattro *programmi tematici*, articolati in più azioni chiave, e tre *programmi orizzontali*.

Programmi tematici:

- Qualità della vita e gestione delle risorse naturali
- Società dell'informazione
- Crescita competitiva e sostenibile
- Energia, ambiente e sviluppo sostenibile.

Programmi orizzontali:

- Ruolo internazionale della ricerca comunitaria
- Innovazione e PMI
- Potenziale umano e ricerca socioeconomica

Come risulta chiaro già dalle denominazioni dei programmi, le attività di ricerca proposte al finanziamento devono essere finalizzate a risolvere problemi reali del cittadino e della società. È questo l'obiettivo fondamentale del V Programma Quadro che, nella Decisione di adozione del programma, il Parlamento e il Consiglio Europeo hanno indicato con molta chiarezza, raccomandando di assicurare un adeguato inserimento della dimensione socioeconomica delle problematiche oggetto di analisi in ogni attività di ricerca.

Le tematiche più vicine a quelle agricole sono presenti nel programma tematico "Qualità della vita e gestione delle risorse naturali", nell'ambito del quale è prevista un'azione chiave denominata "Gestione sostenibile dell'agricoltura e della pesca e della silvicoltura, compreso lo sviluppo integrato delle zone rurali". Esistono tuttavia altre possibilità di finanziamento di programmi agricoli su tematiche più generali in altre azioni chiave del medesimo programma o in altri programmi tematici come "Energia, ambiente e sviluppo sostenibile" e "Società dell'Informazione".

I requisiti indispensabili per la partecipazione sono i seguenti:

- alto livello scientifico e/o tecnologico;
- ricerche di interesse multinazionale, la cui realizzazione a livello nazionale o regionale risulterebbe impossibile o inefficace;

- partecipazione di istituzioni di ricerca e/o rappresentanti delle PMI di almeno due stati dell'Unione Europea;
- precompetitività o pre concorrenzialità del progetto, cioè le attività di ricerca previste non devono servire direttamente all'introduzione sul mercato di prodotti o procedimenti nuovi, ma fermarsi alla fase di sperimentazione o preimpianto.

Lo stanziamento complessivo previsto è pari a 14.960 milioni di euro di cui il 72% è assegnato ai Programmi tematici e il restante 28% ai Programmi orizzontali. Il Parlamento e il Consiglio hanno inoltre stabilito che il 10% delle risorse previste per i Programmi tematici siano destinate alle PMI.

Ad un anno dall'avvio del V Programma Quadro è stata commissionata ad un Comitato di esperti rappresentanti di tutti i Paesi un'analisi sul primo anno di attuazione con particolare riferimento alla dimensione socio-economica delle ricerche approvate e in corso. Il documento che il Comitato ha prodotto, "The socio-economic dimension in the fifth framework programme", propone delle riflessioni molto interessanti. Partendo dall'affermazione che i cambiamenti tecnologici e la struttura della società sono intimamente connessi e si influenzano reciprocamente, si sostiene che prendere decisioni sul futuro dell'Europa significa comprendere la complessa relazione fra innovazioni tecnologiche, processi sociali e bisogni sociali. Poiché il V Programma Quadro ha questo obiettivo, occorre provocare un radicale cambiamento nell'impostazione delle ricerche i cui scopi non possono più essere incentrati sull'eccellenza scientifica, ma sulla risposta ai bisogni dei cittadini europei. Pertanto, è importante integrare l'alta qualità scientifica e tecnologica con una migliore conoscenza dei processi sociali ed è indispensabile promuovere la cooperazione interdisciplinare e la multidisciplinarietà.

Ad una prima verifica delle ricerche proposte e finanziate il documento afferma che tutti i proponenti hanno cercato di includere la dimensione socioeconomica nel loro programma di lavoro. Tuttavia, né la comunità scientifica né i coordinatori dei progetti avevano mai avuto a che fare con un tale approccio prima d'ora. Inoltre, gli aspetti socioeconomici delle problematiche affrontate nelle ricerche differiscono da programma a programma, da azione chiave ad azione chiave.

I principali elementi problematici rilevabili sono i seguenti:

- gli aspetti economici sembrano essere meglio affrontati di quelli sociali;
- coloro che formulano le proposte di ricerca hanno difficoltà a coniugare insieme la dimensione socioeconomica e la rilevanza politica;
- i valutatori hanno difficoltà a stimare la dimensione socio-economica delle proposte; una ragione di tale problema potrebbe essere che i criteri di valutazione sono uniformemente applicati su tutti i programmi di ricerca, senza tener conto della diversa natura degli argomenti affrontati;
- ci sono valutatori esperti di problemi socio-economici che però non conoscono le questioni tecniche affrontate nei progetti e viceversa;
- mentre ogni progetto si sforza di misurare l'impatto socio-economico dell'attività di ricerca proposta, ci sono pochi progetti che coniugano insieme attività di ricerca tecniche e attività di ricerca socio-economiche.

Le raccomandazioni che il Comitato propone per tentare di risolvere i problemi suddetti sono rivolte sia alla Commissione Europea che ai proponenti le ricerche.

La Commissione Europea deve chiarire mediante gli strumenti informativi già utilizzati che le ricerche socioeconomiche devono essere presentate non solo in alcuni specifici sotto insiemi delle azioni chiave, ma all'interno delle proposte tecniche e che la multidisciplinarietà non va cercata sol-

tanto fra le discipline tecniche, ma anche con discipline come la sociologia, l'economia, il diritto, la psicologia, ecc. Occorre anche che la Commissione giochi un ruolo attivo, promuovendo il confronto e l'incontro fra ricercatori e decisori politici, in modo da definire un'agenda di questioni problematiche da affrontare nelle ricerche. Potrebbero inoltre essere fornite informazioni specifiche sugli aspetti socioeconomici non ancora affrontati nei progetti finanziati.

I ricercatori dovrebbero vagliare le ipotesi relative all'impatto socioeconomico delle proprie ricerche con gli esperti di tali materie realizzando workshop di confronto.

Nei panel dei valutatori dovrebbero essere inseriti un maggior numero di esperti socioeconomici e i rappresentanti degli utenti potenziali delle ricerche. Le modalità di valutazione dovrebbero essere armonizzate alle diverse tipologie di ricerca.

In generale, il Comitato consiglia di promuovere quante più iniziative possibili per far incontrare ricercatori di discipline diverse che si trovano ad affrontare problematiche analoghe da diversi punti di vista.

5.2 Il Programma Operativo Nazionale “Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione”

Il Programma Operativo Nazionale del MURST rientra nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006 per le regioni dell'obiettivo 1 ed è attualmente in fase conclusiva di negoziato. Dopo l'esclusione delle attività di ricerca e servizio fra quelle finanziabili dal FEOGA (Reg. 1257/99) è l'unico strumento di intervento previsto nell'ambito del QCS che possa promuovere ricerca, sviluppo e alta formazione nell'ambito del settore agricolo.

Nella stesura attuale il PON comprende 4 Assi prioritari e 13 Misure.

Di estremo interesse l'obiettivo globale dichiarato dal MURST nel documento e la strategia con la quale si intende perseguirlo.

Il MURST, infatti, si propone di rafforzare la capacità di ricerca e innovazione del sistema meridionale per aumentarne la competitività in termini di: sviluppo delle esportazioni, incremento dei consumi dei non residenti, aumento degli investimenti privati, maggiore attrattività verso gli investimenti esteri, stabilità dell'occupazione, sviluppo dei servizi alle imprese, riequilibrio della presenza delle donne, maggiore radicamento della Società dell'informazione. Sostanzialmente, quindi, viene delineata una stretta correlazione fra l'importanza e il peso delle attività di R&S e i principali indicatori di sviluppo.

Per ottenere tutto questo il PON propone interventi per:

- rendere più innovativo il sistema imprenditoriale (Asse I);
- promuovere un sistema della ricerca pubblico più collegato e coerente con il territorio e dotato delle strutture e degli strumenti adeguati (Asse II);
- accrescere le competenze e la qualificazione del capitale umano (Asse III).

Tale strategia ricalca perfettamente quanto enunciato all'obiettivo globale dell'Asse III del QCS (Risorse Umane), i cui quattro aspetti essenziali riguardano: la valorizzazione delle risorse umane, il rafforzamento del contenuto scientifico e tecnologico del sistema produttivo meridionale, la creazione di una rete tra imprese e centri di competenza tecnologica, la stretta connessione tra sistema della ricerca e sistema imprenditoriale.

La Misura che maggiormente interessa il sistema della ricerca agricola è quella I.3 del I Asse prioritario che riguarda “Ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno (beni culturali,

ambiente, agro-industria, trasporti).” Tuttavia, proprio per le caratteristiche di trasversalità dell’intervento promosso dal PON il sistema agricolo meridionale può essere coinvolto anche negli altri Assi e nelle altre Misure sia per il tramite delle istituzioni di ricerca, servizio e formazione che delle imprese agricole e agroindustriali. Di grande interesse, infatti, risulta essere la Misura I.2 “Servizi per la promozione dell’innovazione e dello sviluppo scientifico tecnologico nel tessuto produttivo meridionale”, la Misura II.2 “ Società dell’informazione per il sistema scientifico meridionale e l’intero Asse relativo allo “Sviluppo del capitale umano di eccellenza”.

È stato previsto un fabbisogno finanziario globale pari a 1850,629 milioni di euro di cui il 64% proviene da contributi comunitari, il 20% da fondi nazionali e il 16% da fondi privati. Fra gli Assi, quello con maggior dotazione finanziaria è il primo (“Ricerca e sviluppo dell’industria e dei settori strategici del mezzogiorno”), con il 47% dei finanziamenti, seguito dal III (“Sviluppo del ca-

Assi prioritari	Misure
I Ricerca e sviluppo dell’industria e dei settori strategici del mezzogiorno	I.1 Progetti di ricerca di interesse industriale; I.2 Servizi per la promozione dell’innovazione e dello sviluppo scientifico tecnologico nel tessuto produttivo meridionale; I.3 Ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno (beni culturali, risorse naturali, agro-industria e trasporti)
II Rafforzamento ed apertura del sistema scientifico e di alta formazione	II.1 Rafforzamento del sistema scientifico meridionale; II.2 Società dell’informazione per il sistema scientifico meridionale; II.3 Centri di competenza tecnologica
III Sviluppo del capitale umano di eccellenza	III.1 Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico; III.2 Formazione di alte professionalità per lo sviluppo della competitività delle imprese con priorità alle PMI; III.3 Formazione di alte professionalità per adeguare le competenze della pubblica amministrazione; III.4 Formazione superiore e universitaria; III.5 Adeguamento del sistema della formazione professionale, dell’istruzione e dell’alta formazione; III.6 Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.
IV Assistenza tecnica	

pitale umano di eccellenza”), con il 34% dei finanziamenti.

L’innovatività dell’approccio scelto è indubbia in quanto punta su fattori - il capitale umano, lo sviluppo tecnologico e il rapporto con il territorio - che fino ad ora non venivano considerati assi portanti dello sviluppo. Tuttavia, si tratta ormai di una scelta obbligata per l’Italia, che presenta i livelli di investimento in R& S più bassi d’Europa - in particolare nelle regioni meridionali - e una

scarsissima partecipazione delle imprese a tali investimenti.

La capacità del PON di rispondere agli obiettivi che si è prefisso deriverà dai contenuti degli interventi finanziati e soprattutto dalle modalità con cui verranno gestiti. Su questi aspetti il documento proposto dal MURST si esprime in termini molto chiari e, nel paragrafo in cui analizza gli elementi critici dell'esperienza 1994/1999, dichiara che si intende introdurre un salto di qualità nella gestione del PON, in parte già attuato in fase di programmazione, e che investirà anche le fasi successive. Le novità indicate sono le seguenti:

- definizione del quadro strategico delle scelte e degli interventi sulla base di una approfondita analisi del contesto scientifico e tecnologico del Mezzogiorno;
- concertazione istituzionale ed economico-sociale delle scelte e dei contenuti della programmazione;
- utilizzo costante e prevalente di procedure concorsuali per l'attuazione del programma orientandosi in maniera determinante alla programmazione per obiettivi e non per enti;
- coinvolgimento costante nella programmazione e nella attuazione dei soggetti rappresentativi delle esigenze locali.

Non essendo ancora disponibili i documenti relativi al Complemento di Programmazione, non è possibile dettagliare le modalità con cui i suddetti obiettivi operativi saranno raggiunti. Tuttavia, sulla base delle iniziative fin qui intraprese da parte del MURST per far conoscere e per raccogliere suggerimenti da Regioni e istituzioni di ricerca circa i contenuti del PON, si può senz'altro registrare una volontà di cambiamento.

5.3 L'obiettivo 3

Nel periodo 2000-2006 l'obiettivo 3 dei Fondi Strutturali, che ingloba gli ex obiettivi 3 (lotta contro la disoccupazione di lunga durata e inserimento professionale) e 4 (adattamento alle trasformazioni industriali), sarà finanziato dal Fondo sociale europeo e riguarderà le regioni del Centro-nord, incluso l'Abruzzo, cioè le regioni che non rientrano nell'obiettivo 1. Il suo scopo è favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione e rafforzare la coesione economica e sociale. Esso terrà conto del titolo sull'occupazione contenuto nel Trattato di Amsterdam e della nuova strategia europea nel campo dell'occupazione.

Fungerà, inoltre, da quadro di riferimento per le azioni relative alle risorse umane negli Stati membri e dovrà svolgere due funzioni principali:

- costituire un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni per le risorse umane nella totalità di un territorio nazionale, indipendentemente dall'appartenenza a un obiettivo;
- fungere da strumento finanziario e di programmazione attraverso il quale il FSE potrà intervenire finanziariamente e orizzontalmente in una determinata area geografica a sostegno dei piani d'azione nazionali per l'occupazione.

La prima funzione consentirà ad ogni Stato membro di definire l'utilizzo che intende fare dei fondi strutturali (non solo il FSE) per favorire la crescita dell'occupazione e la coesione economica e sociale.

Entrando nello specifico, i settori di intervento dal nuovo regolamento sono cinque:

1. politiche attive del mercato del lavoro volte a prevenire e combattere la disoccupazione;
2. lotta all'esclusione sociale;

3. sviluppo dei sistemi di formazione professionale e della formazione lungo tutto l'arco della vita;
4. adattabilità della forza lavoro e delle imprese ai mutamenti del mercato del lavoro;
5. azioni positive per le donne.

Visto il lungo periodo di programmazione a cui si riferisce, come si può vedere, il nuovo obiettivo 3 presenta un campo d'azione definito in maniera generale, sia per quanto riguarda le politiche attive del mercato del lavoro per combattere la disoccupazione, sia per quanto riguarda la promozione dell'inserimento sociale, il miglioramento delle prospettive di occupazione attraverso i sistemi di istruzione e formazione continua e le altre misure.

Rispetto al precedente periodo di programmazione, ci troviamo di fronte a una maggiore gene-

1994-1999	2000-2006
<ol style="list-style-type: none"> 1. Inserimento professionale di disoccupati che rischiano la disoccupazione di lunga durata; 2. inserimento professionale di giovani in cerca di occupazione; 3. integrazione delle persone che rischiano di essere escluse dal mercato del lavoro; 4. promozione della parità di opportunità sul mercato del lavoro; 5. adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali; 6. stabilità e crescita dell'occupazione; 7. rafforzamento del potenziale umano in materia di ricerca, scienza e tecnologia; 8. rafforzamento dei sistemi di insegnamento e di formazione. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assistenza alle persone: istruzione e formazione professionale, aiuti all'occupazione, formazione superiore in materia di scienza e ricerca, nuove fonti di occupazione; 2. assistenza alle strutture e ai sistemi: miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione, ammodernamento dei servizi di collocamento, sistemi di anticipazione del fabbisogno di qualifiche; 3. misure di accompagnamento: sensibilizzazione, prestazione di servizi, ecc.

ricità anche per quanto riguarda le misure ammissibili:

Di fatto, le 3 misure ammissibili previste per il nuovo periodo in parte raggruppano in modo differente quelle del periodo precedente e in parte sviluppano il tema *risorse umane* in maniera nuova. L'idea di fondo dell'UE, infatti, è quella già emersa in diversi documenti pubblicati negli ultimi anni: prevenire la disoccupazione rafforzando i sistemi di formazione e istruzione (visti nella loro complessità) e valorizzare le risorse umane attraverso interventi complessivi (di orientamento, formazione, ricerca, sensibilizzazione, ecc.), che tengano però conto delle diversità presenti nei vari territori dell'Unione.

L'obiettivo 3 e il FSE saranno, quindi, gli strumenti di sostegno alla strategia europea per l'occupazione e non solo, come nel precedente periodo di programmazione, uno strumento di finanziamento di azioni formative. Attraverso questo Fondo, infatti, l'UE concentrerà i suoi interventi anche sullo sviluppo delle risorse umane e sulle politiche dell'impiego.

Questo rappresenta l'aspetto più interessante del nuovo Obiettivo 3, in linea con tutta la politica di sviluppo dell'Unione, che intende avviare una forte azione di rimozione delle cause della disoccupazione e di prevenzione della disoccupazione di lunga durata.

Il FSE, inoltre, propone tre temi orizzontali ai settori di intervento sopra descritti:

- iniziative locali per l'occupazione;
- dimensione sociale e del mercato del lavoro nella società dell'informazione;
- pari opportunità tra uomini e donne.

In particolare, nei programmi destinati ad agevolare l'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati si afferma sempre più la necessità del coinvolgimento degli attori locali fin dalle fasi di elaborazione dei progetti. Questi non devono essere più un assemblaggio di parti separate, di durata limitata, con obiettivi e risorse rigidamente predefiniti prima del loro avvio. È invece importante che i progetti vengano costruiti con un approccio più flessibile, con la possibilità di ridefinire le attività in corso d'opera, anche con l'intervento degli attori locali, sulla base di un'attenta attività di monitoraggio e (auto)valutazione.

Il FSE apre dunque prospettive nuove allo sviluppo dei territori rurali e si presenta, per il prossimo periodo, come uno strumento effettivamente utilizzabile dai soggetti locali per mettere in atto iniziative per le risorse umane.

In precedenza, l'utilizzo del Fondo all'interno dell'Iniziativa Comunitaria LEADER II aveva provocato non poche difficoltà, proprio per la rigidità con cui molte Regioni avevano interpretato la possibilità di utilizzo delle risorse finanziarie. In alcuni casi, quindi, i GAL non hanno potuto realizzare iniziative di sensibilizzazione, orientamento, formazione e inserimento professionale perché progettate in maniera troppo *flessibile* rispetto alla norma del settore, sia per il tipo di attività proposte (non solo corsi, ma anche botteghe, stage, laboratori aperti, ecc.), sia per le modalità organizzative (ore, partecipanti, tipologie di utenti, docenti).

Ora, con le nuove regole e, soprattutto, con obiettivi più ampi come quelli sopra definiti, i territori rurali potranno utilizzare il FSE affiancando alle azioni formative intese in senso stretto anche iniziative complementari come ricerca, orientamento, sostegno alla creazione di impresa ed altre azioni di accompagnamento. In particolare, sarà possibile realizzare percorsi integrati di orientamento, counseling, formazione, che utilizzino metodologie attive come i job center e le imprese simulate.

Il FSE si può quindi rivelare un interessante strumento complementare rispetto alla nuova Iniziativa Comunitaria LEADER+, che assegna, rispetto alla precedente esperienza, un posto ancora più rilevante agli interventi sulle risorse umane.

Il fatto poi che l'obiettivo 3 assuma le problematiche legate alla formazione e al lavoro delle donne in una logica di tipo trasversale in tutti gli assi di intervento e, in particolare, nell'ambito della formazione continua, consente, a chi intende progettare interventi di sviluppo nelle zone rurali, di trovare un adeguato supporto. Le donne, infatti, rappresentano in molti casi una risorsa importante spesso poco utilizzata perché ai margini della "vita attiva". Un'adeguata formazione sostenuta da servizi di supporto, potrebbe invece consentire loro di assumere un ruolo più forte nei territori in cui vivono, anche nella logica di un ripensamento generale del sistema del welfare, e favorire lo sviluppo di capacità di autopromozione e imprenditoriali.

L'obiettivo 3, inoltre, destina una parte sostanziosa dei fondi alle Organizzazioni non governative (ONG) e ai partenariati locali. Questi, nelle esperienze di progettazione negoziata, come Patti Territoriali e LEADER, si sono dimostrati un momento fondamentale della realizzazione di interventi efficaci per lo sviluppo locale.

Tuttavia, la realizzazione di interventi articolati territorialmente, che prevedono la partecipazione di soggetti diversi, trova difficoltà soprattutto per la carenza di competenze negoziali in grado di gestire i conflitti e conciliare le diverse esigenze, sia nella fase di definizione dell'intervento, sia,

soprattutto, nella fase operativa di gestione. L'obiettivo 3, che prevede anche il finanziamento di interventi di formazione per il rafforzamento delle classi dirigenti locali, l'allargamento della cultura della responsabilità, la promozione delle competenze professionali nell'ambito dei progetti legati ai Patti Territoriali e la formazione di figure professionali "intermedie", come gli agenti di sviluppo, può dunque rappresentare un ulteriore supporto ai progetti di sviluppo rurale.

L'aiuto finanziario previsto dal Quadro Comunitario di Sostegno, recentemente approvato dalla Commissione Europea, ammonta a 3.887 milioni di euro per i 7 anni che, con l'aggiunta del cofinanziamento nazionale, diventeranno circa 19.900 miliardi.

Il 25% dei finanziamenti andrà alle politiche attive per il mercato del lavoro; il 29% sarà rivolto allo sviluppo delle attività di istruzione e formazione professionale, con una particolare attenzione alle iniziative di formazione continua; il 20% sarà destinato a misure per promuovere la flessibilità del mercato del lavoro, incentivare la competitività e potenziare l'imprenditorialità. Il resto del finanziamento servirà a sostenere iniziative per le pari opportunità (10%) e l'integrazione delle persone più esposte al rischio di emarginazione sociale (5%); il 3% sarà destinato alle attività di assistenza tecnica.

L'attuazione del QCS avverrà attraverso 15 Programmi operativi (PO) delle regioni che rientrano nell'obiettivo 3 e un Programma del Ministero del Lavoro. Tali PO sono attualmente in elaborazione e discussione e dovrebbero essere adottati entro pochi mesi. Successivamente, le Regioni, che in Italia rappresentano le Autorità di gestione dei Fondi, pubblicheranno inviti a presentare candidature e procederanno alla selezione e al monitoraggio dei progetti.

CAPITOLO 6

IL NUOVO SISTEMA DI AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA

6.1 La politica comunitaria degli aiuti di Stato

La politica comunitaria in materia di aiuti di Stato si propone di assicurare la libera concorrenza, un'efficiente assegnazione delle risorse e l'unità del mercato comunitario, nel rispetto degli impegni assunti sul piano internazionale.

Il mantenimento di un sistema di libera concorrenza e senza distorsioni costituisce uno dei principi basilari su cui si fonda l'Unione Europea. Leggendo i documenti relativi ai lavori preparatori dei Trattati di Roma e soprattutto il "Rapporto Spaak"¹ risulta evidente l'importanza, in un ambito economico ampliato, del ruolo della concorrenza, consistente nel portare benefici alla ristrutturazione industriale di tutte le imprese dei Paesi membri.

La creazione di un regime di concorrenza nel mercato comune avrebbe così garantito ai consumatori una scelta diversificata ed avrebbe portato progressivamente all'instaurazione del mercato unico, eliminando tutti gli ostacoli ai movimenti di merci, persone, servizi e capitali.

Tuttavia, gli obiettivi stabiliti nel Trattato di Roma non possono essere realizzati se non vengono rigorosamente applicate le norme in materia di concorrenza del Trattato CE, comprese le regole comunitarie sugli aiuti di Stato.

Negli orientamenti relativi ai programmi dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri e le Regioni ad accordare priorità alle azioni volte a rafforzare la competitività dell'economia regionale. Le misure di concessione di aiuti di Stato a singole imprese possono naturalmente svolgere un ruolo determinante in questo campo. Dette misure possono tuttavia provocare distorsioni della concorrenza, in quanto discriminanti fra le imprese che ricevono gli aiuti e quelle che, invece, non ne sono beneficiarie, e possono pertanto costituire una minaccia per il funzionamento del mercato interno.

Gli autori del Trattato CE hanno riconosciuto questo rischio, senza però imporre un divieto assoluto degli aiuti di Stato. Il Trattato istituisce, infatti, un sistema incentrato, da un lato, sul principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune e, dall'altro, sulla possibilità di concessione di tali aiuti, qualora essi siano giustificati da circostanze eccezionali.

6.2 Gli aiuti di Stato

La disciplina sugli aiuti di Stato, contenuta negli articoli 87 e 88 del trattato CE², non dà una definizione di "aiuto": essa è stata elaborata dalla pratica della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La sua definizione può essere quindi desunta, in costanza giurisprudenziale, da diverse sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in base alle quali va considerato aiuto "ogni in-

¹ Il Rapporto Spaak, presentato nel 1955 alla Conferenza di Messina, aveva come obiettivo la creazione della CEE e dell'EURATOM.

² L'articolo 12 del Trattato di Amsterdam ha previsto una nuova numerazione degli articoli del Trattato della Comunità europea.

tervento attuato mediante risorse statali che, sotto diverse forme, tende ad alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa con un vantaggio per quest'ultima che non si sarebbe altrimenti realizzato"³.

L'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE stabilisce i criteri per individuare l'eventuale incompatibilità dei "provvedimenti pubblici" con il mercato comune, distinguendo gli interventi dello Stato in funzione dei loro effetti.

Più specificamente, rientrano nel campo di applicazione del suddetto articolo gli aiuti che: (a) sono concessi dallo Stato o mediante risorse statali, (b) conferiscono un vantaggio economico al beneficiario, (c) sono concessi in modo selettivo a favore di "talune imprese" o "talune produzioni", falsando così la concorrenza, e (d) incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

La forma in cui viene concesso un aiuto (sovvenzioni, abbuoni di interesse, sgravi fiscali, garanzie sui prestiti, ecc.) non è rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1.

a) Trasferimento di risorse statali

Sono considerati aiuti tutte le forme di trasferimento di risorse dal settore pubblico a favore delle imprese per le quali lo Stato non riceve alcun corrispettivo equivalente e che modificano il mercato.

L'aiuto può anche essere concesso non dallo Stato stesso, ma da un organo intermedio, privato o pubblico, designato dallo Stato.

Sono considerati aiuti le sovvenzioni a fondo perduto, i prestiti a condizioni privilegiate, gli abbuoni di interesse, le esenzioni fiscali, le forniture di beni o servizi a condizioni particolari, particolari garanzie concesse per ottenere fidi da enti finanziari o misure di effetto equivalente.

b) Vantaggio economico

L'aiuto deve conferire un vantaggio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività. Tale vantaggio può essere conferito mediante una grande varietà di strumenti e circostanze e non deriva dal funzionamento del mercato. Il vantaggio economico di cui gode un'impresa in seguito a una misura di aiuto di Stato può, dunque, determinare una distorsione della concorrenza, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE. Laddove non sussista siffatto vantaggio, la misura non costituisce un aiuto di Stato.

c) Selettività o criterio di specificità

Per determinare se una misura costituisca un aiuto di Stato, si deve distinguere tra la situazione in cui il sostegno è concesso a talune imprese o talune produzioni, come previsto all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, e la situazione in cui la misura in questione produce effetti trasversali in più settori, è applicabile indistintamente su tutto il territorio dello Stato membro e mira a favorire l'intera economia. In quest'ultimo caso, non si tratta di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1. Il criterio della "selettività" è quanto differenzia un aiuto di Stato dalle cosiddette "misure generali" (applicabili in maniera automatica e indiscriminata a tutte le imprese di tutti i settori economici di uno Stato membro, come avviene per la maggior parte delle misure fiscali a livello nazionale).

³ Sentenze della Corte di Giustizia del 23.02.1961 (causa 30/59), 02.07.1974 (causa 173/93), 15.03.1994 (causa 387/92).

d) *Effetti sulla concorrenza e sugli scambi*

Quando lo Stato conferisce un'agevolazione, sia pure limitata, ad un'impresa che opera in un settore esposto alla concorrenza, si verifica una distorsione, o un rischio di distorsione, della concorrenza stessa. Per stabilire se tale distorsione incida sugli scambi tra gli Stati membri, è sufficiente che l'attività esercitata, anche parzialmente, dal beneficiario sia oggetto di scambi tra gli Stati membri. La natura del beneficiario non è rilevante in tale contesto (anche un'organizzazione senza scopo di lucro può intraprendere attività economiche).

Tale breve descrizione dei criteri che definiscono un aiuto di Stato mostra che il campo d'applicazione delle norme comunitarie in detto settore è ampio. Molte delle azioni finanziate nell'ambito dei programmi dei Fondi Strutturali corrispondono, chiaramente, a tutti i criteri sopra elencati e rientrano pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1. I responsabili di tali programmi devono assicurarsi che tali azioni siano debitamente notificate alla Commissione e da questa autorizzate.

Tuttavia, il citato principio di incompatibilità non è assoluto; infatti, la stessa norma prevede che siano ammesse due specifiche categorie di aiuti: gli aiuti compatibili *ipso iure* con il mercato comune e quelli ammessi alla discrezionalità della Commissione.

Gli aiuti ammessi *ipso iure* sono quelli destinati ad ovviare ai danni arrecati da catastrofi naturali, quelli a carattere sociale, concessi ai singoli consumatori, infine, quelli destinati ad alcune aree della Repubblica Federale Tedesca, necessari a compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania (art. 87, par. 2).

Gli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato comune sono quelli destinati a:

- favorire lo sviluppo di regioni con tenore di vita anormalmente basso o ad elevata disoccupazione (art. 87, 3a).

La Commissione concede questo tipo di aiuti valutando il livello di sviluppo di differenti Regioni rispetto alla media comunitaria, alle condizioni che essi siano limitati nel tempo, che mirino a superare gli svantaggi strutturali di imprese che operano nelle Regioni di cui sopra e che siano destinati a promuovere uno sviluppo economico durevole;

- promuovere lo sviluppo di un importante progetto di interesse europeo o a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (art. 87, 3b).

Tra tali aiuti rientrano gli investimenti destinati a realizzare rilevanti trasformazioni nei sistemi produttivi, gli interventi effettuati per la realizzazione di programmi o progetti finanziati dal FESR e gli aiuti finalizzati alla tutela dell'ambiente;

- agevolare lo sviluppo di alcuni settori di attività o di alcune Regioni purché non in contrasto con gli interesse del mercato comune (art. 87, 3c).

La Commissione ammette tali aiuti analizzando la situazione socioeconomica della regione in due fasi: nella prima fase, valuta l'indice Prodotto interno lordo (PIL) per abitante o il Valore aggiunto lordo (VAL) al costo dei fattori e l'indice della disoccupazione strutturale⁴, nella seconda fase, la Commissione considera altri indicatori rilevanti, come la tendenza e la struttura della disoccupazione, l'andamento dell'occupazione, i saldi migratori, la topografia, la struttura dell'attività economica. In base a tali criteri sono stati determinati dei massimali di intensità degli aiuti;

- favorire la cultura e la conservazione del patrimonio (art. 87, 3d)⁵.

⁴ Questi indici sono calcolati sulla base dell'unità geografica del livello III previste dalla Nomenclatura Comunitaria delle Unità Territoriali Statistiche (NUTS).

⁵ Tale categoria è stata introdotta dal Trattato sull'Unione Europea.

Possono infine essere compatibili altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Quindi, in base all'articolo 87, paragrafo 3, lettera e) il Consiglio può dichiarare compatibili "categorie di aiuti", cioè sistemi generali di interventi.

6.3 Deroghe al divieto di aiuti statali

Secondo l'articolo 87, paragrafo 1 del Trattato, gli aiuti di Stato con le caratteristiche delineate ai punti a), b), c) e d) sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato comune. Tuttavia, il principio d'incompatibilità non equivale a un divieto totale: i paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo 87 specificano un certo numero di casi in cui gli aiuti di Stato possono essere considerati ammissibili (le cosiddette "deroghe").

L'esistenza delle deroghe giustifica, inoltre, il previo controllo degli aiuti di Stato, da parte della Commissione. Tale controllo è stabilito dall'articolo 88 del Trattato, che dispone che gli Stati membri debbano notificare alla Commissione qualsiasi progetto diretto ad istituire aiuti prima di procedere alla sua esecuzione e conferisce alla Commissione il potere discrezionale di decidere se l'aiuto previsto possa beneficiare della deroga o se "lo Stato interessato debba sopprimerlo o modificarlo".

Nell'esercizio dei suoi poteri, la Commissione ha messo a punto specifiche metodologie di esame in funzione delle dimensioni dell'impresa, della sua ubicazione, del settore di attività o delle finalità dell'aiuto. Per la natura discrezionale del potere ad essa conferito, la Commissione ha cercato di rendere pubblica l'impostazione adottata, e ciò allo scopo di garantire che tale discrezionalità sia esercitata con la dovuta trasparenza e che le autorità e le imprese abbiano chiara la propria posizione alla luce del diritto comunitario. La Commissione ha così pubblicato i criteri che applica nelle decisioni riguardanti la concessione o meno di deroghe per gli aiuti notificati, e ciò in forma di Regolamenti, comunicazioni, discipline e lettere agli Stati membri.

Nella concreta applicazione di questi principi, la Commissione ha individuato e disciplinato tre principali tipi di aiuti degli Stati alle imprese e precisamente:

Aiuti regionali

L'articolo 87, paragrafo 3, prevede alle lettere a) e c) importanti deroghe al principio generale di divieto degli aiuti di Stato, nel caso di aiuti destinati a favorire Regioni caratterizzate da problemi più o meno gravi di sottosviluppo economico, valutato a livello sia comunitario che nazionale.

Si definiscono aiuti regionali gli aiuti concessi dagli Stati in considerazione delle particolari caratteristiche e dei tipici problemi di una specifica area geografica; essi sono caratterizzati dalla mancanza di specificità, nel senso che tutte le imprese che operano in quell'area, indipendentemente dalla eventuale difficoltà del settore in cui operano, ne possono beneficiare.

In particolare:

- ***l'articolo 87.3.a)*** riguarda gli aiuti di Stato destinati a favorire lo sviluppo delle "regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione". Si tratta di Regioni svantaggiate rispetto alla media europea, e per tale motivo il beneficio della deroga prevista da detto articolo è concessa in base ad un criterio comunitario. Sono Regio-

ni del livello II della NUTS con un PIL pro capite, calcolato in standard di potere d'acquisto, inferiore al 75% della media comunitaria;

- *l'articolo 87.3.c*) riguarda gli “aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche” in difficoltà. Tale difficoltà dà agli Stati membri la possibilità di assistere Regioni che sono svantaggiate rispetto alla media nazionale. L'elenco delle aree che possono beneficiare di tale deroga è anch'esso stabilito dalla Commissione, ma su proposta degli Stati membri, che possono giustificare tale proposta in base a criteri nazionali.

Norme orizzontali

Gli aiuti orizzontali sono finalizzati alla realizzazione di obiettivi comuni a più settori produttivi, ad esempio gli aiuti a tutela dell'ambiente, per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, per le PMI. Se, da una parte, questa particolare tipologia di aiuti viene considerata con favore dalla Commissione, in quanto essi operano in aree difficilmente sviluppabili con le sole forze del mercato e rientrano nell'ambito di strategie che superano i confini nazionali ai quali si riferiscono, da un'altra parte, la stessa Commissione non li vede di buon occhio poiché non essendo quantificabili dal punto di vista settoriale o regionale, sono più difficili da controllare.

Con riguardo a questo tipo di aiuti, la Commissione ha dichiarato che gli Stati membri possono avere la necessità di intervenire nella vita economica senza limitazioni aprioristiche per precisi confini settoriali o regionali.

La Commissione ha adottato tutta una serie di “orientamenti” o “discipline” che stabiliscono i criteri applicati alle seguenti categorie di aiuti:

- aiuti alle piccole e medie imprese;
- aiuti alla ricerca e sviluppo;
- aiuti per la tutela dell'ambiente;
- aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà;
- aiuti all'occupazione;
- aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati;
- aiuti alla formazione professionale.

Norme settoriali

La Commissione ha adottato, inoltre, norme specifiche o settoriali in merito alla concessione di aiuti di Stato in determinati settori dell'attività economica, con l'obiettivo di rimediare a problemi di recessione che riguardano specifici settori. Tali avvisi devono rispondere a determinati criteri stabiliti dalla Commissione, avere carattere selettivo, essere temporanei e regressivi, quanto più possibile trasparenti e adeguati agli obiettivi da perseguire, permettere alle imprese beneficiarie di ritornare in condizioni di competitività e assumere, tra le varie possibili modalità, quelle che meno incidono sulla concorrenza e sul mercato comune.

Queste discipline settoriali riguardano l'industria tessile e dell'abbigliamento, le fibre sintetiche, l'industria automobilistica, la costruzione navale e il comparto dell'industria carboniera e siderurgica.

Esistono, inoltre, discipline relative ai trasporti e all'agricoltura, ma esse sono oggetto di un esame separato, in quanto la concessione di aiuti di Stato in questi settori è soggetta all'applicazione congiunta degli articoli 87 e successivi del trattato e di altre disposizioni del Trattato stesso.

6.4 Le procedure di notifica degli aiuti di Stato

Il regime degli aiuti di Stato si fonda su un sistema di controllo preventivo che consente alla Commissione di determinare se gli aiuti che gli Stati membri intendono erogare possono beneficiare o meno delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3. Come già descritto, se non rientrano in una delle categorie previste dall'articolo 87, paragrafo 2 o se non possono essere autorizzati dalla Commissione in applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, gli aiuti sono considerati incompatibili con il mercato comune.

Gli Stati membri sono quindi tenuti a notificare alla Commissione le misure intese ad istituire nuovi aiuti o a modificare aiuti esistenti. Queste misure devono essere notificate alla Commissione quando sono ancora allo stadio di progetto, cioè prima di essere attuate e quando possono ancora essere modificate in funzione di eventuali osservazioni della Commissione.

Per rafforzare l'efficacia del sistema di controllo preventivo, inoltre, l'obbligo di notifica è affiancato da un corollario, cioè il divieto per gli Stati membri di dare esecuzione ai loro progetti d'aiuto prima che la Commissione li abbia autorizzati. Qualsiasi aiuto concesso senza essere stato notificato oppure, nell'ipotesi in cui sia stato notificato, senza avere aspettato la conclusione della procedura di esame, è illegale e dovrà essere rimborsato qualora, al termine della procedura, risultasse incompatibile con le regole del mercato comune.

Da circa due anni, con l'appoggio del Consiglio, la Commissione ha attuato misure di vario tipo, volte a modernizzare le condizioni del controllo degli aiuti di Stato. Un dispositivo generale, coerente ed efficace, permette alla Commissione di disporre di un corpus legislativo e regolamentare che le dà i mezzi per concentrare le sue attività sui casi aventi una reale incidenza sul mercato comune e che alleggerisce i vincoli amministrativi gravanti sulle imprese, garantendo nel contempo la certezza giuridica e rafforzando la trasparenza.

Un primo aspetto della modernizzazione del controllo sugli aiuti di Stato è stato introdotto dal Regolamento n. 994/98 del 7 maggio 1998, che consente alla Commissione di adottare Regolamenti di esenzione per categorie di aiuti di Stato compatibili con il Trattato, se soddisfano certe condizioni, ed esentarle, quindi, dall'obbligo di notifica e dall'approvazione della Commissione.

Il 28 luglio 1999 la Commissione ha adottato tre progetti di Regolamenti di esenzione per categoria riguardanti gli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese, gli aiuti destinati alla formazione e la regola *de minimis*. I Regolamenti stabiliscono regole chiare, conformi a quanto definito negli orientamenti e nei quadri comuni esistenti in materia di aiuti di Stato.

Il principale obiettivo della Commissione è di liberare risorse impegnate nell'esame dei numerosi casi comuni, la cui compatibilità con le regole comunitarie non pone abitualmente problemi. Crescerà l'efficienza dei servizi della Commissione, i quali potranno meglio concentrarsi sui casi importanti. Gli Stati membri avranno maggiori responsabilità nell'applicazione delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato e le imprese beneficeranno della semplificazione amministrativa e dell'accresciuta trasparenza.

Inoltre, 16 aprile 1999 è entrato in vigore il Regolamento di procedura⁶ recante modalità di applicazione dell'articolo 88. Da un lato, esso esplicita e codifica le pratiche precedenti e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ad esempio riguardo al termine per l'adozione delle decisioni da parte della Commissione, alla definizione di aiuti esistenti o nuovi, agli aiuti attuati in modo

⁶ Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 88 del Trattato, GU L 83 del 27.03.1999.

abusivo, agli aiuti individuali o regimi di aiuto ed ai diritti delle parti interessate. Ne deriverà una migliore comprensione delle regole in materia di aiuti di Stato. D'altro lato, il Regolamento di procedura rafforza il controllo degli aiuti, fornendo alla Commissione i mezzi necessari per intraprendere azioni supplementari, in particolare in materia di recupero di aiuti illegali ed incompatibili. Considerando che il recupero degli aiuti incompatibili era spesso ritardato da ricorsi presentati a giurisdizioni nazionali ed europee, il Regolamento di procedura stabilisce che gli Stati membri devono adottare tutte le misure previste dai rispettivi sistemi giuridici, ivi comprese misure provvisorie, per permettere un'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero. Il trattamento applicato per il rimborso degli aiuti incompatibili dovrebbe così essere simile per tutte le imprese degli Stati membri.

Infine il Regolamento di procedura è orientato a favorire un'accelerazione delle procedure, ad esempio fissando un termine per l'adozione della decisione finale in seguito all'inizio della procedura di notifica (cfr par. 6.3), nonché un quadro rigoroso per le domande di informazioni supplementari da parte della Commissione e per le risposte inviate dagli Stati membri per l'esame del caso.

6.5 Gli aiuti di Stato nel settore agricolo

Fino ad ora il controllo degli aiuti di Stato nel settore agricolo è stato assicurato attraverso strumenti diversi, tra cui Regolamenti, direttive, decisioni del Consiglio e della Commissione, discipline specifiche e prassi mai pubblicate ufficialmente.

La necessità di fornire un chiaro riferimento per la pratica della Commissione riguardo ai diversi tipi di aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato comune, nonché l'entrata in vigore del Regolamento CE 1257/1999 del Consiglio hanno stimolato l'iniziativa volta a rivedere, aggiornare e consolidare le regole seguite dalla Commissione nel valutare le proposte degli Stati membri di concessione di aiuti di Stato al settore agricolo e nell'applicare le esenzioni di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del Trattato CE.

In particolare, il Regolamento 1257/99, agli articoli 51 e 52 contiene disposizioni specifiche in materia di aiuti di Stato: l'articolo 51 prevede espressamente l'applicazione degli articoli 87, 88 e 89 agli aiuti concessi dagli Stati membri a misure di sostegno dello sviluppo rurale, definendo inoltre i criteri secondo i quali alcuni tipi di aiuto risultano essere vietati.

In riferimento agli investimenti nelle aziende agricole, sono vietati gli aiuti che superano le percentuali del 40% delle spese ammissibili o del 50% nelle zone svantaggiate. Tale limite può, tuttavia, essere superato nel caso di:

- investimenti realizzati prevalentemente nell'interesse pubblico in relazione alla conservazione del patrimonio rurale o al trasferimento di fabbricati aziendali;
- investimenti in materia di tutela e miglioramento dell'ambiente;
- investimenti intesi a migliorare le condizioni di igiene e benessere degli animali.

Sempre a norma dell'articolo 51, sono infine vietati gli aiuti di Stato concessi agli agricoltori per compensare gli svantaggi naturali nelle regioni svantaggiate, nonché gli aiuti a favore degli agricoltori in compenso di impegni agroambientali che non soddisfano le condizioni di cui al medesimo Regolamento.

L'articolo 52, in virtù dell'articolo 36 del Trattato - in cui è stabilito che le disposizioni relative alle regole di concorrenza sono applicabili all'agricoltura soltanto nella misura determinata dal Con-

siglio - prevede che gli aiuti di Stato destinati a fornire finanziamenti supplementari a favore di misure di sviluppo rurale che beneficino del sostegno comunitario siano notificati dagli Stati membri ed approvati dalla Commissione secondo le disposizioni previste dal Regolamento stesso, evitando così di applicare le disposizioni dell'articolo 88, paragrafo 3 (relative all'obbligo di notifica). Ciò implica che tali aiuti supplementari possono essere approvati non tramite una notifica separata, ma all'interno dei Piani di Sviluppo Rurale, congiuntamente agli altri aiuti cofinanziati dall'Unione europea. Si tratta di un indubbio passo avanti nella direzione di una maggiore semplificazione procedurale.

I nuovi orientamenti costituiscono, quindi, un aggiornamento delle regole precedentemente applicate, rielaborate in modo tale da tenere conto delle modifiche introdotte con i nuovi Regolamenti relativi alle organizzazioni comuni di mercato (OCM) ed allo sviluppo rurale (Regolamento 1257/99). Nel fornire un nuovo quadro chiaro per i vari tipi di aiuto di Stato consentiti, gli orientamenti tengono conto, da un lato, dei nuovi sviluppi della politica agricola e, dall'altro, della necessità di proteggere l'ambiente ed il patrimonio di tradizioni esistenti nelle aree rurali.

Gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato sono divenuti ufficiali, a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee n. C28 del 1° febbraio 2000. Essi rappresenteranno la guida per valutare, nei prossimi anni, la compatibilità degli interventi nazionali con quelli comunitari.

Il principio fondamentale dei nuovi orientamenti è che qualsiasi aiuto di Stato per il settore agricolo deve essere compatibile con la politica agricola comune, compresa quella di sviluppo rurale e con gli obblighi internazionali della Comunità. Inoltre, conformemente ai principi sanciti dalla Corte di Giustizia, gli aiuti di Stato devono apportare un contributo reale allo sviluppo di talune specifiche attività economiche o di talune regioni. Gli aiuti di Stato intesi meramente a migliorare la situazione finanziaria dei produttori, senza alcuna contropartita da parte del beneficiario, non possono in alcun caso essere considerati compatibili con il Trattato CE.

La Commissione Europea, a parte alcune rare eccezioni, considera dunque incompatibili con il mercato comune gli aiuti al funzionamento, cioè quelli diretti semplicemente a migliorare la situazione finanziaria dei produttori, senza contribuire in alcun modo allo sviluppo del settore e, in particolare, quelli concessi sulla base del prezzo, della quantità, dell'unità di produzione. Sono esclusi anche gli aiuti a favore di lavori già iniziati o intrapresi prima che la domanda di aiuto sia stata presentata per l'approvazione a Bruxelles. Un aiuto concesso con effetto retroattivo per attività già intraprese dal beneficiario non contiene la necessaria componente di incentivo ed è pertanto considerato un aiuto al funzionamento. Il documento comunitario impone agli Stati membri di tenere conto, nelle notifiche degli aiuti di Stato, delle questioni ambientali, anche quando i regimi di aiuto non riguardano in materia specifica il settore ambientale. Sarà necessario, infatti, fornire, per ciascun regime di aiuto proposto, le valutazioni sull'impatto ambientale che le azioni stesse possono provocare al fine di non violare nessuna norma in materia di tutela ambientale.

Alla luce di questi principi generali, gli orientamenti illustrano, quindi, le principali categorie di aiuti che la Commissione può accettare e le condizioni applicate per la concessione dell'aiuto, che possono essere sintetizzate come segue:

Aiuti agli investimenti nelle aziende agricole

I principi generali che dovranno essere perseguiti nella valutazione degli aiuti di Stato per gli investimenti nelle aziende agricole saranno finalizzati a garantire che gli aiuti non producano un aumento

delle produzioni che non trovano sbocchi normali sul mercato. Inoltre, occorre che gli aiuti contribuiscano prioritariamente alla riduzione dei costi di produzione e consentano di migliorare e riconvertire la produzione, incrementando la qualità. Gli aiuti non dovranno superare il 40% dell'investimento e potranno arrivare al 50% nelle zone svantaggiate. Si possono consentire tassi più elevati per gli investimenti connessi alla conservazione dei paesaggi tradizionali, al trasferimento di fabbricati agricoli nell'interesse pubblico o a migliorie in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali. Fra le spese che possono essere oggetto di finanziamento statale, vi sono quelle per le costruzioni, l'acquisizione o il miglioramento di beni immobili, l'acquisto di nuove macchine ed attrezzature, compresi i programmi informatici, le spese generali come onorari per professionisti e consulenti nella misura del 12% e l'acquisto di terreni. L'acquisto di quote di produzione previste dalla regolamentazione comunitaria non può essere oggetto di aiuti di Stato, così come non è possibile ammettere al regime di aiuti investimenti complessivi superiori ai limiti fissati dalla regolamentazione comunitaria in materia di sviluppo rurale.

Aiuti agli investimenti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli

È prevista la possibilità di concedere aiuti di Stato alle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Gli obiettivi dell'intervento, i criteri per usufruire del sostegno pubblico e le spese ammissibili sono i medesimi del Reg. 1257/99. In particolare, gli aiuti sono normalmente consentiti a tassi che arrivano fino al 40% o 50% nelle zone dell'obiettivo 1, a condizione che sia provata l'esistenza di normali sbocchi di mercato per i prodotti interessati. Nel caso di aiuti concessi nell'ambito di un regime di aiuto regionale già approvato dalla Commissione, in conformità agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, gli aiuti possono essere autorizzati fino all'intensità stabilita nell'ambito di detto regime.

Gli aiuti ad investimenti con spese ammissibili superiori a 25 milioni di euro e gli aiuti di importo effettivo superiore a 12 milioni di euro vengono notificati alla Commissione singolarmente.

Aiuti a favore di impegni nel settore agroambientale assunti dagli agricoltori e altri aiuti in materia ambientale

Gli obiettivi dell'intervento e i criteri per usufruire del sostegno pubblico sono i medesimi del Reg. 1257/99. Possono tuttavia essere accordati aiuti supplementari che superano gli importi fissati a norma dell'art. 24, par 2⁷, purché si dimostri che la misura soddisfa tutte le condizioni stabilite nel Regolamento stesso e nei Regolamenti di applicazione.

Aiuti volti a compensare gli svantaggi naturali nelle regioni svantaggiate

È prevista la possibilità di concedere aiuti di Stato a beneficio degli agricoltori. Gli obiettivi dell'intervento e i criteri per usufruire del sostegno pubblico sono i medesimi del Reg. 1257/99. La Commissione esaminerà caso per caso le proposte di concessione di aiuti di Stato a favore di tali zone tenendo conto dei principi relativi alla concessione di contributi comunitari fissati nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale.

Aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori

Globalmente, la sovvenzione concessa ai sensi del Reg. 1257/99 e quella erogata sotto forma

⁷ Art. 24: "I premi concessi agli agricoltori sulla base degli impegni volontariamente assunti per un periodo minimo di 5 anni, sono fissati in un massimo di 600 euro per ettaro per le colture annuali, 900 euro per ettaro per le colture perenni specializzate e 450 euro per ettaro per altri usi della terra".

di aiuti di Stato non possono, di norma, superare il massimale di 25.000 euro.

In casi eccezionali, tuttavia, la Commissione autorizza aiuti supplementari che possono superare tali limiti, qualora ciò sia giustificato dai costi estremamente elevati di insediamento nella Regione interessata.

Aiuti al prepensionamento, alla cessazione dell'attività agricola o alla riduzione delle capacità di produzione, trasformazione e commercializzazione

Gli obiettivi dell'intervento e i criteri per usufruire del sostegno pubblico sono i medesimi del Reg. 1257/99. Pertanto, la Commissione autorizza aiuti di Stato per questo tipo di misura, purché sia soddisfatta la condizione della cessazione permanente e definitiva delle attività agricole a fini commerciali.

Aiuti a titolo di indennizzo dei danni causati alla produzione agricola o ai mezzi di produzione agricola da calamità naturali o da altri eventi eccezionali, da avverse condizioni atmosferiche o insorgenza di epizootie o fitopatie e gli aiuti intesi ad incoraggiare la copertura assicurativa contro tali rischi

Per quanto riguarda gli aiuti destinati ad ovviare i danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali, viene confermato che la percentuale di aiuto può arrivare fino al 100% del danno subito, al netto degli indennizzi corrisposti dalle compagnie di assicurazione. Viene inoltre confermata la prassi seguita fino ad oggi secondo la quale è stata data sempre un'interpretazione restrittiva al concetto di eccezionalità. Saranno considerate calamità naturali i terremoti, le valanghe, le frane, le inondazioni ed eventi eccezionali, la guerra, i disordini interni e gli scioperi ed i gravi incidenti nucleari o industriali con perdite estese. Il documento precisa poi che calamità naturali, come gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità o l'insorgere di epizootie non possono essere considerate calamità naturali. Tuttavia, la Commissione ha già accettato e continuerà ad accettare che tali fenomeni siano considerati calamità naturali, allorché il danno raggiunge la soglia del 20% e del 30% della produzione normale, a seconda che si tratti di zone svantaggiate o meno. Il calcolo della perdita deve essere fatto attraverso il raffronto tra la produzione lorda della coltura danneggiata nell'anno in questione e quella corrispondente alla media degli ultimi tre anni.

Aiuti intesi a promuovere la produzione e la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, le prestazioni di assistenza tecnica nel settore agricolo ed il miglioramento della qualità genetica del bestiame

La Commissione considera con favore gli aiuti destinati a coprire il costo delle misure relative ai controlli di qualità, concedendo importi fino al 100% per i controlli obbligatori e al 70% per quelli facoltativi. Tuttavia, l'importo globale degli aiuti concessi non può superare i 100.000 euro per beneficiario per un periodo di tre anni oppure, nel caso di aiuti erogati ad imprese che rientrano nella definizione della Commissione di piccole e medie imprese, il 50% dei costi ammissibili (tra le due possibilità viene concesso l'aiuto di entità superiore).

Inoltre, rientrano nel campo di applicazione del documento le seguenti categorie di aiuti:

- aiuti a favore delle associazioni di produttori;
- aiuti per la ricomposizione fondiaria;
- aiuti per le regioni ultraperiferiche e per le isole dell'Egeo.

La norma comunitaria elenca una serie di prodotti, per i quali non esiste un'organizzazione comune di mercato, che può quindi beneficiare di aiuti di Stato, ai quali la Commissione non può

opporsi, ma per i quali può però formulare proprie osservazioni, a cui dovranno attenersi gli Stati membri. I prodotti cosiddetti “liberi” sono le patate, la carne equina, il miele, il caffè, l'alcol di origine agricola, gli aceti derivati da alcool ed il sughero.

Gli aiuti individuali già concessi agli agricoltori nel quadro dei regimi d'aiuto in essere non saranno interessati da queste modifiche. Gli orientamenti riguarderanno tutti i nuovi aiuti di Stato istituiti dopo il 1° gennaio 2000 e agli Stati membri sarà concesso un anno per adeguare i regimi d'aiuto esistenti alla nuova normativa.

Le nuove regole comunitarie si applicheranno a tutti gli aiuti di Stato, comprese le misure di aiuto finanziate mediante tasse parafiscali, concesse per attività di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli di cui all'allegato I del Trattato. Saranno invece esclusi dal campo di applicazione degli orientamenti gli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura⁸ e gli aiuti al settore forestale, compresi quelli per il rimboschimento, a favore del quale la Commissione europea si è impegnata a emanare nuove regole entro breve tempo.

⁸ *Gli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura sono esaminati nel quadro delle linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore stesso (GU C 100 del 27.03.1997, pag. 12) e del Regolamento (CE) n. 2468/98 del Consiglio (GU L 312 del 20.11.1998, pag. 19).*

PARTE SECONDA

UN BILANCIO DELLA PROGRAMMAZIONE 1994-99

CAPITOLO 1

I PROGRAMMI NELLE REGIONI DELL'OBBIETTIVO 1

1.1 Introduzione

Le Regioni italiane interessate dall'obiettivo 1 nel periodo 1994-99 sono state Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e Abruzzo (quest'ultimo fino al 31 dicembre 1996). La programmazione degli interventi per queste Regioni prevede un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) approvato dalla Commissione Europea nel luglio 1994, sulla base di un Piano di Sviluppo presentato dalle autorità italiane nell'ottobre 1993.

Il QCS è articolato nei seguenti Assi prioritari di intervento: 1. Comunicazioni; 2. Industria, artigianato, servizi e imprese; 3. Turismo; 4. Diversificazione e valorizzazione risorse agricole e sviluppo rurale; 5. Pesca; 6. Infrastrutture di supporto alle attività economiche; 7. Valorizzazione delle risorse umane; 8. Assistenza, pubblicità, monitoraggio.

L'Asse 4 - *Diversificazione e valorizzazione delle risorse agricole e dello sviluppo rurale* - prevede al suo interno tutti gli interventi, cofinanziati dal FEOGA Orientamento, a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Gli obiettivi prioritari sono favorire l'aumento di competitività del settore agricolo e migliorare i redditi sia degli operatori agricoli che della popolazione residente nelle aree rurali. Questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso gli obiettivi specifici dei cinque sotto-assi in cui l'asse "agricolo" è a sua volta articolato:

- il sotto-asse 4.1 - *Risorse agricole e infrastrutture di supporto* mira, attraverso interventi di infrastrutturazione rurale e di valorizzazione della produzione agricola, alla riduzione dei costi di produzione aziendale, alla promozione di prodotti di qualità, alla creazione di sistemi integrati di produzione e alla realizzazione di infrastrutture di supporto;
- il sotto-asse 4.2 - *Sviluppo rurale* ha come obiettivo specifico la diversificazione delle fonti di reddito, anche attraverso la valorizzazione delle risorse naturali e delle attività non agricole, con interventi a carattere aziendale e sul tessuto economico e sociale dei territori rurali;
- sotto-asse 4.3 - *Servizi di sviluppo in agricoltura e divulgazione*, diretto al miglioramento dei servizi di sviluppo agricoli, alla ricerca e alla divulgazione;
- sotto-asse 4.4 - *Obiettivo 5a*, al cui interno sono previste quelle tipologie di intervento finalizzate all'ammodernamento strutturale delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e silvicoli¹, che favoriscono il miglioramento dell'efficienza dell'apparato produttivo e della qualità della produzione;
- sotto-asse 4.5 - *Misure in corso*, che mira a concludere le azioni intraprese prima dell'entrata in vigore del Reg. 2082/93.

Sulla base degli obiettivi e degli Assi prioritari previsti nel QCS, ciascuna amministrazione centrale e regionale ha dovuto effettuare, secondo il proprio livello di competenza, la stesura dei documenti di programmazione: rispettivamente i Programmi Operativi Multiregionali (POM) e i Programmi Operativi regionali plurifondo (POP) o monofondo. Oltre a questi strumenti di programmazione, è possibile attivare altre due forme di intervento: le Sovvenzioni Globali (SG) e i Grandi Progetti (GP), che, tuttavia, hanno avuto, in ambito FEOGA, una utilizzazione molto limitata.

¹ Reg. 950/97 (ex Reg. 2328/90), Reg. 951/97 (ex Reg. 866/91) e Reg. 867/91.

In Italia, per quanto riguarda la programmazione in materia di agricoltura e sviluppo rurale sono stati approvati 3 POM, gestiti dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MiPAF), 6 POP regionali in cui gli interventi cofinanziati dal FEOGA Orientamento sono integrati con quelli cofinanziati dagli altri Fondi Strutturali (FESR, FSE, SFOP), 2 PO monofondo FEOGA in Abruzzo e in Calabria e una SG "Zootecnia" in Campania. Il FEOGA Orientamento interviene, inoltre, nel cofinanziamento del POM "Patti territoriali" gestito dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica.

1.2 Lo stato di attuazione del QCS

Il problema tempo è connaturato al modello di programmazione sulla base del quale vengono gestite le risorse finanziarie messe a disposizione attraverso i Fondi Strutturali dell'Unione Europea. Infatti, l'esistenza di una scadenza temporale, entro la quale le risorse finanziarie non utilizzate non possono essere più spese, pone le amministrazioni responsabili di fronte all'esigenza di essere efficienti nella programmazione e nella gestione di tali risorse. Ovviamente, è anche necessario avere a disposizione tempo per l'allocazione delle risorse e per la realizzazione degli interventi.

Quest'ultimo aspetto è uno degli elementi che ha caratterizzato la prima fase del periodo di programmazione 1994-1999 del nostro Paese. Alla stregua del QCS, per la cui approvazione sono passati circa 10 mesi, anche la fase di presentazione e approvazione dei diversi programmi è stata lunga e impegnativa e ha portato a ritardare in molti casi l'operatività dei programmi stessi. Si consideri, infatti, che nessun programma operativo regionale è stato approvato prima di maggio 1995 e che i tempi di approvazione dei programmi multiregionali sono stati ancora più lunghi.

Le cause di tale ritardo possono essere riconducibili a diversi fattori. Innanzitutto, un primo aspetto da evidenziare è quello del mancato sfruttamento, da parte del nostro Paese, della possibilità di notificare i diversi programmi alla Commissione Europea, contestualmente alla presentazione del Piano di sviluppo, poi adottato dalla Commissione nel QCS. In secondo luogo, una volta presentati, i programmi hanno richiesto una lunga fase negoziale prima di essere approvati, a causa fondamentalmente della qualità dei documenti presentati; ciò ha comportato la necessità di effettuare numerose integrazioni e modifiche rispetto alle versioni originariamente presentate. La situazione è stata resa ancora più complicata dall'elevato numero di programmi di cui il nostro Paese ha richiesto l'approvazione, sia a livello multiregionale che regionale. Si consideri, infatti, che alla fine del periodo di programmazione risultano approvati 20 programmi regionali (PO e SG) e 31 programmi settoriali multiregionali (POM, SG, GP).

Ovviamente, le cause del ritardo non vanno ricercate solo a livello nazionale, ma vanno in parte ricondotte anche ai problemi incontrati con la Commissione Europea. I problemi maggiori che sono emersi possono essere ricondotti, da un lato, alle difficoltà incontrate dalla struttura organizzativa, che ha dovuto seguire l'approvazione di un così vasto numero di programmi, e, dall'altro, all'approvazione di alcune tipologie di aiuto, per le quali, nella fase normativa, non era stata data una chiara e univoca definizione sulla loro ammissibilità.

Una volta approvati i programmi, il problema tempo è diventato un problema "interno" e le diverse amministrazioni si sono dovute confrontare con la necessità di impegnare e spendere tutte le risorse a disposizione entro i termini stabiliti dalla normativa comunitaria, garantendo nel contempo la trasparenza delle procedure di selezione e la qualità degli interventi finanziati.

Dopo una prima fase in cui tutti i programmi hanno stentato a raggiungere la piena operatività, a causa della mancanza della delibera CIPE di assegnazione della quota nazionale e dei meccanismi

di recepimento interno², le diverse amministrazioni hanno dato avvio ai programmi mettendo in atto le procedure di selezione dei beneficiari. Tuttavia già alla fine del 1996, la maggior parte dei programmi presentava un notevole ritardo, sia per quanto riguarda l'avanzamento nella spesa e la realizzazione degli interventi, sia per le procedure di selezione, in molti casi non ancora avviate.

Per recuperare, quindi, i ritardi accumulati nella fase di preparazione, approvazione e avvio dei programmi è stato necessario intraprendere, nel corso del periodo di attuazione restante, una serie di azioni "correttive" che consentissero di evitare una perdita di risorse finanziarie al nostro Paese. Una delle prime e più importanti di queste azioni è stato l'accordo preso, nel gennaio 1997, tra Wulf-Mathies, Commissario europeo per le Politiche Regionali e la Coesione, e l'allora Ministro del Tesoro Ciampi.

Nell'accordo il governo italiano si è impegnato a far osservare alle diverse amministrazioni responsabili dell'attuazione e della gestione dei programmi il raggiungimento di una serie di soglie nell'attività di spesa e, nel contempo, ad intraprendere una serie di azioni che agevolassero tale attività. In particolare, l'accordo prevedeva che alla fine del 1997 i programmi dovessero superare il 38% nella quota di pagamenti effettuati rispetto al costo totale dei programmi. Tale soglia doveva poi superare, per la fine del 1998, il 55%, mentre alla fine del 1999 era necessario assumere il 100% degli impegni e superare la soglia del 70-75% nei pagamenti. Nel rispetto degli accordi presi è stata anche avviata una serie di iniziative sul fronte dello snellimento delle procedure amministrative (come, ad esempio, il Decreto "sblocca cantieri" e la legge Bassanini), che hanno immediatamente contribuito all'accelerazione dell'attività di spesa della maggior parte delle amministrazioni.

Sulla base del livello di avanzamento nella spesa raggiunto dai diversi programmi nel ciclo di programmazione e della distanza dalle soglie suddette, nell'ambito del Comitato di sorveglianza del QCS sono state assunte diverse decisioni di rimodulazione e riprogrammazione dei programmi. In particolare, nell'aprile 1998 è stato fissato un meccanismo di riprogrammazione automatica per quei programmi che al 30 ottobre 1998 non avessero raggiunto un livello di spesa almeno pari al 40%³, salvaguardando tuttavia gli impegni giuridicamente vincolanti⁴ già assunti dalle diverse amministrazioni.

Proprio quest'ultima circostanza non ha permesso di massimizzare la redistribuzione delle risorse in sede di riprogrammazione, avvenuta a marzo 1999 sulla base dell'avanzamento finanziario al 31 dicembre 1998, in quanto alcuni POM e le Sovvenzioni globali, pur presentando un notevole ritardo attuativo, avevano però impegnato tutte le risorse a loro disposizione.

Nel complesso, le risorse riprogrammate sono state pari a circa 68 milioni di euro. Per quanto riguarda la riallocazione delle risorse FEOGA si è assistito a uno spostamento di risorse dal PO plurifondo della Puglia e dal POM *Servizi per la valorizzazione commerciale delle produzioni tipiche del Mezzogiorno*, che presentavano ritardi preoccupanti nell'utilizzo delle proprie risorse, verso la parte "agricola" di alcuni PO regionali, che presentavano un adeguato parco progetti da finanziare, e in particolare la Basilicata (17,5 Meuro), la Campania (3,5 Meuro) e il Molise (2,3 Meuro). Que-

2 Per un'analisi approfondita dei meccanismi di recepimento nelle diverse amministrazioni responsabili dell'attuazione dei programmi si veda Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici, INEA, ISFOL, Quadro di Comunitario di Sostegno 1994-99. Valutazione di medio termine, dattiloscritto, luglio 1997.

3 Il meccanismo prevedeva che l'entità della riduzione sarebbe stata determinata calcolando la differenza tra il livello di spesa da conseguire (40%) e quello effettivamente raggiunto dal programma.

4 La definizione di impegno giuridicamente vincolante è riportata nella decisione della Commissione 1035/6 del 23/4/1997.

sti programmi hanno usufruito anche di parte dei tagli provenienti dalla riprogrammazione dello SFOP. Nel luglio '99 è stata poi effettuata una nuova riprogrammazione che ha ridotto di altri 6,7 Meuro la dotazione del POM suddetto, potenziando ulteriormente le dotazioni di Campania (3,7 Meuro) e Basilicata (3 Meuro) in considerazione “delle potenzialità manifestate nel settore e dei significativi miglioramenti in termini di capacità organizzativa”.

In tale occasione, oltre al livello minimo di spesa, è stata verificata anche la scelta del valutatore indipendente e dell'autorità ambientale. I programmi dove questi soggetti non erano stati ancora individuati non sono stati oggetto di allocazioni aggiuntive di risorse.

Ovviamente, non tutte le azioni intraprese hanno penalizzato quei programmi con maggiori difficoltà di attuazione, in quanto alcune soluzioni hanno anche consentito il superamento di alcuni nodi critici.

Ad esempio, uno dei problemi più frequenti incontrati dalle amministrazioni per il raggiungimento di un adeguato livello di spesa è stato quello della mortalità dei progetti per i quali erano già stati assunti impegni giuridicamente vincolanti. Tale fenomeno, oltre a rallentare l'attività di spesa, crea ulteriori problemi se si verifica dopo la scadenza dei termini ultimo per l'assunzione degli impegni finanziari (31/12/99); infatti, dopo quella data, non è più possibile sostituire questi progetti con altri interventi aventi tutte le caratteristiche necessarie per la loro ammissibilità. Per superare entrambi questi problemi, in molte amministrazioni si è diffusa la pratica dell'*overbooking*. Questa circostanza è stata favorita dalla possibilità, concessa con delibere CIPE del 16/10/97 e del 26/2/98, di prevedere una copertura finanziaria con risorse nazionali al fine di costituire una *riserva di progetti*, con impegni assunti entro la data limite del 31/12/99, a cui poter attingere per sostituire tutti quei progetti che vengono meno dopo la predetta scadenza.

Il merito di tutta questa serie di azioni sopra descritte è sicuramente da ascrivere alle autorità che le hanno intraprese, ma vanno segnalati alcuni fattori che ne hanno permesso la realizzazione e garantito il maggiore successo. In primo luogo, il ruolo svolto dal partenariato all'interno del Comitato di sorveglianza del QCS, ma anche di quelli attivati nell'ambito dei diversi programmi. Infatti, le *partnership* avviate tra Commissione⁵, autorità di gestione, amministrazioni centrali e amministrazioni regionali, nonché con le parti economiche e sociali hanno permesso non solo di poter intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a migliorare l'attuazione dei programmi, ma hanno anche rappresentato un'importante occasione di dialogo, consentendo la maggiore condivisione delle scelte da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Il secondo elemento, che ha favorito la possibilità di intraprendere le iniziative sopra descritte e che merita di essere evidenziato, è quello della disponibilità di informazioni prodotte dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato⁶ (SIRGS), derivanti dal monitoraggio degli interventi realizzato dalle diverse amministrazioni responsabili dei programmi. Il sistema prevede la raccolta delle informazioni di monitoraggio finanziario e fisico. Mentre il monitoraggio fisico ha stentato a decollare, quello finanziario, una volta entrato a regime, è stato in grado di fornire con regolarità tutte le informazioni, a livello di programma, Fondo e misura, necessarie per valutare l'a-

⁵ *Nel nuovo periodo di programmazione 2000-2006 la Commissione Europea parteciperà alle riunioni dei Comitati di sorveglianza con solo voto consultivo. Il diritto di voto nell'adozione delle decisioni del CdS spetta solo ai rappresentanti dello Stato membro che intervengono nel finanziamento dell'intervento (art.34, Reg. 1260/99).*

⁶ *Le informazioni raccolte nel SIRGS sono gestite dall'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). Il SIRGS è funzionante anche per la raccolta delle informazioni derivanti dai programmi attuati al di fuori dell'obiettivo 1 (DocUP obiettivo 5b e obiettivo 2, attuazione interventi a titolo del Reg. 950/97, Programmi operativi 951 e 867, Iniziative Comunitarie).*

vanzamento finanziario dei programmi ed effettuare le previsioni di spesa e le ipotesi di rientro, guidando di fatto le diverse rimodulazioni e riprogrammazioni adottate, che hanno permesso un maggior livello di efficienza finanziaria.

Le difficoltà incontrate nell'implementazione del monitoraggio fisico hanno sicuramente limitato le potenziali indicazioni che il sistema era in grado di fornire anche in termini di realizzazioni concrete degli interventi. Proprio alla luce di tali difficoltà, è in corso la ridefinizione del sistema di monitoraggio per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006. Due saranno le principali novità di tale sistema rispetto all'impostazione del 1994-99: la rilevazione delle informazioni a livello di progetto e le caratteristiche delle informazioni raccolte, che saranno finalizzate a verificare anche l'avanzamento procedurale, oltre a quello finanziario e fisico.

Infine, anche la valutazione intermedia può essere considerata uno degli elementi che, al pari del monitoraggio, ha contribuito positivamente alla programmazione in corso. Infatti, pur essendo stata avviata spesso con ritardo, è stata di supporto sia alle attività di gestione delle diverse amministrazioni responsabili che a quelle dei Comitati di sorveglianza, segnalando in molti casi elementi di criticità nell'attuazione dei programmi, individuandone le cause e, talvolta, proponendo possibili soluzioni correttive.

1.3 Lo stato di attuazione dell'Asse prioritario 4

L'analisi dello stato di attuazione finanziaria dei diversi programmi adottati nell'ambito del QCS si basa fondamentalmente sulla capacità di impegno, data dal rapporto tra impegni assunti da ciascuna amministrazione e costo totale programmato, e sulla capacità di spesa, data dal rapporto tra pagamenti effettuati e costo totale programmato.

Al 31/12/99, ultima data per la quale sono disponibili i dati finanziari, la capacità di impegno registrata nell'ambito dell'intero QCS è pari al 108,4%, mentre la capacità di spesa si è attestata intorno al 63,1%. Come si può osservare, l'attuazione degli interventi cofinanziati dal FEOGA mostra, in entrambi gli indicatori (rispettivamente 101% e 52%), valori inferiori alla media del QCS e agli interventi finanziati con gli altri due fondi (tabella 1.1).

In particolare, il FESR mostra le *performance* migliori con oltre il 110% di capacità di impegno e il 66% di capacità di spesa, mentre il FSE fa registrare valori leggermente più contenuti e pari al 103% e al 57%.

Tab. 1.1 - Obiettivo 1. Efficienza attuativa del QCS e dell'Asse prioritario 4 al 31.12.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			valori %		
FESR	22.956.284,7	25.449.261,2	15.188.136,0	110,86	66,16	59,68
FSE	3.785.096,5	3.914.526,0	2.168.671,9	103,42	57,30	55,40
FEOGA	4.441.659,4	4.501.189,7	2.317.674,7	101,34	52,18	51,49
- POM	342.345,0	342.047,0	170.258,2	99,91	49,73	49,78
- PO regionali*	4.062.512,4	4.122.427,7	2.147.106,6	101,47	52,85	52,08
- POM Patti territoriali	36.802,0	36.715,0	310,0	99,76	0,84	0,84
SFOP	439.222,0	591.510,6	246.716,1	134,67	56,17	41,71
TOTALE	31.622.262,6	34.456.487,6	19.921.198,8	108,96	63,00	57,82

* Dati provvisori.

Fonte: SIRGS.

1.4 Lo stato di attuazione dei programmi operativi regionali

Al 31/12/99, termine ultimo per l'assunzione degli impegni, la capacità di impegno delle risorse FEOGA all'interno dei PO regionali ha superato, in media, il 100%, frutto ovviamente della possibilità concessa alle regioni di effettuare l'*overbooking* (tabella 1.2).

I valori più elevati nella capacità di impegno sono stati fatti registrare dalla Basilicata e dalla Calabria (rispettivamente 129,9% e 113,9%), malgrado l'incremento delle risorse a loro disposizione, derivanti dalle ultime riprogrammazioni effettuate.

Va segnalato, in negativo, il livello di avanzamento della Sicilia (73,2%), valore che, se confermato, potrebbe rappresentare per la regione una perdita netta di risorse⁷. Il fatto che la Puglia abbia raggiunto solo il 98,9% dipende dalla capacità di impegno particolarmente bassa in un'area di miglioramento e cura dei boschi, mentre per le misure dove la mortalità dei progetti è più frequente, la Regione ha adottato la possibilità di effettuare l'*overbooking*, prevedendo anche la possibilità di scorrere le graduatorie dei progetti approvati nel caso di economie e revoche⁸.

Il risultato conseguito, in particolare, dalla Basilicata non può essere semplicemente ricondotto alle scelte di natura politico-organizzativa fatte dall'amministrazione regionale, ma anche ad un certo dinamismo del tessuto socio-economico lucano. Infatti, l'*overbooking* è praticabile solo dove esiste una domanda di aiuto in eccesso rispetto alle disponibilità di risorse. Questo ragionamento può essere ovviamente esteso, in misura minore, a tutte le regioni dove gli impegni sono superiori alle disponibilità totali, anche se va osservato che spesso tale situazione è limitata solo ad alcune tipologie di misure.

Per quanto riguarda la capacità di spesa, si deve ancora registrare il ritardo della parte FEOGA dei programmi, rispetto alla soglia fissata dall'accordo tra Ciampi e Wulf-Mathies per la fine del 1999 (70-75%). I PO regionali, infatti, hanno fatto registrare, in media, una capacità di spesa pari al 53,7%. Va, tuttavia, ricordato che dal 31/12/99 le amministrazioni hanno a disposizione altri due anni di tempo per portare a termine i pagamenti.

Analizzando le singole situazioni regionali, ad eccezione dell'Abruzzo, il cui programma si è concluso nel 1997 e per il quale i pagamenti devono essere effettuati entro la fine del 2000, il risultato migliore è, anche in questo caso, quello fatto registrare dalla Basilicata (67,6%). Tale risultato va letto ancora più positivamente se si considera che le disponibilità totali sono aumentate considerevolmente solo nel corso del 1999. Altrettanto positivi sono i risultati della Calabria (65%), dove la spesa è stata trainata dalle ottime *performance* delle misure a carattere infrastrutturale e ambientale, e della Sardegna (65%) dove, invece, l'effetto trainante è rappresentato dalla misura che prevede interventi sulle aziende agricole.

La Campania (39,8%) e la Puglia (42,4%) sono le due Regioni con un ritardo maggiore nella capacità di spesa. Tuttavia, va rilevato che l'andamento della spesa in queste Regioni è stato caratterizzato da notevoli progressi rispetto al 31/12/98. In ogni caso, le difficoltà incontrate sono in parte da ricondurre all'elevato numero di domande di contributo presentate nell'ambito degli interventi

⁷ Il dato è aggiornato al 30/9/99.

⁸ Questa possibilità è concessa solo nel caso che la graduatoria sia stata pubblicata sulla GU entro il 31/12/99 e che sia stata data comunicazione ai potenziali beneficiari dell'ammissibilità a finanziamento dei loro progetti e della possibilità di essere recuperati.

a carattere strutturale nelle aziende agricole, che hanno allungato la fase istruttoria e quella di definizione della graduatoria. Inoltre, bisogna evidenziare che la dimensione finanziaria, spesso molto ridotta dei progetti presentati e poi finanziati, ha reso relativamente oneroso per i beneficiari la richiesta delle fidejussioni necessarie per la concessione degli anticipi. Per tale motivo, a differenza di altri settori o di altre Regioni, il saldo della spesa sostenuta sarà possibile e visibile solo dopo il collaudo degli investimenti.

Tab. 1.2 - Obiettivo 1. Efficienza attuativa dei PO regionali - parte FEOGA al 31.12.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			valori %		
PO-FEOGA Abruzzo	189.850,0	191.480,8	136.972,0	100,86	72,15	71,53
POP Basilicata	427.660,0	555.101,3	289.060,1	129,80	67,59	52,07
PO-FEOGA Calabria	508.172,7	579.048,4	330.112,5	113,95	64,96	57,01
POP Campania*	600.913,0	611.982,9	239.499,8	101,84	39,86	39,14
POP Molise	221.488,7	227.730,0	106.475,8	102,82	48,07	46,76
POP Puglia	672.701,0	665.211,9	285.638,2	98,89	42,46	42,94
POP Sardegna	644.014,0	690.127,3	416.742,2	107,16	64,71	60,39
POP Sicilia**	731.243,0	535.296,9	341.738,2	73,20	46,73	63,84
TOTALE PO	3.996.042,4	4.055.979,5	2.146.238,9	101,50	53,71	52,92
SG Zootecnia Campania	66.470,0	66.448,2	867,7	99,97	1,31	1,31
TOTALE	4.062.512,4	4.122.427,7	2.147.106,6	101,47	52,85	52,08

* Dati provvisori.

** Ultimo aggiornamento 30/9/99.

Fonte: SIRGS.

Dal confronto tra la programmazione iniziale e la programmazione al 31/12/99, data oltre la quale non è più possibile modificare i programmi, guardando alle dotazioni complessive di risorse FEOGA di ciascuna Regione, si registra la perdita di risorse di Puglia e Campania, la sostanziale stazionarietà di Sicilia e Sardegna e l'aumento delle altre Regioni. Tali risultati sono ovviamente frutto delle diverse riprogrammazioni e rimodulazioni finanziarie prese nel corso dei sei anni di attuazione e precedentemente esaminate.

Più interessanti appaiono le variazioni che si registrano nelle dotazioni delle diverse tipologie di azioni⁹ previste all'interno dei programmi (tabella 1.3). Infatti, si deve considerare che, al pari di quanto accaduto a livello centrale, l'attività delle amministrazioni e dei Comitati di sorveglianza regionali è stata finalizzata a garantire, a livello di ciascun programma, il massimo utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione. Le azioni intraprese, da una parte, sono state finalizzate allo snellimento delle procedure e alla diffusione delle opportunità dei programmi e, dall'altra, hanno previsto delle riprogrammazioni a livello regionale, con l'obiettivo di dotare di maggiori risorse finanziarie quelle misure per le quali si era verificata un'incapacità di soddisfare la domanda, o comunque un maggiore "tiraggio", prelevandole dalle misure che presentavano maggiori problemi di attuazione.

Come si può osservare, ad eccezione degli interventi per le "Strutture aziendali", tutte le altre tipologie hanno visto ridotta la loro disponibilità iniziale di risorse. Parte di questo risultato è sicu-

⁹ La classificazione in tipologie di azione è basata sulla destinazione economica prevalente e sugli obiettivi degli interventi previsti all'interno dei diversi programmi. Per approfondimenti sul metodo di classificazione utilizzato e sugli interventi previsti all'interno delle tipologie di azione si veda: INEA, (1996), Monitoraggio degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (parte Feoga). Indicatori fisici di realizzazione, dattiloscritto, Roma.

ramente da imputare al fatto che gli interventi a favore delle aziende agricole hanno prassi ormai consolidate, sia per i beneficiari che per le amministrazioni responsabili, in particolare per alcune tipologie di aiuto (aiuti ai giovani e indennità compensativa), che non prevedono procedure istruttorie particolarmente complesse.

Oltre agli aiuti a favore delle aziende agricole, un aumento consistente di risorse si è avuto per interventi a favore delle imprese agroalimentari di trasformazione e commercializzazione. Infatti, in fase di selezione, in diverse Regioni sono risultati ammissibili progetti che eccedevano di gran lunga le disponibilità iniziali, situazione che si rileva comune anche nelle Regioni del Centro-Nord, dove analoghi interventi sono finanziati nell'ambito di Programmi operativi *ad hoc* (cfr. capitolo 3). Tale fenomeno è evidentemente segnale di un settore interessato da un processo di ammodernamento e razionalizzazione delle strutture produttive, anche in funzione della crescente richiesta da parte dei consumatori di qualità e certificazione nei prodotti destinati all'alimentazione. Su questo aspetto, inoltre, il Ministero del Tesoro aveva ipotizzato la possibilità di rendere cofinanziabili alcuni progetti agroindustriali selezionati sulla base delle procedure seguite dalla legge 488/92. Tale ipotesi si è rilevata non percorribile, in quanto bisognava assicurare il rispetto dei criteri di scelta dettati dalla decisione 94/173/CE e assicurare il rispetto dell'art.12 del Reg. 951/97, sulla base del quale deve essere assicurata la partecipazione dei produttori agricoli ai vantaggi economici derivanti dagli investimenti.

Tab. 1.3 - Obiettivo 1. Confronto tra programmazione iniziale e programmazione al 31.12.99

	Costo totale		variazione %
	31.12.99 (000 euro)	iniziale	
Infrastrutture rurali	370.921,4	414.050,0	-10,4
Ambiente e di fesa suolo	206.590,7	208.230,0	-0,8
Servizi allo sviluppo	188.643,2	263.940,0	-28,5
Promozione	58.905,5	104.550,0	-43,7
Diversificazione	213.632,5	248.460,0	-14,0
Strutture aziendali	2.630.027,3	2.051.610,0	28,2
- <i>Riconversione</i>	1.269.599,9	1.066.060,0	19,1
- <i>Reg. 950/97</i>	730.554,1	615.740,0	18,6
- <i>Strutture di trasf. e comm.</i>	629.873,3	437.090,0	44,1
Progetti finalizzati	24.000,0	24.020,0	-0,1
Totale	3.692.720,6	3.314.860,0	11,4
Misure in corso	303.321,8	309.750,0	-2,1
Totale generale	3.996.042,4	3.624.610,0	10,2

Fonte: SIRGS.

Passando ad analizzare l'efficienza attuativa nelle diverse tipologie di azione, si può osservare come la capacità di spesa più elevata sia stata raggiunta, all'interno della tipologia "strutture aziendali", dalla voce relativa all'attuazione degli interventi a favore delle aziende agricole previsti dal Reg. 950/97 (tabella 1.4). Oltre a quanto già commentato a proposito delle prassi consolidate per alcuni di questi interventi, va osservato come, nella maggior parte delle Regioni, dopo una partenza rallentata siano stati finanziati con successo numerosi progetti che prevedono investimenti aziendali. Va poi evidenziato che la maggior parte delle risorse è assorbita dalla tipologia di azione "riconversione", che presenta un ottimo livello di spesa (49%) e prevede il finanziamento di interventi

(prevalentemente investimenti) a favore delle aziende agricole, in parte diversi da quelli previsti dal Reg. 950/97; a differenza di questi ultimi, infatti, i primi sono svincolati dall'obbligo di presentare un piano di miglioramento aziendale.

Un ottimo risultato è stato poi ottenuto dalla tipologia “ambiente e difesa del suolo” (oltre il 66%), anche in considerazione del fatto che tale tipologia di azione ha come propri obiettivi la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturali.

Buona è anche la performance delle “infrastrutture rurali”, di poco inferiore al 50%. Si deve, infatti, considerare che, all'interno di questa tipologia di azione, rientrano molti interventi che per loro natura hanno tempi di realizzazione non brevi, sia per quanto riguarda la fase di presentazione e approvazione dei progetti - si pensi ai tempi necessari per la preparazione di un progetto esecutivo o a quelli per l'ottenimento di particolari autorizzazioni - sia per quanto riguarda la fase di cantiere delle opere da realizzare.

Risultati meno buoni sono stati rilevati, invece, per i “servizi di sviluppo” (43,9%) e gli interventi di “diversificazione” (39,3%). Mentre per i primi si rileva un notevole recupero rispetto alla fine del 1998 (21%), la situazione appare più preoccupante per la diversificazione anche in ragione degli importanti obiettivi (integrazione e diversificazione, appunto, dei redditi) che questa tipologia di azione si propone di raggiungere.

La performance peggiore è quella fatta registrare dalla tipologia “promozione” (con appena il 12%), al cui interno era possibile finanziare anche una serie di interventi per la valorizzazione e la promozione delle produzioni tipiche, quali azioni di marketing o la creazione di marchi¹⁰.

Molte delle difficoltà incontrate dalle ultime tre tipologie descritte sono state spesso ricondotte al carattere innovativo di molte delle azioni previste al loro interno. Tale giustificazione è sicuramente vera per la fase di individuazione dei beneficiari, in quanto è stato necessario “creare la domanda”, non sufficiente, tuttavia, a giustificare il ritardo nella realizzazione dei progetti finanziati.

Tab. 1.4 - Obiettivo 1. Efficienza attuativa dei PO regionali per tipologia di azione - parte FEOGA al 31.12.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			valori %		
Infrastrutture rurali	370.921,4	442.465,0	173.506,8	119,29	46,78	39,21
Ambiente e difesa suolo	206.590,7	188.263,0	137.475,9	91,13	66,55	73,02
Servizi allo sviluppo	188.643,2	150.843,1	82.883,3	79,96	43,94	54,95
Promozione	58.905,5	44.352,3	6.978,6	75,29	11,85	15,73
Diversificazione	213.632,5	236.305,8	83.923,3	110,61	39,28	35,51
Strutture aziendali	2.630.027,3	2.672.144,7	1.353.301,8	101,60	51,46	50,64
- Riconversione	1.269.599,9	1.351.073,4	625.826,0	106,42	49,29	46,32
- Reg. 950/97	730.554,1	737.109,8	488.928,7	100,90	66,93	66,33
- Strutture di trasf. e comm.	629.873,3	583.961,6	238.547,1	92,71	37,87	40,85
Progetti finalizzati	24.000,0	25.181,8	13.371,8	104,92	55,72	53,10
Totale	3.692.720,6	3.759.555,8	1.851.441,4	101,81	50,14	49,25
Misure in corso	303.321,8	296.423,7	294.797,5	97,73	97,19	99,45
Totale generale	3.996.042,4	4.055.979,5	2.146.238,9	101,50	53,71	52,92

Fonte: SIRGS.

¹⁰ È opportuno ricordare che i Regolamenti 1257/99 e 1750/99 non prevedono più l'ammissibilità di azioni di promozione nell'ambito degli interventi cofinanziati dal FEOGA per il periodo 2000-2006.

1.5 Lo stato di attuazione dei Programmi operativi multiregionali

I Programmi operativi multiregionali costituiscono uno degli strumenti attraverso i quali il QCS 94-99 attua gli interventi destinati al settore agricolo e allo sviluppo rurale. Il livello multiregionale risponde all'esigenza di attivare investimenti di tipo orizzontale, che perseguano obiettivi di rafforzamento delle fasi più deboli e delicate dello sviluppo agricolo e che siano di interesse sovraregionale. Una simile impostazione permette la creazione di importanti sinergie tra le Regioni, a patto che vi sia uno stretto collegamento tra il livello operativo centrale e quello degli enti locali. Beneficiari di tali misure possono essere, quindi, più Regioni, rispettando, ove necessario, un principio di complementarietà nei confronti dei singoli programmi regionali.

La programmazione 94-99 si è concretizzata, in un primo momento, in due POM, uno relativo ai "Servizi per la valorizzazione commerciale delle produzioni agricole meridionali" e l'altro con oggetto "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura", inseriti rispettivamente nel sotto-asse 4.1 e 4.3. Successivamente, in seguito alla richiesta avanzata dal MiPAF ed in riferimento al Reg. CEE 1035/72, è stato approvato ed inserito nel sotto-asse 4.4 un altro POM avente come obiettivo il "Sostegno alla costituzione ed all'attività delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli".

Il responsabile della gestione dei POM è il MiPAF. La funzione di coordinamento ed indirizzo è svolta dal Comitato di Attuazione, composto dal Ministero stesso e dalle Regioni dell'obiettivo 1,

Tab. 1.5 - Obiettivo 1. Efficienza attuativa dei POM al 31.12.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			(valori %)		
POM Valorizzazione prod. agr.	102.690,0	102.692,7	27.641,7	100,00	26,92	26,92
POM Servizi	231.429,0	231.046,1	134.423,3	99,83	58,08	58,18
POM produttori orto frutta*	8.226,0	8.175,9	8.175,9	99,39	99,39	100,00
Totale generale	342.345,0	341.914,7	170.241,0	99,87	49,73	49,79

* Fonte MiPAF.

Fonte: SIRGS.

mentre la sorveglianza del programma è affidata al Comitato di sorveglianza.

1.5.1 Il POM "Servizi per la valorizzazione commerciale delle produzioni agricole meridionali"

Il POM "Servizi per la valorizzazione commerciale delle produzioni agricole meridionali" ha come obiettivo quello di migliorare gli aspetti organizzativi e gestionali della commercializzazione e di valorizzare i prodotti trasformati di largo consumo attraverso la costituzione di Macro Organizzazioni Commerciali (MOC). Tramite queste strutture si favorisce l'integrazione tra gli operatori industriali e commerciali e i produttori agricoli, i quali, detenendo la quota maggioritaria del capitale della società, giocano un importante ruolo all'interno del processo di riorganizzazione delle filiere. A queste strutture viene riconosciuta la fondamentale funzione di coordinare le attività dei soci, ponendosi come intermediari tra la produzione e il mercato. Questo può comportare vantaggi per entrambe le fasi della filiera:

- per la parte produttiva tali vantaggi si traducono in garanzia di profitti, ottenimento di economie di scala nella gestione di masse produttive, maggiore potere negoziale nei confronti della distribuzione, politiche di marketing (prezzo, packaging, pubblicità) più imponenti e visibili al consumatore;
- per il mercato (distribuzione e consumo) si concretizzano nell'avere un unico interlocutore al

quale far percepire le esigenze in termini di standard di qualità, gamma di prodotti richiesta, entità della domanda.

Il POM è stato approvato dalla Commissione con Decisione C(96) n. 2796 del 10/10/96. Il costo complessivo è di 120 Mecu, di cui il 15% finanziato dallo Stato, il 60% dal FEOGA e il 25% dai privati.

All'interno del POM sono state previste 5 misure. La Misura 1 è dedicata alla valorizzazione delle produzioni ortofrutticole. Gli interventi non sono diretti alla produzione, ma sono relativi alla commercializzazione di prodotti freschi oggetto di precise norme di qualità. La Misura 2 prevede la valorizzazione delle produzioni florovivaistiche tramite disciplinari di commercializzazione, introduzione di sistemi per l'autocontrollo, la gestione e la certificazione di qualità, l'acquisizione di competenze e consulenze specialistiche per l'acquisizione di metodiche per l'innovazione di prodotto e di processo. La Misura 3 è incentrata sull'organizzazione, valorizzazione e tutela del settore olivicolo. Gli interventi riguardano l'adattamento di disciplinari di commercializzazione, l'assistenza alla programmazione produttiva, l'introduzione di sistemi di qualità aziendale. La Misura 4 contiene una serie di azioni di tipo trasversale alle precedenti misure, dato che ha il compito di fornire supporto alle attività svolte dalle MOC in tema sempre di controllo qualità, valorizzazione della produzione, valorizzazione della commercializzazione. Infine, la Misura 5 ha come obiettivo il monitoraggio degli interventi previsti dal Programma per produrre valutazioni intermedie e finali e fornire assistenza tecnica ai soggetti responsabili dell'attuazione.

La selezione dei progetti per la costituzione delle MOC è avvenuta attraverso un bando di gara e la fase istruttoria è stata realizzata da un Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV). Le proposte presentate sono state 30, ma l'esito finale dell'istruttoria, del luglio 1997, ha individuato 15 progetti idonei, per un totale di circa 109 Meuro. Di questi, 7 progetti riguardano il settore ortofrutticolo, per complessivi 57,5 Meuro, riconducibili alla Misura 1; 3 iniziative, per un costo totale di 8,48 Meuro, rientrano nel settore del florovivaismo (misura 2); 4 progetti interessano il settore olivicolo (misura 3) e presentano un finanziamento totale di 17,6 Meuro; infine, 1 progetto riguarda le azioni comuni previste dalla misura 4. Occorre sottolineare che le proposte accolte, nel complesso, realizzano investimenti inferiori rispetto alla dotazione finanziaria prevista nel POM.

La necessità di non perdere parte delle risorse comunitarie ha reso opportuna una rimodulazione finanziaria interna. Questa ha comportato la diminuzione (-30%) della misura 2 sul florovivaismo a favore della misura 1 sull'ortofrutta (+ 1,3%) e della misura 3 sull'olio di oliva e le olive da mensa (+16,5%).

Al 31/12/99 lo stato di avanzamento della spesa risultava comunque molto basso, pari al 27% circa del costo totale. Ciò è da imputare, in un primo momento, alla complessità delle procedure per l'emissione del bando per la presentazione dei progetti e, successivamente, alle attività di valutazione e selezione delle proposte presentate dalle MOC. Solo a fine 1997, infatti, i progetti selezionati hanno ottenuto il relativo decreto ministeriale di concessione dei fondi. Nell'attivazione procedurale degli interventi ci si è dovuti scontrare con difficoltà legate ai differenti interessi dei soggetti coinvolti: da un lato, enti pubblici, dall'altro, partner privati.

Analizzando l'avanzamento finanziario del programma per singola misura, emerge che il maggior livello di impegni è attribuibile alla misura 5 (101,5%), anche se tutte le misure si pongono ormai su valori prossimi al 100%. A percentuali elevate di impegno, però, non corrispondono necessariamente valori elevati della capacità di spesa (rapporto tra la spesa effettuata e il costo) e

di utilizzo (rapporto tra la spesa e l'impegno): la misura 5 mantiene il primato con il 56,3% di spesa ed il 55,4% di utilizzo, seguita a distanza dalla misura 3, con il 34% per entrambi i rapporti. I

Tab. 1.6 - Obiettivo 1. Efficienza attuativa del POM Valorizzazione produzione agricole al 31.12.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	<i>(000 euro)</i>			<i>valori %</i>		
Ortofrutta	63.730,0	63.693,8	17.506,0	99,94	27,47	27,48
Florovivaismo	8.760,0	8.755,5	1.401,4	99,95	16,00	16,01
Olio di oliva ed olive da mensa	19.040,0	19.035,9	6.469,3	99,98	33,98	33,98
Azioni comuni	8.260,0	8.262,7	631,0	100,03	7,64	7,64
Assistenza tecnica e M&V	2.900,0	2.944,8	1.634,1	101,54	56,35	55,49
Totale generale	102.690,0	102.692,7	27.641,7	100,00	26,92	26,92

Fonte: SIRGS.

valori più bassi sono relativi alla misura 4 sulle azioni comuni, che presenta il 7,6% della spesa e dell'utilizzo.

Per quanto riguarda la distribuzione per Regione delle risorse disponibili, è interessante notare come le misure 1, 2, e 3, che rappresentano circa il 70% del costo totale del POM, abbiano interventi con ricadute concentrate in quattro Regioni dell'obiettivo 1 (tab. 1.7). Tra queste, la quota

Tab. 1.7 - Ripartizione risorse per Regione

	Valore invest.	Distribuzione percentuale	% tot. POM
	<i>Meuro</i>	<i>%</i>	
Campania	32,8	39,2	27,3
Basilicata	24,6	29,4	20,4
Puglia	20,8	24,8	17,3
Sardegna	5,6	6,6	4,6
Misure 1,2 e 3	83,7	100,0	69,6

maggiore di risorse è destinata alla Campania (39,2%), mentre la percentuale di investimenti più ridotta, il 6,6%, è riferita alla Sardegna.

Un fattore di successo del programma è sicuramente da cogliere negli obiettivi stessi del POM, che, come abbiamo visto in precedenza, si propone di intervenire su uno dei fondamentali punti deboli del sistema agroalimentare meridionale, ovvero la scarsa capacità degli operatori di organizzare l'offerta. Alle Regioni dell'obiettivo 1 è stato fornito, quindi, uno strumento per ristrutturare la filiera, coordinando la produzione con la trasformazione e la commercializzazione e rendendo competitivo l'intero settore. Con la costituzione di MOC, si mira alla pianificazione della produzione e alla efficiente gestione delle politiche di commercializzazione, di marchio, di qualità, di marketing. Tali finalità sono, tra l'altro, coerenti con l'orientamento prevalente della programmazione comunitaria, nella quale molta attenzione è dedicata alla tutela del consumatore, alla qualità e alla certificazione.

Tra gli aspetti positivi dell'attuazione, va segnalato che la scelta dei settori da parte delle regioni è avvenuta considerando le migliori condizioni affinché l'intervento risultasse efficace. Sono state considerate infatti le problematiche e le caratteristiche dei settori in relazione alle diverse aree produttive; sono stati privilegiati gli interventi per i quali il livello di applicazione

multiregionale avrebbe costituito un fattore di forza e non una sovrapposizione con programmi regionali.

Ovviamente, l'attuazione del POM si è dovuta confrontare anche con alcune difficoltà. Tra gli elementi di maggiore criticità vanno evidenziati le complicazioni di tipo procedurale e operativo che la costituzione di nuovi organismi ha comportato. Si sono, infatti, riscontrati ritardi nella nascita delle MOC, ma anche nella loro attivazione, visto che è stato previsto dal programma stesso un periodo di un anno di attività propedeutica alla vera e propria operatività. Inoltre, pur possedendo ciascuna MOC risorse proprie, la gran parte di esse hanno atteso, per iniziare l'attività, l'effettiva erogazione degli anticipi da parte del MiPAF.

Inoltre, a fronte di un'adeguata scelta dei settori, si è rilevata la scarsa copertura di temi trasversali tra gli obiettivi delle organizzazioni, quali l'ambiente e l'innovazione.

Infine, un elemento da sottolineare, che non può essere inserito in maniera univoca nella categoria dei lati positivi o dei lati negativi, è quello relativo alla presenza all'interno delle MOC di partner molto differenti tra loro in termini di competenze tecniche, conoscenza del mercato, esperienza, stato giuridico. Da un lato, il confronto e il perseguimento di finalità comuni portano ad un accrescimento dell'efficienza gestionale e all'integrazione di professionalità; dall'altro, la qualità del risultato finale può essere fortemente compromessa dalle difficoltà di coordinamento e organizzazione tra soggetti con funzionamento ed interessi differenti e spesso conflittuali.

1.5.2 Il POM "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura"

Il POM "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" riprende le finalità del precedente programma operativo "Sviluppo della divulgazione agricola e delle attività connesse" e si pone l'obiettivo di dedicare una serie di servizi e supporti direttamente fruibili, che abbiano come effetto ultimo una ricaduta positiva sulle imprese agricole italiane.

Il POM è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(95) n. 2040 del 19/10/95, modificata diverse volte, di cui l'ultima con Decisione C(99) n. 4550 del 14 dicembre 1999, mediante la quale si è proceduto alle rimodulazioni finanziarie dell'intervento. Il costo complessivo è di 231,4 milioni di euro, di cui il 30% finanziato dallo Stato e il 70% dal FEOGA.

Dall'analisi dell'articolazione in misure del programma si evince chiaramente l'importante ruolo che ai Servizi di Sviluppo per l'Agricoltura (SSA) viene attribuito come strumento per ottimizzare l'efficacia di interventi pubblici in agricoltura.

L'obiettivo della Misura 1 è duplice e consiste nel completare e assicurare l'impegno dei divulgatori, sia specializzati che polivalenti, previsti dal Piano Quadro di divulgazione agricola e di verificarne il corretto utilizzo nell'ambito dei programmi previsti, tramite monitoraggio. A livello di risorse impegnate questa è la misura che concentra il maggiore investimento, circa il 62,72% del totale del programma.

Anche se, rispetto alla dotazione finanziaria, la Misura 2 rappresenta una quota ridotta (poco meno di un quarto) del costo totale, dal punto di vista delle finalità che si propone costituisce un intervento complesso. Attraverso di essa si mira alla produzione e al trasferimento di innovazioni di interesse multiregionale, che consentano la riduzione dei costi di produzione, il miglioramento qualitativo dei prodotti, la diversificazione della produzione e la riduzione del suo impatto

ambientale. Una piccola parte dei fondi è destinata anche allo sviluppo di indagini su fenomeni socioeconomici che investono le regioni dell'obiettivo 1. La forma nella quale si concretizzano gli obiettivi è quella di progetti di ricerca nel settore delle innovazioni tecnologiche che riguardino il sistema produttivo in qualsiasi componente. Requisiti essenziali sono che tali ricerche rispondano ad esigenze reali delle Regioni, che abbiano dimensione multiregionale e che venga istituito un partenariato tra Regioni e istituti di ricerca, dalla fase di ideazione a quella di realizzazione.

Un primo bando di gara per la presentazione da parte di organismi di ricerca pubblici e privati di progetti nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale è stato pubblicato sulla GU il 17/06/97. Dopo essere stati esaminati da un Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV), con il DM n. 2010 del 26/3/98 è stata comunicata l'approvazione di 37 progetti di ricerca. In seguito alla soppressione della Misura 4 dello stesso Programma, si sono resi disponibili altri fondi con i quali è stato effettuato un secondo bando di gara (GU del 18/06/98), dal quale è derivata l'approvazione di altri 42 progetti, come risultante dal DM n. 7811 del 23/12/98. L'insieme dei 79 progetti risultati idonei ammonta a 59.278 milioni di euro.

La Misura 3 si propone la definizione e l'attuazione di una nuova forma organizzativa per adeguare le funzioni del sistema dei CIFDA e per ottimizzare il rapporto costi/efficacia connesso all'attuazione degli interventi formativi, inoltre, prevede la programmazione e attuazione dell'aggiornamento e della riqualificazione dei quadri tecnici e direttivi addetti ai servizi regionali di sviluppo agricolo. Rappresenta l'11% del costo del programma.

Lo scopo della Misura 4 era quello di completare le azioni di adeguamento delle strutture formative ed operative, già avviate con un progetto dell'INEA, ma la misura è stata soppressa sulla base delle decisioni prese dal Comitato di sorveglianza, per evitare sovrapposizioni con interventi già previsti nei POP regionali.

La Misura 5 include interventi per circa il 2,27% del totale che riguardano attività di monitoraggio delle azioni previste dal programma, attività di assistenza tecnica ai soggetti responsabili della gestione, attuazione e sorveglianza, attività di valutazione del POM.

Alla Misura 6 invece è destinata una minima percentuale delle risorse per la costituzione di un Fondo di garanzia per facilitare l'accesso alle azioni previste dal QCS 94-99 e dal LEADER II da parte dei soggetti attuatori e beneficiari delle regioni dell'obiettivo 1.

Dal momento dell'approvazione ad oggi, il POM ha subito 4 rimodulazioni, le quali hanno investito sia aspetti tecnici che finanziari. La Misura 4, come detto in precedenza, è stata soppressa e le risorse sono state indirizzate alle misure 1, 2 e 5; contemporaneamente è stata ridotta la dotazione finanziaria delle misure 3 (-38%) e 6 (-12%). Nell'ambito di queste modifiche, la misura che ha maggiormente beneficiato di ulteriori disponibilità è la misura 2, la quale ha incrementato del 77% le proprie risorse. Con i fondi aggiuntivi è stato effettuato il secondo bando di gara, dal quale è derivato il finanziamento di altri 42 progetti di ricerca.

A dicembre 1999 l'avanzamento finanziario registra una percentuale di impegni prossima al 100% del costo totale del programma, mentre la capacità di spesa è del 58%.

A parte l'attività di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione previste nella misura 5, per le quali è insito nella natura delle finalità che si verifichi uno sfasamento temporale e di spesa, le misure che devono crescere in termini di capacità di spesa e utilizzo sono la 2 e la 3. Occorre precisare, con riferimento alla misura 2, che un ulteriore appesantimento nella gestione finanziaria è stato provocato dall'avvio di altri 42 progetti di ricerca, diventati realmente operativi nel '99, e dalle

Tab. 1.8 - Obiettivo1. Efficienza attuativa del POM Sostegno ai servizi di sviluppo in agricoltura al 31.12.99

		Costo totale	Impegni Pagamenti		Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
		(000 euro)			(valori %)		
mis. 1	Impiego dei divulgatori	146.302,0	145.963,9	119.100,9	99,8	81,4	81,6
mis. 2	Innov. tecnol. e trasf. risultati ricerca	59.278,0	59.277,9	8.239,3	100,0	13,9	13,9
mis. 3	Sistema formativo divulgazione agricola	20.605,0	20.560,9	4.728,6	99,8	22,9	23,0
mis. 5.1	Assistenza tecnica e monitoraggio	5.064,0	5.063,7	2.279,9	100,0	45,0	45,0
mis. 5.2	Valutazione	105,0	105,0	0,0	100,0	0,0	0,0
mis. 6	Fondo di garanzia multiregionale	75,0	74,7	74,7	99,6	99,6	100,0
Totale		231.429,0	231.046,1	134.423,3	99,8	58,1	58,2

Fonte: SIRGS.

procedure di rendicontazione delle spese, che hanno comportato il controllo dei documenti di 370 istituti di ricerca e la verifica in loco delle spese dei 57 soggetti privati.

La tabella 1.9 mostra lo stato di attuazione del programma in ognuna delle regioni dell'obiettivo 1, espresso in termini di divulgatori impiegati, (misura 1)¹¹, numero di progetti di ricerca e trasferimento delle innovazioni ai quali le regioni hanno aderito e collaborato (misura 2), numero di corsi effettuati nell'ambito dei CIFDA (misura 3). È interessante notare come la Sicilia sia una delle regioni nelle quali la struttura dei servizi di sviluppo sembra più solida. Essa può contare infatti su un elevato numero di divulgatori, 279, quasi il doppio della Sardegna e dieci volte quelli della Puglia, che permettono di conseguenza la partecipazione a 46 progetti della Misura 2 su 79 totali.

Il POM rappresenta un intervento complesso sui SSA ed uno sforzo notevole di ristrutturazione del sistema e di valorizzazione delle risorse umane. Tramite il programma si è tentato di perseguire alcuni rilevanti obiettivi. Innanzitutto, con questo programma è stato dato un contributo notevole all'affermazione del nuovo profilo professionale del divulgatore agricolo, quello di promotore dello sviluppo. Il ruolo del divulgatore si è dunque accresciuto e arricchito di funzioni e responsabilità e, per poter costituire un effettivo strumento di diffusione dell'innovazione, necessita di flessibilità e pluridisciplinarietà delle competenze. Si è cercato, quindi, di calibrare la formazione e l'ag-

Tab. 1.9 - Obiettivo 1. Avanzamento fisico del POM Sostegno servizi di sviluppo agricoltura al 31.12.99

	Divulgatori impiegati	Progetti di ricerca	Corsi effettuati
	numero		
Abruzzo	36		
Basilicata	52	38	*
Calabria	79	37	*
Campania	111	47	
Molise	29	21	
Puglia	26	33	*
Sardegna	146	32	50
Sicilia	279	46	51
Totale	758	254	101

* Il dato non è scomponibile perché riferito al CIFDA Metapontum che svolge corsi congiuntamente alle regioni Basilicata, Calabria e Puglia, per un totale di 85 corsi.

¹¹ Il numero di divulgatori agricoli indicato non corrisponde al numero totale dei divulgatori in servizio presso le regioni, ma al numero di quelli il cui finanziamento è ancora a carico del POM; dopo 6 anni di impiego, infatti, i divulgatori escono da tale finanziamento.

giornamento su tali requisiti, mediante programmi specifici, anche sulla base di una approfondita analisi delle esperienze di formazione in agricoltura. In seguito alla ridefinizione di questa figura sono emerse nuove esigenze legate alla necessità di correggere l'utilizzo di questo importante capitale umano e di modificare gli orientamenti di tutto il sistema dei servizi nelle sue tre principali componenti: la ricerca, la consulenza e la formazione.

Un altro aspetto di rilievo si trova nei forti investimenti nella produzione e diffusione di innovazioni con metodologie innovative, maggiormente incentrate sulle esigenze dei sistemi agricoli locali. Il partenariato tra istituti di ricerca e regioni non si è concretizzato solo nella collaborazione per l'orientamento delle attività di ricerca, ma è consistito soprattutto nella pianificazione della diffusione dei risultati. Il segnale positivo che emerge sta nell'attenzione alla complessità e alla varietà delle situazioni locali come fonti di innovazione e cambiamento.

Accanto agli elementi positivi, sono emersi anche fattori di debolezza, quali le difficoltà nella definizione e nell'implementazione delle procedure attuative, il conseguente lento avanzamento delle spese, in particolare di quelle a carattere innovativo. Inoltre, la costituzione di gruppi di ricerca estremamente eterogenei ha portato spesso a difficoltà nel trovare un raccordo ed una visione comune dell'orientamento da seguire, con conseguenze sulla fluidità dello svolgimento dei progetti. Alle soglie della conclusione del POM, ciò che si rileva, inoltre, è la scarsa reattività del contesto generale nel quale si è operato, perché a fronte di una molteplicità di stimoli e di nuovi spunti per il cambiamento, l'impegno dello Stato, delle Regioni, degli enti coinvolti sembra essere connotato ancora da eccessivo conservatorismo. Il Comitato Stato-Regioni non si è ancora espresso sul nuovo profilo del divulgatore, mentre la riorganizzazione del sistema formativo è poco probabile che si possa realizzare, dati i tempi ristretti. Risultati più concreti, invece, derivano dai 79 progetti di ricerca, che hanno iniziato a diffondere e a trasferire agli imprenditori locali le innovazioni proposte.

1.5.3 Il POM "Sostegno alla costituzione ed all'attività delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli"

Il programma si collega ad altri interventi relativi alle organizzazioni di produttori ortofrutticoli: la legge nazionale n. 622/67, il Reg. n. 1035/72 che promuoveva la costituzione di associazioni, il Reg. CEE n. 785/97 concernente aiuti all'avviamento, all'attività e al miglioramento della qualità dei prodotti per lo specifico settore della frutta a guscio. Le finalità del POM sono la riduzione della frammentazione dell'offerta dei prodotti ortofrutticoli attraverso la diffusione ed il consolidamento del tessuto associazionistico. Le politiche di sostegno, in questo caso, mirano ad incentivare la costituzione di nuove Organizzazioni di Produttori (OP) e a supportare le spese non solo di tipo amministrativo, ma soprattutto quelle relative all'attività strutturale delle associazioni, per rafforzare il loro funzionamento e renderle maggiormente competitive sul mercato. La spesa totale prevista è di 8,226 milioni di ecu, di cui il 90% a carico dei fondi pubblici e la restante parte a carico dei privati, quest'ultima concentrata interamente sulla misura 2. Della componente pubblica, circa il 55% proviene dal FEOGA, mentre la parte rimanente è finanziata dallo Stato.

Il POM è partito con notevole ritardo. Solo alla fine del 1996 sono iniziate le procedure per la presentazione del piano per lo stanziamento in bilancio dei fondi FEOGA e l'approvazione è avvenuta con decisione della Commissione C(97) n. 3485 del 24/11/97.

Il POM è articolato su 3 misure. Con la Misura 1 si intende incentivare lo sviluppo di nuove realtà associative, attraverso la copertura delle spese di avviamento per i primi 5 anni di attività, e, contemporaneamente, fornire un sostegno economico al funzionamento delle OP già esistenti. È l'intervento più rilevante, dato che investe il 76% del costo totale (100% pubblico, equamente so-

stenuto da FEOGA e Stato). La Misura 2 è incentrata sul miglioramento colturale della frutta in guscio e prevede aiuti per la costituzione di capitali di esercizio e per la realizzazione di piani decennali di innovazione. Il capitale di esercizio ha lo scopo di regolare l'offerta e di migliorare la qualità con il finanziamento dello stoccaggio ed il miglioramento delle condizioni di conservazione del prodotto: tale aiuto viene versato in una sola rata nella misura massima del 16,5% del valore del fatturato di una data campagna di commercializzazione. Il contributo pubblico a carico di questa tipologia di azione è del 55%, suddiviso fra il 45% di quota comunitaria ed il 10% di quota nazionale. La Misura 3 consiste nel monitoraggio e nella valutazione dell'intero programma.

Per la Misura 1, è stata programmata, nel periodo 1994-97, una spesa di 6,34 Meuro, 997 mila euro per la misura 2 e 137 mila euro per la misura 3, per un totale di spesa prevista che raggiunge i 7,474 Meuro. Le procedure necessarie alla presentazione del piano operativo per ottenere lo stanziamento in bilancio dei fondi FEOGA sono iniziate alla fine del 1996, ad inizio 1997 sono state presentate le prime previsioni di spesa e individuate le OP beneficiarie. Solo a fine 1997 è stato approvato dalla Commissione il programma, la cui attuazione, quindi, si è concentrata negli ultimi due anni dell'intero periodo di programmazione.

È facile comprendere come le previsioni di spesa iniziali e i susseguenti impegni hanno subito diversi cambiamenti durante l'attuazione del programma, a causa dei numerosi problemi organizzativi. In particolare, il numero di beneficiari è aumentato in seguito alla sentenza di ammissione di due organizzazioni di produttori precedentemente escluse dal programma e al reintegro della quota di finanziamento ad una organizzazione alla quale era stato ridotto il contributo. Tutto ciò ha provocato la crescita del fabbisogno finanziario oltre le previsioni iniziali. Infine si sono aggiunti alcuni problemi legati ai diversi tassi di cambio adottati per la valutazione in ecu del finanziamento da parte della Commissione Europea e del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

Questi problemi, considerato anche il ristretto lasso di tempo di attuazione del programma,

Tab. 1.10 - Obiettivo 1. Efficienza attuativa del POM Sostegno ai produttori ortofrutticoli al 31.12.99*

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	<i>(euro)</i>			<i>(valori %)</i>		
Misura 1	6.339.442	6.961.977	6.973.737	109,8	110,0	100,2
FEOGA	3.169.721	3.674.902	3.674.763	115,9	115,9	100,0
STATO	3.169.721	3.287.075	3.298.974	103,7	104,1	100,4
Misura 2	997.782	403.311	403.311	40,4	40,4	100,0
FEOGA	816.367	353.315	353.315	43,3	43,3	100,0
STATO	181.415	49.996	49.996	27,6	27,6	100,0
Misura 3	137.069	107.834	49.772	78,7	36,3	46,2
FEOGA	95.747	95.183	37.121	99,4	38,8	39,0
STATO	41.322	12.651	12.651	30,6	30,6	100,0
<i>Totale FEOGA</i>	<i>4.081.835</i>	<i>4.123.400</i>	<i>4.065.199</i>	<i>101,0</i>	<i>99,6</i>	<i>98,6</i>
<i>Totale STATO</i>	<i>3.392.458</i>	<i>3.349.722</i>	<i>3.361.621</i>	<i>98,7</i>	<i>99,1</i>	<i>100,4</i>
Totale	7.474.293	7.473.122	7.426.820	100,0	99,4	99,4

* I dati MiPAF per misura sono disponibili solo in lire e sono stati convertiti in euro al tasso di 1 euro/1936,27 lire. Le discrepanze con i dati della tabella 1.5 sono dovute all'utilizzo di tassi di cambio diversi per differenti periodi. Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAF.

hanno appesantito l'organizzazione finanziaria dell'intero POM, che ha visto più volte modificarsi la programmazione e l'ammontare degli impegni, con conseguenti problemi di liquidazione.

I valori assunti dagli indicatori di capacità di impegno, di spesa e di utilizzo, sono prossimi al 100%. Se si considera che gli impegni ed i pagamenti sono stati presi solamente dal 1998, è evidente lo sforzo eseguito per recuperare il ritardo iniziale e il successo ottenuto. Occorre sottolineare, però, che le somme movimentate sono esigue rispetto ai volumi finanziari, ad esempio, degli altri POM e destinate a beneficiari già attivi sul territorio. Se si esamina l'andamento delle singole misure, emerge che la Misura 1, la quale assorbe l'85% del finanziamento totale, ha integralmente realizzato le previsioni di spesa. Gli indici di impegno e di spesa sono perfino superiori al 100%, ma lo scostamento deve essere imputato all'ingresso posticipato di altre organizzazioni, alla richiesta di nuovi finanziamenti nazionali e a problemi di cambio. La Misura 2, invece, pur impegnando risorse per il 13% del totale, mostra uno stato di avanzamento meno brillante. La capacità di spesa e quella di impegno si attestano intorno al 40%, mentre la capacità di utilizzo arriva al 100%. Probabilmente, i ridotti valori dei primi due indicatori sono legati alla particolarità dell'intervento, che prevede il miglioramento delle tecniche di produzione e di commercializzazione della frutta a guscio. Per quanto attiene alla Misura 3, essendo incentrata sul monitoraggio e sulla valutazione, presenta un periodo di attuazione sostanzialmente diverso rispetto alle altre misure. Contrariamente all'andamento delle due misure osservate, in questo caso si hanno più bassi valori della spesa (36%), a fronte di una capacità di impegno del 79%.

Come impatto in termini di soggetti coinvolti, la Misura 1 e la Misura 2 hanno avuto ricadute economiche su 19 organizzazioni di produttori preesistenti rispetto alla programmazione, delle quali solo 2 rientranti nell'intervento sulla frutta in guscio. La gran parte delle OP beneficiarie svolgono attività di assistenza tecnica ai soci e gestiscono impianti per la lavorazione e commercializzazione dei prodotti. I settori produttivi sui quali sono andati ad incidere i finanziamenti, in termini di fatturato, sono per poco meno del 50% quello degli agrumi, seguito dai pomodori da industria (31%) e dagli ortaggi freschi (10%). Il fatturato totale delle OP interessate dalle misure si aggira invece sui 300 miliardi, ovvero il 3% della PLV complessiva delle regioni obiettivo 1. La distribuzione territoriale del finanziamento vede in testa la Campania, regione nella quale una OP su cinque ha chiesto di usufruire dei fondi e che catturato quasi il 50% di questi. Sono state finanziate infatti 6 OP, mentre 4 OP sono risultate beneficiarie sia in Calabria che in Sicilia. La Calabria, pur essendo la Regione meridionale con maggior numero di OP sul territorio, ha ricevuto in media un finanziamento per OP di 700 milioni, mentre Campania e Basilicata (la regione con meno OP) vantano finanziamenti medi di oltre 1 miliardo.

Essendo praticamente conclusa la Misura 1 e ad un discreto punto di attuazione la Misura 2, si possono avanzare alcune riflessioni sui fattori critici e su quelli positivi dell'intero programma, partendo innanzitutto dalla considerazione che esso è partito con notevole ritardo rispetto alla programmazione prevista.

La Misura 1 del programma prevede un finanziamento all'attività delle organizzazioni di produttori, senza che vengano imposti vincoli restrittivi alla modalità di utilizzo e che l'aiuto venga condizionato all'attuazione di specifici progetti. Questa caratteristica peculiare ha provocato in fase di attuazione degli effetti positivi e altri negativi.

Il pregio è di essersi rivelata facilmente applicabile, in quanto le procedure di intervento risultano particolarmente semplici. Il finanziamento viene accordato sulla base di verifiche di bilancio a cui fa seguito l'impegno ed infine l'erogazione effettiva; quindi, per le OP, il procedimento non ha comportato un aggravio della gestione ordinaria. Questa formula presenta anche il vantaggio di

avere un bassissimo costo di servizio per cui, anche dal punto di vista economico, il peso delle spese per l'attuazione del progetto sui fondi a disposizione è stato piuttosto basso.

D'altro canto, uno degli obiettivi principali che la Misura 1 si poneva, ovvero il sostegno alla costituzione di nuove organizzazioni, non ha trovato attuazione, dato che ha finanziato solamente OP già costituite. Sotto questo profilo si è verificato sicuramente uno scarto tra finalità perseguite e strumenti adottati.

La Misura 2 rappresenta, invece, un esempio di "sostegno condizionato", in quanto l'erogazione dei fondi è stata subordinata alla preparazione di un progetto decennale di miglioramento culturale. Per questa ragione, l'avanzamento in termini di spesa è stato più lento rispetto alla Misura 1 e presenta le difficoltà legate all'ideazione e alla presentazione di una serie di interventi specifici. In questa misura, inoltre, è previsto un cofinanziamento da parte dei privati, fattore che, in progetti con periodi lunghi di attuazione, sembra essere uno strumento efficace, in quanto costituisce una garanzia dell'effettiva realizzazione.

1.6 I fattori di successo e insuccesso dei programmi

La fase di programmazione 1994-1999, che si sta avviando alla conclusione, rappresenta sicuramente una proficua esperienza per le Regioni italiane dell'obiettivo 1. Questo perché i sei anni trascorsi non sono stati caratterizzati solo da problemi non risolti, ma anche da soluzioni alle difficoltà incontrate, da esperienze di successo e, anche nel caso di esperienze negative o fallimenti, dalla consapevolezza di non dover ripetere gli errori commessi e di individuare da subito le possibili soluzioni.

Spesso, guardando al ritardo dei programmi italiani, in particolare nel primo periodo di programmazione, si è fatto riferimento ai problemi di carattere procedurale e amministrativo. È giusto, quindi, tra i fattori di successo di questa programmazione evidenziare la rimozione di molti di questi vincoli e l'adozione di soluzioni innovative che hanno migliorato l'efficienza e la qualità dei progetti finanziati. Un esempio in tal senso può essere la procedura per la selezione dei Piani di miglioramento aziendale messa in atto dalla Regione Basilicata¹².

Un ruolo sicuramente positivo è stato svolto dai Comitati di sorveglianza dei diversi programmi. Come è stato evidenziato precedentemente, i Comitati hanno rappresentato la sede dove si è sviluppato il partenariato tra i diversi soggetti interessati all'attuazione dei programmi. Solo grazie al funzionamento della *partnership* è stato possibile il successo delle iniziative intraprese per migliorare l'efficienza finanziaria e la qualità della spesa realizzata. Tale esperienza va sicuramente riproposta e rafforzata nella programmazione 2000-2006, anche alla luce delle maggiori responsabilità che i rappresentanti nazionali sono portati a ricoprire, visto il ruolo esclusivamente consultivo che avrà la Commissione Europea. Tuttavia, pur nell'apprezzamento abbastanza diffuso sull'operato delle *partnership*, in alcuni casi si è evidenziata la necessità di un maggiore confronto sui fabbisogni effettivi del territorio, piuttosto che concentrare l'attenzione solo sull'efficienza gestionale dei programmi. In questo senso un ruolo sicuramente positivo potrà essere svolto dal maggiore coinvolgimento delle parti sociali ed economiche¹³ nelle attività dei Comitati di sorveglianza, che verranno costituiti con i nuovi programmi.

Altri elementi, oltre alle problematiche legate agli aspetti procedurali già ampiamente esami-

¹² Per approfondimenti si veda: ATI Ecosfera-Reconta-Ernst&Young, Sperimentazione di una procedura innovativa per la gestione degli interventi in agricoltura, *Valutazione intermedia POP Basilicata 1994/1999. Approfondimento tematico*, Roma, 10 novembre 1999.

¹³ Per approfondimenti sul ruolo delle *partnership* nella programmazione 1994-1999 si veda: ATI Formez-Ecoter-Nova, Il partenariato nei Fondi Strutturali. Spunti di riflessione e ambiti di intervento, *dattiloscritto*, CNEL, 10 novembre 1999.

nati, hanno condizionato e rallentato l'attuazione dei programmi operativi dell'obiettivo 1. Uno di questi è sicuramente la diffusione delle informazioni sia delle possibilità offerte dai programmi sia dei risultati ottenuti dagli stessi. Più volte, infatti, nel corso del periodo di programmazione, la Commissione Europea ha invitato le amministrazioni responsabili a mettere in atto tutte le azioni per garantire una maggiore pubblicità al programma e la visibilità del contributo comunitario.

Un discorso analogo va fatto per la valutazione intermedia e la selezione dei valutatori indipendenti. Abbiamo esaminato precedentemente il ruolo positivo e l'importanza che essa ha avuto, quando effettuata. Tuttavia, in molte amministrazioni la selezione è stata effettuata ben oltre la metà del periodo di programmazione e, in alcuni casi, solo dopo la sollecitazione reiterata del CdS. Questa problematica è sicuramente da attribuire, in larga misura, alla incapacità delle amministrazioni di comprendere a pieno gli obiettivi della valutazione intermedia e di conseguenza il ruolo del valutatore indipendente.

Troppo spesso, infatti, la valutazione è stata confusa con l'attività di controllo. Quest'ultima, però, ha il compito di verificare la regolarità degli interventi finanziati, in particolare dal punto di vista della correttezza delle procedure amministrative e finanziarie e, in termini di realizzazioni fisiche, su quanto un beneficiario ha dichiarato di aver realizzato. La valutazione intermedia, invece, deve supportare l'attività di gestione e attuazione verificando i risultati ottenuti nel corso del primo periodo di attuazione e fornendo informazioni sui progressi ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti e, dove necessario, indicazioni su come eventualmente riorientare i programmi in funzione dei risultati ottenuti o delle mutate condizioni socio-economiche.

Al pari della valutazione, anche il monitoraggio fisico degli interventi è stato visto con diffidenza dalla maggior parte delle amministrazioni centrali e regionali. Anche in questo caso, la difficoltà nel comprendere gli obiettivi del monitoraggio fisico, visto come un onere aggiuntivo piuttosto che come strumento di supporto alla gestione, ha fatto sì che il sistema gestito dall'IGRUE fosse implementato solo in rari casi. La mancanza di tali informazioni diviene evidente nel momento in cui si vuole verificare, nel corso dell'attuazione o al momento di programmare nuovi interventi, quello che si è realizzato, il raggiungimento di determinati obiettivi o i costi che tale raggiungimento ha presentato.

Per quanto riguarda più nello specifico il FEOGA, alcuni fattori di successo e di insuccesso sono già stati individuati nell'analisi sullo stato di attuazione dei programmi, vale però la pena tornare su alcune considerazioni.

Gli interventi che hanno ottenuto risultati maggiormente positivi sono quelli più tradizionali. Tra questi, in particolare, ve ne sono alcuni (aiuti ai giovani, indennità compensative, finanziamento delle OP) caratterizzati da procedure di attuazione, in particolare quelle istruttorie, abbastanza snelle e non onerose per le amministrazioni. Altri, ad esempio quelli che prevedono il finanziamento di investimenti strutturali nelle aziende agricole, pur avendo maggiori difficoltà nella spesa, hanno dimostrato di avere una vasta domanda, derivante dall'esigenza del settore di profonde ristrutturazioni e adattamenti alle esigenze del mercato. La maggiore lentezza nella spesa è in realtà insita in questo tipo di interventi, che prevedono la realizzazione di un investimento e quindi di tempo per la sua realizzazione, senza contare che in molti casi l'agricoltore, prima di realizzare il progetto, deve rispettare i cicli colturali delle produzioni su cui sta intervenendo.

Infine, le difficoltà incontrate nell'attuazione di alcune misure (interventi di diversificazione e promozione) sono sicuramente da imputare alla innovatività delle stesse, sia rispetto a chi deve intraprendere l'investimento, sia in termini di procedure selettive. Tuttavia, è proprio nelle Regioni dell'obiettivo 1, dove sono ancora relativamente poco diffuse forme di turismo alternative, iniziati-

CAPITOLO 2

I PROGRAMMI NELLE ZONE DELL'OBBIETTIVO 5B

2.1 La programmazione degli interventi nelle aree obiettivo 5b

I programmi a finalità strutturale delle aree ricadenti nell'obiettivo 5b sono stati espressamente rivolti allo sviluppo e all'ammodernamento strutturale delle aree rurali. Nel periodo di programmazione 94/99, i territori italiani facenti parte di questo obiettivo erano collocati esclusivamente nelle regioni del Centro-Nord e si estendevano su una superficie di poco inferiore agli 800.000 km², con una popolazione di circa 5 milioni di abitanti¹.

Le aree obiettivo 5b sono state selezionate, su proposta delle stesse amministrazioni regionali, nel rispetto dei vincoli fissati dal Reg. 2081/93, che stabiliva, come criterio di ammissibilità generale, un basso livello di sviluppo economico, misurato in termini di PIL procapite, e il soddisfacimento di almeno due sei seguenti criteri:

- elevato tasso di occupazione agricola, rispetto all'occupazione totale;
- basso livello di reddito agricolo, misurato in termini di valore aggiunto per occupato;
- bassa densità abitativa o tendenza allo spopolamento.

Il sistema di programmazione è stato imperniato sul Documento Unico di Programmazione (DocUP), così definito perché racchiude sia il piano di sviluppo regionale - comprendente la descrizione della situazione socio-strutturale dell'area, degli obiettivi previsti, della strategia di sviluppo e delle risorse finanziarie disponibili - che il programma operativo vero e proprio, ossia la richiesta di finanziamento, con la descrizione dettagliata delle misure previste per l'attuazione della strategia e delle loro modalità di realizzazione.

Le aree italiane obiettivo 5b presentano caratteristiche comuni, che possono essere individuate - in conformità con i criteri previsti dalla normativa comunitaria - nel forte peso del settore agricolo nell'economia locale, nella presenza di fenomeni diffusi di spopolamento, nella carente dotazione di infrastrutture e servizi, soprattutto di tipo avanzato. Esse, tuttavia, risultano inserite all'interno di sistemi economici regionali con caratteristiche estremamente diverse e necessitano, quindi, di interventi caratterizzati a livello locale.

Gli obiettivi generali dei programmi, se pur diversamente articolati nei Documenti, possono essere identificati nei seguenti:

- contenimento dell'esodo della popolazione nelle aree interessate;
- miglioramento del tenore e della qualità della vita degli abitanti;
- incremento delle opportunità di reddito e occupazione;
- salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione del territorio.

Gli interventi hanno riguardato il potenziamento dei diversi settori economici e la diversificazione delle attività produttive, soprattutto nel comparto agricolo; il potenziamento del sistema infrastrutturale; la qualificazione e il potenziamento del sistema di imprese; l'incremento dell'offerta di servizi e la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale.

¹ Come noto, la recente riforma dei Fondi Strutturali ha soppresso l'obiettivo 5b, assicurando il sostegno alle aree rurali in declino mediante gli interventi attivati a titolo del nuovo obiettivo 2, ovvero, attraverso il Piano di Sviluppo Rurale (cfr. Capitoli 1 e 2 della parte I).

I fondi complessivamente disponibili hanno subito notevoli variazioni nel corso degli ultimi due anni, soprattutto per effetto della rimodulazione finanziaria dei programmi, resasi necessaria al fine di reperire risorse aggiuntive per i DocUP delle Regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma del '97.

Rispetto ai 4,7 miliardi di ecu inizialmente previsti (inclusa la quota di partecipazione privata agli investimenti), al dicembre '98 le risorse disponibili sono aumentate di ben 950,7 milioni di ecu, interamente attribuiti, quale "contributo di solidarietà", ai programmi delle due Regioni terremotate. La dotazione finanziaria aggiuntiva è stata ricavata attingendo agli altri programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, con l'impegno a ricostituire le risorse sottratte (con fondi nazionali), nel caso in cui gli stessi programmi avessero raggiunto livelli di spesa prestabiliti.

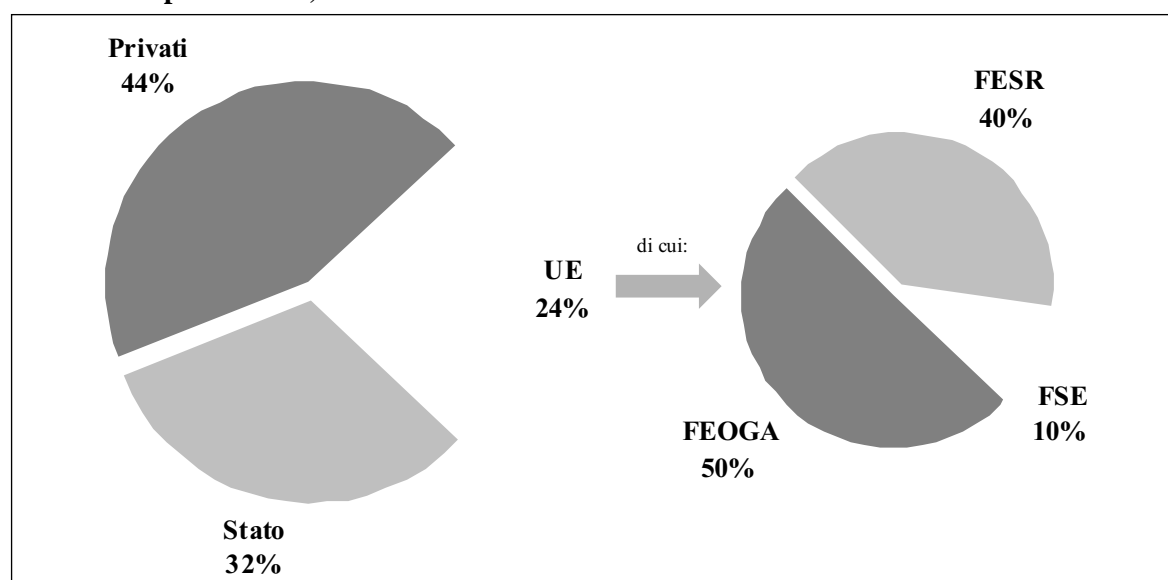
I fondi aggiuntivi sono stati così ricavati dal Quadro Comunitario di Sostegno dell'obiettivo 1, dalle dotazioni previste per l'obiettivo 5a nelle regioni fuori obiettivo 1, da alcuni programmi di Iniziativa Comunitaria², dai DocUP obiettivo 2 e dagli stessi DocUP obiettivo 5b.

Per questi ultimi, in particolare, è stato previsto il reintegro delle risorse utilizzate per il contributo di solidarietà, solo nel caso in cui i programmi avessero conseguito, al dicembre '98, un livello di impegno pari all'80% delle risorse programmate (Delibera CIPE n. 64/98 del 9 luglio 1998).

Nel corso del '99 sono state effettuate varie riprogrammazioni e gran parte dei programmi è stata sottoposta a revisioni verso il basso della dotazione finanziaria complessiva, anche in considerazione della necessità, stabilita dalla stessa legislazione comunitaria, di completare gli impegni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre '99³. Il costo totale degli investimenti previsti è passato, così, dai 5,7 miliardi di ecu del dicembre '98 a 5,1 miliardi di ecu.

Il peso che assumono le diverse fonti di finanziamento dei programmi - il contributo dei Fondi

Fig. 2.1 - DocUPS Obiettivo 5b. Ripartizione delle risorse tra le fonti di finanziamento (valori in percentuale)



² In particolare, dai programmi PMI, Retex, Resider e Konver.

³ Per il completamento dei pagamenti a favore dei beneficiari, invece, le amministrazioni hanno a disposizione altri due anni. Le spese previste dai DocUP dovranno essere effettuate entro il dicembre 2001.

Strutturali, quello di provenienza nazionale e la quota di partecipazione privata agli investimenti - è variato in ragione dei cambiamenti apportati ai piani finanziari dei diversi programmi. Il tasso di partecipazione pubblico al finanziamento delle azioni, infatti, è diverso a seconda della tipologia di interventi realizzati. Il contributo comunitario è previsto pari al 24% circa del costo totale dei programmi, la quota di finanziamento nazionale si aggira intorno al 32%, mentre decisamente più consistente è l'apporto privato (superiore ai 2 miliardi di euro) pari, nel complesso, a circa il 45% delle risorse disponibili. Una quota molto elevata, che attesta come risultato cruciale per gli interventi dell'obiettivo 5b il coinvolgimento del settore privato e la capacità di "attivazione" del contesto locale nella strategia di sviluppo delle aree rurali.

Riguardo alla partecipazione dei tre Fondi Strutturali, si può osservare (fig. 2.1) come la quota più elevata di risorse provenga dal FEOGA che, con poco meno di 650 milioni di euro, contribuisce per oltre la metà al cofinanziamento degli interventi previsti. La quota del FESR è pari a circa il 40% del contributo UE (con circa 500 milioni di euro), mentre il FSE stanziava circa 120 milioni di euro (il 10% circa dei fondi UE).

2.2 L'attuazione finanziaria dei DocUP obiettivo 5b

Al dicembre '99, il livello degli impegni ha oltrepassato la soglia del 100% delle risorse disponibili praticamente in tutte le Regioni, ad eccezione del Veneto, dove gli impegni si sono attestati sul 90% delle disponibilità totali. I pagamenti, invece, risultano più contenuti e pari al 51% del costo totale. Le risorse aggiuntive per l'Umbria e le Marche, però, riducono sensibilmente l'incidenza media della spesa rispetto al totale delle risorse. Senza considerare l'assegnazione aggiuntiva per questi programmi, infatti, i pagamenti superano il 60%.

Gli interventi più avanzati, sotto il profilo finanziario, sono quelli cofinanziati dal FESR, con una capacità di spesa pari al 57%, seguiti dagli interventi FSE (53%) e da quelli FEOGA

Tab. 2.1 - Attuazione finanziaria dei DocUP obiettivo 5b per Fondo (situazione al 31.12.99)

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			(valori %)		
FESR	2.979.211	3.246.330	1.698.206	109,0	57,0	52,3
FSE	285.940	284.603	150.648	99,5	52,7	52,9
FEOGA	1.907.615	2.001.794	788.187	104,9	41,3	39,4
Totale	5.172.766	5.532.727	2.637.041	107,0	51,0	47,7

Fonte: SIRGS.

(41%).

I livelli di spesa, tuttavia, risultano molto diversi all'interno delle differenti Regioni (fig. 2.2). Un gruppo di Regioni - in particolare, Bolzano, Friuli, Liguria e Lombardia - fa osservare una buo-

⁴ È possibile che alcune rimodulazioni dei piani finanziari dei DocUP non siano state ancora recepite nel sistema di monitoraggio dell'IGRUE, che aggiorna i piani finanziari nel momento in cui viene emanata la decisione della Commissione in merito alla richiesta di riprogrammazione. Alcune rimodulazioni, approvate dai Comitati di Sorveglianza, non hanno ancora trovato un recepimento formale da parte della Commissione. È il caso, ad esempio, della Regione Emilia Romagna, il cui DocUP, sulla base delle ultime rimodulazioni del costo totale, risalenti al dicembre '99, ha anch'esso oltrepassato la soglia del 70% dei pagamenti.

Tab. 2.2 - DocUP obiettivo 5b. Avanzamento finanziario per regione (situazione al 31.12.99)

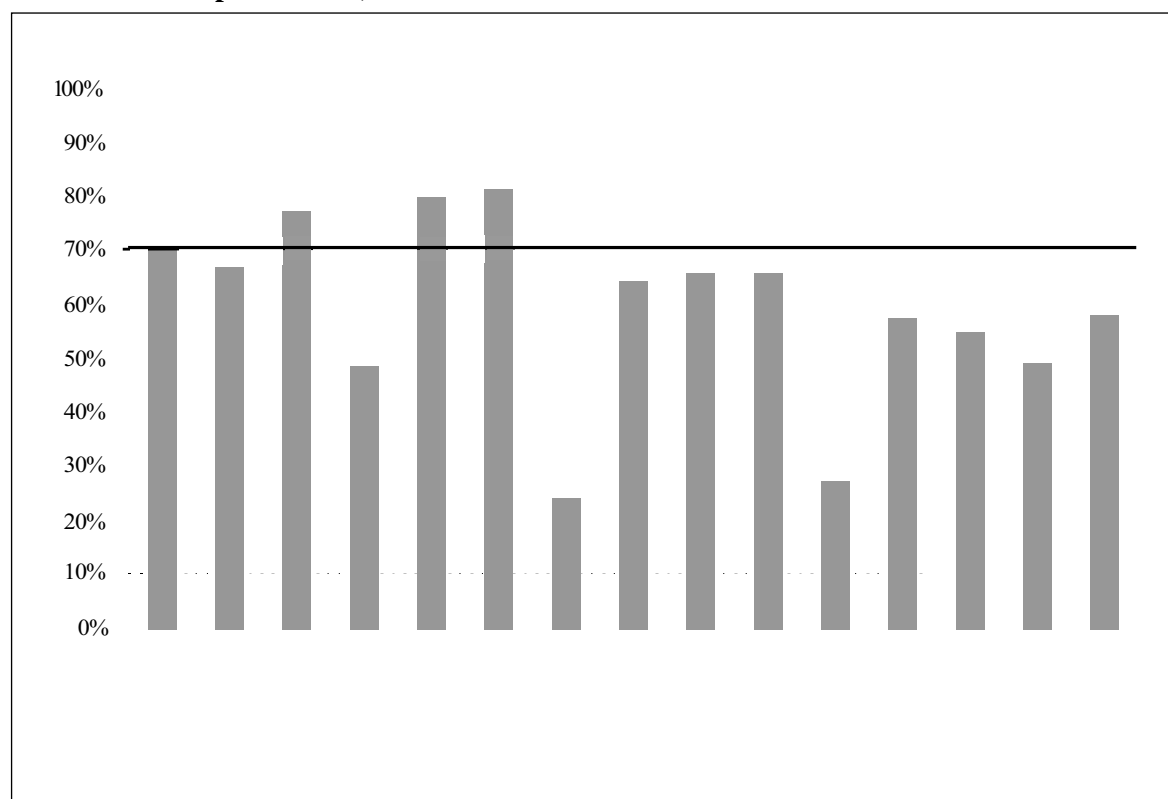
	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	<i>(000 euro)</i>			<i>(valori %)</i>		
Bolzano	148.098	162.134	104.243	109,5	70,4	64,3
Emilia Romagna	199.710	208.900	133.788	104,6	67,0	64,0
Friuli	197.822	256.210	153.499	129,5	77,6	59,9
Lazio	369.902	373.225	181.035	100,9	48,9	48,5
Liguria	104.615	120.202	83.908	114,9	80,2	69,8
Lombardia	158.559	180.904	129.824	114,1	81,9	71,8
Marche	644.055	637.677	156.481	99,0	24,3	24,5
Piemonte	293.140	306.835	189.856	104,7	64,8	61,9
Toscana	492.625	537.047	325.370	109,0	66,0	60,6
Trento	56.452	71.063	37.309	125,9	66,1	52,5
Umbria	978.868	1.166.095	266.025	119,1	27,2	22,8
V. D'Aosta	14.282	15.662	8.232	109,7	57,6	52,6
Veneto	540.272	488.986	297.589	90,5	55,1	60,9
Totale	4.198.399	4.524.942	2.067.158	107,8	49,2	45,7
Ministero dell'Industria	974.368	1.007.786	569.883	103,4	58,5	56,5
Totale Generale	5.172.766	5.532.727	2.637.041	107,0	51,0	47,7

Fonte: SIRGS.

na capacità di spesa, compresa tra il 70% e l'80% delle disponibilità totali⁴.

Altri programmi, invece, evidenziano maggiori ritardi nella realizzazione dei pagamenti. Tra questi, senza considerare Umbria e Marche, troviamo i DocUP del Lazio - con una capacità di spesa inferiore al 50% - della Val d'Aosta e del Veneto, il cui livello di spesa è prossimo al 60%. Anche per gli aiuti agli investimenti nelle PMI, a titolarità del Ministero dell'Industria, il livello di at-

Fig. 2.2 - DocUP Obiettivo 5b. Livello dei pagamenti in rapporto al costo totale previsto (valori in percentuale)



tuazione non supera il 60%.

Ulteriori considerazioni possono essere effettuate osservando l'utilizzo delle risorse disponibili in riferimento alle principali tipologie di intervento previste per ciascun Fondo⁵.

Come si può osservare (tab. 2.3), per le misure cofinanziate dal FEOGA (il cui costo totale è di poco inferiore ai 2 miliardi di euro), la tipologia di investimento alla quale sono state destinate le ri-

Tab. 2.3 - DocUP obiettivo 5b. Avanzamento finanziario per tipologie omogenee di investimenti (situazione al 31.12.99)

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			(valori %)		
Totale FEOGA	1.907.615	2.001.794	788.187	104,9	41,3	39,4
Infrastrutture	808.116	787.594	168.117	97,5	20,8	21,3
Filiere	545.663	628.511	297.086	115,2	54,4	47,3
Diversificazione - di cui:	235.587	252.100	120.139	107,0	51,0	47,7
<i>Agriturismo</i>	103.430	109.140	51.889	105,5	50,2	47,5
Ambiente	195.429	213.541	122.824	109,3	62,8	57,5
Servizi	61.254	60.371	43.132	98,6	70,4	71,4
Promozione	30.713	30.574	13.958	99,5	45,4	45,7
Altri interventi	30.853	29.103	22.931	94,3	74,3	78,8
Totale FESR	2.979.211	3.246.330	1.698.206	109,0	57,0	52,3
aiuti agli investimenti nelle PMI	1.021.242	1.070.719	607.232	104,8	59,5	56,7
Artigianato	539.852	707.000	395.123	131,0	73,2	55,9
Turismo	496.605	507.925	285.228	102,3	57,4	56,2
Infrastrutture	442.905	445.758	97.202	100,6	21,9	21,8
Servizi	185.485	190.408	133.004	102,7	71,7	69,9
Ambiente	180.405	193.924	106.487	107,5	59,0	54,9
Beni Culturali	91.893	106.541	61.785	115,9	67,2	58,0
Formazione	6.577	10.482	4.852	159,4	73,8	46,3
Altri interventi	14.246	13.573	7.293	95,3	51,2	53,7
Totale FSE	285.940	284.603	150.648	99,5	52,7	52,9
Formazione di cui:	277.727	276.917	146.922	99,7	52,9	53,1
<i>in agricoltura</i>	53.294	55.631	33.957	104,4	63,7	61,0
Assistenza Tecnica	459	457	399	99,6	87,0	87,3
Servizi	3.072	3.158	1.826	102,8	59,4	57,8
Altri interventi	5.141	4.528	1.900	88,1	37,0	42,0
Totale DocUP	5.172.766	5.532.727	2.637.041	107,0	51,0	47,7

Fonte: elaborazioni su dati SIRGS.

sorse più elevate è quella relativa alle *infrastrutture*, con una dotazione di oltre 800 milioni di euro.

In tale insieme di misure, però, è compresa buona parte dei nuovi interventi infrastrutturali previsti nei DocUP di Umbria e Marche che, incrementando la dotazione finanziaria per questa ca-

⁵ Per una più esauriente specifica delle modalità di riclassificazione degli interventi e delle misure previsti dalle diverse categorie omogenee di intervento, si veda INEA, 1998c.

tegoria di quasi quattro volte, fanno contrarre in misura consistente la capacità di spesa media. I pagamenti per interventi infrastrutturali, infatti, risultano pari solo al 20% delle risorse disponibili, ma giungono a poco meno del 50%, se non si considerano gli interventi a favore delle zone colpite dal sisma. Inoltre, va notato che l'avanzamento della spesa per infrastrutture sconta le lentezze di carattere procedurale proprie di tali misure (presentazione dei progetti di massima e loro approvazione, presentazione dei progetti esecutivi, avvio dei lavori, collaudo, ecc.) che ne rallentano sensibilmente l'attuazione. Va anche detto che il finanziamento per gli interventi infrastrutturali è quasi esclusivamente a carico pubblico: i privati, infatti, partecipano agli investimenti con quote che, in genere, non superano il 10 %. A livello regionale, si osserva un buon andamento della spesa, in termini relativi, per i programmi dell'Emilia e della Lombardia, per i quali la capacità di spesa per le infrastrutture cofinanziate dal FEOGA raggiunge il livello, rispettivamente, del 70% e dell'80%⁶.

Gli interventi rivolti alla razionalizzazione delle *filiere* comprendono principalmente misure a favore dell'ammodernamento delle strutture aziendali di trasformazione e commercializzazione, della riconversione colturale e della ricomposizione fondiaria. Gli investimenti previsti sono attuati secondo un approccio di tipo integrato e rivolti principalmente al comparto delle carni, a quello vitivinicolo, all'ortofrutta e, in alcuni casi, a filiere di minore importanza. Ad essi sono stati destinati circa 600 milioni di euro, di cui circa 300 risultano spesi (il 55% circa). Il dato può essere considerato positivo, in ragione del fatto che tali interventi includono azioni talvolta piuttosto complesse, in molti casi a carattere innovativo e che, soprattutto, coinvolgono i diversi segmenti della filiera. In questi casi, inoltre, l'intervento del settore privato è considerevole e, in media, si aggira intorno alla metà del costo dell'investimento previsto. Buoni livelli di attuazione per tali investimenti si possono osservare per i DocUP di Bolzano (con una capacità di spesa che ormai raggiunge il 100%), della Liguria (73%), della Lombardia (65%) della Toscana (70%) e di Trento (80% circa).

Per gli interventi di *diversificazione* delle attività aziendali sono stati previsti, in complesso, circa 235 milioni di euro, dei quali circa la metà sono stati destinati agli interventi relativi all'agriturismo (oltre 100 milioni di euro). L'avanzamento della spesa a fine '99 è stato pari al 50% del costo totale previsto. In realtà, nonostante la spesa ancora piuttosto contenuta, il livello consistente degli impegni, più elevati delle disponibilità, indica una buona capacità progettuale del settore privato (che, anche in questo caso, partecipa in misura consistente al finanziamento degli investimenti) e fa prevedere un utilizzo delle risorse disponibili entro il limite temporale fissato dalla normativa sui Fondi Strutturali (dicembre 2001). Le lentezze che si sono registrate possono essere attribuite alle caratteristiche stesse degli investimenti che, per la loro realizzazione, richiedono un lasso di tempo piuttosto elevato.

Gli interventi a favore dell'*ambiente* comprendono un insieme eterogeneo di azioni volte alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e riguardano prevalentemente interventi a favore delle foreste e delle aree protette, per la difesa dei sistemi idrogeologici o la bonifica di siti naturali. La capacità di spesa per questa tipologia di investimenti è più elevata rispetto alla media: a fronte di una dotazione pari a circa 195 milioni di euro, si osserva una spesa di 123 milioni di euro (il 63% circa).

Infine, gli interventi a favore della *promozione commerciale e dei servizi in agricoltura*, che avevano fatto osservare un notevole ritardo di attuazione negli anni precedenti, hanno evidenziato una buona progressione nella spesa. Si deve notare, però, che il valore relativamente elevato dell'indicatore di capacità di spesa è spiegato, in parte, dalle rimodulazioni finanziarie a cui tali misure

6 Per un'analisi più puntuale delle diverse tipologie di spesa attivate a livello regionale, cfr. Capitolo 6, parte II.

sono state sottoposte nei diversi DocUP, che ne hanno decurtato, in taluni casi in modo rilevante, la dotazione finanziaria originaria. Si tratta di una serie di misure che riveste notevole importanza per il sistema agricolo delle aree 5b, soprattutto perché mira, in un caso, ad accrescere la penetrazione commerciale delle produzioni tipiche locali e, in un altro, a migliorare il sistema dei servizi di sviluppo in agricoltura (e, per questa via, i metodi di produzione e conduzione aziendale), sviluppare la ricerca e la sperimentazione, introdurre nuove tecnologie, favorire il miglioramento qualitativo dei prodotti agroalimentari e migliorare l'accesso al credito. Un buon livello di spesa si registra nel-

Tab. 2.4 - DocUP obiettivo 5b. Costo totale e pagamenti per tipologie omogenee di investimenti e per anno (euro)

	Costo totale			Pagamenti		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Totale FEOGA	1.405.589	1.979.257	1.907.615	271.897	543.047	788.187
Infrastrutture	234.188	845.641	808.116	34.372	103.741	168.117
Filiere	536.313	518.195	545.663	116.786	214.193	297.086
Diversificazione di cui:	253.250	252.012	235.587	38.468	80.571	120.139
<i>Agriturismo</i>	<i>119.490</i>	<i>118.360</i>	<i>103.430</i>	<i>13.929</i>	<i>37.374</i>	<i>51.889</i>
Ambiente	205.768	200.444	195.429	42.333	80.099	122.824
Servizi	82.969	77.433	61.254	20.277	31.772	43.132
Promozione	36.061	28.398	30.713	615	11.427	13.958
Altri Interventi	57.040	57.133	30.853	19.046	21.244	22.931
Totale FESR	3.017.677	3.377.922	2.979.211	545.717	1.125.645	1.698.206
Aiuti agli investimenti nelle PMI	1.153.152	1.157.979	1.021.242	251.471	300.852	607.232
Artigianato	497.177	525.298	539.852	122.846	311.104	395.123
Turismo	641.185	633.716	496.605	58.708	222.527	285.228
Infrastrutture	120.045	467.390	442.905	24.159	76.460	97.202
Servizi	268.158	268.067	185.485	48.472	103.768	133.004
Ambiente	213.674	199.692	180.405	19.450	68.057	106.487
Beni Culturali	98.357	100.242	91.893	16.823	35.759	61.785
Formazione	7.931	6.963	6.577	298	1.821	4.852
Assistenza Tecnica	4.002	4.002	2.473	836	1.190	1.334
Altri interventi	17.997	18.574	14.246	3.491	5.298	7.293
Totale FSE	294.301	319.012	285.940	57.968	100.776	150.648
Formazione di cui:	279.739	305.808	277.727	56.965	97.418	146.922
<i>in agricoltura</i>	<i>66.755</i>	<i>63.462</i>	<i>53.294</i>	<i>15.239</i>	<i>22.280</i>	<i>33.957</i>
Servizi	8.654	5.429	3.072	832	1.525	1.826
Altri Interventi	5.908	7.776	5.141	171	1.833	1.900
Totale DocUp	4.717.568	5.676.191	5.172.766	875.582	1.769.468	2.637.041

Fonte: elaborazioni INEA su dati SIRGS.

le Regioni Friuli, Liguria e Lombardia.

Infine, per le misure incluse nella categoria *altri interventi*, - che comprendono essenzialmente interventi di assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi - si registra un livello di impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 94% e al 74%, a fronte di una dotazione di risorse che per il periodo '94-'99 è stata prevista in poco più di 30 milioni di euro.

Tra gli interventi cofinanziati dal FESR, quelli di maggior rilievo riguardano gli *aiuti agli investimenti nelle PMI* che, considerando le agevolazioni per il settore industriale, artigiano e del turismo, assorbono ben il 65% circa delle risorse del Fondo Regionale.

Per tale categoria di investimenti è stato previsto un ammontare di risorse pari a circa 2 miliar-

di di euro che, al dicembre '99, risulta utilizzato in misura pari a 1,3 miliardi.

All'interno di tale tipologia di interventi, gli aiuti agli investimenti nelle PMI industriali sono quelli nettamente più rilevanti. Ad essi, infatti, è assegnato circa 1 miliardo di euro e la capacità di spesa relativa a tali interventi è pari a circa il 60%⁷.

Particolarmente positivo risulta anche l'avanzamento degli interventi a favore delle imprese del settore artigiano, per le quali la spesa si è attestata sul 73% del costo totale degli investimenti previsti. Tra le Regioni che presentano un livello di attuazione più elevato per tali interventi si segnalano Bolzano, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Lombardia, la Toscana e il Piemonte (che ha completato l'attuazione della misura). Leggermente meno avanzato, invece, è il livello di realizzazione degli aiuti per le imprese del settore turistico che, a fronte di una dotazione di poco meno di 500 milioni di euro, presentano un livello di pagamenti pari a 285 milioni di euro (il 57%).

Gli investimenti in *infrastrutture*, cui sono stati assegnati complessivamente circa 400 milioni di euro, hanno presentato un livello degli impegni molto contenuto rispetto alle altre tipologie (circa il 22% delle risorse). Tuttavia, anche in questo caso vale quanto detto in precedenza per gli interventi infrastrutturali cofinanziati dal FEOGA, cioè che le assegnazioni in favore di Umbria e Marche incidono negativamente sulla capacità di impegno e di spesa. Gli interventi previsti in questo ambito riguardano soprattutto la costruzione di opere per favorire gli insediamenti produttivi.

Un buon livello di utilizzo dei Fondi si è osservato per i *servizi*, in cui sono compresi sia i tradizionali servizi alle imprese, che le misure relative all'ingegneria finanziaria e alla ricerca e sviluppo tecnologico. Tali interventi evidenziano una capacità di spesa di oltre il 70%, spiegata in buona parte, però, dalle forti rimodulazioni a cui sono stati sottoposti, che ne hanno ridotto le risorse finanziarie, rispetto al 1988, di circa il 70% (le risorse destinate a tale tipologia sono passate da 260 milioni di euro del dicembre '98 a 185 milioni di euro del dicembre '99).

L'attuazione delle misure FESR a favore dell'*ambiente* includono azioni per la prevenzione dell'inquinamento e la bonifica di siti contaminati, gli incentivi per i sistemi di stoccaggio, smaltimento e riciclaggio dei rifiuti, gli interventi per il miglioramento della qualità delle acque. Per tale tipologia di interventi risultano complessivamente disponibili circa 180 Meuro, di cui oltre 100 risultano utilizzati a fine '99 (circa il 60%), facendo osservare una buona progressione della spesa rispetto ai livelli del '98. Va osservato, tuttavia, che anche in questo caso, la capacità di impegno è più elevata anche a causa della riduzione delle risorse stanziare per tale tipologia, rispetto all'anno precedente.

L'attuazione delle misure destinate alla *salvaguardia del patrimonio artistico-culturale* (che prevedono interventi per la creazione di musei e itinerari culturali, l'apertura di aree archeologiche, e, in genere, interventi per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale) è stata abbastanza soddisfacente, con una spesa pari al 67% delle disponibilità complessive.

Le misure cofinanziate dal Fondo Sociale, infine, hanno riguardato essenzialmente gli interventi di *formazione* per i giovani o di riqualificazione della forza lavoro. Rispetto ai 285 milioni di euro disponibili, al dicembre '99 risultano spesi circa 150 milioni di euro, pari al 53% del costo totale degli interventi previsti.

2.3 I fattori di successo o di insuccesso dei programmi

⁷ I dati riguardanti gli aiuti agli investimenti concessi alle PMI industriali comprendono gli interventi previsti nell'ambito della legge 488/92, a titolarità del Ministero dell'Industria. Al momento, essi non sono disponibili per Regione, ma soltanto in aggregato.

Stilare un bilancio sulle implicazioni territoriali degli interventi a finalità strutturale nelle aree 5b italiane è un'operazione non semplice, soprattutto nei termini necessariamente sintetici richiesti dal Rapporto. Tuttavia, dopo diversi anni dall'avvio dei programmi, vanno sottolineati alcuni aspetti, di carattere generale, relativi all'esperienza sin qui maturata.

Una prima osservazione riguarda gli effetti degli interventi sulle aree interessate. Al momento non si dispongono di analisi di impatto approfondite e aggiornate, sulla base dei livelli di realizzazione fisica conseguiti al dicembre '99. Però, il livello degli investimenti realizzati e la composizione della spesa, evidenziata in precedenza, prefigurano impatti territoriali non trascurabili. La stessa rilevanza degli interventi di filiera e degli investimenti a favore delle PMI (con il forte coinvolgimento del settore privato che essi comportano), nonché gli interventi in campo ambientale, delle infrastrutture e dei servizi, lasciano prevedere effetti positivi sia a livello strettamente settoriale che a livello di area. Del resto, le stime sull'impatto emerse dalle valutazioni intermedie dei DocUP⁸ - nonostante in molti casi esse fossero basate o su un livello di realizzazione degli interventi molto contenuto o sulla base degli investimenti "potenziali", più che su quelli effettivamente realizzati⁹ - evidenziavano effetti sensibili sia sulle possibilità di occupazione e reddito che sugli aspetti legati alla diversificazione economica e alla valorizzazione ambientale delle aree 5b.

Una seconda considerazione riguarda la rilevanza dell'esperienza di programmazione degli interventi per le amministrazioni regionali.

A prescindere dagli impatti sul territorio, ancora da misurare con una certa attendibilità, il disegno e la gestione delle politiche a livello territoriale ha costituito una formidabile palestra per le Regioni che, costrette ad adeguarsi ai meccanismi di programmazione e gestione stabiliti dalla normativa comunitaria, hanno dovuto sostenere notevoli sforzi per:

- approntare strategie di sviluppo integrate a livello locale, che hanno permesso di rafforzare, talvolta di ripensare, il processo di pianificazione regionale. Ciò ha anche determinato l'esigenza di acquisire una conoscenza puntuale delle problematiche socio-economiche e delle potenzialità delle aree oggetto di intervento;
- discutere e concertare le scelte con gli operatori economici locali e le parti sociali, nonché con le istituzioni nazionali e comunitarie;
- modificare, talvolta in modo radicale, l'assetto organizzativo della stessa amministrazione pubblica e, molto spesso, creare strutture *ad hoc* per la gestione degli interventi;
- stimolare la progettualità locale e adottare meccanismi e criteri di selezione per discriminare tra i potenziali beneficiari degli interventi;
- monitorare e valutare i risultati delle politiche in atto e le modalità di impiego dei fondi pubblici.

I ritardi di attuazione osservati soprattutto in fase di avvio degli interventi (i programmi sono entrati a regime, e con diverse velocità, soltanto nel '97) sono legati proprio alla difficoltà oggettiva di mettere a punto tali aspetti, indispensabili per la corretta attuazione delle politiche.

Ciononostante, i livelli di avanzamento conseguiti a fine '99, anche se in alcuni casi non ancora soddisfacenti, sono un chiaro segno dei progressi compiuti e della capacità delle Regioni di adeguarsi ai vincoli derivanti dal sistema di programmazione dei Fondi Strutturali.

Del resto, gli aspetti gestionali e procedurali, rappresentando il quadro giuridico entro cui i

⁸ Per una sintesi delle valutazioni intermedie dei DocUP si veda INEA (1998c).

⁹ Ciò è dovuto al fatto che nel momento in cui sono state elaborate le valutazioni il livello di attuazione degli interventi era, in generale, molto contenuto.

singoli programmi si sono mossi, sono stati di importanza fondamentale nello spiegare il grado di realizzazione dei diversi interventi.

Le principali difficoltà attuative che si sono osservate per i DocUP possono essere suddivise, in modo schematico, in tre grandi gruppi (INEA, 1998c): quelle connesse al tipo di misura; quelle legate a difficoltà nelle procedure di attuazione; quelle relative al funzionamento della struttura tecnico-amministrativa di gestione degli interventi.

Per ciò che riguarda le singole misure, maggiori difficoltà attuative hanno incontrato quegli interventi che risultavano del tutto nuovi rispetto all'usuale quadro programmatico regionale (è il caso, ad esempio, di alcune misure relative alla diversificazione, alla promozione e, soprattutto, ai servizi). Riguardo alle *procedure di attuazione* va segnalato, in primo luogo, il notevole ritardo con cui si è proceduto alla loro definizione e, in secondo luogo, anche la definizione di requisiti e criteri eccessivamente rigidi che, in alcuni casi, ha limitato l'afflusso di progetti finanziabili. Sempre nell'ambito delle procedure attuative, carenze nell'attività di sensibilizzazione e informazione hanno seriamente limitato il successo del DocUP in alcune Regioni. Rispetto alla *struttura tecnico-amministrativa* responsabile della gestione degli interventi, i problemi specifici sono stati numerosi e, in particolare, hanno riguardato l'insufficiente capacità previsionale della struttura stessa, con riferimento alla entità della domanda dei potenziali beneficiari o la scarsa capacità di progettazione autonoma da parte degli enti locali; l'insufficiente decentramento della fase di istruttoria e, in alcuni casi, il mancato utilizzo dell'istituto delle deleghe agli enti sub-regionali, che non ha consentito uno snellimento effettivo delle procedure attuative, soprattutto in fase di selezione e controllo dei progetti approvati.

Infine, proprio rispetto alla stessa impostazione degli interventi 5b, va segnalata la scarsa integrazione, in fase di attuazione, tra i tre Fondi e l'esigenza di tener maggiormente in conto, nell'impostazione dei programmi, gli altri interventi che a vario titolo (comunitario, regionale o nazionale) vengono attuati nelle aree rurali.

Probabilmente, anche in considerazione di tali problematiche emerse nel corso dell'attuazione dei DocUP, le regioni del Centro-Nord, per la fase di programmazione 2000-2006, hanno optato per un Programma di Sviluppo Rurale unico per l'intero territorio regionale, cercando, in tal modo, di garantire la necessaria coerenza e complementarietà tra tutti gli interventi previsti all'interno del territorio regionale.

CAPITOLO 3

I PROGRAMMI DELL'OBBIETTIVO 5A

3.1 L'obiettivo 5a: finalità e campo di applicazione

L'obiettivo 5a promuove lo sviluppo rurale attraverso l'accelerazione dell'adeguamento delle strutture agrarie e trova attuazione attraverso una serie di Regolamenti e Direttive. In particolare, vengono previsti interventi a favore delle aziende agricole e delle imprese agro-industriali volti a facilitare l'adeguamento delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli.

Nel prospetto che segue è descritto sinteticamente il campo di applicazione di ciascun Regolamento e Direttiva, l'amministrazione responsabile dell'attuazione degli interventi e, dove previsto, lo strumento di programmazione da adottare.

Prospetto 3.1 - Obiettivo 5a. Regolamenti e direttive

Regolamenti e Direttive	Campo di applicazione	Amministrazione responsabile
Reg. 950/97 (ex Reg. 2338/91)	Miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole	Regioni
Dir. 159/72	Aiuti agli investimenti delle aziende agricole	Regioni
Reg. 1035/72	Finanziamento organizzazioni comuni per la commercializzazione nel comparto ortofrutticolo	MiPAF
Reg. 952/97 (ex Reg. 1360/78)	Finanziamento associazioni di produttori e relative unioni	MiPAF
Reg. 951/97 (ex Reg. 866/90)	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	Regioni MiPAF
Reg. 867/90	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura	Regioni

3.2 Il Regolamento 950/97

Il Regolamento 950/97, che ha abrogato il Regolamento 2328/91, prevede l'attuazione di una serie molto articolata di interventi a favore delle aziende agricole finalizzati "al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole".

In particolare, esso prevede il finanziamento delle seguenti tipologie di intervento (misure): investimenti aziendali; aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori; indennità compensative alle

aziende agricole nelle zone svantaggiate; corsi di formazione e tirocini; aiuti alle associazioni; aiuti alla contabilità; investimenti collettivi.

Poiché nelle regioni dell'obiettivo 1, tali interventi sono integrati con il resto della programmazione nei Programmi Operativi monofondo o plurifondo (cfr. capitolo 1), in questa sezione, si analizzeranno solo gli aspetti relativi agli interventi attuati al di fuori di queste regioni.

Per le regioni fuori obiettivo 1 gli Stati membri hanno presentato una richiesta di contributo comunitario per l'attuazione delle diverse misure previste dal Regolamento. Il 28 aprile 1994 l'Italia ha presentato la domanda di contributo e le previsioni annuali di spesa, sulla base di Piani finanziari regionali indicativi per il periodo 1994/99. Sulla base di tale richiesta la Commissione Europea ha concesso, con decisione del 21 dicembre 1994, un contributo FEOGA pari a 494,3 milioni di euro. Tale ammontare è comprensivo delle risorse destinate all'attuazione del Reg. 1360/78, del Reg. 1035/72, delle Dir. 159/72 e 160/72.

I tempi per l'attuazione del Regolamento si sono però allungati, a causa del ritardo con cui è stata messa a disposizione la quota di risorse nazionali, avvenuta con Delibera CIPE dell'agosto 1995 e con la quale si è proceduto anche alla ripartizione delle risorse finanziarie tra le Regioni. Le amministrazioni regionali sono i soggetti responsabili dell'attuazione a livello locale e spetta a loro, quindi, la scelta dei dispositivi di recepimento, le modalità di selezione dei beneficiari e la ripartizione delle risorse a disposizione tra le diverse tipologie di investimento ammissibili. Il MiPAF è, invece, l'amministrazione responsabile dell'attività di coordinamento e della rendicontazione finanziaria alla Commissione.

A seguito di una serie di decisioni, legate al mancato rispetto delle previsioni annuali di spesa, all'indicizzazione e, in particolare, allo spostamento di una parte delle risorse a favore dei Programmi Operativi 951 e dei DocUP di Umbria e Marche (le Regioni colpite dal sisma del '97), la quota FEOGA si è ridotta in maniera consistente, per una disponibilità residua totale pari a 434,1 milioni di euro, 18 dei quali destinati al Reg. 1035/72.

Rispetto al panorama degli interventi finanziati con i Fondi Strutturali, gli interventi attivati dal Reg. 950/97 evidenziano una *performance*, in media, positiva. Come si può osservare nella tabella 3.1¹, alla fine del 1999, sono state ormai spese tutte le risorse a disposizione. Le motivazioni principali, che hanno permesso questi risultati particolarmente positivi, possono essere individuate nelle seguenti:

- il meccanismo di funzionamento del Reg. 950/97 prevede il finanziamento a rimborso delle spese sostenute, di conseguenza il livello di spesa registrato ogni anno è automaticamente pari al 100%;
- la presenza di prassi ormai consolidate per il finanziamento di alcune tipologie di intervento (aiuti ai giovani e indennità compensativa), che non prevedono, tra l'altro, procedure istruttorie particolarmente complesse;
- il termine ultimo per la realizzazione dei pagamenti era originariamente fissato al 31/12/99, per cui tutte le amministrazioni si sono attivate perché gli interventi finanziati fossero conclusi e tutti i pagamenti effettuati entro quella data;
- il costo totale è inferiore di circa 50 milioni di euro rispetto alla programmazione iniziale per effetto dello spostamento delle risorse ad altri programmi (PO 951 e risorse terremoto).

¹ I dati disponibili consentono di analizzare solo l'avanzamento finanziario della quota pubblica e sono ricavati dalle rendicontazioni di spesa effettuate dal MiPAF alla Commissione Europea.

Come si può osservare, la capacità di spesa complessiva della quota FEOGA risulta essere superiore al 100%, in particolare in alcune Regioni, come la Lombardia, l'Emilia Romagna, le Marche e la Provincia di Bolzano. Questa situazione è determinata in primo luogo dal fatto che i dati del 1999 sono ancora provvisori e sono in fase di verifica. Inoltre, molte Regioni hanno impegnato più risorse di quelle disponibili per evitare che la mortalità naturale dei progetti potesse andare a scapito della capacità di spesa finale. Infine, bisogna considerare che alcune Regioni hanno la prospettiva di recuperare le risorse trasferite alle aree colpite dal terremoto².

Tab. 3.1 - Reg. 950/97. Spesa pubblica programmata e realizzata al 31.12.99

	Spesa programmata			Pagamenti 1994/99			Capacità di spesa		
	Quota FEOGA	Quota Stato	Totale	Quota FEOGA	Quota Stato	Totale	Quota FEOGA	Quota Stato	Totale
	(000 euro)						%		
Valle d'Aosta	10.270	15.006	25.276	7.359	9.017	16.377	71,7	60,1	64,8
Piemonte	84.275	207.474	291.749	86.111	163.101	249.212	102,2	78,6	85,4
Lombardia	34.684	105.091	139.774	39.774	74.517	114.291	114,7	70,9	81,8
P.A. Bolzano	14.793	28.548	43.341	16.842	24.010	40.851	113,8	84,1	94,3
P.A. Trento	16.558	37.353	53.911	17.026	26.976	44.001	102,8	72,2	81,6
Veneto	52.524	130.244	182.768	53.332	86.874	140.206	101,5	66,7	76,7
Friuli V. G.	16.265	24.656	40.921	16.631	22.794	39.425	102,3	92,4	96,3
Liguria	22.340	52.615	74.955	20.558	44.667	65.226	92,0	84,9	87,0
Emilia R.	55.240	132.879	188.119	62.819	126.426	189.245	113,7	95,1	100,6
Toscana	32.398	62.728	95.126	26.840	51.835	78.675	82,8	82,6	82,7
Umbria	15.752	31.549	47.300	15.668	23.179	38.846	99,5	73,5	82,1
Marche	23.138	59.363	82.501	26.975	51.091	78.066	116,6	86,1	94,6
Lazio	23.585	46.014	69.599	23.779	34.930	58.709	100,8	75,9	84,4
Abruzzo	13.930	20.664	34.594	12.658	13.848	26.506	90,9	67,0	76,6
Nazionale	400	6.667	7.067	257	771	1.028	64,3	11,6	14,6
Totale	416.150	960.850	1.376.999	426.630	754.036	1.180.666	102,5	78,5	85,7

Fonte: MIPAF.

Va innanzi tutto evidenziato, che nel caso del Reg. 950/97 non è possibile effettuare un'analisi dell'efficienza finanziaria nell'attuazione delle diverse misure, in quanto le regioni non hanno realizzato dei piani finanziari per misura, se non in forma del tutto indicativa al momento della richiesta di contributo alla Commissione Europea.

Dall'analisi della spesa realizzata al dicembre '98 emerge che la maggior parte delle risorse (oltre il 50%) è stata destinata agli investimenti aziendali. Il 25% della spesa ha riguardato gli aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori e oltre il 20% è stato riservato alle indennità compensative (tab. 3.2). La lettura di questo dato porta ad avanzare alcune considerazioni.

Innanzitutto, gli investimenti aziendali, a differenza degli aiuti all'insediamento e dell'indennità compensativa, prevedono anche una quota di contributo privato, che mediamente è di poco inferiore al 50%. Il volume di risorse attivate nell'ambito della misura in questione è, quindi, pari quasi al doppio rispetto a quello evidenziato nella tabella.

Va poi sottolineato che gli aiuti agli investimenti, così come quelli per l'insediamento giovani, dovrebbero produrre cambiamenti nella dotazione strutturale delle aziende e, nel medio-lungo periodo, essere in grado di generare effetti positivi sul tessuto socio-economico delle aree rurali.

² La Delibera CIPE del 9 luglio 1998 prevede che "per i programmi operativo 1994/1999 dell'obiettivo 5a (regioni fuori obiettivo 1), azioni indirette, che alla data del 31/12/98 avranno raggiunto un livello complessivo minimo del 55% ... si provvederà al reintegro delle risorse messe a disposizione delle aree dell'Umbria e delle Marche colpite dal terremoto nella misura in cui viene attivato il cofinanziamento comunitario".

Non va sottovalutato, però, il ruolo delle indennità compensative, le quali attraverso la compensazione del reddito degli agricoltori nelle aree svantaggiate, contribuiscono a garantire il presidio del territorio e la vitalità delle aree rurali.

La distribuzione delle risorse a livello regionale contribuisce a chiarire le diverse scelte programmatiche effettuate dalle singole amministrazioni. Si può osservare, ad esempio, che nella provincia di Bolzano non sono stati finanziati aiuti all'insediamento di giovani agricoltori, o come in Valle d'Aosta oltre il 75% delle risorse sia stato destinato alle indennità compensative. All'estremo opposto troviamo invece la Liguria, l'Emilia Romagna e la Toscana dove oltre il 60% delle risorse è stato destinato agli investimenti aziendali.

Tab. 3.2 - Reg. 950/97. Distribuzione percentuale della spesa pubblica per misura al 31.12.99

	Investimenti nelle aziende agricole	Aiuti insediamento giovani agricoltori	Indennità compensative	Corsi di formazione e tirocini	Altre misure	Totale
	(valori %)					
Valle d'Aosta	12,1	8,8	77,1	0,2	1,8	100,0
Piemonte	50,4	22,4	19,0	0,2	8,0	100,0
Lombardia	59,2	18,1	18,3	0,5	3,9	100,0
P.A. Bolzano	30,9	-	69,1	-	-	100,0
P.A. Trento	40,9	10,9	43,0	1,1	4,1	100,0
Veneto	42,1	34,2	17,2	1,6	4,9	100,0
Friuli V. G.	25,6	37,0	31,2	-	6,1	100,0
Liguria	75,6	15,5	6,8	0,0	2,1	100,0
Emilia R.	64,4	27,6	6,7	-	1,3	100,0
Toscana	60,4	29,9	9,6	-	-	100,0
Umbria	33,2	13,9	49,7	1,6	1,6	100,0
Marche	58,5	22,3	14,7	-	4,5	100,0
Lazio	41,8	38,9	15,6	-	3,7	100,0
Abruzzo	8,2	41,2	46,5	2,9	1,2	100,0
Totale	50,0	24,6	21,0	0,5	3,8	100,0

Fonte: MIPAF.

3.2.1 L'attuazione degli interventi previsti dal Regolamento 950/97

Attraverso le informazioni derivanti dal monitoraggio "fisico" degli interventi finanziati, aggiornato al 31/12/98, e basato su alcune tabelle comuni richieste dalla Commissione Europea ai diversi Stati membri, è possibile esaminare più nel dettaglio alcune caratteristiche degli interventi finanziati. Bisogna però precisare che alcune informazioni che ne scaturiscono devono essere lette con beneficio di inventario, in quanto spesso non derivano da un monitoraggio di progetto e in alcuni casi non sono state aggiornate regolarmente dalle amministrazioni regionali. Si è ritenuto comunque opportuno utilizzarle in quanto costituiscono, al momento, l'unica fonte di informazione sulla realizzazione fisica degli interventi.

Per quanto riguarda gli *investimenti aziendali*, è innanzi tutto necessario ricordare che le aziende richiedenti l'aiuto hanno dovuto presentare un Piano di Miglioramento Materiale (PMM), a dimostrazione della redditività degli investimenti da realizzare.

I PMM finanziati sono stati circa 18 mila, prevalentemente concentrati in Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna. Tra le Regioni che hanno finanziato PMM in numero elevato, vi è anche la Liguria, soprattutto se si considerano le dimensioni territoriali della Regione e le disponibilità finanziarie (tabella 3.2).

Tra le aziende beneficiarie degli aiuti, bisogna osservare, come oltre il 37% sia di piccole dimensioni, con una SAU inferiore a 10 ettari. Questo dato conferma ovviamente le caratteristiche strutturali delle aziende agricole italiane che, come noto, hanno mediamente una SAU ridotta rispetto alla media europea. La percentuale elevata di aziende in questa classe dimensionale fatta registrare da Liguria, Bolzano e Trento è naturalmente giustificata dalle caratteristiche orografiche dei territori regionali e provinciali.

Le aziende beneficiarie con una superficie superiore ai 50 ettari corrispondono a circa il 12% del totale. Gran parte di queste aziende è ovviamente concentrata nelle Regioni dove la densità di aziende di grandi dimensioni è più elevata (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna). Vanno comunque evidenziati i valori particolarmente elevati registrati in Umbria e Toscana (rispettivamente, 36% e 23%).

Analizzando la dimensione degli investimenti realizzati è necessario sottolineare come, in media, siano stati finanziati interventi di importo non eccessivamente elevato (circa 70 mila euro). Se in alcune regioni c'è una corrispondenza diretta tra l'importo medio degli investimenti e la dimensione aziendale (ad esempio la Liguria), in altre, invece la dimensione ridotta degli investimenti potrebbe essere spiegata dalla scelta di allargare la platea delle aziende beneficiarie.

Le uniche due Regioni dove sono stati finanziati investimenti in media superiori ai 100 mila euro sono la Valle d'Aosta (dove però sono stati finanziati solo 6 PMM) e il Friuli Venezia Giulia. In Lombardia e Toscana si registra, infine, una sostanziale corrispondenza tra la numerosità di aziende con una superficie superiore ai 50 ettari e dimensione media elevata degli investimenti (intorno ai 100 mila euro).

Tab. 3.3 - Reg. 950/97. Investimenti e caratteristiche delle aziende beneficiarie (situazione al 31.12.99)

	PMM		Caratteristiche delle aziende con PMM			
			< 10 ha	10 - 50 ha	> 50 ha	Investimento medio
	n°	%	%			euro
Piemonte	5.818	32,4	33,6	53,8	12,6	62.834,9
Valle d'Aosta	6	0,0	33,3	66,7	0,0	206.664,7
Liguria	1.487	8,3	90,5	9,1	0,5	45.119,0
Lombardia	2.177	12,1	23,2	53,5	23,2	97.151,0
P.A. Bolzano	89	0,5	60,7	39,3	0,0	82.160,7
P.A. Trento	748	4,2	60,3	36,8	2,9	76.587,7
Friuli V.G.	47	0,3	42,6	53,2	4,3	136.604,1
Veneto	1.417	7,9	58,1	39,0	2,9	86.904,5
Emilia Romagna	3.449	19,2	23,9	64,3	11,7	61.828,8
Toscana	1.555	8,6	23,8	53,0	23,2	98.797,3
Umbria	11	0,1	9,1	54,5	36,4	65.120,6
Marche	851	4,7	35,0	56,1	8,9	64.245,1
Lazio	315	1,8	49,2	42,5	8,3	45.659,4
Abruzzo	8	0,0	25,0	75,0	0,0	76.093,5
Totale	17.978	100,0	37,7	50,2	12,1	70.987,7

Fonte: Monitoraggio regionale - Schede STAR.

Le principali tipologie di investimento hanno riguardato: la ristrutturazione di stalle o altri fabbricati zootecnici (oltre il 33%), la ristrutturazione di altri fabbricati agricoli (circa il 21%) e l'acquisto di macchine e attrezzature (15%). Quasi nulli, anche se ammissibili al finanziamento, sono gli investimenti finalizzati a creare o migliorare strutture per la diversificazione delle attività aziendali (circa lo 0,5%).

L'obiettivo degli *aiuti per l'insediamento dei giovani agricoltori* è quello di favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo incentivando i giovani a subentrare nella conduzione aziendale. L'ipotesi alla base di tale intervento è che favorendo l'imprenditorialità giovanile, spesso sinonimo di maggiore spirito imprenditoriale e maggiore conoscenza dei processi di cambiamento tecnici ed economici, si possa accelerare l'introduzione di innovazioni e l'ammodernamento delle strutture agrarie.

In particolare, la misura prevede la concessione di un premio per i giovani, di età inferiore ai 40 anni, che si insediano per la prima volta come conduttori in un'azienda agricola.

Come si può osservare, gli aiuti concessi sono stati oltre 11 mila (tabella 3.4), concentrati prevalentemente in Piemonte (25%) e in Toscana (18%). A questo proposito, il dato più rilevante che emerge è l'elevato valore percentuale di giovani insediati nelle zone svantaggiate (oltre il 47%). Il successo relativo di questo tipo di intervento nelle zone svantaggiate va interpretato positivamente. In queste aree, infatti, dove le condizioni territoriali penalizzano la redditività delle aziende agricole, lo spopolamento e l'abbandono dell'attività agricola possono generare effetti negativi sia in termini socio-economici che in termini ambientali e paesaggistici.

Inoltre, uno degli effetti attesi dall'insediamento, in particolare in Italia, è quello di un aumento della superficie aziendale attraverso un processo di riaccorpamento delle proprietà, che possa consentire una gestione più efficiente delle aziende agricole.

Guardando, invece, alle dimensioni delle aziende in cui avviene l'insediamento si può osservare come siano interessate prevalentemente aziende con una SAU inferiore ai 10 ettari (circa il 63%), mentre quelle di grande dimensione, con una SAU superiore ai 50 ettari, rappresentano solo il 4,6%.

Bisogna, però, tener conto che questo risultato potrebbe essere condizionato dalle maggiori difficoltà che i giovani possono incontrare nell'insediarsi in un'azienda di grandi dimensioni, in termini sia di capacità finanziarie proprie che di possibilità di accesso a forme di finanziamento esterne all'azienda, ma anche di capacità professionali prepossedute, necessarie per la conduzione di questa tipologia aziendale.

Va segnalato, infine, che effetti ancor più positivi si sarebbero potuti avere dall'integrazione di questa misura con i premi per il prepensionamento in agricoltura previsti dal Reg. 2079/92. La sostanziale non applicazione in Italia di tale Regolamento (cfr. Capitolo 5) non ha invece permesso di realizzare tali sinergie.

Le *indennità compensative* forniscono una compensazione di reddito alle aziende agricole situate nelle zone svantaggiate³, in quanto le condizioni specifiche del territorio in cui sono localizzate (aree montane, terre poco produttive, scarsa densità o tendenza allo spopolamento, preponderanza dell'attività agricola), non consentono di ottenere dall'attività produttiva agricola gli stessi livelli di reddito delle aziende localizzate in aree "normali".

L'obiettivo di tale misura è, quindi, quello di evitare l'abbandono dell'attività agricola in queste aree e tutte le conseguenze negative che da tale abbandono possono derivare, garantendo ai beneficiari un livello di reddito più elevato.

³ La direttiva 75/268/CEE individua i criteri che gli Stati membri devono seguire nella delimitazione delle zone agricole svantaggiate. Per l'Italia l'elenco delle zone agricole svantaggiate, ai sensi della suddetta direttiva, è stato approvato dal Consiglio con la direttiva 75/273/CEE.

Tab. 3.4 - Reg. 950/97. Aiuti all'insediamento giovani e caratteristiche delle aziende in cui si insediano (situazione al 31.12.98)

	Aiuti all'insediamento concessi			Caratteristiche delle aziende		
	Totale		di cui in zone svantaggiate	< 10 ha	10 - 50 ha	> 50 ha
	n°	%	%	%		
Piemonte	2.893	25,0	78,9	94,7	5,1	0,2
Valle d'Aosta	72	0,6	100,0	88,9	5,6	5,6
Liguria	762	6,6	60,1	90,5	9,1	0,4
Lombardia	1.044	9,0	27,5	43,3	46,4	10,3
P.A. Bolzano	-	-	-	-	-	-
P.A. Trento	441	3,8	50,1	71,8	25,7	2,5
Friuli V.G.	245	2,1	53,5	55,6	39,1	5,3
Veneto	1.912	16,5	29,4	56,2	42,7	1,2
Emilia Romagna	1.492	12,9	28,4	37,0	57,6	5,4
Toscana	2.134	18,4	43,7	43,0	44,7	12,4
Umbria	102	0,9	27,5	41,2	52,9	5,9
Marche	16	0,1	18,8	53,6	43,1	3,4
Lazio	465	4,0	28,8	61,3	35,7	2,9
Abruzzo	-	-	-	-	-	-
Totale	11.578	100,0	47,8	62,7	32,8	4,6

Fonte: Monitoraggio regionale - Schede STAR.

In totale sono state finanziate oltre 20 mila aziende (tabella 3.5). Le indennità concesse interessano una SAU pari a circa 100 mila ettari e circa 200 mila UBA⁴. La superficie media oggetto di intervento è di poco superiore ai 5 ettari, anche se molte aziende interessate dall'intervento hanno in realtà una SAU superiore ai 10 ettari.

3.3 Il Regolamento 951/97 e il Regolamento 867/90

Il Regolamento 951/97 e il Regolamento 867/90 prevedono interventi a favore del miglioramento e la razionalizzazione delle strutture di trasformazione e commercializzazione, rispettivamente, dei prodotti agricoli e della silvicoltura. L'ambito di intervento dei due Regolamenti può interessare tutto il territorio nazionale, ma, mentre nelle regioni obiettivo 1 la programmazione degli interventi ammissibili è inclusa nei Programmi Operativi (cfr. Capitolo 1 parte II), nelle Regioni fuori obiettivo 1 è prevista una programmazione specifica per tali interventi.

Infatti, nelle Regioni fuori obiettivo 1 l'*iter* di programmazione prevedeva la presentazione alla Commissione, da parte degli Stati membri, di Piani di settore, che garantissero lo sviluppo della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli in maniera coerente con le politiche comunitarie.

Per quanto riguarda l'Italia, la presentazione del "Piano di sviluppo per i settori agro industriali. 1994-1999" da parte delle autorità italiane è avvenuta il 28 aprile 1994. Sulla base del Piano la Commissione Europea, in partenariato con lo Stato membro, ha predisposto il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), la cui approvazione è avvenuta nel dicembre 1994. Il QCS prevede anche le

⁴ Questi dati sono però frutto di una stima, in quanto un agricoltore aderendo all'indennità compensativa assume un impegno a mantenere l'attività agricola per cinque anni, in ciascuno dei quali riceve la somma di indennizzo. Il dato di monitoraggio riporta solo il numero complessivo di aziende aderenti per ciascun anno senza la possibilità di distinguere con esattezza nuovi e vecchi beneficiari.

Tab. 3.5 - Reg. 950/97. Indennità compensative e caratteristiche delle aziende beneficiarie (situazione al 31.12.98)

	Indennità compensative*			Caratteristiche delle aziende		
	Aziende	SAU	UBA	< 10 ha	10 - 50 ha	> 50 ha
	n°	ha	n°	%		
Piemonte	4.772	9.602	47.415	18,5	53,2	28,3
Valle d'Aosta	1.141	1.279	19.307	28,0	48,7	23,3
Liguria	973	0	7.101	37,7	54,9	7,4
Lombardia	4.122	71.969	39.933	20,0	58,3	21,7
P.A. Bolzano	1.148	0	10.007	27,3	66,2	6,5
P.A. Trento	2.248	1.118	26.250	23,0	59,5	17,5
Friuli V.G.	788	1.478	5.865	32,1	51,0	16,9
Veneto	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Emilia Romagna	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Toscana	1.387	4.022	16.246	22,9	49,5	27,6
Umbria	380	5.066	2.235	14,3	52,7	32,9
Marche	319	3.044	1.891	13,4	56,6	30,1
Lazio	737	1.505	4.619	54,5	38,0	7,5
Abruzzo	997	366	9.332	26,7	58,8	14,5
Totale	19.011	99.449	190.200	24,1	54,8	21,1

* *Stime.*

Fonte: Monitoraggio regionale - Schede STAR.

prescrizioni tecnico-finanziarie per il settore della silvicoltura. L'operatività degli interventi parte però solo con l'approvazione dei programmi, in quanto il QCS contiene solo la cornice programmatica, gli obiettivi e le risorse sulla cui base ogni Regione deve predisporre il proprio Programma Operativo regionale (PO).

A fronte della rapidità con cui si è giunti all'approvazione del QCS, la predisposizione e l'approvazione dei Programmi Operativi relativi al Reg. 951/97 hanno avuto tempi ben più lunghi (in media 20 mesi dall'approvazione del QCS). Infatti, quasi tutti i 13 programmi sono stati approvati nel corso del 1996, con l'unica eccezione rappresentata dal programma di Bolzano approvato nel corso del 1995⁵. Nel corso del 1998, inoltre, sono stati approvati due nuovi programmi: quello dell'Abruzzo uscito dall'obiettivo 1 alla fine del 1996 e quello dell'Emilia Romagna per il 1997-99. Questa Regione, infatti, ha presentato due distinti programmi di durata triennale. Ancora più lunghi sono stati, infine, i tempi per l'approvazione del Programma Operativo Multiregionale (POM), a titolarità del MiPAF, avvenuta solo nell'agosto del 1997.

I Programmi Operativi relativi al Reg. 867/90 sono stati approvati dalla Commissione Europea con un'unica Decisione presa nell'ottobre 1996⁶.

I ritardi accumulati in questa prima fase hanno fortemente condizionato anche l'avvio dei progetti. Infatti solo dopo l'approvazione dei programmi le Regioni hanno potuto dare avvio alle procedure per la selezione dei beneficiari, con la conseguenza che la fase di realizzazione degli interventi ha avuto inizio solo nel corso del 1997.

3.3.1 L'attuazione del Regolamento 951/97

Il costo totale previsto al momento della prima approvazione dei programmi ammontava a circa 807 milioni di euro, con un contributo pubblico complessivo di 341 milioni di euro, pari a circa

⁵ La Valle d'Aosta non ha previsto un programma operativo per il Reg. 951/97.

⁶ Il programma dell'Abruzzo è stato approvato alla fine del 1996. In totale i PO approvati per il Reg. 867/90 sono stati 13, l'Emilia Romagna non ha previsto un programma per questo regolamento.

il 42% del totale e una quota FEOGA di 174 milioni di euro (tabella 3.6). A tale proposito va evidenziato che il tasso massimo di cofinanziamento pubblico per gli investimenti nella trasformazione e commercializzazione può essere pari al 55% dell'investimento⁷.

Nel corso dei sei anni di programmazione i diversi PO 951 sono stati interessati da varie riprogrammazioni e rimodulazioni derivanti dall'incremento della disponibilità di risorse conseguente all'indicizzazione e allo spostamento di fondi dal Reg. 950/97 al Reg. 951/97 per alcune Regioni⁸.

Al 31/12/99 la dotazione complessiva è aumentata per quasi tutti programmi e, complessivamente, è pari a oltre 920 milioni di euro, con una variazione percentuale rispetto alla programmazione originaria pari al 14%. La quota più elevata di risorse è concentrata nelle quattro Regioni italiane dove è maggiore la presenza e l'importanza delle imprese agro-alimentari: Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto⁹, che da sole assorbono oltre il 50% delle disponibilità totali.

Tab. 3.6 - Reg. 951/97. Spesa programmata (migliaia di euro)

	Costo	Contributo	Contributo	Costo	var.% $e=(d-a)/a$
	totale	Feoga	Nazionale	totale	
	valori iniziali			valori al 31/12/99	
	a	b	c	d	
Piemonte	82.735,0	15.185,0	14.600,0	107.706,3	30,2
Lombardia	132.616,7	26.523,4	24.523,4	132.616,7	-
P.A. Bolzano	34.941,5	7.054,8	7.054,8	47.441,5	35,8
P.A. Trento	30.482,5	6.518,1	4.526,4	50.002,6	64,0
Veneto	72.594,0	14.518,8	14.518,8	72.594,0	0,0
Friuli V.G.	13.258,4	3.379,6	3.249,5	15.265,4	15,1
Liguria	7.540,0	2.262,0	1.885,0	8.439,7	11,9
Emilia Romagna*	134.660,0	26.932,0	26.932,0	134.660,0	-
Toscana	53.020,8	10.033,5	10.033,5	55.325,0	4,3
Umbria	20.356,5	4.071,3	4.071,3	20.356,5	0,0
Marche	62.723,1	16.308,0	15.680,8	78.107,7	24,5
Lazio	32.088,0	8.022,0	8.022,0	45.678,5	42,4
Abruzzo	14.640,0	2.928,0	3.660,0	14.640,0	-
TOTALE PO	691.656,6	143.736,6	138.757,5	782.834,0	13,2
POM	115.385,0	30.000,0	28.846,0	137.166,3	18,9
TOTALE	807.041,6	173.736,6	167.603,5	920.000,3	14,0

* I valori per l'Emilia Romagna sono dati dalla somma dei due PO.
Fonte: MiPAF e SIRGS.

Al 31/12/99, termine ultimo per il completamento degli impegni, la *capacità di impegno* complessiva dei PO è risultata pari al 102% (tabella 3.7). Questo risultato è la conseguenza delle ottime *performance* fatte registrare da tutte le amministrazioni responsabili. Si consideri, infatti, che il livello più basso è quello fatto registrare dall'Abruzzo con il 96,5% e che alcune amministrazioni (Lombardia, Toscana) hanno di gran lunga superato la soglia del 100% preferendo impegnare più risorse di quelle a disposizione (*overbooking*). Ciò al fine di "compensare" il tasso di mortalità naturale dei progetti, impegnandosi d'altro canto ad intervenire, se necessario, con risorse proprie.

7 È utile ricordare che, per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, per gli investimenti delle imprese di trasformazione e commercializzazione localizzati al di fuori dell'obiettivo 1, il tasso di cofinanziamento pubblico massimo concedibile è pari al 40% (Reg. 1257/99 art.28).

8 Le province di Bolzano e Trento nel corso del 1998 e le regioni Piemonte e Liguria nel corso del 1999.

9 Si consideri che sulla base del Censimento Intermedio dell'Industria del 1996, oltre il 37% delle imprese agroalimentari italiane e circa il 60% di quelle del Centro-Nord è concentrato in queste quattro regioni. Tali percentuali crescono ancora se si prendono in considerazione gli addetti (rispettivamente 53% rispetto al totale nazionale e 68% rispetto al totale del centro nord).

La stessa lettura in positivo non può, purtroppo, essere fatta in relazione alla *capacità di spesa* fatta registrare dai diversi PO, che in media risulta pari a circa il 34%. Questo risultato deve però essere analizzato tenendo in considerazione le *performance* molto diverse delle regioni; da un lato, infatti, troviamo gli ottimi risultati del Veneto (78,4%), della Provincia di Bolzano (70,8%) e quelli positivi della Provincia di Trento (48,5%); dall'altro lato, troviamo il ritardo di tutte le altre Regioni con valori al di sotto del 40%, con alcuni picchi negativi come quello della Toscana (12,1%), e in particolare del Lazio e dell'Abruzzo che non hanno ancora erogato nessun pagamento¹⁰. Un discorso analogo va fatto per il POM per il quale la capacità di spesa è pari appena al 12%.

Il livello particolarmente contenuto della spesa è in gran parte imputabile al ritardo nelle procedure iniziali di selezione dei progetti e, quindi, di avvio nella realizzazione degli investimenti. Una parte del ritardo è, invece, solo "apparente" in quanto molti beneficiari hanno già terminato la realizzazione dei progetti e richiesto il saldo finale alle Regioni che, prima di procedere all'erogazione del saldo finale, devono effettuare il collaudo degli investimenti realizzati. Va ricordato, comunque, che dalla fine del 1999 le amministrazioni hanno a disposizione altri due anni di tempo, entro il 31/12/2001, per ultimare i pagamenti.

Tab. 3.7 - Reg. 951/97. Avanzamento finanziario al 31.12.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	(000 euro)			valori %		
Piemonte	107.706,3	105.981,8	19.164,1	98,40	17,79	18,08
Lombardia	132.616,7	159.446,0	39.009,2	120,23	29,42	24,47
P.A. Bolzano	47.441,5	48.207,6	33.576,4	101,61	70,77	69,65
P.A. Trento	50.002,6	50.103,3	24.269,2	100,20	48,54	48,44
Veneto	72.594,0	71.966,5	56.932,5	99,14	78,43	79,11
Friuli V.G.	15.265,4	14.765,6	1.644,8	96,73	10,77	11,14
Liguria	8.439,7	8.368,4	2.777,9	99,16	32,92	33,20
Emilia Romagna*	134.660,0	134.272,8	51.710,2	99,71	38,40	38,51
Toscana	55.325,0	53.666,6	6.717,7	97,00	12,14	12,52
Umbria	20.356,5	20.320,3	5.946,5	99,82	29,21	29,26
Marche	78.107,7	78.029,8	21.652,8	99,90	27,72	27,75
Lazio	45.678,5	46.553,9	0,0	101,92	0,00	0,00
Abruzzo	14.640,0	13.857,4	0,0	94,65	0,00	0,00
TOTALE PO	782.834,0	805.540,2	263.401,3	102,90	33,65	32,70
POM	137.166,3	161.687,8	16.780,1	117,88	12,23	10,38
TOTALE	920.000,3	967.228,0	280.181,4	105,13	30,45	28,97

* I valori per l'Emilia Romagna sono dati dalla somma dei due PO.

Fonte: MIPAF.

Gli impegni sopra descritti sono stati assunti dalle diverse amministrazioni regionali per il finanziamento di 788 progetti di investimento (tabella 3.8). Gli investimenti finanziati rappresentano però solo una parte dei progetti presentati, che complessivamente sono stati oltre 1.800. Di questi soltanto 1.260 sono stati dichiarati idonei a seguito dell'istruttoria tecnica e amministrativa¹¹.

¹⁰ Il ritardo del Lazio è da imputare al ricorso al TAR presentato da alcuni beneficiari risultati esclusi dalla graduatoria, mentre quello dell'Abruzzo al fatto che il suo programma è stato approvato solo alla fine del 1998 e la selezione dei beneficiari si è conclusa solo verso la fine del 1999.

¹¹ I dati sui progetti presentati e sui progetti idonei sono aggiornati al 30/06/99, l'avanzamento nelle procedure di selezione delle diverse amministrazioni non dovrebbe però alterare l'analisi che è stata realizzata.

Le cause che possono spiegare un numero così elevato di progetti non idonei (ben il 30%) possono essere molteplici. Se da un lato possono aver influito le caratteristiche qualitative dei progetti presentati (scarsa qualità dell'idea-progetto, spese previste non ammissibili, documentazione incompleta delle domande, caratteristiche non idonee delle imprese richiedenti), dall'altro possono aver giocato un ruolo determinante motivazioni di carattere "procedurale" come la scarsa chiarezza e trasparenza delle procedure di selezione, la carenza di informazioni per i potenziali beneficiari, o i criteri di selezione troppo restrittivi. Questi ultimi non devono essere visti solo come un elemento di criticità, in quanto possono rappresentare uno strumento per massimizzare la coerenza tra obiettivi che si vogliono raggiungere e destinazione delle risorse a disposizione.

Un ulteriore aspetto interessante da analizzare è, invece, quello relativo all'elevato numero di progetti idonei e, quindi, con tutte le caratteristiche necessarie per poter essere finanziati, ma che per insufficienza delle risorse non sono stati ammessi a godere delle agevolazioni (circa il 40% dei progetti idonei). Tale fenomeno è evidentemente indice di un settore interessato da un processo di ammodernamento e razionalizzazione delle proprie strutture produttive e che evidenzia un certo dinamismo.

Inoltre, l'esistenza di un così ampio parco progetti può sicuramente essere considerato un punto di forza per il nuovo periodo di programmazione, per il quale il passaggio dal finanziamento dal FEOGA Orientamento al FEOGA Garanzia, richiede alle amministrazioni velocità e certezza dei tempi in cui viene realizzata la spesa.

Passando ad esaminare più nel dettaglio la distribuzione dei progetti finanziati a livello regionale, si può osservare come le Regioni dove è stato finanziato il maggior numero di investimenti sono la Lombardia, l'Emilia Romagna e le Marche (rispettivamente con 115, 108 e 101 progetti). Mentre per le prime due Regioni la numerosità è giustificata dalla maggiore disponibilità finanziaria, per le Marche, invece, l'elevato numero di progetti è stato finanziato a scapito della dimensione media degli investimenti. Le Regioni dove sono stati finanziati meno progetti sono state Friuli, Liguria e Abruzzo (rispettivamente con 15, 16 e 19 progetti finanziati) a fronte, però, di una minore dotazione iniziale di risorse.

La dimensione media degli investimenti è pari a poco più di 1 milione di euro, va però evidenziata la notevole differenza tra la dimensione media degli investimenti finanziati in ambito regionale e quelli finanziati nell'ambito del POM. Questi ultimi, per la loro natura multiregionale, hanno una dimensione notevolmente superiore (oltre 4,5 milioni di euro).

Esistono ovviamente differenze sostanziali anche a livello regionale, dovute in parte alle caratteristiche dei settori di intervento e in parte alla scelta regionale di soddisfare una platea di beneficiari più o meno ampia. La dimensione media più elevata, oltre 2 milioni di euro, è stata registrata nella Provincia di Bolzano, dove la maggior parte degli investimenti finanziati riguardano il settore ortofrutticolo. Le Regioni con gli investimenti di dimensioni più ridotte, pari a circa 500 mila euro, sono l'Umbria e Liguria dove i progetti finanziati sono concentrati, rispettivamente, nel settore dell'olio di oliva e della floricoltura.

Un aspetto importante da evidenziare è quello della consistente riduzione della dimensione media degli investimenti rispetto ad analoghi interventi finanziati nel corso del periodo di programmazione 1989/93. Tale fenomeno può essere in parte spiegato con la necessità delle amministrazioni di tener conto del notevole incremento delle domande di finanziamento pervenute, di cui si è detto precedentemente.

Tab. 3.8 - Reg. 951/97. Progetti finanziati per regione al 31.12.99

	Progetti finanziati	Investimenti finanziati	Investimento medio		
	n°	(000 euro)	1994/99	1989/93	var. %
Piemonte	65	105.981,8	1.630,5	1.676,9	-2,8
Lombardia	115	159.446,0	1.386,5	2.387,1	-41,9
P.A. Bolzano	24	48.207,6	2.008,7	1.799,3	11,6
P.A. Trento	40	50.103,3	1.252,6	1.894,9	-33,9
Veneto	55	71.966,5	1.308,5	2.073,8	-36,9
Friuli V.G.	15	14.765,6	984,4	568,6	73,1
Liguria	16	8.368,4	523,0	1.154,1	-54,7
Emilia Romagna*	108	134.272,8	1.243,3	1.281,1	-3,0
Toscana	89	53.666,6	603,0	869,5	-30,7
Umbria	41	20.320,3	495,6	907,3	-45,4
Marche	101	78.029,8	772,6	1.089,1	-29,1
Lazio	75	46.553,9	620,7	1.993,4	-68,9
Abruzzo	19	13.857,4	729,3	1.597,0	-54,3
TOTALE PO	763	805.540,2	1.055,8	1.493,9	-29,3
POM	25	115.307,3	4.612,3	-	-
TOTALE	788	920.847,5	1.168,6	1.493,9	-29,3

* I valori per l'Emilia Romagna sono dati dalla somma dei due PO.

Fonte: elaborazione su dati MiPAF.

I settori in cui si sono concentrati gli interventi sono quelli della carne, del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle uova, dei cereali, dell'olio di oliva, del vino, dell'ortofrutta, dei fiori e delle piante, delle sementi, delle piante officinali, tartufi e funghi (tabella 3.9).

Oltre il 52% dei progetti finanziati e oltre il 60% del valore degli investimenti previsti è concentrato nei settori della carne e dell'ortofrutta, con un investimento medio abbastanza elevato e superiore al milione di euro. A questo proposito va considerato che questi due settori, in particolare, sono quelli con caratteristiche di "industrializzazione" più accentuate per la forma societaria, la diffusione delle unità locali, il numero di addetti¹².

Il settore con l'investimento medio più elevato è quello delle uova dove però sono stati finanziati relativamente pochi progetti. I settori con investimenti più ridotti, circa 300 mila euro, sono quelli dell'olio di oliva e delle piante officinali, tartufi e funghi. Nel caso dell'olio di oliva la dimensione ridotta degli investimenti è strettamente correlata alle caratteristiche strutturali del settore: forte presenza di piccoli impianti di produzione (frantoi), ridotto numero di addetti, diffusione locale degli impianti di produzione¹³.

Alcune considerazioni interessanti, infine, possono scaturire dalla lettura di alcune informazioni aggiuntive che derivano dal sistema di monitoraggio avviato dal MiPAF e implementato con le informazioni rilevate dalle amministrazioni regionali¹⁴.

Una delle informazioni più interessanti riguarda la forma societaria delle imprese beneficiarie degli aiuti. Le cooperative e i consorzi che rappresentano circa il 41% sono i più diffusi, seguiti dalle società di capitali, con circa il 35% del totale. Ovviamente questi valori assumono rilevanza diversa a seconda del settore di intervento e delle caratteristiche strutturali dello stesso. Nel settore

¹² Per approfondimenti vedi Henke R., Sardone R., *L'industria alimentare italiana. Struttura e localizzazione regionale, Studi e Ricerche, INEA, 1998.*

¹³ Cfr. nota precedente.

¹⁴ L'ultimo rapporto disponibile è aggiornato a 30/6/99. Per approfondimenti su questi aspetti si veda: MiPAF, *Stato di attuazione dei Programmi Operativi al 30 giugno 1999. Reg. 951/97 - QCS 1994-1999, dattiloscritto, Roma, novembre 1999.*

Tab. 3.9 - Reg. 951/97. Progetti finanziati per settore al 31.12.99

	Progetti finanziati		Investimenti finanziati	Investimento medio
	n°	%	(000 euro)	
Carne	220	28,8	256.408,3	1.165,5
Latte e prodotti lattiero-caseari	111	14,5	144.655,2	1.303,2
Uova	8	1,0	11.236,9	1.404,6
Cereali	21	2,8	13.957,8	664,7
Olio di oliva	79	10,4	22.209,5	281,1
Vino	105	13,8	97.309,2	926,8
Ortofrutta	185	24,2	241.013,1	1.302,8
Fiori e piante	14	1,8	6.199,7	442,8
Sementi	16	2,1	11.503,6	719,0
Piante officinali, tartufi e funghi	4	0,5	1.291,1	322,8
Totale	763	100,0	805.784,3	8.533,2

* I valori per l'Emilia Romagna sono dati dalla somma dei due PO.

Fonte: elaborazioni su dati MiPAF.

vitivinicolo e nell'ortofrutta la maggior parte dei beneficiari è costituita da cooperative o consorzi, mentre nel settore della carne per lo più da società di capitali. Nell'olio di oliva, invece, quasi la totalità di finanziamenti è stata diretta a ditte individuali o a società di persone.

L'obiettivo del Reg.951/97 non è solo quello di creare un settore agroalimentare competitivo ed efficiente, ma è anche quello di far sì che i vantaggi economici che ne derivano siano a beneficio anche dei produttori agricoli¹⁵. A questo proposito è interessante analizzare i dati sulle imprese non direttamente beneficiarie degli aiuti, ma con legami a monte e a valle delle fasi di trasformazione e commercializzazione.

Come evidenziato in precedenza, la tipologia societaria più diffusa tra i beneficiari è quella della cooperativa e del consorzio, che hanno, appunto, come base sociale le aziende agricole conferenti la produzione agricola trasformata e/o commercializzata. Dalle informazioni derivanti dal monitoraggio, le aziende socie di queste cooperative e consorzi sono oltre 40 mila, concentrate in particolare nel settore vitivinicolo e in quello ortofrutticolo.

Un altro dato interessante è quello dell'elevato numero delle aziende agricole produttrici (oltre 50 mila) aventi contratti pluriennali con le imprese agroalimentari beneficiarie degli aiuti. È, infatti, attraverso l'esistenza di tali contratti che le amministrazioni regionali accertano i vantaggi per il settore pri-

Tab. 3.10 - Reg. 951/97. Tipologie di beneficiari

	Società di capitali	Società di persone	Ditta individuale	Cooperative e consorzi	Altro	Aziende socie di coop. e/o consorzi	Aziende fornitrici di materie prime
Carne	81	39	4	14	1	1.971	6.439
Latte e prodotti lattiero-caseari	26	8	0	19	0	3.034	4.594
Uova	3	1	0	2	0	23	76
Cereali	4	1	2	1	1	468	1.398
Olio di oliva	1	9	7	4	0	1.165	3.158
Vino	7	2	0	47	0	17.310	25.548
Ortofrutta	24	15	3	82	0	14.986	11.209
Fiori e piante	2	3	0	3	0	1.032	210
Sementi	1	0	0	2	0	268	250
Piante officinali, tartufi e funghi	0	1	1	0	0	-	3
Totale	149	79	17	174	2	40.257	52.885

Fonte: elaborazioni su dati MiPAF.

15 Nella programmazione 2000-2006 l'obbligo regolamentare è previsto dall'art.26 del Reg.1257/99.

mario.

3.3.2 L'attuazione del Regolamento 867/90

Il Regolamento 867/90 prevede una serie di interventi che riguardano il miglioramento delle imprese di utilizzazione boschiva, finalizzati prevalentemente all'adeguamento del parco macchine e all'acquisto di attrezzature leggere, nonché al miglioramento della commercializzazione dei prodotti legnosi tramite la creazione di aree di deposito e trattamento del legname. Va ricordato che l'ambito di applicazione del Regolamento si ferma alla fase della prima trasformazione del legno (lavorazione in segheria) e della commercializzazione della materia prima lavorata, non interessando i comparti più a valle della filiera legno.

La dotazione finanziaria complessiva ammonta a circa 32,7 milioni di euro (tabella 3.11), ben poca cosa rispetto agli interventi finanziati a favore delle imprese agricole (Reg. 950/97) e delle imprese agro-alimentari (Reg. 951/97). La quota FEOGA è pari a circa 9 milioni di euro, il contributo pubblico complessivo (quota nazionale più quota FEOGA) ammontano a circa 17 milioni di euro, dal quale deriva un tasso di cofinanziamento pubblico pari, in media, al 52,8%¹⁶.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario dei programmi, si può osservare come, al 30/06/99, data ultima a cui sono disponibili i dati, il ritardo nella *capacità di impegno* di alcune Regioni (Marche e Piemonte, in particolare) incide negativamente sul valore medio, che risulta pari all'89%. Ricordando che anche per gli interventi finanziati a titolo di questo Regolamento il termine ultimo per assumere gli impegni è stato il 31/12/99, il rischio che si corre è quello di una perdita netta di risorse. Anche in questo caso alcune Regioni hanno scelto di fare *overbooking* per evitare che la mortalità dei progetti possa incidere sulla capacità di spesa finale.

Più positivo appare, invece, il livello raggiunto nella *capacità di spesa* che in media risulta pari al 47%. La Regione dove è stata registrata la performance migliore è senza dubbio l'Abruzzo, dove è già stato speso oltre il 95% delle risorse a disposizione. La nota veramente positiva è che diverse Regioni hanno raggiunto livelli di spesa elevati e superiori al 60%, mentre quella negativa è che alcune Regioni (Toscana, Piemonte e Marche) non hanno ancora proceduto alle li-

Tab. 3.11 - Reg. 867/90. Avanzamento finanziario al 30.06.99

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	<i>(000 euro)</i>			<i>(valori %)</i>		
Piemonte	4.736,4	2.330,3	0,0	49,20	0,00	0,00
Valle d'Aosta	699,3	699,3	370,3	100,00	52,95	52,95
Lombardia	4.385,2	4.954,4	3.674,6	112,98	83,79	74,17
P.A. Bolzano	1.621,2	1.561,2	956,5	96,30	59,00	61,26
P.A. Trento	3.776,3	2.819,9	2.561,6	74,67	67,83	90,84
Veneto	3.116,3	3.194,8	2.161,9	102,52	69,37	67,67
Friuli V.G.	1.736,3	1.789,5	1.169,3	103,06	67,34	65,34
Liguria	1.076,8	1.021,0	343,4	94,82	31,89	33,64
Toscana	4.053,2	4.059,4	0,0	100,15	0,00	0,00
Umbria	1.623,2	1.623,2	1.068,0	100,00	65,80	65,80
Marche	1.230,7	263,9	69,7	21,44	5,67	26,42
Lazio	2.681,4	2.902,0	1.231,7	108,22	45,94	42,45
Abruzzo	2.009,5	1.951,2	1.918,6	97,10	95,48	98,33
Totale PO	32.745,9	29.170,0	15.525,7	89,08	47,41	53,22

Fonte: MiPAF.

¹⁶ Per la nuova programmazione vale, anche per gli interventi nel settore silvicolo volti al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione (Reg. 1257/99 art.30), quanto affermato nella nota 7.

quidazioni.

I progetti finanziati sono in totale 431 e, anche in questo caso, sono solo una parte di un gruppo più ampio di progetti presentati. Infatti, questi ultimi sono stati oltre 1.000 e, tra questi, circa 850 sono stati dichiarati idonei. Si può osservare immediatamente che il “tasso di non idoneità”, inferiore al 20%, è molto più basso di quello riscontrato per gli interventi nelle imprese agro-alimentari. La motivazione principale sta nella minore complessità dei progetti finanziati che, in larga misura, prevedono semplicemente l’acquisto di macchine e attrezzature.

Il confronto tra progetti idonei e progetti finanziati fa emergere, anche in questo caso, la scarsità di risorse finanziarie a disposizione rispetto alla potenziale domanda di investimenti; circa il 50% dei progetti idonei, infatti, non riesce ad essere finanziato. La necessità di investimenti nel settore è d’altronde evidente se si analizza la filiera legno italiana, che si caratterizza per lo scollamento tra la fase della produzione di materia prima nazionale e quella della trasformazione industriale, in particolare rispetto al comparto mobili-arredamento. La produzione silvicola nazionale non riesce, infatti, a garantire la qualità e la costanza negli approvvigionamenti che i comparti industriali richiedono e che soddisfano con grossi quantitativi di materia prima importata.

Infine, la dimensione media per il complesso degli investimenti finanziati è molto ridotta e pari a poco più di 67 mila euro. A livello regionale, la dimensione media più elevata (circa 225 mila euro) è stata registrata in Toscana, seguita dall’Abruzzo (115 mila euro). Tutte le altre Regioni fanno registrare valori al di sotto dei 100 mila euro, con i picchi più contenuti nella Provincia di Bolzano, Marche e Umbria (rispettivamente con 23, 33 e 37 mila euro). Questi valori particolarmente bassi sono sicuramente legati alle tipologie di investimenti finanziati, come già detto, prevalentemente destinati all’acquisto di macchine e attrezzature, che dovrebbero far riflettere sull’opportunità di una tale polverizzazione nella concessione degli aiuti, in un settore che forse necessiterebbe di interventi strutturali di più larga portata.

Tab. 3.12 - Reg. 867/90. Progetti finanziati per regione al 30.06.99

	Progetti finanziati	Investimenti finanziati	Investimento medio
	<i>n°</i>	<i>(000 euro)</i>	
Piemonte	29	2.330,3	80,4
Valle d'Aosta	13	699,3	53,8
Lombardia	56	4.954,4	88,5
P.A. Bolzano	68	1.561,2	23,0
P.A. Trento	51	2.819,9	55,3
Veneto	49	3.194,8	65,2
Friuli V.G.	22	1.789,5	81,3
Liguria	19	1.021,0	53,7
Toscana	18	4.059,4	225,5
Umbria	43	1.623,2	37,7
Marche	8	263,9	33,0
Lazio	38	2.902,0	76,4
Abruzzo	17	1.951,2	114,8
Totale PO	431	29.170,0	67,7

Fonte: elaborazioni su dati MiPAF.

CAPITOLO 4

IL PROGRAMMA DI INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER II

4.1 Introduzione

In questi ultimi anni le politiche a favore delle aree rurali sono sempre più orientate a sostenere strategie di sviluppo basate sull'attuazione di progetti integrati, sostenibili e promossi da partnership composte dalle forze economiche, sociali e dalle istituzionali locali.

L'Iniziativa Comunitaria LEADER (Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale)¹ sta rappresentando una importante occasione per sperimentare e diffondere questa metodologia di azione nelle zone rurali dell'UE. Si tratta, quindi, di una esperienza innovativa (sia per l'approccio che per gli strumenti utilizzati) rispetto alle politiche a finalità strutturale e di sviluppo rurale condotte fino ad oggi.

Il LEADER II prosegue e rafforza quanto già avviato con il precedente programma LEADER I, attuato nella fase di programmazione 1989/93. L'Iniziativa è stata ideata con l'obiettivo di contribuire a generare in ogni territorio la capacità di promuovere e realizzare in maniera autonoma e autopropulsiva il proprio sviluppo. L'assunto di base è che ogni dinamica di sviluppo deve partire all'interno della comunità locale dal confronto delle forze (economiche, sociali e istituzionali) che vi agiscono ed essere costruito sulla storia e i fattori competitivi specifici di ogni area. La Commissione, perciò, si è posta con questa Iniziativa diversi obiettivi:

- incentivare lo sviluppo sinergico di iniziative per favorire la risoluzione di problematiche che investono l'intero sistema socio-economico di un'area;
- creare dei partenariati che coinvolgano operatori economici e sociali, pubblici e privati, a livello locale nella definizione e realizzazione delle azioni per promuovere lo sviluppo;
- individuare e sperimentare azioni innovative e immateriali, capaci di innescare nuove dinamiche di sviluppo e incrementare il valore aggiunto delle risorse locali, che possano costituire un esempio anche per altre zone rurali;
- realizzare progetti in comune fra diverse aree rurali dell'UE.

Il LEADER II sostiene, con un contributo comunitario di circa 1.755 milioni di euro per tutta l'Unione, l'attuazione di Piani di Sviluppo Locale (PAL) elaborati da Gruppi di Azione Locale o Operatori Collettivi², che interessano zone obiettivo 1 e 5b di dimensione locale (con meno di 100.000 abitanti).

Per conseguire gli obiettivi prefissati, la Commissione ha articolato il LEADER in quattro misure. In particolare: la misura *A-Acquisizione di competenze* prevede la realizzazione, da parte delle amministrazioni (nazionali o regionali), delle azioni di assistenza tecnica necessarie per progettare e realizzare l'Iniziativa a livello locale; la misura *B-Programmi di sviluppo rurale* definisce le stra-

¹ L'iniziativa è stata introdotta con la Comunicazione n. 94/C 180/12 del 15 giugno 1994 a norma dell'articolo 11 del Regolamento (CEE) n. 2082/93.

² I GAL costituiti da un insieme di partner pubblici e privati elaborano PAL multisettoriali finalizzati alla (ri)vitalizzazione delle aree rurali attraverso un insieme integrato di interventi sia di carattere economico (piccoli interventi a sostegno del settore agricolo, turistico, artigianale, agroalimentare, ambientale) che socio-culturale (azioni per sensibilizzare, informare, e formare le popolazioni locali); mentre gli OC costituiti da soggetti pubblici o privati (camere di commercio, associazioni, ecc.) realizzano Piani di Azione Locale tematici, ad esempio per la protezione dell'ambiente, la valorizzazione dei prodotti tipici, ecc.

tegie, le misure³ e le azioni ammissibili dei Piani di Sviluppo locale; la misura *C-Cooperazione Transnazionale* delinea l'ambito di competenza e le modalità di realizzazione di progetti di cooperazione fra territori LEADER appartenenti ad almeno due Stati membri diversi; la misura *D-Creazione di una Rete* promuove la creazione di una rete fra i territori rurali attraverso al costituzione di un Osservatorio Europeo per le aree rurali e di unità di animazione nazionali.

4.2 L'attuazione del LEADER II in Italia

Il LEADER nel nostro Paese dispone di un finanziamento globale di più di 876 milioni di euro dei quali 466 sono destinati ai Programmi delle Regioni dell'obiettivo 5b e 410 a quelli delle Regioni dell'obiettivo 1.

La ricerca dello sviluppo attraverso il confronto fra le parti economiche sociali e istituzionali che vi partecipano, si è tradotta operativamente con la definizione e applicazione di procedure di attuazione per il LEADER II basate su una forte concertazione fra i soggetti coinvolti a livello comunitario, nazionale/regionale e locale. Il MiPAF svolge un compito di indirizzo e coordinamento a livello nazionale, mentre le Regioni e le due Province Autonome sono responsabili dell'attuazione mediante la gestione dei Programmi LEADER Regionali (PLR).

A livello locale attualmente sono operativi 203 beneficiari, tra Gruppi di Azione Locale e Operatori Collettivi, che intervengono prevalentemente in aree marginali di piccole dimensioni (di circa 708 kmq in cui risiedono mediamente 49.000 abitanti) con Piani di Azione Locale con un costo medio di 4 milioni di Euro.

Tab. 4.1 - Il LEADER II in Italia

	Aree Leader II	Aree Leader obiettivo 1	Aree Leader obiettivo 5b	Italia
Popolazione (1996)	10.080.216	6.118.158	3.601.058	57.460.977
Superficie	143.767	79.804	60.223	301.318
Densità	70	77	59	188
Tasso di disoccupazione	23	30	11	18
Tasso di attività in agricoltura	17	22	11	8
Dimensione media UL	2,8	2,5	3,2	4,0
GAL/OC selezionati	203	122	81	-
Media popolazione per area LEADER	49.656	50.149	44.458	-
Superficie media aree Leader	708	654	743	-
Investimenti totali (Meuro)	876	409	466	-
di cui: <i>impegnati (%)</i>	107	101	112	-
<i>spesi (%)</i>	15	11	18	-
Contributo UE (Meuro)	330	206	123	-
% contributo UE/investimenti totali	38	50	26	-
Investimento medio per GAL (Meuro)	4	3	6	-
Investimento medio per abitante (euro)	20	67	129	-

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT; INEA - Banca dati della Rete nazionale per lo Sviluppo Rurale.

3 La misura B è a sua volta articolata in sei submisure 1. Assistenza tecnica allo sviluppo rurale; 2. Formazione professionale e aiuti all'assunzione; 3. Turismo rurale; 4. Piccole imprese, artigianato e servizi zonali; 5. Valorizzazione in loco e commercializzazione dei prodotti agricoli, silvicoli e della pesca; 6. Tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita.

A due anni dalla conclusione dell'Iniziativa il 107% delle risorse finanziarie risulta impegnato. Nel quadro delle politiche a finalità strutturale e di sviluppo rurale e rispetto alle Iniziative Comunitarie, il LEADER presenta, in linea generale, un basso grado di spesa dei fondi messi a disposizione, pari solo al 15% degli investimenti complessivi previsti.

Nel ricercare le motivazioni di questa insufficiente dinamicità e per comprendere come si è strutturata l'applicazione dell'Iniziativa nel nostro Paese, è necessario considerare diverse variabili, di carattere procedurale e metodologico, che hanno condizionato, e stanno ancora influenzando, la realizzazione. L'analisi dello stato di attuazione dell'Iniziativa in Italia, infatti, evidenzia l'esistenza di considerevoli differenze fra le Regioni in relazione ai tempi, alle scelte programmatiche delle risorse investite e alle modalità di applicazione a livello locale.

4.2.1 Le fasi di applicazione

L'attuazione dell'Iniziativa LEADER II può essere riassunta in tre fasi che vedono impegnate in misura diversa la Commissione Europea, le amministrazioni nazionale e regionali, i GAL e gli OC:

- la prima fase di "programmazione regionale e di valutazione a livello comunitario", conclusa con l'approvazione, da parte della CE, dei Programmi LEADER Regionali che rappresentano il primo livello di definizione degli obiettivi, delle strategie e delle attività da realizzare nei territori interessati in ogni Regione;
- la seconda di "programmazione locale e valutazione a livello regionale", terminata con l'approvazione, da parte delle Regioni, dei Piani di Sviluppo Locale nell'ambito dei quali i GAL e gli OC hanno definito in maniera dettagliata il territorio di intervento, gli obiettivi e le strategie di sviluppo e le azioni da realizzare, nonché le modalità di esecuzione delle attività pianificate a livello locale;
- la terza di "attuazione a livello locale", ancora in corso, con la quale vengono realizzate le attività pianificate.

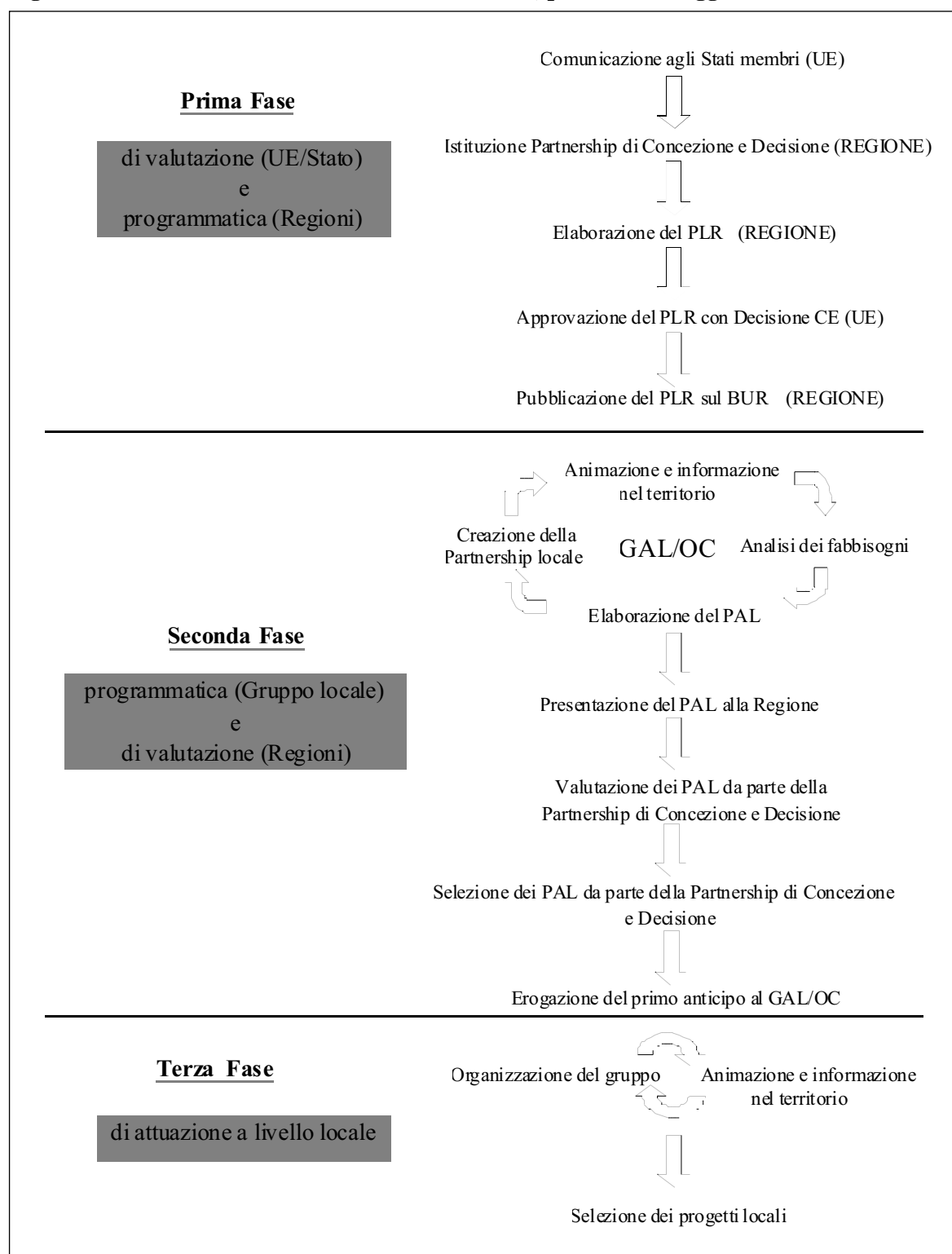
Come si può osservare dalla figura 4.1, l'iter attuativo del LEADER è piuttosto complesso.

I Programmi LEADER Regionali inviati alla Commissione sono stati oggetto, seppur in misura diversa, di un lungo iter (1994-1996) in cui hanno subito numerose modifiche ed integrazioni. Infatti, dalla data di trasmissione della Comunicazione sul LEADER II agli Stati membri (luglio 1994) alla data della Decisione della Commissione relativa all'approvazione dei PLR, con la loro pubblicazione sui Bollettini Ufficiali Regionali, sono intercorsi mediamente 730 giorni. I primi programmi approvati sono stati quelli dell'Abruzzo, della Campania e della Basilicata (aprile 1995), mentre gli ultimi sono stati quelli del Lazio e della Sicilia. Anche la fase di selezione dei GAL e di erogazione del primo anticipo è stata piuttosto lunga, richiedendo mediamente 510 giorni. Il primo aspetto da sottolineare è la forte variabilità dei tempi di attuazione delle Regioni e delle Province Autonome. In particolare emerge che, nella prima fase di elaborazione e approvazione dei PLR, le Regioni dell'obiettivo 1 sono state mediamente più dinamiche di quelle dell'obiettivo 5b. Queste ultime però hanno erogato il primo anticipo ai beneficiari in minor tempo.

Anche i tempi di approvazione dei PAL sono stati abbastanza lunghi⁴ (mediamente 337 giorni

⁴ Questo valore si riferisce all'arco temporale intercorso fra la pubblicazione sui BUR dei PAL e la selezione del primo beneficiario in ogni regione. Come si vedrà più avanti i gruppi non sono stati selezionati in un'unica data.

Fig. 4.1 - L'attuazione del LEADER II in Italia: fasi, procedure e soggetti coinvolti



dalla pubblicazione del PLR sul BUR all'approvazione della graduatoria). L'Iniziativa ha suscitato un grande interesse a livello locale, che si è concretizzato con un numero elevato di proposte giunte alle amministrazioni regionali. In alcune Regioni, questa forte partecipazione, di fatto, si è tradotta in un appesantimento ed un aggravio delle procedure di selezione. A tal proposito, si possono con-

Tab. 4.2 - I tempi di attuazione del LEADER II in Italia

Fasi della programmazione	Media n. giorni	Media n. giorni nelle Regioni obiettivo 5b	Media n. giorni nelle Regioni obiettivo 1
I Fase di negoziato terminata con l'approvazione dei PLR	730	758	684
II Fase fino alla selezione dei beneficiari	337	337	336
III Fase dalla selezione all'erogazione del primo anticipo*	175	142	227
Totale	1.242	1.237	1.247

* Sono escluse le Regioni Lazio, Sicilia e la Provincia Autonoma di Bolzano.

Fonte: INEA - Banca dati della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

siderare la Sicilia (con 90 manifestazioni di interesse e 55 PAL presentati) e la Puglia (con 53 manifestazioni di interesse e 31 PAL presentati).

Tab. 4.3 - Le domande presentate e selezionate per il LEADER II in Italia

	Manifestazioni di interesse	PAL presentati	PAL selezionati
Regioni obiettivo 5b	148	95	81
Regioni obiettivo 1	295	206	122
Totale	443	301	203

Fonte: INEA - Banca dati della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

La numerosità delle candidature non ha, comunque, inciso sempre sull'efficienza procedurale delle Regioni. Ad esempio, in Calabria e in Friuli Venezia Giulia, grazie ad una definizione precisa dei criteri di selezione ed un'intensa attività di concertazione a livello locale, è stato possibile velocizzare questa fase.

È opportuno segnalare che le modalità di selezione dei beneficiari non sono state omogenee tra Regione e Regione. Possiamo, infatti, distinguere tre metodi: in fase unica, in due fasi, progressivamente⁵. In genere, la scelta di effettuare la selezione dei GAL/OC in un'unica fase ha permesso di conseguire, come si vedrà meglio in seguito, una maggiore efficienza nella spesa.

Sintetizzando le informazioni sui tempi di attuazione delle prime due fasi esaminate (quella relativa alla selezione dei PLR e quella relativa alla selezione dei GAL e di erogazione del primo anticipo) emerge che le Regioni più efficienti sono state l'Emilia Romagna, la Calabria, la Sardegna e il Friuli e quelle meno efficienti il Lazio, la Sicilia, il Molise, il Veneto, il Piemonte e la Puglia.

La fase attuativa vera e propria del programma a livello locale è iniziata con l'erogazione del primo anticipo ai Gruppi Locali⁶. In questa fase, rispetto alle precedenti, assumono un ruolo determinante i problemi derivanti dalla disomogeneità dei diversi sistemi contabili coinvolti. Infatti, ripercorrendo tale fase, è emerso che la Delibera del CIPE e la Decisione Comunitaria non determi-

⁵ La selezione in due fasi ha comportato l'emissione di due bandi distinti, mentre nella selezione progressiva le Regioni, pur avendo emesso un solo bando, hanno proceduto alla finanziamento dei PAL in tempi diversi.

⁶ Fa eccezione il caso della Provincia Autonoma di Bolzano che segue procedure finanziarie differenti.

Tab. 4.4 - Modalità di selezione dei GAL per Regione

Regioni che hanno selezionato in fase unica	Regioni che hanno selezionato in due fasi	Regioni che hanno selezionato progressivamente
Emilia Romagna	Campania	Friuli Venezia Giulia
Liguria	Sardegna	Molise
Piemonte		Abruzzo
Prov. di Bolzano		Marche
Prov. di Trento		Lombardia
Toscana		Lazio
Umbria		
Valle D'Aosta		
Veneto		
Puglia		
Basilicata		
Calabria		
Sicilia		

Fonte: INEA - Banca dati della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

nano automaticamente la disponibilità effettiva delle risorse attribuite. Il trasferimento della prima anticipazione ai beneficiari del LEADER ha richiesto mediamente 6 mesi.

In generale l'avvio delle attività previste nei PAL è stato piuttosto lento. I beneficiari dell'Iniziativa, anche per la poca esperienza nella gestione di un piano, hanno spesso impiegato tempi abbastanza lunghi per predisporre la propria struttura operativa e definire l'organizzazione interna. Anche la realizzazione degli interventi programmati ha incontrato delle difficoltà, soprattutto quando i GAL/OC sono stati impegnati nelle emissioni dei bandi per l'individuazione dei destinatari dei finanziamenti previsti per alcune azioni dei PAL⁷.

Nelle Regioni in cui la selezione e l'accredito del primo anticipo ai PAL sono avvenuti nel corso del 1997, i gruppi hanno emesso i primi bandi tra la fine del 1997 e i primi mesi del 1998. Mediamente tra la data di emissione del bando e la data di scadenza dello stesso intercorrono 57 giorni. Tra la data di scadenza e la data di approvazione della graduatoria passano invece circa 50 giorni⁸.

4.2.2 La revisione dei programmi

Dalla loro approvazione ad oggi i PLR hanno subito diverse modifiche, quasi esclusivamente legate alla revisione dei piani finanziari. La ripartizione attuale dei contributi, infatti, è il risultato di una serie di "aggiustamenti" dei Piani finanziari dei Programmi che le Regioni hanno effettuato in corso d'opera in seguito alla selezione dei PAL, all'indicizzazione dei contributi assegnati al LEADER⁹, al-

⁷ Per quanto riguarda la fase di selezione dei progetti locali possono essere individuati tre distinti percorsi procedurali a seconda che il destinatario del finanziamento sia il GAL/OC o un soggetto terzo già individuato nel PAL a cui spetta direttamente la realizzazione del progetto o un soggetto terzo da individuare. In questo ultimo caso i GAL/OC dovevano procedere alla selezione dei beneficiari attraverso un bando pubblico di gara.

⁸ Le informazioni sono tratte in questo caso dalla banca dati della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale e riguardano un campione di 283 Bandi emessi da GAL e OC.

⁹ Inizialmente, in Italia l'investimento complessivo previsto era pari a 754 milioni di euro. Successivamente la Commissione ha attribuito un ulteriore finanziamento di 40,66 Meuro di cui 22,01 Meuro alle regioni dell'obiettivo 5b e 18,65 Meuro alle regioni dell'obiettivo 1.

l'attuazione delle misure previste nei Programmi regionali e alle richieste di variante presentate dai GAL/OC nel corso di attuazione dell'Iniziativa a livello locale.

Da una lettura dei piani finanziari dei PLR emergono alcune differenze fra scelte effettuate dalle Regioni nella distribuzione delle risorse di natura pubblica e privata e tra i diversi fondi di finanziamento.

In linea generale, al 31/12/99, la spesa pubblica rappresenta il 62% degli investimenti previsti nelle aree dell'obiettivo 5b e il 78% nelle aree dell'obiettivo 1. Mentre per quanto riguarda la distribuzione per Fondo, nell'obiettivo 1 è più rilevante il FEOGA (maggiormente finalizzato al sostegno di azioni nel settore agricolo), in quelle dell'obiettivo 5b ha più importanza il FESR, indirizzato al finanziamento di azioni nel settore extra-agricolo. La distribuzione del FSE è sostanzialmente simile in tutte e due le circoscrizioni.

Tab. 4.5 - Le risorse finanziarie del LEADER II al 31.12.1999 (milioni in Euro)

	Costo totale	Spesa pubblica						Privati					
		Totale	Unione Europea				Risorse nazionali	Mis.A	Mis.B	Mis.C	M&V	Totale	
			Tot.UE	FESR	FSE	FEOGA							
Emilia R.	25,5	18,2	7,8	3,9	0,9	3,1	10,4	7,3	0,0	24,8	0,5	0,1	25,5
Friuli	17,1	13,6	6,1	4,5	0,8	0,8	7,5	3,5	0,0	16,7	0,3	0,1	17,1
Lazio	74,5	46,5	19,9	11,5	2,5	5,9	26,6	28,0	0,0	71,6	2,8	0,1	74,5
Liguria	19,0	10,8	4,8	3,5	0,1	1,2	5,9	8,2	0,0	18,6	0,3	0,1	19,0
Lombardia	18,8	13,5	5,5	3,7	0,5	1,4	7,9	5,3	0,0	17,9	0,7	0,2	18,8
Marche	44,6	23,4	10,3	4,4	1,3	4,6	13,1	21,3	0,0	42,6	1,8	0,2	44,6
Piemonte	51,1	25,0	11,3	6,3	0,7	4,2	13,8	26,1	0,3	48,9	1,6	0,3	51,1
Prov. di Bolzano	24,0	16,3	6,0	3,7	0,9	1,4	10,3	7,7	0,0	23,9	0,0	0,1	24,0
Prov. di Trento	10,6	7,5	2,7	1,1	0,2	1,5	4,8	3,0	0,1	10,4	0,1	0,0	10,6
Toscana	65,6	40,1	18,1	9,3	2,1	6,7	22,1	25,4	0,1	63,0	2,0	0,5	65,6
Umbria	38,4	22,8	10,3	5,7	1,0	3,6	12,5	15,6	0,0	36,3	1,8	0,3	38,4
Valle d'Aosta	1,8	1,3	0,6	0,2	0,1	0,3	0,7	0,5	0,0	1,4	0,3	0,0	1,8
Veneto	75,2	51,5	19,9	10,3	3,9	5,6	31,6	23,7	0,4	72,5	2,0	0,3	75,2
Obiettivo 5b	466,0	290,5	123,3	68,0	15,0	40,3	167,2	175,5	0,8	448,6	14,2	2,4	466,0
Abruzzo	31,8	23,8	16,0	6,9	1,0	8,1	7,8	8,0	0,0	30,9	0,8	0,1	31,8
Basilicata	43,2	32,9	22,0	8,8	5,3	7,8	11,0	10,3	0,8	40,4	1,6	0,4	43,2
Calabria	53,4	39,9	26,0	11,2	2,9	12,0	13,9	13,5	0,0	52,0	0,9	0,5	53,4
Campania	49,9	43,6	29,0	9,5	6,4	13,1	14,6	6,2	0,0	48,9	0,5	0,5	49,9
Molise	20,9	16,3	11,0	3,5	2,1	5,4	5,4	4,6	0,0	20,1	0,4	0,4	20,9
Puglia	59,8	44,8	29,9	9,5	2,7	17,7	14,9	14,9	0,0	57,5	1,5	0,7	59,8
Sardegna	78,0	63,7	36,4	15,0	4,5	16,8	27,3	14,4	0,4	76,3	1,2	0,2	78,0
Sicilia	72,5	54,6	36,2	13,2	6,7	16,2	18,4	17,9	0,0	69,6	2,2	0,7	72,5
Obiettivo 1	409,5	319,7	206,3	77,7	31,7	97,0	113,4	89,8	1,2	395,7	9,1	3,5	409,5
Totale	875,5	610,2	329,6	145,7	46,7	137,2	280,6	265,3	1,9	844,3	23,4	5,9	875,5

Fonte: Programmi LEADER Regionali.

In alcune Regioni la quota di contributo pubblico (in Campania, Sardegna e Friuli Venezia Giulia) e la quota privata (in Piemonte e Marche) sono nettamente maggiori del valore medio e rispetto ai massimali solitamente applicati con i programmi comunitari.

Per quanto riguarda la distribuzione dei fondi, la Provincia di Trento e la Puglia tendono a privilegiare maggiormente, rispetto ai valori medi nazionali, gli investimenti finanziati con il FEOGA; mentre la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia e la Liguria hanno destinato oltre il 70% delle risorse al FESR.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse fra le misure previste dal LEADER, non si registrano significative differenze fra le aree dell'obiettivo 1 e 5b. È da segnalare che solo poche amministrazioni (solo 6 su 21) si sono avvalse della misura A "acquisizione di competenze"¹⁰. In realtà l'attivazione di questa misura era prevista originariamente in 15 amministrazioni, 9 delle quali hanno poi deciso di rimodulare i piani finanziari in favore di altri interventi (principalmente la misura B).

Questo aspetto porta a confrontare gli attuali piani finanziari con gli originali per comprendere verso quali settori in fase di attuazione sono state orientate le risorse. Come mostra la tabella 4.6, vi è stato un incremento della disponibilità finanziaria del LEADER pari al 25% nelle Regioni dell'obiettivo 5b e all'8% in quelle dell'obiettivo 1.

Tab. 4.6 - Variazioni percentuali delle risorse finanziarie del LEADER II (1996-99)

	Costo totale	Spesa pubblica						Privati					Totale
		Totale	Unione Europea			Risorse nazionali	Mis.A	Mis.B	Mis.C	M&V			
			Tot.UE	FESR	FSE						FEOGA		
Emilia Romagna	24	23	23	24	23	24	23	24	24	22	-28	24	
Friuli	18	25	25	38	26	-17	25	-3	-100	19	21	35	18
Lazio	23	42	22	76	1	-19	63	0		23	21	-55	23
Liguria	21	21	23	64	-69	-10	20	21	-100	39	-83	-27	21
Lombardia	28	33	22	37	0	0	43	17		35	-42	0	28
Marche	24	22	22	31	0	20	22	27		26	0	-33	24
Piemonte	28	22	22	26	17	16	22	35	-75	34	-21	30	28
Prov. di Bolzano	25	25	25	26	66	6	25	25		25			25
Prov. di Trento	22	22	22	24	20	22	22	24	-84	35	-90	-40	22
Toscana	23	22	22	22	23	21	22	26	-94	27	0	0	23
Umbria	23	22	22	40	22	1	22	25	-100	31	-29	0	23
Valle d'Aosta	-3	23	23	111	22	0	23	-38		-16	216	12	-3
Veneto	30	22	22	65	22	-18	22	52	-81	43	-57	-36	30
Obiettivo 5b	25	26	22	42	14	1	28	23	-86	30	-27	-14	25
Abruzzo	-1	-1	0	0	0	0	-2	0	-100	0	0	-47	-1
Basilicata	11	12	12	167	1	-29	12	5	-61	17	-22	12	11
Calabria	12	12	12	44	-13	-1	12	12	-100	14	-10	18	12
Campania	-3	12	12	10	14	13	12	-50	-100	0	-48	-17	-3
Molise	16	11	11	21	11	6	12	35	-100	18	46	0	16
Puglia	12	12	12	13	14	12	12	12	-100	21	-42	40	12
Sardegna	6	10	12	19	87	-3	7	-10	-86	8	87	-1	6
Sicilia	11	11	11	11	11	11	11	12	-100	15	11	12	11
Obiettivo 1	8	10	11	24	13	2	9	-1	-90	11	-12	6	8
Totale	16	17	15	32	13	1	20	14	-89	20	-21	-3	16

Fonte: elaborazioni su Programmi LEADER Regionali.

¹⁰ La Misura A è stata attivata solamente da Piemonte, Veneto, Trentino Alto Adige, Toscana, Basilicata e Sardegna.

Alcune Regioni evidenziano variazioni più consistenti, determinate principalmente dalla maggiore o minore contribuzione dei privati nel quadro complessivo degli investimenti previsti. È questo il caso del Veneto (dove il contributo privato registra un incremento addirittura del 52%), del Piemonte, del Molise e, all'opposto, della Valle d'Aosta e della Campania (le uniche Regioni in cui si registra una riduzione del 3% delle risorse complessive dei PLR) che mostrano una caduta della quota privata del 38% e del 50%, rispettivamente.

È probabile che nelle prime tre Regioni considerate il LEADER abbia risposto in maniera più efficace alle esigenze locali e stimolato maggiormente la capacità propositiva e progettuale degli operatori locali. Negli altri casi (ai quali si aggiungono anche la Sardegna, il Friuli e il Lazio) la diminuzione del contributo privato può essere ricondotta a motivazioni di natura diversa. È possibile che l'impostazione iniziale dei programmi non sia stata in grado di soddisfare le necessità di intervento locali, generando così una caduta di interesse degli operatori nelle aree coinvolte. In secondo luogo, non si può trascurare che, essendo trascorsi circa tre anni fra la fase di elaborazione dei Programmi e la loro attuazione, molte delle condizioni su cui sono stati costruiti i Piani di Sviluppo Locale sono andate modificandosi rendendo, quindi, necessaria una revisione di quanto pianificato. Infine, è necessario considerare che la Campania, la Sardegna e il Lazio hanno selezionato un numero consistente di beneficiari fra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 a pochi mesi, cioè, dalla chiusura della fase di assunzione degli impegni. È probabile che in queste Regioni siano stati privilegiati interventi realizzati direttamente dai GAL, che implicano una minore difficoltà di attuazione dal punto di vista burocratico-amministrativo e che in massima parte sono finanziati esclusivamente con fondi pubblici.

Se consideriamo la distribuzione delle risorse fra i diversi fondi di finanziamento e fra le diverse misure dei PLR appaiono con più evidenza le modifiche subite dai programmi nella fase di realizzazione.

Rispetto all'impostazione iniziale, il FESR ha un peso maggiore sia nelle regioni dell'obiettivo 1 sia in quelle dell'obiettivo 5b pari, rispettivamente, al 24% e al 42%. In particolare, in Basilicata (+167%), Valle d'Aosta (+111%), Lazio (+76%) e Veneto (+65%) si registrano le variazioni più significative. Anche il Fondo Sociale incrementa la disponibilità di risorse mediamente del 13%, ad eccezione della Calabria (-13%) e della Liguria (-69%).

La diminuzione dei fondi destinati all'attuazione delle azioni previste con il FEOGA potrebbe dipendere dalle difficoltà incontrate dalle Regioni nella notifica dell'intensità degli aiuti concessi. È probabile, quindi, che le amministrazioni regionali e i GAL abbiano privilegiato gli interventi imputabili al FESR, di più facile gestione amministrativa. Inoltre, si può considerare il fatto che, inizialmente, è risultato piuttosto difficile individuare il fondo di competenza di molti interventi programmati.

Per quanto riguarda l'attuazione delle diverse misure è già stato accennato che la maggior parte delle Regioni non ha attivato la Misura A. Le risorse non utilizzate sono state riassegnate principalmente alla Misura B la cui disponibilità è aumentata del 20%.

La misura C, attivata da tutte le Regioni ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, invece mostra una riduzione degli investimenti a causa delle difficoltà di realizzazione dei progetti di cooperazione. Alcune Regioni, comunque, hanno ampliato in maniera consistente la disponibilità finanziaria della misura. Fra queste vi sono la Valle d'Aosta, che ha raddoppiato la dotazione iniziale, la Sardegna (+87%) e il Molise (+46%).

4.2.3 L'attuazione a livello locale: i beneficiari selezionati, le strategie e le azioni dei PAL

Vi sono alcuni aspetti che più degli altri caratterizzano le modalità di applicazione dell'Iniziativa: la nascita e il consolidamento di partenariati dei GAL/OC, la combinazione strategica di di-

versi settori di intervento previsti nei Piani di Azione Locale, la tipologia di azioni in corso di realizzazione, con particolare riguardo anche ai progetti di cooperazione transnazionale¹¹.

I Gruppi di Azione Locale e gli Operatori Collettivi

La quasi totalità dei beneficiari (191 su 204) hanno preso la forma di GAL (Gruppi d'Azione Locale), caratterizzati da una compagine sociale mista pubblica/privata, mentre una piccola quota ha scelto la forma di Operatori Collettivi (OC) un insieme di partner o pubblici o privati.

Tab. 4.7 - Gruppi di Azione Locale e Operatori Collettivi selezionati in Italia

	GAL	OC	TOTALE
Emilia R.	4	0	4
Friuli V.G.	3	0	3
Lazio	10	0	10
Liguria	6	0	6
Lombardia	4	0	4
Marche	6	0	6
Piemonte	13	0	13
Pro v. di Bolzano	3	0	3
Pro v. di Trento	2	0	2
Toscana	10	0	10
Umbria	6	0	6
V. D'Aosta	1	0	1
Veneto	12	1	13
totale obiettivo 5b	80	1	81
Abruzzo	7	0	7
Basilicata	10	2	12
Calabria	16	0	16
Campania	22	0	22
Molise	3	1	4
Puglia	14	3	17
Sardegna	17	2	19
Sicilia	23	2	25
totale obiettivo 5b	112	10	122
Totale	192	11	203

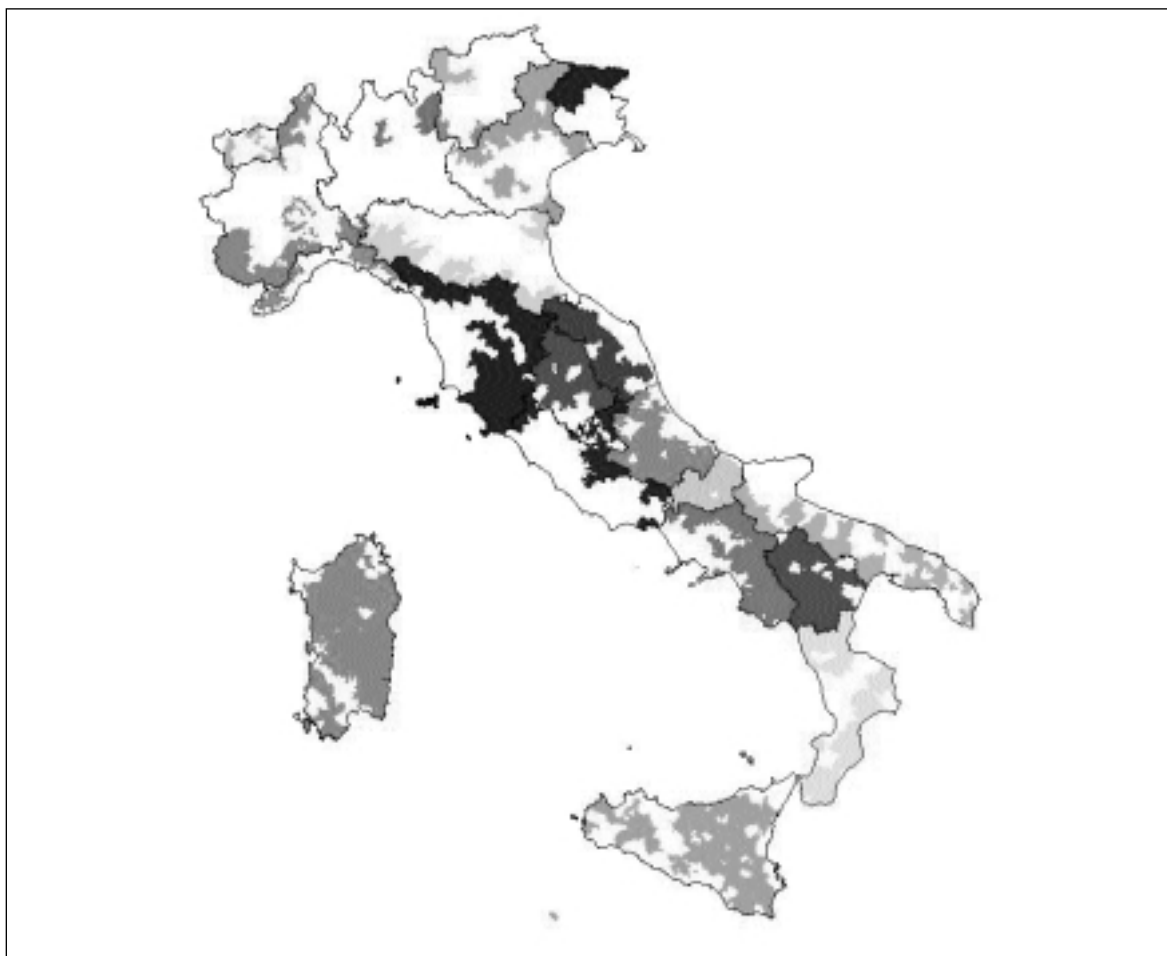
Fonti: INEA - Banca dati della Rete nazionale per lo Sviluppo Rurale.

Mediamente ogni Gruppo è composto da 19 soci. La componente privata è lievemente più rappresentata essendo in media 11 soci rispetto a 8 di quella pubblica.

La nascita, la composizione, la rappresentatività sul territorio delle partnership create per la realizzazione del LEADER a livello locale sembra essere uno degli aspetti più innovativi e di maggior successo dell'Iniziativa. Sulla base di informazioni raccolte da 150 gruppi, emerge una situa-

¹¹ I dati commentati in questo paragrafo sono stati elaborati sulla base delle informazioni contenute in una Banca dati dei PAL e dei GAL, che la Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale sta implementando con le informazioni fornite dai diversi Gruppi di Azione Locale e Operatori Collettivi.

Fig. 4.2 - Le aree del LEADER II in Italia



zione estremamente articolata della tipologia di soggetti (sia pubblici sia privati) delle diverse *partnership* locali.

Nelle Regioni dell'obiettivo 5b sembra esserci una relazione fra la "natura" e la dimensione della partnership e la disponibilità finanziaria dei PAL. È questo il caso dell'Emilia, delle Marche, della Toscana e dell'Umbria dove i beneficiari LEADER presentano partnership molto ampie, composte principalmente da soggetti privati, che gestiscono Piani di sviluppo per un investimento complessivo superiore ai 6 milioni di euro.

Gli investimenti promossi nei Piani d'Azione Locale

La definizione a livello locale delle strategie di sviluppo più rispondenti ai fabbisogni economici e sociali dei territori rappresenta un secondo aspetto particolarmente innovativo.

Dal punto di vista generale prevalgono gli investimenti diretti al "turismo rurale" e alla "valorizzazione in loco e commercializzazione dei prodotti locali", ai quali sono destinati rispettivamente il 29% e il 19% delle risorse totali. La differenza più sostanziale, tra le aree obiettivo 1 e quelle obiettivo 5b, è rappresentata dalla sub-misura "assistenza tecnica allo sviluppo rurale" che nelle prime pesa per oltre il 22% contro solo il 14% delle seconde.

Questo risultato è in parte giustificato dal fatto che all'interno di questa sub-misura rientrano azioni (studi, animazione, consulenze ai GAL, ecc.) propedeutiche agli interventi più propriamente

Tab. 4.8 - La composizione della partnership nei GAL/OC

	N. GAL/OC *	Partnership			Media componenti partnership		
		Totale	di cui		Totale	di cui	
			<i>Soggetti pubblici</i>	<i>Soggetti privati</i>		<i>Soggetti pubblici</i>	<i>Soggetti privati</i>
Obiettivo 5b	79	1.730	776	954	22	10	12
Obiettivo 1	71	1.133	471	662	16	7	9
Totale	150	2.863	1.247	1.616	19	8	11

* L'elaborazione è stata effettuata su un campione di 150 GAL/OC.

Fonte: INEA - Banca dati della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

di sviluppo rurale che sono previsti dalle altre cinque sub-misure; va però anche evidenziato che nell'assistenza tecnica rientrano anche il finanziamento dei costi di gestione dei Gruppi (in genere intorno al 10%). Infine, non sono da considerare residuali, sia in termini di disponibilità finanziarie che per l'importanza che rivestono in un approccio integrato, le risorse destinate alla "tutela e miglioramento dell'ambiente e alle condizioni di vita" e quelle destinate alla "formazione professionale e aiuti all'assunzione".

Dalla distribuzione regionale delle risorse destinate dai PAL ad ogni submisura, emergono alcuni "modelli" di comportamento dei gruppi, in parte riconducibili alle indicazioni fornite dalle Regioni all'interno dei PLR.

È questo, ad esempio, il caso della Liguria, dove tutti i PAL selezionati risultano essere specializzati prioritariamente sul turismo rurale e sulle PMI e l'artigianato, e del Piemonte con Piani centrati sul turismo rurale e la valorizzazione delle produzioni tipiche¹².

Un ulteriore aspetto che può essere considerato peculiare dell'Iniziativa riguarda la tipologia di azioni e interventi in corso di realizzazione. Sulla base dei piani finanziari dei PAL si è cercato di riunire sotto voci omogenee le diverse tipologie di azione, indipendentemente dal settore di intervento. Questa analisi rivela che sono gli interventi di accompagnamento allo sviluppo rurale (servizi, promozione e commercializzazione, valorizzazione del patrimonio locale) a beneficiare della maggior parte delle risorse, ben il 66%. Questo dato appare molto più significativo se confrontato con gli investimenti promossi con gli altri programmi strutturali per lo sviluppo rurale. Tali differenze confermano la tipicità di LEADER II come strumento che privilegia azioni di promozione allo sviluppo di carattere "soft".

Accanto agli interventi portati avanti con la misura B un ruolo non trascurabile è assunto dai progetti di cooperazione transnazionale. Da una lettura delle informazioni raccolte risulta che sono attualmente in corso di realizzazione circa 120 progetti che vedono coinvolti 127 GAL italiani (più del 50% di quelli selezionati). Ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, in tutte le Regioni sono stati avviati mediamente 7 progetti. La Regione più attiva su questo fronte è l'Emilia Romagna con ben 18 progetti. I gruppi normalmente sono impegnati su almeno due progetti di cooperazione transnazionale centrati principalmente sul turismo (più del 40% dei progetti) e la valorizzazione dei prodotti tipici (35% dei progetti), gli stessi settori che hanno ricevuto una maggiore

¹² Per approfondimenti sugli obiettivi e le strategie previste nei PLR si veda "Repertorio dei Programmi Leader Regionali in Italia", INEA, 1999b.

attenzione anche nella realizzazione dei PAL. Non pochi sono i progetti che riguardano l'ambiente e la cultura (21% sul totale), soprattutto se si tiene presente che tali tematiche si ritrovano, in maniera orizzontale, anche in progetti non specificamente rivolti alla valorizzazione delle risorse ambientali o storico-culturali.

4.2.4 L'avanzamento finanziario

La tabella 4.9 mostra lo stato di avanzamento finanziario del LEADER per Regione al 31 dicembre 1999, data limite per l'assunzione degli impegni.

Tab. 4.9 - Avanzamento finanziario del LEADER II per regione

	Costo totale PLR	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di pagamento	Capacità di utilizzo
	<i>(meuro)</i>			<i>(valori %)</i>		
Bolzano	24,0	24,4	10,7	101,7	44,6	43,8
Emilia R.	25,5	30,1	8,9	118,2	35,0	29,6
Friuli V.G.	17,1	18,3	4,2	106,5	24,3	22,8
Lazio	74,5	79,0	3,0	106,0	4,0	3,8
Liguria	19,0	18,7	4,8	98,7	25,1	25,5
Lombardia	18,8	18,7	2,5	99,6	13,1	13,1
Marche	39,0	41,0	5,4	104,7	13,9	13,3
Piemonte	51,1	52,0	16,6	101,7	32,6	32,0
Toscana	65,6	106,5	8,5	162,5	12,9	7,9
Trento	10,6	10,5	0,9	99,4	8,3	8,3
Umbria	38,7	38,7	3,2	100,0	8,4	8,4
Valle d'Aosta	1,8	2,1	0,1	117,3	8,4	7,2
Veneto	75,2	82,5	13,2	109,7	17,5	16,0
obiettivo 5b	460,9	522,4	81,9	113,3	17,8	15,7
Abruzzo	31,8	30,3	7,6	95,3	23,8	25,0
Basilicata	43,2	43,3	8,7	100,1	20,2	20,2
Calabria	53,4	55,4	7,9	103,7	14,7	14,2
Campania	49,9	52,5	4,4	105,2	8,8	8,3
Molise	20,4	20,2	1,2	99,1	6,0	6,0
Puglia	59,8	58,7	4,3	98,3	7,1	7,2
Sardegna	78,0	78,2	14,3	100,2	18,3	18,2
Sicilia	72,5	71,8	0,0	99,1	0,0	0,0
obiettivo 1	408,9	410,4	48,3	100,3	11,8	11,8
Totale	869,8	932,8	130,2	107,2	15,0	14,0

Fonte: MiPAF.

Le risorse finanziarie stanziare per il LEADER sono state interamente impegnate nel rispetto delle scadenze previste dai regolamenti dei Fondi Strutturali. Da segnalare che alcune regioni come la Toscana (162%), l'Emilia Romagna (118%) e la Valle d'Aosta (117%) hanno previsto di realizzare interventi per un ammontare complessivo decisamente superiore a quello inizialmente programmato.

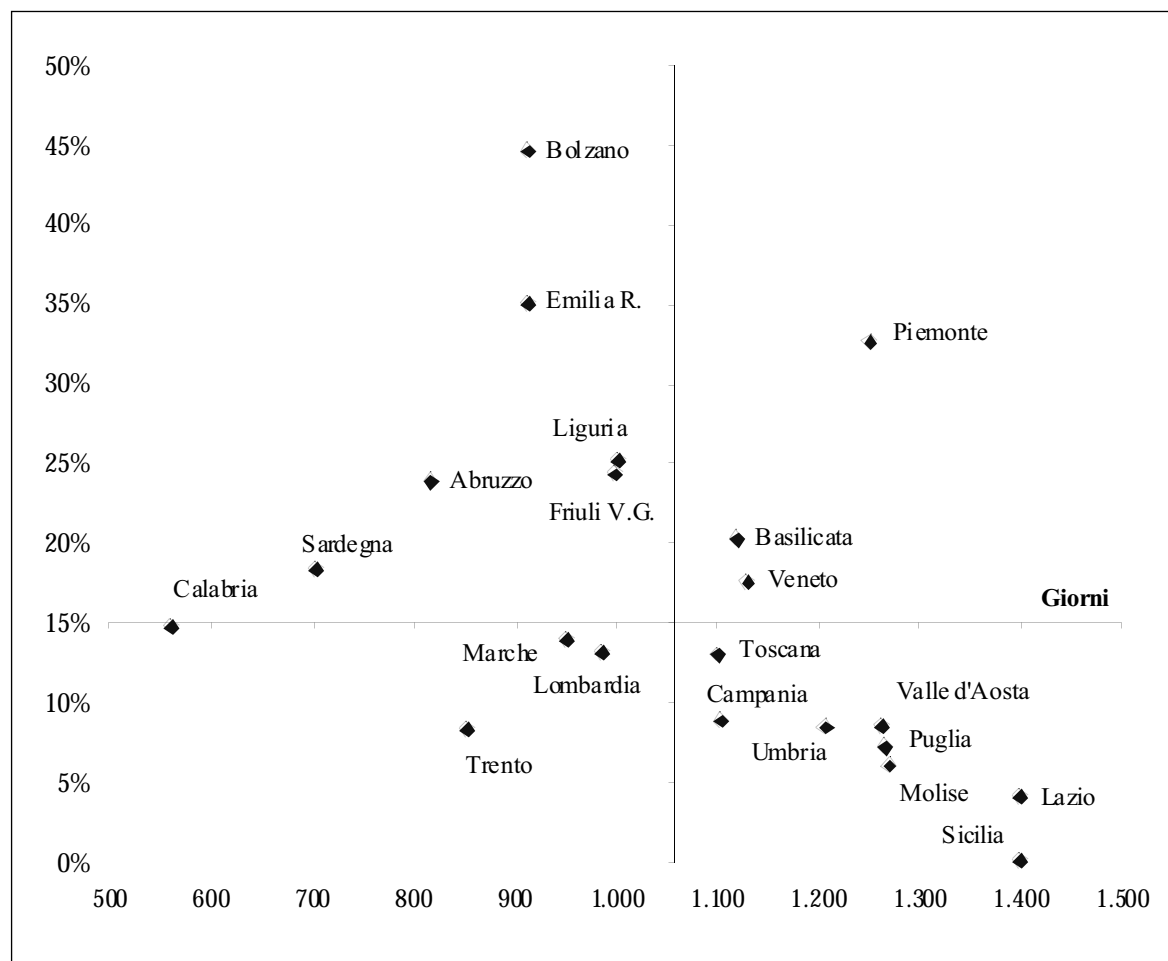
Per quanto riguarda la capacità di spesa (in media il 15%) invece, si riscontrano delle differenze tra le Regioni obiettivo 1 e le Regioni dell'obiettivo 5b. Le prime, infatti, evidenziano valori inferiori. Le Regioni più efficienti, dal punto di vista finanziario, risultano essere Bolzano, Emilia

Romagna e Piemonte con una capacità di realizzazione superiore al doppio della media; nelle regioni dell'obiettivo 1, le migliori sono l'Abruzzo¹³, la Basilicata e la Sardegna con circa il 20% delle risorse spese.

In generale, ad una maggiore capacità di spesa si associa una maggiore efficienza procedurale. Se si confrontano i tempi di attuazione dell'Iniziativa (dalla Comunicazione agli Stati membri fino alla selezione dei GAL) in rapporto alla capacità di realizzazione dei PLR, possono essere individuate 4 tipologie di Regioni (fig. 4.3):

- quelle più efficienti (quadrante IV);
- quelle meno efficienti (quadrante II);
- quelle intermedie, perché efficienti solo dal punto di vista nell'attuazione procedurale (quadrante III);
- quelle intermedie, perché efficienti solo dal punto di vista finanziario (quadrante I).

Fig. 4.3 - Efficienza procedurale e finanziaria del LEADER II per Regione



Ricadono nelle due tipologie intermedie sei Regioni. Fra queste va segnalato che la Basilicata e il Veneto pur avendo impiegato tempi di programmazione più lunghi rispetto alla media presentano un grado di avanzamento finanziario piuttosto elevato. Due possibili interpretazioni spiegano

¹³ Per l'Abruzzo è da segnalare che la data ultima per l'assunzione degli impegni e la realizzazione degli interventi è ridotta di un anno rispetto alle altre Regioni.

questa dinamica positiva: da un lato l'attivazione della misura A può aver inciso sui tempi di attuazione, e, dall'altro, la rimodulazione del piano finanziario, con un conseguente spostamento di risorse tra fondi può aver velocizzato la spesa. Quest'ultimo aspetto viene confermato per tutte le Regioni finanziariamente più efficienti (ad eccezione del Piemonte e dell'Emilia Romagna), nelle quali si evidenziano variazioni più consistenti rispetto a quanto programmato con i PLR nel 1996. È probabile che, in seguito all'attività di concertazione effettuata con i soggetti locali in fase di approvazione dei PAL e dei GAL e le maggiori informazioni acquisite successivamente alla approvazione dei PLR sull'ammissibilità degli interventi per fondo, queste siano riuscite e riprogrammare gli investimenti in maniera più efficace.

Le Regioni che ricadono nel terzo quadrante, invece, testimoniano alcune difficoltà nella realizzazione degli interventi. In generale, comunque bisogna sottolineare che le procedure per la rilevazione degli impegni e pagamenti si differenziano notevolmente tra Regione e Regione. In alcuni casi il loro monitoraggio finanziario si basa sulla scorta delle auto-dichiarazioni dei Gruppi (è il caso dell'Emilia Romagna), in altri vengono considerate "spese" solo quanto effettivamente collaudato dall'amministrazione regionale.

Infine, esiste una relazione tra le modalità di selezione e l'efficienza finanziaria. Ad eccezione della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia, le Regioni più efficienti sono quelle che hanno previsto un'unica fase di selezione.

4.3 Risultati e problematiche finora emersi

È stato più volte sottolineato come il LEADER sia, nel quadro delle politiche di sviluppo rurale, un'Iniziativa piuttosto complessa. Questa complessità deriva direttamente dal sistema di obiettivi che con essa si intendono conseguire. Lo sviluppo dal basso, la costituzione di partnership locali, l'avvio di progetti integrati rappresentano, infatti, delle innovazioni di rilievo che il LEADER sta introducendo, non senza incontrare difficoltà nella definizione e messa a punto di dispositivi per lo sviluppo delle zone rurali.

Il paragrafo precedente ha sottolineato come l'avvio dell'Iniziativa sia stata caratterizzata da ritardi e difficoltà che si sono tradotte anche in una certa lentezza nella spesa e nella realizzazione delle iniziative. In linea generale occorre osservare che, pur discostandosi dalle usuali procedure utilizzate per i fondi strutturali, l'Iniziativa non è stata in grado di offrire strumenti di gestione amministrativa snelli e flessibili. Questo problema, che si inquadra nel più generale discorso delle difficoltà che incontra il nostro Paese nella messa in atto delle politiche comunitarie, si riflette con implicazioni ancor più rilevanti nel LEADER, in cui il tempo riveste un'importanza cruciale soprattutto per l'impostazione e l'organizzazione del lavoro a livello locale. In realtà, il ritardo è stato poi recuperato proprio a livello locale mediante una forte accelerazione delle attività dei gruppi, che ha consentito di raggiungere e superare la soglia del 100% degli impegni al 31 dicembre 1999. Non si può nascondere che il poco tempo a disposizione, in alcuni casi, può essere andato a scapito della qualità dei progetti e delle iniziative poste in essere.

In questo paragrafo cercheremo di stabilire le principali problematiche incontrate e di sottolineare i vantaggi che si stanno ottenendo dall'Iniziativa. Per semplicità di analisi distingueremo due livelli di approfondimento: il livello regionale e il livello locale.

4.3.1 Risultati e problematiche a livello regionale

L'analisi delle difficoltà e opportunità incontrate a livello regionale può essere distinta sulla base delle fasi di applicazione dell'Iniziativa: programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione.

Con riferimento a quanto visto in precedenza, è evidente che la fase di programmazione e quella di selezione dei beneficiari siano stati i momenti con maggiori carenze. In media dal lancio dell'iniziativa (luglio 1994) sono occorsi quasi tre anni prima che le Regioni procedessero alla selezione dei beneficiari (gruppi d'azione locale e altri operatori collettivi). La fase di programmazione, quindi, si è protratta per un lungo periodo. Principalmente si è riscontrata una certa difficoltà nell'introdurre alcuni concetti chiave considerati cardine dell'Iniziativa. L'inserimento del principio della "programmazione dal basso" si è dovuto conciliare, nel quadro più generale della programmazione regionale, con la necessità di raccogliere all'interno dei Programmi LEADER Regionali le necessità e le esigenze manifestate dal livello locale e di coordinare e rendere complementari tali bisogni con gli altri programmi di carattere strutturale portati avanti nelle aree rurali (in particolare ci riferiamo ai DocUP dell'obiettivo 5b ed ai POP nelle regioni dell'obiettivo 1). Lo stesso concetto di innovazione, come carattere guida dell'azione del LEADER, è stato oggetto di approfondimento, riflessione e negoziato tra il livello locale e quello regionale nonché tra le Regioni e la stessa Commissione. La costruzione dei Programmi LEADER Regionali e la loro approvazione hanno, quindi, impiegato un lasso di tempo piuttosto lungo, con i conseguenti ritardi nell'avvio delle iniziative locali.

Inoltre, non si può non evidenziare come le difficoltà di selezione, e la conseguente elevata numerosità dei gruppi nel LEADER, abbia risposto, in alcuni casi, a logiche poco coerenti con la messa a punto del dispositivo. La mancanza di obiettivi chiari e le pressioni politiche hanno giocato un ruolo rilevante in questa fase. Le iterazioni tra questi due aspetti hanno condotto ad una dispersione di risorse, con finanziamenti medi per Gruppo piuttosto ridotti. Le conseguenze di tali limiti sono chiare: una minore "massa critica" a livello locale porta a mettere in atto strategie più modeste, che difficilmente potranno avere una prosecuzione al di là degli incentivi pubblici. È da segnalare comunque che in alcune Regioni, fin dal lancio dell'Iniziativa, sono state avviate delle intense attività di animazione e concertazione con il livello locale, finalizzate ad individuare le aree prioritarie e i temi da sviluppare. In molti casi le Regioni hanno esse stesse promosso e sostenuto il partenariato locale, con un'attività di animazione che ha visto il coinvolgimento di strutture sub-regionali. Altrove, invece, il Programma LEADER Regionale ha orientato in modo chiaro le scelte a livello locale sia utilizzando le manifestazioni di interesse pervenute per la costruzione del Piano sia mediante l'individuazione di temi coerenti con le altre politiche poste in essere a livello regionale. Queste attività propedeutiche hanno favorito, da un lato, la presentazione di un numero ridotto di piani e, dall'altro, una maggiore coerenza con gli obiettivi di sviluppo regionale.

La fase di gestione dell'Iniziativa è caratterizzata da debolezze e potenzialità. Un primo aspetto di carattere procedurale, legato al funzionamento dei Fondi, ha notevolmente rallentato l'azione del LEADER, soprattutto in alcune Regioni. Ci riferiamo a quanto già sottolineato in precedenza, e, in primo luogo, all'annoso problema della notifica dei regimi di aiuto. Per quanto riguarda gli investimenti sostenuti dal FEOGA, infatti, alcune Regioni in corso d'opera sono state costrette a provvedere alla notifica dell'intensità degli aiuti concessi per non incorrere in sanzioni per il mancato rispetto delle regole della concorrenza. Anche la compartecipazione dei tre Fondi Strutturali al finanziamento degli interventi, pensata per garantire un approccio multisettoriale e integrato allo sviluppo rurale, si è rilevata nel concreto fonte di ritardo. Infatti, per alcune tipologie di azioni (ad esempio, quelle ricadenti nel settore del turismo rurale) è stato difficile individuare il Fondo pertinente e applicare le relative regole di funzionamento.

Ancora da approfondire sono gli effetti di due elementi legati alla gestione dell'Iniziativa a livello regionale: la complementarità con le altre politiche strutturali per le aree rurali ed il lavo-

ro svolto dalla “partnership di concezione e decisione”¹⁴. Per quanto riguarda il primo aspetto si sono riscontrate situazioni opposte: in alcuni casi il LEADER ha agevolato la riuscita di investimenti sostenuti con altre politiche comunitarie e nazionali, in altri, invece, l’Iniziativa è stata “spiazzata” dall’esistenza di altri strumenti ed incentivi. In quest’ultimo caso, è evidente il problema di un incisivo coordinamento a livello regionale. La costituzione della “partnership di concezione e decisione” è stata pensata anche per ovviare a questo problema. Tuttavia, il suo funzionamento non è stato uniforme tra le Regioni. Vi sono realtà in cui questo organismo ha rappresentato una vera e propria innovazione organizzativa, che ha permesso di raccordare settori e strutture in precedenza divisi, portando ad una visione delle esigenze del territorio nel suo complesso. In altre realtà, invece, la partnership ha costituito un ulteriore appesantimento delle procedure regionali, con l’interposizione di un soggetto nuovo in un sistema di competenze e responsabilità già di per sé complesso.

Per quanto riguarda le difficoltà di gestione merita di essere sottolineata, infine, la questione relativa alla cooperazione transnazionale. Come si è visto nei paragrafi precedenti le poche risorse destinate alla misura C si sono ridotte ulteriormente con le rimodulazioni dei piani finanziari e, attualmente, non raggiungono nemmeno il 3% del costo totale. Mentre l’avvio dei progetti di cooperazione è stato sostenuto da un’attività di supporto da parte dell’Osservatorio Europeo finalizzato principalmente alla costituzione del partenariato, la loro realizzazione, mediante l’utilizzo della misura C, ha seguito un percorso difficile ed accidentato. In generale per la cooperazione non sono state messe a punto procedure *ad hoc* (fanno eccezione poche Regioni) e pertanto i Gruppi si sono trovati di fronte ad un quadro complesso ed intricato di norme, regole e tempi, disomogeneo tra Regione e Regione ed anche tra Stato e Stato. Nonostante i suoi indubbi vantaggi, come si vedrà più avanti, l’attenzione dedicata in questo campo è stata carente, facendo sì che la realizzazione dei progetti di cooperazione si rivelasse un anello debole del LEADER II. Probabilmente questo è da imputare alla relativa incapacità, da parte delle istituzioni, di cogliere le opportunità offerte dall’aprire ad una dimensione transnazionale (ad esempio ampliando i circuiti commerciali) le risorse locali.

Il LEADER, come le altre politiche sostenute dall’Unione Europea, prevede un’intensa attività di monitoraggio e di valutazione degli investimenti realizzati. A queste attività non è stata riservata fin dall’inizio la dovuta attenzione. Le Regioni, impegnate a definire l’impalcatura programmatica e procedurale del LEADER, solo negli ultimi tempi si sono dedicate a stabilire il sistema di monitoraggio e le modalità di valutazione. Per quanto riguarda il monitoraggio fisico, il LEADER presenta maggiori complessità rispetto agli altri programmi, in quanto con difficoltà si riesce a cogliere la natura degli investimenti promossi, come la loro stretta interdipendenza, l’immaterialità, le piccole dimensioni. In effetti, il sistema di indicatori si sta costruendo in questo periodo, con l’ovvia difficoltà di ricostruire *ex-post* le situazioni di partenza. Altre difficoltà si rinvengono nella valutazione dell’Iniziativa: da un lato, devono essere adottate procedure identiche a quelle degli altri programmi comunitari, dall’altro, per valutare il diverso approccio del LEADER in materia di sviluppo rurale, devono essere analizzati anche gli aspetti specifici dell’Iniziativa. Un ausilio in questa direzione è stato offerto dall’Osservatorio Europeo, che ha elaborato una metodologia per la valutazione del valore aggiunto del LEADER, che costituisce un punto di riferimento per comprendere gli insegnamenti dell’Iniziativa Comunitaria (AEIDL, 1999).

¹⁴ Si tratta dell’organo che a livello regionale è deputato alla programmazione e gestione dell’Iniziativa ed è composto dai diversi settori e assessorati coinvolti nell’attuazione del LEADER II (agricoltura, formazione, turismo, ed altro).

4.3.2 *Risultati e problematiche a livello locale*

Con questo paragrafo si cerca di riportare limiti e potenzialità di carattere procedurale e di metodo che il LEADER ha incontrato a livello locale. Questa analisi è stata svolta grazie alle attività condotte dall'INEA nell'ambito del progetto "Rete nazionale per lo sviluppo rurale", il cui compito è la divulgazione delle informazioni e l'animazione del LEADER in Italia, come si vedrà meglio nel paragrafo seguente.

Le difficoltà di carattere procedurale incontrate a livello regionale hanno chiaramente avuto un riflesso a livello locale. I Gruppi, inoltre, si sono trovati di fronte ad una serie di adempimenti burocratici che hanno rallentato la loro azione e che li hanno impegnati in modo stringente aldilà dei loro compiti di animazione e di coordinamento delle iniziative.

Da un punto di vista più strettamente pratico, i Gruppi si sono dovuti confrontare con il reperimento delle garanzie fidejussorie necessarie per far partire i Piani, la conformità delle prassi attuative alle varie regolamentazioni nazionali ed europee, gli aspetti giuridici e fiscali legati alla loro costituzione. Chiaramente questi aspetti hanno dilatato notevolmente i tempi di accesso ai finanziamenti, deludendo così le attese degli operatori locali che, invece, speravano di poter accedere rapidamente alle risorse finanziarie grazie all'esistenza di un soggetto locale intermediario.

Le problematiche di natura gestionale e procedurale sono state acuite da altre di carattere socio-culturale. Ad esempio, lo scarso spirito imprenditoriale a livello locale, accompagnato spesso da una bassa disponibilità di risorse private per gli investimenti, ha reso necessaria un'intensa attività di animazione e di supporto tecnico alla progettualità.

Nonostante queste difficoltà, si avverte immediatamente la portata innovativa del sistema LEADER. Riteniamo di particolare importanza sottolineare i risultati che si stanno raggiungendo grazie a:

- l'approccio territoriale e dal basso;
- la costituzione delle partnership locali;
- la strategia e la natura degli investimenti che si stanno promuovendo;
- gli aspetti legati al sistema rete ed al sostegno della cooperazione transnazionale.

L'approccio territoriale e dal basso sta dimostrando alcuni vantaggi rispetto alle altre politiche sperimentate nelle aree rurali. In primo luogo si è verificato come esso abbia portato alla riscoperta, valorizzazione e promozione di risorse locali poco conosciute, come forme artigianali minori, spesso di tipo artistico, produzioni di nicchia che rischiano di scomparire, risorse storiche e naturalistiche al di fuori di grandi circuiti. Senza il LEADER molto probabilmente queste risorse sarebbero andate perdute. Il loro sostegno e la loro promozione ha come effetto indiretto la promozione dell'identità locale e del patrimonio di valori connesso, con una conseguente inaspettata capacità di aggregazione e di adesione delle comunità locali. Il coinvolgimento delle strutture locali ha molto aiutato questo processo. Ad esempio, l'utilizzo delle scuole e la partecipazione degli studenti ha generato un effetto di propagazione e di diffusione di queste iniziative. Secondariamente LEADER ha offerto la possibilità di costruire ed organizzare in aree marginali alcune strutture tecniche, che hanno raccolto e trattenuto professionalità diverse. Si è potuto così costruire un capitale umano formato e competente in grado di coagulare interessi diversi attorno ad un progetto di sviluppo locale, di conoscere le opportunità offerte da diverse politiche e di attivare nuovi finanziamenti nell'area. Si tratta di un effetto esterno positivo con una forte portata innovativa proprio perché tende a costruire e mantenere in realtà poco competitive un capitale di conoscenza. Il tipo di qualificazione è princi-

palmente dedicato alla promozione di progetti ed alla gestione degli investimenti pubblici. In questi casi il processo di apprendimento deriva da un sistema di *learning by doing* piuttosto che da corsi di formazione specifici. In questa chiave vanno lette le forme di partecipazione di gruppi ad altri strumenti di politica economica che interessano le realtà locali. In Italia molti gruppi stanno partecipando alla costruzione di Patti territoriali, hanno contribuito alla realizzazione di alcune misure finanziate nell'ambito di altri programmi strutturali, si sono fatti promotori di altre iniziative. Si è accresciuta così, a livello locale la confidenza con strumenti e politiche di sviluppo e si è diffuso all'interno delle aree rurali un metodo di lavoro ed un linguaggio comune che prima non esisteva.

La costituzione delle partnership locali sta favorendo il dialogo ed il confronto fra soggetti che sono espressione di ruoli, funzioni, cultura e organizzazione differenti, ma che sono accomunati dal fatto di operare per/sullo stesso ambito territoriale. La definizione del GAL richiede un impegno tanto maggiore in quelle realtà territoriali dove scarsa è la tradizione al dialogo ed al confronto, in particolare fra la componente pubblica e privata. Nel nostro Paese, la costruzione dei Gruppi ha rappresentato e sta rappresentando probabilmente una delle sfide più difficili con cui si stanno confrontando i territori italiani interessati dall'Iniziativa. Occorre comunque verificare come al di là della adesione formale al progetto di sviluppo l'impegno reciproco dei singoli partner ed il loro specifico ruolo nel sostegno delle attività avviate si stia mantenendo nel corso del tempo.

La strategia e la natura degli interventi promossi è un terzo punto forte dell'approccio LEADER. Per quanto riguarda la strategia è apparso particolarmente interessante lo sforzo di "mettere in rete le risorse locali". Le modalità con cui avviene questa messa in rete sono spesso differenti in relazione alla tipologia di risorse da valorizzare. Laddove vi è una risorsa strategica forte il LEADER si è orientato alla creazione di collegamenti tra produttori, fornitori e clienti, cercando di rendere il sistema più efficiente e incorporare nel prodotto e nei servizi un maggiore valore aggiunto. In altri casi, in cui la risorsa era da "scoprire", con il LEADER si è intervenuto per lo studio, la catalogazione, l'individuazione di sistemi per la sua valorizzazione. Gli esempi sono numerosi ed interessano i settori produttivi, le risorse naturali, la formazione, ecc. Con il LEADER sono stati così sostenuti principalmente interventi *soft* e di carattere immateriale, volti alla promozione delle risorse dell'area nel suo complesso. Tali tipi di investimenti non trovano in realtà altri canali di finanziamento in altre politiche in campo nazionale e comunitario. Inoltre, sono state agevolate esclusivamente micro-attività, piuttosto che grandi interventi. In questo modo sono entrate in un circuito maggiormente competitivo anche aziende di piccole dimensioni e in settori spesso trascurati dalla programmazione generale.

Infine l'utilizzo della rete e la realizzazione di progetti di cooperazione transnazionale ha permesso il confronto e la dialettica con altri territori rurali e ha agevolato un processo di apprendimento di metodi, prassi ed esperienze. Accanto alla crescita di competenze, la cooperazione transnazionale ha visto la costruzione di progetti in grado di aumentare l'accesso delle aree rurali al mercato. Vanno in questa direzione l'ampliamento dei circuiti commerciali dei prodotti o delle valenze turistiche ed ambientali delle singole aree.

4.4 L'attività della rete nazionale per lo sviluppo rurale

Il LEADER ha assegnato alla creazione di una rete tra territori rurali un ruolo significativo nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo. *"I diversi interventi di LEADER II si articolano intorno ad una rete europea di sviluppo rurale indispensabile per favorire la divulgazione delle informa-*

zioni sulle politiche di sviluppo rurale, gli scambi di esperienze tra operatori rurali, la diffusione dell'innovazione e il trasferimento di know-how, in particolare a favore delle zone rurali più svantaggiate, nonché la realizzazione di progetti comuni” (Comunicazione C/94 180/12, pag. 49).

La creazione della rete diviene pertanto uno strumento di crescita per le aree rurali, che, tramite lo scambio e la circolazione delle idee, agevola i processi di apprendimento, promuove l'immagine delle aree rurali, permette l'accesso alle informazioni in quelle realtà lontane dai centri decisionali.

Il funzionamento e l'animazione della rete viene assicurato a livello europeo dall'Osservatorio Europeo dell'Innovazione e dello Sviluppo Rurale, che si avvale di Unità di animazione a livello nazionale, sorte con tempi e modalità diverse in 12 Stati membri.

In Italia lo snodo nazionale è costituito dal progetto “Rete nazionale per lo sviluppo rurale”. Il progetto, presentato direttamente dal Ministero per le Politiche Agricole, che si è impegnato fin dall'inizio a dare visibilità e credibilità all'Iniziativa, è stato affidato all'Istituto Nazionale di Economia Agraria; approvato dalla Commissione Europea nel dicembre del 1996 è operativo dal febbraio del 1997.

Dalla sua nascita ad oggi la rete si è impegnata su più fronti per permettere lo scambio e l'arricchimento di quanti sono coinvolti direttamente e indirettamente nel LEADER.

Giusto per dare un'idea di quanto realizzato si riportano nella tabella seguente alcuni indicatori di monitoraggio fisico.

Tab. 4.10 - Indicatori di monitoraggio fisico dell'attività della rete nazionale per lo sviluppo rurale

Indicatori	Numero
PAL presenti in archivio	203
Bandi giunti alla rete	948
Schede di GAL inviate all'Osservatorio Europeo	147
Seminari direttamente organizzati	36
Partecipanti a seminari	1.535
Utenti/giorno sito	60
Link con GAL	89
GAL utilizzatori del sistema di posta elettronica	169
Destinatari raggiunti con Leader in Breve	400
GAL apparsi almeno 1 volta sul bollettino Leader in Breve	96
Numero di pubblicazioni curate (titoli)	43
Messaggi ricevuti (media annua)	735
GAL ospiti nel sito	14

Oltre alla diffusione delle informazioni provenienti dai Gruppi Locali sulle loro attività, dalla sua costituzione ad oggi la rete ha approfondito alcune tematiche di particolare interesse per le aree rurali. Con la collaborazione dei Gruppi sono stati mostrati casi per la valorizzazione delle risorse locali, metodi per l'animazione, strumenti di gestione di programmi di sviluppo, ecc.

Risulta ancora piuttosto prematuro trarre un bilancio da questa esperienza. È comunque possibile individuare alcuni problemi incontrati e le soluzioni che si sono adottate.

In primo luogo, i vantaggi di lavorare in rete non sono evidenti fin dall'inizio, soprattutto perché le convulse fasi iniziali impegnano i Gruppi nell'avvio delle loro attività (costituzione, organizzazione, risoluzione di conflitti interni) e lasciano poco spazio alla vita della rete. La domanda di informazioni, in queste fasi, è quasi esclusivamente orientata a comprendere il sistema procedurale, le norme che regolano le loro attività piuttosto che le soluzioni progettuali o la ricerca di idee. Con la rete si è cercato di rispondere a tale esigenza, lo testimoniano alcuni incontri organizzati proprio

sul tema delle procedure o la disponibilità alla divulgazione dei bandi, nonché il coinvolgimento dei gruppi nelle attività della rete, in modo tale da comprenderne i vantaggi.

Inoltre si sono create spesso delle situazioni di conflitto tra GAL e Regioni per l'interpretazione del dettato comunitario e l'adozione di determinate regole. Per questo motivo sono stati organizzati degli incontri a livello regionale finalizzati alla costituzione di tavoli di concertazione.

Il confronto con l'Osservatorio Europeo e le altre unità nazionali ha permesso di arricchire il programma di attività della rete italiana, mutuando e divulgando le esperienze degli altri paesi.

In questo ultimo periodo, inoltre l'attenzione si è spostata verso la nuova Iniziativa Comunitaria LEADER+, lanciata nel maggio 2000. Per accompagnare la sua programmazione, la "Rete nazionale per lo sviluppo rurale" intende produrre diversi supporti divulgativi finalizzati a capitalizzare e trasferire le prassi, le esperienze e i risultati finora maturati.

CAPITOLO 5

LE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO IN ITALIA

La riforma della PAC del 1992 ha previsto una serie di strumenti che rendessero meno gravoso per gli agricoltori il progressivo abbandono del sostegno dei prezzi delle produzioni agricole e la riforma dei meccanismi di mercato che ne regolava la commercializzazione. Le misure di accompagnamento previste dall'UE per favorire il passaggio tra la vecchia e la nuova normativa sono (INEA, 1998b):

- il Regolamento 2078/92 che prevede l'erogazione di finanziamenti agli agricoltori che si impegnano ad adottare metodi di produzione ecocompatibili, come la riduzione dei mezzi chimici, l'introduzione dell'agricoltura biologica e delle tecniche di produzione estensiva, la cura del paesaggio e dello spazio rurale;
- il Regolamento 2079/92 che tende ad assicurare il ricambio generazionale nelle aziende agricole attraverso il prepensionamento degli agricoltori;
- il Regolamento 2080/92 che prevede un regime di aiuti alle attività forestali nel settore agricolo finalizzato al rimboschimento per fini produttivi o naturalistici dei terreni agricoli e al miglioramento dei boschi esistenti.

Da un primo bilancio consuntivo sui dati della spesa FEOGA (tab. 5.1) relativi alle misure di accompagnamento si osserva come, a livello comunitario, la quota maggiore di risorse sia stata distribuita agli agricoltori che hanno adottato le misure agroambientali previste dal regolamento 2078/92 (73%), mentre gli aspetti sociali legati agli interventi disciplinati dal regolamento 2079/92 sono stati trascurati (11%). In Italia questa situazione è risultata ulteriormente accentuata, tanto che il regime di prepensionamento in agricoltura ha assorbito meno dell'1% delle risorse erogate per le misure di accompagnamento. Complessivamente queste misure hanno beneficiato, a livello comunitario, del 4,2% della spesa del FEOGA - Garanzia con incidenze più elevate nei nuovi Stati membri dell'UE (INEA, 1998b), mentre in Italia i finanziamenti erogati hanno raggiunto, nel periodo considerato, il 6% della spesa del FEOGA - Garanzia. Questa situazione risulta influenzata, tanto a livello nazionale che comunitario, dall'espansione delle misure agroambientali avvenuta negli ultimi anni.

Tab. 5.1 - Spesa FEOGA dei Regolamenti (CEE) n. 2078/92, 2079/92 e 2080/92 nel periodo 1994-99 (milioni di euro)

	Reg. 2078	Reg. 2079	Reg. 2080	Totale
	<i>Esecuzione finanziaria</i>			
Italia	1.157	3,1	225,7	1.386
EU 15	6.853	1.038	1.519	9.410
	<i>Ripartizione percentuale</i>			
Italia	83,5	0,2	16,3	100,0
EU 15	72,8	11,0	16,1	100,0
	<i>% su FEOGA - Garanzia</i>			
Italia	4,6	0,0	0,9	5,6
EU 15	3,0	0,5	0,7	4,2

Fonte: Commissione Europea.

5.1 L'applicazione del Regolamento (Cee) n. 2078/92

Il Regolamento 2078/92, approvato nell'ambito della riforma MacSharry del 1992, si proponeva l'obiettivo di favorire l'adozione nelle aziende agricole di pratiche a basso impatto ambientale e la conservazione dell'agroecosistema, attraverso accordi volontari tra gli agricoltori e la pubblica amministrazione. Tali accordi si estendevano per un periodo minimo di 5 anni e prevedevano l'erogazione di specifiche compensazioni finanziarie destinate a coprire le perdite di reddito e i maggiori costi causati dall'introduzione degli interventi previsti nelle singole misure agroambientali e dal rispetto di specifici protocolli di produzione. La programmazione degli interventi da parte degli Stati membri avveniva attraverso la predisposizione di un piano nazionale o molteplici piani zonali di durata quinquennale. Tra il 1998 e il 1999 si è concluso il primo quinquennio di programmazione e applicazione delle misure agroambientali in numerosi Stati membri dell'Unione Europea.

5.1.1 L'applicazione in Italia

Nel periodo di applicazione 1994-98 il Regolamento 2078/92 ha visto crescere progressivamente in Italia la superficie coinvolta dalle misure agroambientali che nell'ultima campagna considerata ha complessivamente raggiunto i 2,3 milioni di ettari (tab. 5.2). L'adesione è risultata ridotta soprattutto nella prima annata di applicazione del Regolamento, mentre già a partire dal 1995 si è avuto uno sviluppo maggiore che è proseguito negli anni successivi. Questo andamento è legato sia al ritardo nel recepimento del Regolamento da parte di alcune Regioni sia alla progressiva diffusione di informazioni che hanno aumentato la confidenza degli agricoltori con questo nuovo strumento di politica agraria. Non va tuttavia dimenticato che l'attuale crescita dipende anche dall'andamento congiunturale del settore agricolo: nei primi anni di applicazione della riforma MacSharry, la svalutazione della lira e l'andamento favorevole dei mercati internazionali avevano quasi capovolto le previsioni sull'impatto negativo della riforma sui redditi agricoli e pochi operatori avevano sentito la necessità di accedere alle misure di accompagnamento per integrare i redditi aziendali. Il successivo diverso andamento dei mercati agricoli ha determinato negli agricoltori una modifica nei giudizi di convenienza nei confronti delle misure agroambientali che - nonostante le diminuzioni delle produzioni - garantivano un'entrata sicura per il quinquennio di durata dell'impegno.

A livello territoriale le superfici interessate dagli interventi previsti dal Regolamento 2078/92 sono concentrate nelle Regioni settentrionali che con oltre un milione di ettari assorbono il 44% della superficie complessiva interessata da impegni agroambientali. Il Piemonte è la Regione che presenta la più elevata diffusione delle misure agroambientali con oltre 350.000 ettari, seguito da Toscana, Sicilia e Sardegna che superano i 200.000 ettari. Significativi risultati in termini assoluti sono stati raggiunti anche in Lombardia, P.A. Bolzano, Emilia Romagna, Lazio e Basilicata. Effetti deludenti sono stati osservati invece in Abruzzo, Molise e Campania, ma se in quest'ultima Regione la limitazione alla diffusione delle misure agroambientali è in larga parte imputabile alla più recente entrata in vigore del programma agroambientale, per le altre Regioni esistono delle problematiche più complesse che hanno ridotto la partecipazione degli agricoltori.

La diffusione delle misure agroambientali ha permesso di raggiungere in Italia uno degli obiettivi previsti dal Quinto Programma di Azione Ambientale (COM(92) 23) approvato nel 1992 che si poneva come traguardo di interessare con accordi agroambientali, entro il 2000, almeno il 15% della superficie agricola. La superficie interessata dal regolamento 2078/92 in Italia nel 1998, rappresenta, infatti, il 15,5% della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) nazionale e le prime stime

dell'applicazione nel 1999 indicano un ulteriore incremento di questo indice. Il raggiungimento di questo importante risultato è avvenuto tuttavia in misura differenziata a livello regionale: mediamente la superficie interessata dalle misure agroambientali si riduce passando dal Nord (20%) al Sud e Isole (11%). L'aumento dell'incidenza sulla SAU rispetto all'annata precedente va attribuita soprattutto alle regioni del Mezzogiorno che sono riuscite a recuperare, ormai completamente, il ritardo nell'applicazione accumulato durante la prima fase di programmazione. Oltre alle regioni montane (Valle d'Aosta, Bolzano e Trento), che già negli anni passati evidenziavano percentuali molto elevate di superficie sottoposta ad impegni agroambientali, nel 1998 anche il Piemonte, la Toscana e la Basilicata hanno raggiunto valori superiori ad un quarto della superficie agricola regionale. Tra le Regioni settentrionali una diffusione limitata si registra nel Veneto e in Friuli, mentre alcune carenze nella programmazione e un'attività di divulgazione troppo modesta hanno impedito alle misure agroambientali di diffondersi nel territorio in Abruzzo, Molise e Campania (incidenza inferiore al 3% della superficie agricola regionale).

Tab. 5.2 - Beneficiari, superficie investita e finanziamenti erogati nel 1998 dal Reg. 2078/92 (dati provvisori)

	Beneficiari		Superficie		Finanziamenti	
	n.	% su az. agr. > 1 ha ^(a)	ettari	% su SAU totale ^(b)	1998 ^(c) (milioni lire)	1999 ^(d)
Piemonte	18.128	17,9	352.051	30,1	117.855	70.251
Valle d'Aosta	3.355	88,8	53.390	61,3	9.626	5.577
Lombardia	18.370	23,4	151.161	13,6	83.317	59.456
Prov. Bolzano	8.448	44,9	137.548	51,7	21.430	17.325
Prov. Trento	2.771	20,2	50.443	35,0	10.690	6.088
Veneto	7.521	6,1	70.256	8,1	55.054	29.323
Friuli	2.073	6,2	23.664	9,1	10.423	5.836
Liguria	4.281	19,5	13.549	16,8	8.905	6.911
Emilia Romagna	10.450	10,0	164.230	13,8	117.422	78.902
Toscana	14.550	19,4	255.781	28,4	126.469	80.863
Umbria	5.045	14,7	43.094	11,0	25.909	32.551
Marche	5.178	8,2	73.235	12,4	37.555	25.767
Lazio	11.247	9,7	129.856	15,8	85.584	45.160
Abruzzo	780	1,3	11.478	2,3	7.703	13.136
Molise	608	2,5	5.881	2,4	3.525	2.454
Campania	1.276	1,0	8.885	1,4	9.728	24.610
Puglia	4.398	2,3	96.195	6,7	61.496	73.447
Basilicata	8.199	15,1	141.633	23,7	73.829	40.491
Calabria	4.967	4,8	59.414	9,1	61.710	58.896
Sicilia	35.029	16,2	214.830	13,7	199.968	124.412
Sardegna	8.373	13,1	240.572	18,1	104.474	79.231
Italia	175.047	10,7	2.297.145	15,5	1.232.671	880.684

Note:

a) in percentuale su aziende agricole con superficie superiore ad 1 ettaro;

b) in percentuale sulla SAU regionale, come da Indagine sulle strutture 1997;

c) le cifre riportate sono per competenza;

d) previsioni di spesa in mancanza di dati definitivi sulle erogazioni.

Fonte: Elaborazione INEA su dati AIMA, Amministrazioni regionali e provinciali e ISTAT, Indagine delle strutture 1997.

L'impatto del Regolamento sul settore agricolo può essere valutato in termini generici osservando, oltre all'incidenza della superficie interessata dalle misure agroambientali sulla SAU totale, anche il numero di aziende beneficiarie rispetto al complesso delle aziende con SAU superiore ad un ettaro. Nel 1998 i 175.000 beneficiari degli incentivi agroambientali rappresentavano quasi l'11% delle aziende italiane con superficie maggiore all'ettaro (tab. 5.2). A livello territoriale la dif-

fusione aziendale segue un andamento inevitabilmente simile a quello registrato per la superficie: l'incidenza si riduce passando dalle Regioni settentrionali (15,1%) a quelle del Sud e Isole (7,6%). Il regolamento sembra assumere una particolare importanza nelle regioni alpine come Valle d'Aosta, P.A. Trento e P.A. Bolzano nelle quali la partecipazione ha coinvolto dal 20 al 90% delle aziende presenti nel territorio. In tali ambiti i finanziamenti erogati dal Regolamento 2078/92 costituiscono una preziosa integrazione del reddito agricolo e consentono la sopravvivenza di molte aziende e la contemporanea gestione e salvaguardia di aree rurali il cui abbandono comporterebbe fenomeni di degrado ambientale. Come già evidenziato trattando dell'impatto in termini di superficie, mediocre è risultata la partecipazione degli agricoltori di Abruzzo, Molise, Campania e Calabria dove il Regolamento ha interessato meno del 5% delle aziende regionali.

La diffusione delle misure agroambientali nelle aziende agricole italiane ha dato luogo ad una spesa di 1.233 miliardi di lire (tab. 5.2), di oltre il 60% superiore rispetto alla spesa sostenuta nel 1997. Tenendo conto anche dei dati provvisori del 1999, nell'arco di questi sei anni la crescita del flusso di spesa è stata quasi esponenziale e gli incrementi registrati nelle ultime campagne sono legati in parte all'aumento della spesa avutasi nelle Regioni che hanno iniziato l'applicazione del Regolamento 2078/92 in ritardo rispetto alle altre. La progressiva diffusione delle informazioni e delle conoscenze relative alle tecniche a minore impatto ambientale, l'entità del premio rispetto agli sforzi attuati per adottare le singole misure e una crescente sensibilizzazione del mondo agricolo hanno contribuito all'aumento delle richieste e di conseguenza dei finanziamenti erogati. In questo senso la scelta agroambientale si avvicina molto ad una integrazione di reddito e le prospettive per il prossimo anno sembrano confermare questa tendenza, dato che è previsto un ulteriore incremento della spesa soprattutto in alcune Regioni, come Abruzzo, Campania, Puglia e Calabria che negli anni precedenti avevano incontrato difficoltà di applicazione delle misure agroambientali.

5.1.2 *L'applicazione per misura*

Nel 1998 la ripartizione dell'applicazione del Regolamento 2078/92 per misura in Italia vede largamente prevalere tre interventi (tab. 5.3): la riduzione dell'impiego dei concimi e fitofarmaci (misura A1+A2), l'introduzione o il mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica (A2+A3) e la salvaguardia delle risorse naturali e la cura del paesaggio rurale (D1) hanno interessato quasi 2 milioni di ettari, pari all'85% della superficie complessivamente coinvolta dalle misure agroambientali. La riduzione dei mezzi tecnici utilizzati in agricoltura è stata realizzata prevalentemente attraverso la definizione di disciplinari di produzione che, negli aspetti colturali relativi alla fase della difesa fitosanitaria, della fertilizzazione del terreno e dell'avvicendamento, hanno privilegiato le tecniche a basso impatto ambientale. Questa misura ha coinvolto una superficie di circa 980.000 ettari mentre l'agricoltura biologica è diffusa su 540.000 ettari. Gli interventi per la cura e il ripristino di elementi naturali e paesaggistici (D1) continuano ad incontrare il favore degli agricoltori (448.000 ettari) e sono legati soprattutto alle misure per la gestione delle superfici a foraggiere permanenti (parti e pascoli) adottate in alcune Regioni dell'arco alpino. Tra le altre misure deve essere evidenziata la posizione raggiunta dagli altri metodi di estensivizzazione (B) (221.000 ettari), attribuibile tuttavia in massima parte alla forte crescita degli aiuti per lo sfalcio dei prati registrata in Lombardia, e dal recupero dei terreni agricoli e forestali abbandonati (E) (76.000 ettari). Gli interventi destinati alla messa a riposo ventennale per scopi ambientali (F) e alla gestione dei terreni per uso ricreativo (G) continuano a suscitare invece un modesto interesse sugli agricoltori, confermando i bassi tassi di applicazione registrati nelle precedenti campagne.

Una scarsa attuazione è osservabile anche per le misure destinate alle aziende con allevamenti che prevedono la riduzione del carico di bestiame (C) e l'allevamento di razze in via di estinzione (D2). Le 42.600 UBA interessate riguardano per oltre il 90% gli interventi destinati al recupero e alla salvaguardia del patrimonio zootecnico minacciato di estinzione, mentre la misura per ridurre la densità zootecnica non è riuscita a sortire alcun effetto, coinvolgendo meno dell'1% del patrimonio zootecnico nazionale.

La diffusione delle tre principali misure agroambientali è avvenuta in misura disomogenea a livello territoriale: le regioni del Centro e quelle settentrionali hanno assorbito rispettivamente circa il 40% della SAU coinvolta complessivamente nella misura A1-A2, mentre l'agricoltura biologica ha trovato spazio soprattutto nelle aziende meridionali e insulari (76%). Gli interventi rivolti alla salvaguardia delle risorse naturali e alla cura del paesaggio rurale sono stati infine concentrati quasi esclusivamente nelle regioni settentrionali (94%). A livello regionale la situazione risulta ulteriormente diversificata e dipende principalmente dall'anno di entrata in vigore del programma agroambientale, dagli impegni previsti nelle singole misure e dalle caratteristiche strutturali e produttive dell'agricoltura di ogni regione. In particolare meritano di essere evidenziati i risultati raggiunti, in termini di superficie coinvolta, da Piemonte e Toscana per la misura A1-A2, da Sicilia e Sardegna per la misura A3-A4 e da Piemonte, Valle d'Aosta, P.A. Bolzano e P.A. Trento per la misura D1 (tab. 5.3).

La ripartizione finanziaria degli importi liquidati nel 1998 per misura rispecchia quanto evidenziato nell'analisi della distribuzione delle superfici interessate dal Regolamento 2078/92 (tab. 5.4). La misura per la riduzione dell'impiego dei mezzi chimici (A1-A2) si conferma come la più importante anche in termini di finanziamenti erogati tanto da assorbire quasi 600 miliardi di lire, pari al 48% del totale della spesa. Segue in ordine di importanza l'agricoltura biologica (A3-A4) alla quale sono stati destinati il 28% dei finanziamenti complessivi. In definitiva le misure che interessano la riduzione più o meno spinta dei mezzi chimici assorbono circa il 75% dei finanziamenti erogati nel corso dell'ultima campagna. Tra le altre misure un peso non trascurabile è evidenziabile per gli interventi relativi alla cura e al ripristino di elementi naturali e paesaggistici (D1) e all'estensivizzazione (B) che assumono un'incidenza rispettivamente dell'8 e 7% rispetto al totale, mentre le restanti misure sono poco significative a livello nazionale. Scendendo a livello regionale si può osservare come anche altri interventi abbiano assunto un peso rilevante. È il caso della misura per il recupero dei terreni agricoli e forestali abbandonati (E) che assorbe il 20% dei finanziamenti erogati in Umbria e Sardegna e della misura per la messa a riposo ventennale con scopi ambientali (F) che incide sulla spesa complessiva del Molise e della Basilicata rispettivamente per il 21 e 27%. Infine gli interventi destinati alla gestione dei terreni per l'accesso al pubblico e l'uso ricreativo sono stati attuati quasi esclusivamente in Umbria (83% della SAU complessivamente investita da questa misura) e assorbono in questa regione circa il 10% dei finanziamenti erogati agli agricoltori.

5.1.3 Le principali problematiche dell'applicazione delle misure agroambientali

L'esperienza maturata in ogni Regione nell'applicazione delle misure agroambientali rappresenta una situazione specifica e dipende prevalentemente (INEA, 1999a):

- dall'influenza nella formulazione tecnica delle misure;
- dall'esperienza maturata nel passato per quanto riguarda le tecniche a basso impatto ambientale;
- dall'organizzazione istituzionale che ruota attorno al mondo agricolo;
- dalle caratteristiche strutturali del settore.

Tab. 5.3 - Superficie e UBA interessati dal Reg. 2078/92 nel 1998 (dati provvisori)

	A1+A2	A3+A4	B	DI	E	F	G	C	D2	Totale	
	<i>(ettari)</i>							<i>(UBA)</i>		<i>(ettari)</i>	<i>(UBA)</i>
Piemonte	162.407	14.328	41	172.736	2.235	300	4	747	5.811	352.051	6.558
V. d'Aosta	261	1	n.a.	53.129	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.551	53.390	1.551
Lombardia	37.672	5.081	100.773	851	5.904	149	731	156	959	151.161	1.115
Bolzano	n.a.	344	256	136.949	n.a.	n.a.	n.a.	0	1.115	137.548	1.115
Trento	n.a.	513	n.a.	49.929	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.119	50.443	1.119
Veneto	62.130	3.221	1.377	2.116	1.217	180	14	1.099	4.619	70.256	5.718
Friuli V.G.	6.000	400	16.500	104	600	50	10	0	30	23.664	30
Liguria	9.492	1.132	870	1.794	260	n.a.	n.a.	0	993	13.549	993
Emilia R.	100.452	40.594	12.904	2.806	3.678	3.788	8	204	10.244	164.230	10.448
Toscana	238.818	11.171	2.981	1.192	n.a.	1.618	n.a.	198	2.924	255.781	3.122
Umbria	16.488	8.109	971	487	10.064	1.651	5.325	2	815	43.094	817
Marche	32.855	21.903	15.210	1.978	1.062	122	106	470	824	73.235	1.294
Lazio	102.915	22.495	2.027	428	382	1.398	211	0	5.163	129.856	5.163
Abruzzo	7.244	3.570	0	6	540	118	n.a.	n.a.	302	11.478	302
Molise	2.436	2.311	n.a.	n.a.	664	471	n.a.	n.a.	70	5.881	70
Campania	2.270	4.815	461	718	621	0	n.a.	31	1.319	8.885	1.350
Puglia	n.a.	77.955	91	14.766	3.258	126	n.a.	390	952	96.195	1.342
Basilicata	99.822	5.586	19.273	n.a.	n.a.	16.952	n.a.	0	n.a.	141.633	0
Calabria	12.033	44.578	n.a.	2.765	38	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	59.414	0
Sicilia	60.610	86.102	46.955	5.224	6.557	9.383	n.a.	7	n.a.	214.830	7
Sardegna	16.717	185.321	n.a.	n.a.	38.534	n.a.	n.a.	n.a.	474	240.572	474
Italia	970.622	539.528	220.691	447.977	75.614	36.304	6.409	3.304	39.285	2.297.145	42.589
Nord	378.414	65.614	132.722	420.414	13.894	4.467	767	2.206	26.442	1.016.292	28.647
Centro	391.076	63.678	21.189	4.085	11.508	4.788	5.642	670	9.726	501.966	10.396
Sud e Isole	201.132	410.236	66.780	23.478	50.212	27.049	0	428	3.117	778.887	3.545

Note:

- n.d. dato non disponibile; n.a. misura non applicata;

- nelle Marche, nella misura A1+A2 sono compresi anche gli impegni relativi alla misura D3 (aree nitrati).

Fonte: elaborazioni INEA su dati AIMA.

LEGENDA DELLE MISURE AGROAMBIENTALI RIPORTATE NELLE TABELLE 5.3 e 5.4

A1+A2 Sensibile riduzione o mantenimento delle riduzioni dell'impiego dei concimi e dei fitofarmaci.

A3+A4 Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica.

B Estensivizzazione o mantenimento della produzione estensiva già realizzata.

C Riduzione della densità del patrimonio bovino o ovicaprino.

DI Impiego di altri metodi ecocompatibili e cura dello spazio rurale e del paesaggio.

D2 Allevamento di specie animali in via di estinzione.

E Cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati.

F Messa a riposo ventennale per scopi di carattere ambientale.

G Gestione dei terreni per l'accesso al pubblico e uso ricreativo.

Sono tuttavia osservabili alcuni aspetti dell'applicazione che possono essere generalizzati a livello nazionale. In primo luogo i dati annuali di applicazione evidenziano in modo netto come la diffusione del Regolamento 2078/92 sia aumentata nel tempo, contemporaneamente al colmarsi dei ritardi nell'organizzazione amministrativa e nell'azione informativa e al graduale apprendimento da parte degli agricoltori dei principali contenuti delle iniziative proposte dalle regioni. I fattori che maggiormente sembrano incidere sull'applicazione delle misure agroambientali vanno ricercati infatti nella capacità degli agricoltori di adottare le innovazioni legate alla sottoscrizione degli impegni agroambientali e nell'informazione puntuale su tali iniziative. Un costante controllo di questi fattori potrebbe in futuro garantire un recepimento attivo delle politiche agroambientali da parte degli operatori agricoli.

Tab. 5.4 - Importi liquidati nel 1998 (milioni di lire, dati provvisori)

	A1+A2	A3+A4	B	D1	E	F	G	H	C	D2	Totale
Piemonte	97.965	11.788	19	4.752	1.220	383	20	0	327	1.381	117.855
V. d'Aosta	396	0	n.a.	8.871	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	359	9.626
Lombardia	24.181	3.298	31.460	19.965	3.463	213	359	83	78	218	83.317
Bolzano	n.a.	561	427	20.175	n.a.	n.a.	n.a.	0	0	266	21.430
Trento	n.a.	433	n.a.	10.002	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	254	10.690
Veneto	40.843	3.200	450	8.128	551	258	7	0	538	1.079	55.054
Friuli V. G.	5.092	468	4.468	59	261	61	2	5	0	7	10.423
Liguria	5.394	682	830	938	144	n.a.	n.a.	679	0	237	8.905
Emilia R.	61.100	25.643	5.261	10.489	1.252	4.869	5	6.268	95	2.441	117.422
Toscana	115.459	6.537	834	524	n.a.	2.315	n.a.	15	88	697	126.469
Umbria	11.645	3.702	434	212	5.162	1.917	2.629	0	15	194	25.909
Marche	21.997	10.111	2.907	194	611	132	63	1.109	235	196	37.555
Lazio	64.240	16.235	983	314	185	2.155	121	165	0	1.185	85.584
Abruzzo	4.668	2.642	0	3	231	87	n.a.	0	n.a.	72	7.703
Molise	988	1.336	n.a.	n.a.	418	766	n.a.	n.a.	n.a.	17	3.525
Campania	3.502	4.782	148	606	363	0	n.a.	0	15	312	9.728
Puglia	n.a.	50.871	32	8.534	1.284	113	n.a.	243	195	223	61.496
Basilicata	44.561	2.540	6.527	n.a.	n.a.	20.201	n.a.	0	0	n.a.	73.829
Calabria	18.128	42.104	n.a.	1.464	14	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	61.710
Sicilia	63.635	79.228	33.985	5.977	3.881	13.251	n.a.	0	11	n.a.	199.968
Sardegna	10.356	72.984	n.a.	n.a.	21.021	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	113	104.474
Italia	594.151	339.146	88.766	101.206	40.062	46.721	3.205	8.565	1.597	9.252	1.232.671
Nord	234.971	46.075	42.915	83.379	6.892	5.784	392	7.033	1.038	6.242	434.721
Centro	213.342	36.585	5.158	1.243	5.958	6.519	2.813	1.288	338	2.272	275.517
Sud e Isole	145.838	256.486	40.693	16.583	27.213	34.418	0	243	221	737	522.433

Note:

- n.d. dato non disponibile; n.a. misura non applicata;

- nelle Marche, nella misura A1+A2 sono compresi anche gli impegni relativi alla misura D3 (aree nitrati).

Fonte: elaborazioni INEA su dati AIMA.

Un secondo aspetto, rilevato per gran parte delle misure e delle Regioni, riguarda la dispersione degli interventi nel territorio. L'efficacia in termini ambientali delle pratiche ecocompatibili risulta ridotta quando queste non sono concentrate nelle zone più vulnerabili e riguardano solo una modesta percentuale della superficie coltivata. Da questa situazione derivano due ordini di problemi riguardanti i criteri della zonizzazione e le modalità di applicazione territoriale delle misure. Il primo problema rimanda alla disponibilità di adeguati strumenti per l'analisi del territorio. Le zonizzazioni realizzate appositamente per il programma agroambientale sono basate sull'elaborazione di dati territoriali a livello comunale; ne consegue che la delimitazione delle aree considera i confini amministrativi dei comuni, con l'eccezione dei confini di aree protette e di altre zone sensibili (es. fasce di rispetto per il prelievo di acque potabili) che comunque sono state individuate per altri interventi di pianificazione del territorio. Manca quindi un riferimento ad aree geografiche più appropriate per il tipo di interventi che si intendono realizzare (es. il bacino idrografico). Risulta necessario pertanto procedere ad una selezione degli interventi che consideri maggiormente la differente sensibilità ambientale di aree diverse, anche se questo può ridurre il numero complessivo di adesioni.

Per quanto riguarda l'applicazione territoriale delle misure, gli attuali piani agroambientali in genere non prevedono la presentazione di domande di impegno coordinate sotto il profilo territoria-

le che coinvolgano la maggior parte delle aziende ricadenti nell'area interessata da una misura. Sotto questo aspetto la maggiore concentrazione potrebbe aumentare i vantaggi ottenuti dalle aziende di ridotte dimensioni, spesso condotte da agricoltori part time che non possono sottoscrivere gli impegni o che sono scarsamente interessati all'agricoltura ecocompatibile. La partecipazione in forma associata potrebbe servire a superare il problema della polverizzazione della struttura fondiaria che, soprattutto nelle zone montane, crea grossi ostacoli alla razionale applicazione delle misure agroambientali. Il finanziamento a consorzi di aziende, che garantiscano l'applicazione su aree adeguate e il contestuale coinvolgimento delle principali istituzioni locali che si occupano di pianificazione del territorio, andrebbero, infine, attentamente valutati per migliorare gli effetti degli interventi di riqualificazione ambientale a livello territoriale.

Alcune problematiche emerse nel primo quinquennio di applicazione del Regolamento 2078/92 in Italia sono legate alle specifiche misure predisposte nei programmi agroambientali regionali.

Riduzione dei mezzi chimici

La misura per la riduzione dei concimi e fitofarmaci (A1-A2) si propone l'obiettivo di ridurre i riflessi ambientali negativi connessi all'uso non razionale di mezzi tecnici. Nei piani agroambientali emerge tuttavia una certa genericità degli obiettivi previsti e spesso vi è confusione tra obiettivi e strumenti che dovrebbero consentirne il raggiungimento. Questo rende difficoltosa l'individuazione di appropriati indicatori per misurare l'efficacia della misura dato che il successo dell'applicazione si dovrebbe valutare in termini di minore presenza di sostanze nocive nell'ambiente, più che di superficie interessata dalla misura (INEA, 1999a). La ricerca di una concreta efficacia ambientale della misura per la riduzione degli input chimici si scontra tuttavia con una delle principali incongruenze rilevabili per questo tipo di politiche. Molto spesso le aree con elevati livelli di intensità - e di redditività - dell'attività agricola presentano anche un uso intensivo delle risorse naturali. L'introduzione di pratiche ecocompatibili risulta efficace soltanto se i premi sono correlati con la produttività (redditività) delle produzioni agricole. In altre parole se prevale il criterio della compensazione dei mancati redditi, l'effettiva riduzione dell'impatto ambientale negativo dell'agricoltura si ottiene soltanto portando gli incentivi a livelli tali da rendere conveniente l'adesione.

Tra le problematiche specifiche emerse per questa misura vanno ricordate:

- l'assenza di criteri comuni per la definizione delle norme tecniche nella fase di elaborazione dei programmi agroambientali, che ha portato le Regioni a presentare disciplinari di produzione con un numero molto variabile di prescrizioni¹;
- la mancanza di una differenziazione dei premi riscontrata in alcune regioni tra l'introduzione e il mantenimento di tecniche che riducono l'impiego di mezzi chimici, che appare sostanzialmente ingiustificata e rischia di ampliare la quota di produttori che potrebbero ricevere una compensazione superiore al mancato reddito. In questo senso una differenziazione dei premi dovrebbe consentire una ripartizione più equa delle risorse, anche se permangono dubbi sull'efficacia dei controlli;
- la differente diffusione della misura a livello colturale. La scarsa applicazione degli impegni sui seminativi e sulle orticole è legata ai vincoli sulle tecniche, ritenuti troppo gravosi per colture tradizionalmente intensive, soprattutto per la concimazione e la lotta alle infestanti. Per

¹ Soltanto nel caso della difesa e del controllo delle infestanti un apposito Comitato ha consentito di omogeneizzare le norme tecniche.

queste colture le cause della mancata adesione possono inoltre essere ricercate nei vincoli addizionali legati al rispetto di determinati avvicendamenti colturali e particolari tempi di intervento. Inoltre, accanto alla mancanza di disciplinari di produzione per ogni tipo di coltura, è stato segnalato il problema dell'aggiornamento tempestivo degli stessi, in mancanza del quale vi è il rischio di non poter utilizzare i nuovi principi attivi a basso impatto ambientale presenti sul mercato;

- il ruolo svolto dai servizi di sviluppo. Nelle regioni che non hanno esperienze consolidate in materia di assistenza tecnica ai produttori impegnati nel processo di adozione delle tecniche a basso impatto ambientale, la diffusione di questa misura è stata più lenta e continua ad esserlo in quei pochi casi dove non esiste ancora un coordinamento efficace tra uffici amministrativi regionali, servizi pubblici di assistenza tecnica e uffici tecnici delle organizzazioni professionali;
- i disagi burocratico-amministrativi connessi alla predisposizione dei piani aziendali, alla tenuta dei registri dei trattamenti e alle procedure di controllo in azienda, che hanno rappresentato uno degli ostacoli più gravosi non solo per l'agricoltore ma anche per l'assistente tecnico che svolge l'attività di consulenza;
- la mancata valorizzazione delle produzioni integrate. Sulla base di regole di produzione standard si potrebbero ulteriormente qualificare i prodotti ottenuti con le tecniche a basso impatto ambientale ed aprire nuove prospettive per una politica di marchio delle produzioni integrate che valorizzi lo sforzo sostenuto dagli agricoltori.

Agricoltura biologica

Un notevole impulso all'adozione dei metodi dell'agricoltura biologica è stato dato dall'applicazione delle misure A2-A3 che prevede l'erogazione di specifici premi per gli agricoltori che si impegnano ad introdurre o mantenere i metodi dell'agricoltura biologica nella propria azienda (INEA, 1999a). A livello regionale sono state tuttavia osservate una differente dinamica nell'adozione della misura e una parziale adesione delle aziende biologiche, le cui cause possono essere ricercate principalmente nei seguenti fattori:

- la mancata predisposizione della misura per la riduzione dei mezzi chimici (A1-A2) nel programma agroambientale. Nelle Regioni che non avevano inizialmente ottenuto l'approvazione della misura A1-A2 i finanziamenti legati all'agricoltura biologica hanno rappresentato una fonte di integrazione del reddito per gli agricoltori, soprattutto quando l'introduzione delle tecniche biologiche non implicava sostanziali modifiche alla preesistente organizzazione della struttura aziendale;
- la mancata differenziazione dei premi rispetto alla misura A1-A2 in alcune Regioni che ha reso più conveniente per l'agricoltore aderire alla misura per la riduzione degli input chimici, meno impegnativa sia dal punto di vista degli standard produttivi da rispettare che dei vincoli dovuti ai controlli;
- la bassa differenziazione del premio tra le colture. I premi erogati per le colture foraggere rappresentano spesso un vero e proprio sostegno al reddito delle aziende estensive, scarsamente correlato all'effettivo aumento dei benefici ambientali, che dovrebbe essere accompagnato da un maggiore sostegno delle colture ad elevato utilizzo di input come le orticole;
- la mancanza di una specifica normativa per la regolamentazione del settore zootecnico, il cui vuoto normativo è stato colmato solo recentemente con l'approvazione del Regolamento Ce 1804/99;

- la disponibilità di mezzi tecnici che vincola l'efficacia nella prevenzione e nella tempestività di esecuzione degli interventi di difesa dalle avversità, condizioni basilari per l'ottenimento di una buona produzione;
- l'obbligo di adottare la misura sull'intera superficie aziendale che impone un vincolo non contemplato dai regolamenti per l'agricoltura biologica;
- il maggiore carico burocratico-amministrativo e il duplice controllo da parte degli organismi certificatori del biologico e dei funzionari regionali.

Altri metodi di estensivizzazione

L'applicazione della misura per l'estensivizzazione delle produzioni vegetali (misura B) ha messo in evidenza un'estrema concentrazione della superficie interessata da questi interventi, con due Regioni, Lombardia e Sicilia, che assorbono oltre i 2/3 della superficie totale della misura. L'insuccesso riscontrato per questa misura in molte Regioni sembra derivare sostanzialmente da un'insufficiente informazione e da una maggiore sicurezza garantita dagli aiuti PAC per i seminativi. In molti casi i premi previsti si sono dimostrati troppo bassi rispetto agli impegni richiesti e l'introduzione delle nuove tecniche in azienda potrebbe risultare troppo onerosa e sarebbe quindi opportuno formulare proposte che incentivino soprattutto il mantenimento di tecniche estensive in zone ritenute sensibili dal punto di vista ambientale. Un opportuno accoppiamento degli interventi per l'estensivizzazione con la misura per la riduzione del carico di bestiame avrebbe potuto infine aumentare l'interesse degli agricoltori e mantenere l'allevamento in aree tradizionali dove la zootecnia sta subendo un rapido declino.

La riduzione del carico di bestiame

La scarsa diffusione della misura per la riduzione del carico zootecnico trova molteplici motivazioni. Sia la riduzione del numero di capi che l'aumento di superficie foraggera sono interventi difficilmente percorribili in assenza di un premio adeguato. Da un lato il progresso tecnologico e le potenziali economie di scala spingono infatti ad ampliare le dimensioni della mandria, dall'altro lato le compensazioni per le colture cerealicolo-proteoleaginose e la rigidità del mercato fondiario rendono difficile trovare superfici disponibili. Altre cause dell'insuccesso vanno ricercate nei vincoli imposti per accedere ai contributi, quali l'impossibilità di richiedere aiuti previsti da altre misure a favore delle superfici foraggere e l'esclusione delle superfici investite a colture erbacee destinate alla vendita sul mercato. Sarebbe pertanto opportuno riconfigurare la misura prevedendo una maggiore differenziazione dei premi e una maggiore complementarità con le altre misure, a seconda dell'obiettivo ambientale che si intende raggiungere e delle tipologie produttive che potrebbero beneficiare dell'intervento.

La cura del paesaggio e dello spazio rurale

Lo sforzo progettuale connesso all'adozione dei due principali interventi previsti da questa misura - il mantenimento della foraggicoltura estensiva in aree marginali e l'inserimento e recupero di elementi naturali e manufatti tradizionali nelle aree rurali - sembra il fattore che maggiormente ne ha condizionato il successo. Dove nel recente passato sono mancate iniziative concrete di questo tipo si sono riscontrate rilevanti difficoltà di applicazione, come conferma l'assenza quasi completa di interventi a favore dei pascoli e dei prati estensivi nelle regioni appenniniche e insulari, dove la foraggicoltura estensiva potrebbe contribuire alla gestione delle aree marginali. L'informazione ri-

veste un ruolo di primaria importanza nelle possibilità di attuazione di questa misura: la stessa comunicazione ai potenziali utenti non dovrebbe riguardare solamente le nuove opportunità offerte dal piano agroambientale, ma anche le informazioni di carattere tecnico che consentano l'applicazione delle azioni previste dalla misura. Per l'inserimento e il recupero di elementi naturali la mancanza di adeguati servizi di consulenza tecnica può determinare il fallimento della misura ancora prima che si riesca a valutare la convenienza economica dell'intervento. L'attuazione di questa azione richiede infatti, oltre a forti motivazioni ed a un buon grado di professionalità da parte dell'agricoltore, la presenza di strutture, pubbliche e private, che garantiscano assistenza ed una rapida diffusione delle informazioni. È inoltre necessaria un'adeguata formazione dei tecnici in modo che possano fornire risposte precise e tempestive agli agricoltori per risolvere i principali problemi nell'impianto e nella coltivazione e manutenzione. Infine andrebbe riconsiderato l'accoppiamento di questi interventi con le altre misure che hanno finalità ambientali simili prevedendo un premio differenziato per quanti assumono più impegni congiuntamente.

Allevamento di specie animali in via di estinzione

In quasi tutte le Regioni italiane l'allevamento delle specie autoctone rappresenta l'unica misura a favore della zootecnia ad avere coinvolto gli allevatori. Nonostante un'applicazione non uniforme sul territorio nazionale, è stato possibile affiancare gli allevatori agli organismi che tradizionalmente svolgono attività di ricerca e conservazione di razze/popolazioni animali a bassa consistenza, molte delle quali presentano caratteristiche genetiche uniche che consentono loro di adattarsi agli ambienti inospitali per le razze più produttive. Questa misura potrebbe ulteriormente espandersi valorizzando le produzioni alimentari locali e diffondendo l'agricoltura biologica nelle aziende zootecniche, dato che le specie autoctone, più rustiche e meno esigenti sotto il profilo dietetico, sono le più idonee a fornire prodotti biologici. Anche l'estensione della misura ad altre specie (ad esempio suine e avicole) e la differenziazione del livello di premio in base al rischio di estinzione per singole razze potrebbero contribuire ad una sua ulteriore diffusione.

Cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati

Solo nell'ultima campagna di applicazione la misura ha suscitato un maggiore interesse negli agricoltori e tra i vincoli che ne hanno limitato l'adesione si ricordano la difficoltà di dimostrare l'effettivo stato di abbandono dei terreni; l'esclusione dal finanziamento dei terreni demaniali; il basso livello dell'incentivo; la breve durata del contratto di affitto dei terreni che impedisce, soprattutto in molte aree dell'Italia centrale, di aderire all'impegno per un periodo quinquennale. Una maggiore diffusione della misura potrebbe essere favorita da una più ampia conoscenza del fenomeno dei terreni abbandonati, ottenibile attraverso un censimento specifico che faciliterebbe l'attestazione dello stato di abbandono dei terreni (INEA, 1999a).

Messa a riposo ventennale per scopi di carattere ambientale

La costituzione di aree ad alto valore ambientale attraverso il ritiro dalla produzione delle superfici investite a seminativo per un periodo non inferiore a 20 anni è stata principalmente ostacolata dalla durata dell'impegno. Gli effetti di questi interventi sono tuttavia rilevabili solo nel medio-lungo periodo proprio per i lunghi tempi di realizzazione di cui necessitano. Infine il livello del premio ha rappresentato un forte vincolo all'adesione soprattutto nelle regioni settentrionali, dove i seminativi garantiscono redditi superiori.

Gli interventi per la gestione dei terreni per l'accesso al pubblico hanno trovato applicazione quasi esclusivamente in Umbria. In questa Regione la compatibilità con altre misure previste nel programma agroambientale (E, F, D) è stata accompagnata ad una attività agrituristica già avviata. Nelle altre Regioni queste condizioni - unitamente al basso livello dei premi e ad un'attività di informazione e di formazione non sempre adeguata - sono mancate, pregiudicando la diffusione della misura nelle aziende agricole. Questa misura può creare tuttavia effetti contrastanti se gestita in modo non razionale dal punto di vista dell'impatto sull'ambiente. Un'errata localizzazione delle strutture nel territorio o un carico eccessivo di turisti potrebbero infatti comportare delle conseguenze negative sull'ambiente, in particolare per quelle aree ad alto valore naturalistico e paesaggistico (INEA, 1999a).

5.2 L'applicazione del regolamento (Cee) n. 2079/92

Il Regolamento (CEE) n. 2079/92, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura, individua tre essenziali obiettivi per questa misura di accompagnamento della riforma della PAC. Al primo posto si trova l'incentivo diretto sotto forma di reddito percepito dagli imprenditori agricoli anziani che intendono cessare l'attività agricola. Il secondo obiettivo si propone di far subentrare a questi agricoltori anziani nuovi soggetti che siano in grado di migliorare l'efficienza economica delle aziende nel rispetto dell'esigenza di tutela dell'ambiente. Il terzo obiettivo riguarda la destinazione delle superfici agricole ad usi extragricoli laddove l'attività aziendale non sarebbe comunque in grado di raggiungere un livello soddisfacente di efficienza economica.

In sostanza, scopo del Regolamento è quello di garantire, da un lato, una fuoriuscita non traumatica di manodopera che risulta eccedente rispetto agli adattamenti strutturali necessari nel settore agricolo per affrontare la crescente competitività a livello internazionale e, dall'altro, di favorire il ricambio generazionale dando spazio ai giovani agricoltori nella conduzione aziendale.

Il Regolamento pone alcune precise indicazioni riguardanti l'applicazione. I beneficiari devono essere imprenditori a titolo principale da almeno dieci anni, avere almeno 55 anni e abbandonare definitivamente l'attività agricola. In cambio possono ricevere una premio annuo fisso di 4.830 euro da sommarsi ad altri 301,9 euro per ogni ettaro trasferito fino ad un massimo di 12.075,6 euro all'anno. È previsto anche un altro meccanismo di pagamento in unica soluzione che dà diritto ad un premio complessivamente inferiore, ma più conveniente se calcolato su un numero di anni ristretto. Se l'agricoltore è già pensionato, il premio viene decurtato di un ammontare pari al reddito da pensione. Infine gli agricoltori che rilevano i terreni devono poter dimostrare un aumento significativo della superficie aziendale e garantire la conduzione dell'impresa per almeno 5 anni. Alcune di queste condizioni hanno limitato severamente le potenzialità di applicazione in alcuni Stati membri, inclusa l'Italia.

Da un confronto con le precedenti politiche che favoriscono il pensionamento anticipato dei lavoratori agricoli, attuate dalla Comunità Europea a partire dai primi anni settanta, emerge una progressiva evoluzione nei contenuti degli interventi a cui, peraltro, non sembra corrispondere una crescita della risposta del settore in paesi come l'Italia. Si ricorda che il primo intervento - la direttiva (Cee) n. 160/72 - aveva l'obiettivo di incoraggiare la creazione di imprese di grandi dimensioni e di favorire la conversione dell'attività agricola ad altri usi nelle aree marginali. Con la riforma dei Fondi Strutturali negli anni ottanta la misura per il prepensionamento è stata confermata con il Regolamento (Cee) n. 1096/88, aggiungendo due nuovi obiettivi riguardanti il vincolo di una riduzio-

ne della produzione globale delle aziende entranti e la garanzia di un reddito da pensione adeguato per gli agricoltori più anziani. Il Regolamento (Cee) n. 2079/92 mantiene come obiettivi principali la corresponsione di un reddito adeguato agli agricoltori anziani che decidono di interrompere l'attività aziendale e il trasferimento delle superfici ad imprese agricole che siano in grado di migliorarne i risultati economici, aggiungendo la possibilità di convertire le superfici verso usi non agricoli e di fornire un reddito anche ai coadiuvanti familiari e ai lavoratori dipendenti.

Le modifiche introdotte non hanno consentito di migliorare l'applicazione in Italia, che presenta dati di applicazione alquanto fallimentari a causa di perduranti problemi operativi già rilevati durante i primi anni di applicazione (INEA, 1997). Ai 436 beneficiari che hanno aderito al programma entro ottobre 1999 si sono aggiunti altri 211 cedenti negli ultimi mesi. Complessivamente sono stati erogati 11,8 miliardi di lire distribuiti in modo molto variegato tra le diverse Regioni (tab. 5.5). Inoltre secondo alcune stime operate dall'AIMA sono in attesa di essere ancora liquidati circa 200 beneficiari per un importo complessivo di 2,8 miliardi di lire. Gli effetti dell'intervento sono stati praticamente nulli, se si considera che l'incidenza dei 647 beneficiari sul numero di occupati in agricoltura è pari allo 0,1%. Per quanto riguarda la superficie oggetto di transazione, in assenza della ripartizione dei dati regionali, si stima che non sia superiore ai 10.000 ettari. È evidente che queste cifre non contribuiscono in alcun modo a risolvere i problemi della transizione dal vecchio al nuovo modello di politica agricola e neanche a ridurre le rigidità del mercato fondiario.

Quattro Regioni (Lazio, Campania e le province di Trento e Bolzano) non hanno ritenuto opportuno aprire i termini per presentare le domande e in almeno altre tre Regioni (Friuli, Liguria e Toscana) i dati sono così irrilevanti da essere considerati privi di valore. Esaminando i valori assoluti spiccano i dati della Puglia della Lombardia e del Veneto, ma in termini relativi sono i beneficiari di Toscana e Valle d'Aosta ad avere la maggiore incidenza sul totale degli occupati, ma sempre con cifre irrilevanti (0,2-0,3%).

Dal punto di vista dell'amministrazione nazionale del Regolamento va rilevato che la Decisione della Commissione europea C(99) 1154 dell'11 novembre 1999 sul Programma nazionale dell'Italia non dovrebbe alterare il quadro attuale. La decisione ha praticamente prolungato la validità del programma nazionale per altri due anni, prevedendo una spesa a carico del Feoga-Garanzia di 0,8 milioni di euro nel 1998 e di 2,7 milioni di euro nel 1999. Gli adeguamenti al programma - per lo più a carattere amministrativo - allegati alla decisione non sembrano in grado, per il momento, di favorire una diffusione significativa del Regolamento in Italia.

Anche in altri paesi dell'Unione Europea si sono riscontrate notevoli difficoltà di applicazione, secondo quanto riportato in un rapporto realizzato dalla Commissione Europea (1999a). Innanzitutto soltanto 10 paesi hanno deciso di applicare il Regolamento, mentre Austria, Lussemburgo, Olanda, Regno Unito e Svezia non hanno ritenuto opportuno utilizzare i fondi comunitari per motivi legati al sistema previdenziale nazionale decisamente più vantaggioso, alla scarsa necessità di aumentare le dimensioni strutturali delle aziende che già ora sono ben al di sopra delle dimensioni medie europee e anche perché si è ritenuto non coerente associare un obiettivo strutturale con una politica a carattere essenzialmente sociale.

Esaminando i dati provvisori nazionali soltanto la Francia e l'Irlanda raggiungono un impatto relativamente significativo sulla SAU nazionale con incidenze percentuali rispettivamente del 3,9% e 4,8%. In Francia sono stati utilizzati il 51% dei finanziamenti europei, seguita dall'Irlanda con il 23% e dalla Grecia (11%). L'Italia ha assorbito soltanto lo 0,3%. Tra le misure di accompagnamento, non si può dire che le finalità a carattere sociale abbiano suscitato grande interesse, visto che in

questi sei anni di attuazione l'incidenza percentuale del Reg. 2079 rispetto al totale ha raggiunto appena l'11%, mentre in Italia si è raggiunta una cifra pari allo 0,2%.

Il livello dei premi previsti e il requisito di aumento della superficie aziendale rappresentano i due maggiori ostacoli ad una applicazione più ampia del Regolamento. Per quanto riguarda il primo aspetto si ritiene fortemente compromesso il funzionamento del Regolamento, se permane la decurtazione dell'incentivo nel caso siano già erogati redditi da pensione agli agricoltori cessanti.

Tab. 5.5 - Numero beneficiari e spesa complessiva del Reg. 2079/92 (milioni di lire)

	Beneficiari			Pagamenti			Somme da liquidare*
	prima del 15.10.99	dopo il 15.10.99	Totale beneficiari	prima del 15.10.99	dopo il 15.10.99	Totale beneficiari	
Piemonte	24	22	46	390	291	682	-
Valle d'Aosta	5	4	9	101	51	152	-
Lombardia	61	1	62	1.746	19	1.765	52
P.A. Bolzano	-	-	-	-	-	-	-
P.A. Trento	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	54	41	95	1.162	457	1.619	49
Friuli V. G.	-	2	2	-	31	31	-
Liguria	1	1	2	27	10	37	28
Emilia R.	43	26	69	807	277	1.085	63
Toscana	44	29	73	714	318	1.032	554
Umbria	1	2	3	8	25	33	-
Marche	25	11	36	428	151	579	1.349
Lazio	13	4	17	253	30	283	28
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	-
Molise	11	5	16	276	79	356	-
Campania	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	83	13	96	2.159	285	2.444	218
Basilicata	17	12	29	299	135	435	-
Calabria	16	10	26	164	176	340	27
Sicilia	8	5	13	286	53	339	189
Sardegna	30	23	53	276	370	646	268
ITALIA	436	211	647	9.098	2.760	11.857	2.824

* Elenchi pervenuti all'AIMA dopo il 15.10.99.

Fonte: AIMA.

È convinzione comune che una buona parte delle difficoltà di applicazione nasca da aspetti particolari dell'agricoltura italiana. L'obbligo della cessazione definitiva dell'attività agricola da parte del cedente in molti casi diventa un ostacolo insormontabile. Le tradizioni culturali, il modello di vita prescelto e la rete di relazioni sociali prevalenti nelle aree rurali costituiscono un fattore limitante di carattere generale per misure che cercano di ridurre il potenziale produttivo e di risorse impiegate in agricoltura. La risposta che gli agricoltori sono in grado di dare effettivamente a questo tipo di misure rischia di essere sempre inferiore al numero potenziale di beneficiari.

Altre questioni di carattere generale riguardano l'intricata materia pensionistica, il diritto successorio, la struttura aziendale polverizzata e la scarsa attività del mercato fondiario e degli affitti. In questi casi il Regolamento e il programma nazionale non sono in grado di trovare soluzioni che lo rendano maggiormente applicabile, semmai è ipotizzabile che il Regolamento possa offrire un contributo *ad hoc* rispetto alla soluzione di determinati problemi.

Rimanendo tra i fattori di ordine generale va infine rimarcata la scarsa pubblicizzazione del provvedimento a livello locale. È probabile che l'azione informativa sia stata fortemente penalizzata dall'atteggiamento passivo che ha caratterizzato l'accoglienza del regolamento in Italia. Soltanto in alcune Regioni viene segnalata un'attività discreta con organizzazione di apposite riunioni da parte dei servizi di sviluppo e delle stesse associazioni di categoria.

Un'ultima considerazione meritano i costi di applicazione di questa misura. La presentazione di un numero così limitato di domande ha richiesto un impiego abbastanza limitato di risorse amministrative, va tuttavia rilevato che taluni costi relativi all'attivazione del programma sono comunque necessari sia in presenza di un'applicazione modesta sia nel caso di un numero elevato di domande. Quindi se i costi amministrativi vengono valutati in rapporto al numero di beneficiari o per ogni lira liquidata si ottengono valori molto elevati e tali da non giustificare l'attivazione della misura. Per il futuro sarebbe opportuno valutare attentamente se l'applicazione della misura di prepensionamento sarà in grado di interessare un numero adeguato di beneficiari. In caso contrario, a fronte di costi amministrativi troppo elevati, si dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di non applicare il Regolamento.

5.3 L'applicazione del Regolamento (Cee) 2080/92

Il Regolamento (Cee) 2080/92 ha istituito un regime di aiuto alle attività forestali nel settore agricolo, prevedendo un sistema di incentivi per gli agricoltori che si impegnano a rimboschire per fini produttivi o naturalistici i terreni agricoli, nonché un sistema di incentivazione delle cure colturali e miglioramenti dei boschi esistenti.

In particolare, nel caso di imboscamento di terreni agricoli vengono concessi:

- a) contributi in conto capitale alle persone fisiche (agricoltori e non) e giuridiche (società, enti pubblici) per le spese di impianto comprendenti la preparazione del terreno, lavorazione, acquisto del materiale vivaistico e messa a dimora delle piantine;
- b) premi annuali per ettaro destinati a coprire i costi di manutenzione per i primi 5 anni. Gli aiuti sono modulati a seconda del tipo di impianto (conifere o latifoglie - sono esclusi gli impianti effettuati con specie a rapido accrescimento) e non sono previsti aiuti per gli enti pubblici che effettuano imboscamento dei terreni agricoli;
- c) premi annuali per un periodo massimo di 20 anni per compensare le perdite di reddito dell'attività agricola (il premio massimo di 724 euro per ettaro viene erogato solamente agli agricoltori a titolo principale, le altre persone fisiche percepiscono un premio di circa 180 euro, mentre le persone giuridiche sono escluse);

I premi riguardanti gli interventi nei boschi esistenti vengono corrisposti agli imprenditori agricoli e loro associazioni per la realizzazione di miglioramenti boschivi, per la creazione di fasce tagliafuoco e di punti acqua per la lotta antincendio e per la realizzazione di strade forestali. Sono esclusi i proprietari forestali non imprenditori agricoli².

Il Regolamento 2080/92, attuato direttamente dalle regioni attraverso specifici programmi operativi, ha interessato quasi tutte le regioni e province autonome italiane, ad eccezione della provincia autonoma di Trento dove è stato applicato solo a partire dall'annata 1998/99. La competenza

² Si veda al riguardo la Decisione C(94) 953/10 del 27/4/1994, che esclude la possibilità per i proprietari forestali non agricoltori a titolo principale di accedere agli aiuti per il miglioramento dei boschi esistenti.

nell'attuazione del Regolamento è delle regioni che accolgono le domande di adesione presentate dai beneficiari, le sottopongono ad istruttoria, rilasciano, in caso di esito favorevole dell'istruttoria, le autorizzazioni ai lavori ed eseguono quindi il collaudo delle opere.

Il MiPAF ha coordinato l'attuazione del Regolamento per mezzo di un "programma nazionale di raccordo" ed è inoltre responsabile per il monitoraggio della spesa, la trasmissione periodica delle previsioni di spesa alla Commissione Europea, la valutazione sullo stato di attuazione del Regolamento.

L'applicazione del regolamento si distingue in due fasi: la prima, dal 1994 al 1997, nella quale sono stati stanziati circa 500 Meuro, ed una seconda fase 1998-1999, avviata con la presentazione da parte delle regioni dei nuovi programmi pluriennali.

Tab. 5.6 - Realizzazione fisica ed avanzamento finanziario Reg. Cee 2080/92

	Imboschimenti pubblici e privati			Miglioramenti boschivi		
	Beneficiari	Superficie	Spese ammissibili	Beneficiari	Superficie	Spese ammissibili
	<i>numero</i>	<i>ettari</i>	<i>Meuro*</i>	<i>numero</i>	<i>ettari</i>	<i>Meuro</i>
Piemonte	2.378	7.250	29,1	61	1.032	1,6
Valle d'Aosta	2	1	0,0	-	-	-
Lombardia	2.389	16.877	42,0	328	4.935	7,1
P.A. Bolzano	4	15	0,0	-	-	-
Liguria	121	148	0,6	136	860	1,8
Veneto	627	1.807	5,7	41	187	0,3
Friuli Venezia Giulia	930	2.860	7,8	293	2.615	3,6
Emilia Romagna	995	5.124	24,4	63	433	0,8
Toscana	1.299	4.906	20,0	1.385	5.220	0,0
Marche	1.407	3.092	6,7	13	18	37,7
Umbria	1.224	5.708	0,0	103	1.186	0,0
Lazio	291	1.163	3,4	17	123	0,5
Campania	422	1.385	0,0	38	820	0,0
Abruzzo	355	3.403	12,4	6	391	0,5
Molise	122	541	2,3	1	5	8,8
Basilicata	235	2.490	11,5	62	0	1,4
Puglia	183	2.461	7,4	47	808	0,8
Calabria	136	2.443	15,2	44	1.093	1,4
Sicilia	887	8.367	40,5	200	5.400	8,1
Sardegna	485	7.386	22,4	93	1.892	3,5
Totale ITALIA	14.492	77.427	251,3	2.931	27.019	77,8

(*) Dati al 31.10.99.

In tabella 5.6 è riportata una sintesi dell'attuazione del Regolamento per Regione per quanto riguarda gli imboschimenti ed i miglioramenti dei boschi esistenti.

Nel complesso è stata imboschita una superficie di circa 77 mila ettari, per una spesa complessiva al 31/10/99 di poco più di 250 Milioni di euro³. Le Regioni più attive sono state Piemonte e Lombardia al Nord, Toscana ed Emilia Romagna al Centro e Sicilia e Sardegna al Sud ed isole.

³ Il costo è comunque destinato ad aumentare in quanto negli anni successivi all'impianto vengono pagati i premi per la manutenzione e per le perdite di reddito.

L'imboschimento delle superfici agricole sembra essersi concentrato nelle aree di pianura, ad agricoltura relativamente intensiva, sono infatti stati soggetti ad imboschimento soprattutto i seminativi, circa 48 mila ettari, mentre i terreni a prato e pascolo permanente soggetti ad imboschimento (presumibilmente localizzati soprattutto in collina e montagna) sono poco meno di 10 mila ettari. Per quanto riguarda il tipo di imboschimento prevalgono nettamente le latifoglie di pregio, circa 56 mila ettari se si comprende anche il pioppo a rotazione ventennale.

Tab. 5.7 - Realizzazione fisica Reg. CE 2080/92. Tipi di impianti realizzati (imboschimenti pubblici e privati, dati al 31.10.99)

	Beneficiari	Superficie	Superfici sottoposte a imboschimento (ha)		
			Seminativi	Prati e pascoli	Culture permanenti
			(numero)	(ettari)	(ettari)
1. Conifere	252	2.996	1.096	1.904	4
2. Latifoglie	12.331	56.267	43.224	7.141	2.014
2.1 Pioppi (in rotazione +/- ventennale)	618	2.518	1.876	188	330
2.2 Altre latifoglie e impianti misti (> 75% latif.)	10.665	50.203	37.347	6.779	1.684
3. Impianti a crescita rapida	1.913	15.830	4.316	842	600
3.1 Eucalipti	17	61	61	15	-
3.2 Pioppi	1.896	15.769	4.255	827	600
3.3 Altri	-	-	-	-	-
Totale	14.496	75.094	48.636	9.887	2.618

Fonte: MiPAF.

Dopo un avvio piuttosto stentato l'applicazione delle misure forestali sta cominciando ad assumere dimensioni rilevanti. Peraltro sono ancora rilevabili alcuni problemi nell'applicazione che fanno sì che una buona parte delle domande di adesione non venga accettata, e, soprattutto, che il numero di imboschimenti realizzati e collaudati sia ancora molto inferiore alle autorizzazioni concesse. Questi problemi possono essere ricondotti a varie cause:

- in primo luogo la particolare organizzazione amministrativa dello schema di aiuti all'imboschimento fa sì che l'iter, dall'istruttoria tecnica dei progetti fino alla loro liquidazione, sia piuttosto lungo. All'approvazione del progetto di imboschimento o miglioramento boschivo deve infatti seguire un periodo per la sua realizzazione e quindi il collaudo delle opere da parte dell'amministrazione regionale. Questo provoca certamente un forte ritardo nel collaudo e nella liquidazione dei pagamenti a saldo;
- in secondo luogo c'è probabilmente un ritardo legato al fatto che molti progetti hanno stentato ad avviarsi per la necessità da parte degli agricoltori di anticipare consistenti somme che vengono pagate solo a collaudo eseguito;
- è comunque opportuno evidenziare come in molte Regioni la superficie dei progetti di imboschimento approvati sia ancora nettamente inferiore a quanto programmato. Questo va forse ricondotto ad una scarsa informazione ed alla mancanza di assistenza tecnica agli agricoltori. Da un lato gli agricoltori si sono trovati di fronte a tecniche assolutamente nuove, non avendo nessuna esperienza in campo forestale, dall'altro le amministrazioni regionali non sono state, nella maggior parte dei casi, in grado di organizzare un efficace servizio di assistenza. Problemi si sono avuti anche nel reperimento del materiale vivaistico, che doveva essere certificato sulla base della normativa forestale vigente, tale materiale non era normalmente prodotto nei

vivai privati e l'elevata domanda non ha trovato riscontro nell'offerta (limitata e saltuaria) dei vivai autorizzati;

Un ultimo problema è rappresentato dal fatto che, nei primi anni di applicazione del Regolamento, sono circolate informazioni relative ad alcuni aspetti giuridici della conversione dei terreni agricoli in terreni boscati. L'opinione di alcuni esperti, riportata in riviste specializzate, era che la normativa vigente in campo forestale non permettesse, una volta rimboschiti i terreni agricoli, di ritornare, a fine turno, alle coltivazioni agrarie. Successive modifiche dei programmi regionali hanno chiarito la situazione, ammettendo il ripristino delle pratiche agricole sui terreni precedentemente imboschiti. Va comunque ricordato che nel primo quinquennio di applicazione del Regolamento sono stati imboschiti circa 77.000 ettari di terreni agricoli, pari ad una media annuale di circa 14.000 ettari, ben superiore quindi ai 6.000 ettari/anno rimboschiti nel quindicennio 1980-1994 grazie a tutte le misure di incentivazione della forestazione attivate.

Tab. 5.8 - Imboschimenti pubblici e privati secondo l'iter di approvazione dei progetti

	Domande	Superficie	Spese ammissibili	Spese totali
	(numero)	(ettari)	(milioni di lire)	
I. Imboschimento privato				
Domande di adesione al regime	28.494	152.469	1.118.886	1.015.454
Autorizzazioni di imboschimento concesse	23.433	134.340	729.798	509.565
Pratiche approvate in via definitiva (dopo la realizzazione dei lavori)				
- aiuti per l'imboschimento privato	14.026	73.041	399.457	369.923
- premio per manutenzione delle superfici ad imboschimento	11.884	55.719	94.348	98.766
- premio volto a compensare le perdite di reddito (totale)	12.139	55.680	169.704	374.917
II. Imboschimento pubblico				
Domande di adesione al regime	42	2.719	17.454	10.364
Autorizzazioni di imboschimento concesse	44	1.170	7.827	4.388
Pratiche approvate in via definitiva (dopo la realizzazione dei lavori)	185	850	4.951	4.254

Per quanto riguarda gli interventi di miglioramento boschivo, uno dei principali problemi sembra essere rappresentato dalla Decisione della Commissione Europea C(94)953/10 del 27/4/94, che ha stabilito che, per beneficiare dei premi relativi al miglioramento dei boschi esistenti, il richiedente deve dimostrare di percepire almeno il 25% del proprio reddito dall'attività agricola nell'azienda. Questo vincolo rappresenta la principale causa della impossibilità di molte Regioni di impiegare le risorse stanziare per il miglioramento boschivo, i punti acqua e le strade forestali.

Per quanto riguarda gli sviluppi delle politiche forestali è opportuno ricordare che la politica forestale è stata finora, di fatto, un parte della Politica Agricola Comunitaria, e non ha mai assunto un ruolo autonomo.

Il 31 gennaio 1997 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione sulla strategia forestale della UE secondo la quale la Commissione è invitata a presentare "una proposta legislativa sulla strategia forestale europea conforme ad una serie di considerazioni e raccomandazioni". Tale strategia è contenuta nella comunicazione della Commissione UE al Consiglio del 18/11/98 e nella risoluzione del Consiglio 14/12/98. Il documento, dopo aver presentato gli obiettivi generali della strategia forestale europea, si sofferma sulle misure esistenti e sulla loro evoluzione. In particolare si legge che le misure strutturali e di accompagnamento della PAC sono oggetto della proposta della Commissione sullo sviluppo rurale nell'ambito dell'Agenda 2000. Allo stesso tempo, peraltro, si afferma che *il punto di partenza della politica forestale dell'UE è il principio di sussidiarietà, ciò significa che la responsabilità nella gestione sostenibile delle risorse forestali spetta alle politiche ed ai programmi nazionali.*

Anche il parere del Comitato Economico e Sociale, emesso il 9 dicembre 1999, sottolinea che l'unico riferimento ad azioni concrete viene fatto nell'ambito di Agenda 2000. I nuovi regolamenti sullo sviluppo rurale⁴ introducono alcune modifiche rispetto alla precedente normativa, in particolare la possibilità di erogare finanziamenti per il recupero e mantenimento delle risorse forestali anche ai Comuni e loro consorzi, la possibilità di finanziamento dell'associazionismo forestale, ed infine la possibilità di finanziare misure atte a migliorare la stabilità ecologica delle foreste in aree in cui la funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico. Per quanto riguarda nello specifico gli aiuti all'imboschimento il Regolamento prevede che gli aiuti relativi alle spese di impianto e costi di manutenzione per i primi cinque anni siano corrisposti a tutti i beneficiari (privati, comuni e loro associazioni), il premio annuale volto a compensare le perdite di reddito (20 anni) verrebbe invece corrisposto solo ad agricoltori (definiti secondo criteri stabiliti in dettaglio dallo Stato membro) e qualsiasi altra persona giuridica di diritto privato.

Nell'ambito dell'applicazione di Agenda 2000 le regioni e le provincie autonome hanno presentato i propri Piani di Sviluppo Rurale che sono attualmente in fase di negoziazione con la Commissione Europea. Da una sommaria analisi delle bozze dei PSR delle Regioni fuori obiettivo 1 emerge che, oltre alle tradizionali misure di imboscamento e manutenzione dei boschi esistenti (ex regolamento (CEE) 2080/92) e commercializzazione dei prodotti forestali (ex Regolamento (CEE) 867/90) abbiano trovato spazio misure con un certo grado di innovazione, quali l'associazionismo forestale (espressamente previsto dal regolamento sullo sviluppo rurale), ma anche la promozione dell'ecocertificazione, la pianificazione forestale, gli inventari forestali, ed altre ancora. Peraltro molti piani non sono ancora stati approvati dalla Commissione Europea, ed alcune misure potrebbero quindi subire modifiche.

Nel complesso si ha l'impressione che la spesa dovrebbe aumentare rispetto a quanto erogato con il Reg. 2080/92. Peraltro gli impegni presi nel periodo di applicazione di tale Regolamento continueranno ad assorbire una quota consistente del budget, e se a queste si aggiungono le spese per le misure di commercializzazione dei prodotti forestali difficilmente gli stanziamenti per le misure "innovative" potranno assumere consistenza tale da renderle efficaci. Inoltre l'applicazione dovrà superare alcune limitazioni come il fatto che tutti gli interventi previsti dai programmi regionali di sviluppo rurale dovranno sottostare ad un unico budget il quale, tenuto anche conto che una consistente parte degli stanziamenti verrà drenata dagli impegni pregressi relativi alle misure agroambientali, sarà sicuramente inferiore rispetto alla precedente programmazione.

Si ha al riguardo l'impressione che molte Regioni non abbiano voluto indirizzare chiaramente le politiche di sviluppo rurale verso il settore forestale continuando a mantenere tutte le misure finora implementate, a scapito di quelle con un certo grado di innovazione.

⁴ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1275/1999 del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale e Regolamento (CE) della Commissione n. 1750/99 del 23 Luglio 1999 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1275/99.

CAPITOLO 6

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA STRUTTURALE NELLE REGIONI ITALIANE

6.1 Introduzione

Accanto alla valenza più puramente settoriale delle politiche strutturali e di sviluppo rurale, è andato acquistando forza negli ultimi decenni il loro ruolo di politiche territoriali. Nelle regioni in ritardo di sviluppo e in quelle con difficoltà strutturali, le misure di sviluppo rurale hanno il compito di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della coesione economica e sociale stabiliti dal Trattato che istituisce la Comunità Europea (articoli 158 e 159). Nelle zone rurali fuori obiettivo queste misure debbono accompagnare e integrare le politiche di mercato e contribuire alla realizzazione di uno sviluppo rurale sostenibile, che si pone oggi come obiettivo trasversale di tutte le politiche comunitarie riferite al settore agricolo e alle aree rurali.

Queste politiche rappresentano un'importante opportunità per il nostro paese, in quanto offrono la possibilità di finalizzare l'utilizzo delle risorse destinate alla programmazione agricola, agro-alimentare e forestale alla realizzazione di una strategia innovativa - alternativa alle politiche miranti a sostenere il settore in un'ottica di mercato - che concepisca gli interventi sul territorio in forma integrata e secondo una logica di sostenibilità ambientale, e risponda ad obiettivi più generali, quali il perseguimento di uno sviluppo basato sulle risorse e sugli attori locali e il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni rurali.

Questa logica di rinnovamento del patto tra agricoltura e società, insieme a un approccio integrato alle problematiche territoriali in ambito rurale stanno acquistando crescente rilevanza anche a livello nazionale, come testimonia la recente istituzione dei patti territoriali per l'agricoltura, da un lato, e il dibattito, appena conclusosi, per la definizione degli indirizzi della politica agricola nazionale, dall'altro. Tali orientamenti, individuati nel documento di programmazione economico-finanziaria per il 2001-2004, possono essere identificati ne:

- a) la migliore sostenibilità ambientale;
- b) la salvaguardia e lo sviluppo dell'occupazione;
- c) la sicurezza alimentare, la tutela del consumatore e della biodiversità, il benessere animale orientati alla qualità e alla tipicità delle produzioni.

È indubbio che questa attenzione all'ambiente e la centralità acquistata dal territorio nel disegno degli interventi stiano cambiando il contenuto delle politiche di sviluppo rurale. In primo luogo, si delinea una politica agro-ambientale che non solo si concretizza in una serie di misure dirette ma influenza il disegno delle altre politiche settoriali. Cresce, inoltre, l'interesse per interventi di valorizzazione del patrimonio rurale, mentre la promozione dell'agriturismo e del turismo rurale, così come dell'artigianato legato alle tradizioni locali divengono obiettivi espliciti delle politiche di sviluppo rurale, in un'ottica di diversificazione delle attività svolte in ambito rurale. D'altro canto, anche le misure volte al rafforzamento del settore agro-industriale subiscono un'evoluzione. La convinzione che la competitività settoriale dipenda strettamente da quella territoriale determina una maggiore attenzione verso l'offerta di servizi alle imprese, di misure di formazione, e di interventi di infrastrutturazione rispondenti alle specificità locali e da concepire in forma integrata rispetto agli interventi che agiscono in maniera più diretta sugli aspetti "hard" del tessuto produttivo settoriale e/o

locale.

Questi sono gli orientamenti della politica di sviluppo per le aree rurali. Gli orientamenti vanno tradotti in strategie e in interventi concreti e, quindi, in spesa per le politiche. In questo passaggio “dalla teoria alla pratica” sono tanti i vincoli e le difficoltà da superare; ad una programmazione spesso inadeguata e incapace di concepire una strategia organica di sviluppo integrato del territorio, alle difficoltà gestionali incontrate dalle nostre amministrazioni nell’attuazione dei programmi comunitari, già richiamate in altre parti di questo Rapporto, si aggiungono, a volte, i vincoli posti da interpretazioni restrittive delle norme, emergenti nelle fasi negoziali tra amministrazioni locali e comunitarie.

In questo contesto, trovandosi ad un bivio tra due periodi di programmazione, appare quanto mai rilevante tentare una verifica di quanto finora realizzato al di là degli obiettivi programmatici, attraverso l’analisi della composizione della spesa per interventi strutturali effettuata nelle diverse regioni italiane, allo scopo di comprendere quali interventi, nella seconda fase di programmazione dei Fondi Strutturali, abbiano attivato le risorse finanziarie più consistenti e quale peso sia stato assegnato ai vari obiettivi.

Tale analisi può aiutare a comprendere come i nuovi orientamenti per le aree rurali si stiano traducendo in pratica nel nostro paese. Si è consapevoli, tuttavia, che un’analisi approfondita di questo aspetto richiederebbe la disponibilità di dati sulla spesa strutturale più disaggregati per misure e tipologie di aree di quelli attualmente rilevati attraverso il sistema di monitoraggio degli interventi attivato in Italia. L’obiettivo qui è quello di fornire delle indicazioni e dei primi elementi di valutazione su questi aspetti.

A tale fine si è verificato l’ammontare delle risorse effettivamente erogate da ciascuna Regione, prendendo in considerazione l’importo complessivo dei pagamenti effettuati a favore dei beneficiari finali nel periodo 1994-99. I dati relativi ai pagamenti effettuati dalle Regioni italiane a titolo dei Regg. 2078/92, 2080/92 e 2079/92 sono quelli AIMA¹. Gli altri dati utilizzati per l’analisi sono quelli rilevati dal sistema di monitoraggio attivato presso la Ragioneria Generale dello Stato, con la sola eccezione di quelli relativi agli interventi effettuati nelle regioni centrosetteentrionali a titolo dei Regg. 950/97, 951/90 e 867/90, che sono stati forniti dal MiPAF.

Nel complesso in Italia sono stati spesi 8,8 miliardi di euro, di cui 5,6 nelle regioni del Centro-Nord e 3,2 nelle regioni obiettivo 1. Queste cifre comprendono sia la quota di spesa pubblica che la partecipazione privata agli investimenti, per quel che riguarda i PO delle Regioni obiettivo 1 e i DocUP delle aree 5b; per gli altri interventi i dati si riferiscono al solo costo pubblico.

Di seguito si analizzeranno le principali caratteristiche della spesa relativa alla fase di programmazione 1994-99 non solo per il Mezzogiorno e il Centro-Nord nel loro complesso, ma anche per le singole Regioni italiane. Le differenze, a volte sostanziali, osservabili nei livelli medi delle diverse voci di spesa per le due circoscrizioni considerate e per le singole Regioni al loro interno riflettono l’ordine di priorità assegnato agli obiettivi individuati in fase di programmazione e, quindi, i fabbisogni di intervento nelle diverse aree del paese.

L’articolazione per voci di spesa, oltre a consentire una valutazione sulle priorità assegnate ai singoli obiettivi, rende possibile alcune considerazioni riguardo alle modalità di intervento privilegiate e alla natura dei progetti finanziati. Entrambi questi aspetti riflettono, in alcuni casi, difficoltà di spesa in relazione a interventi complessi, che richiedono una buona capacità tecnica e progettuale a livello istituzionale, il grado di efficienza più o meno elevato delle amministrazioni responsabili dell’attua-

¹ *Dati provvisori.*

zione degli interventi e, infine, le esigenze dei beneficiari e la loro capacità progettuale. In particolare, la capacità progettuale e il grado di efficienza delle amministrazioni coinvolte possono essere determinanti nella scelta delle forme di intervento da privilegiare per perseguire un dato obiettivo, inducendo i decisori pubblici, in fase sia di definizione delle strategie che di programmazione e attuazione degli interventi, a preferire modalità di incentivazione consolidate nella pratica locale oppure forme di intervento caratterizzate da automatismi nei meccanismi di spesa, quali, ad esempio, le misure a premio.

6.2 La composizione della spesa agricola strutturale nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno la spesa a finalità strutturale ammonta complessivamente a 3.200 Meuro. Nelle Regioni meridionali (tabella 6.1) la maggior parte delle risorse destinate allo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali (68%) transitano attraverso i Programmi Operativi², considerati in questo Capitolo solo per la parte afferente al FEOGA. I pagamenti erogati attraverso questa forma di intervento ammontano ad oltre due miliardi di euro, a cui vanno sommati i 170 Meuro dei Programmi Multiregionali, a titolarità MIPAF. Nel complesso, dunque, afferisce ai PO circa il 73% della spesa strutturale (68% per la parte regionale e 5% per quella multiregionale).

Per le Regioni obiettivo 1 i PO comprendono anche gli interventi previsti a titolo dei Regg. 950/97 (ex Reg. 2328/91), 951/97 (ex Reg. 866/90) e 867/90, inseriti generalmente in un sotto-asse apposito, che nel complesso, con 727 milioni di euro, rappresentano il 23% circa delle risorse destinate ad interventi strutturali in questa circoscrizione. Va sottolineato come, nell'ambito degli interventi attivati in base al Reg. 950, quasi il 55% (251 milioni di Euro) sia destinato alle indennità compensative³. Questa misura presenta, dunque, una notevole capacità di drenare risorse finanziarie.

La voce "misure in corso" comprende alcuni interventi attivati nell'ambito del vecchio Reg. 797/85 e del Reg. 2328/91 ereditati dalla precedente fase di programmazione. I relativi pagamenti, che tutte le amministrazioni regionali hanno concluso alla fine del 1996, ammontano a 295 Meuro, il 9% dei pagamenti totali.

Dopo i PO la più cospicua voce di spesa nelle Regioni meridionali è rappresentata dagli interventi attivati nell'ambito del Reg. 2078/92, che ha assorbito il 22% circa della spesa complessiva. Tale dato testimonia l'interesse suscitato a livello regionale dalle misure previste dal succitato regolamento. Data la portata innovativa e la valenza ambientale di tali interventi, questo può essere considerato senz'altro un risultato positivo, ancora più apprezzabile se si considera che il suo raggiungimento ha richiesto un notevole sforzo programmatico ed organizzativo da parte delle amministrazioni regionali, soprattutto nella fase di applicazione iniziale del regolamento che si è rivelata particolarmente problematica.

Gli interventi realizzati a titolo del Regolamento 2080/92 rappresentano in termini di risorse

² La regione Abruzzo a partire dal 1997 esce dall'obiettivo 1 e di conseguenza il periodo di validità del PO va dal 1994 al 1996. Nella tabella 6.1 i pagamenti erogati dopo il 1996 a titolo dei Regg. 950/97, 952/97 e 867/90 sono stati sommati ai pagamenti erogati nell'ambito del PO prima di tale data, per consentire una visione di insieme della spesa strutturale regionale.

³ La spesa erogata per le indennità compensative nelle regioni Basilicata, Calabria, Molise, Puglia e Sicilia non è rilevata dal sistema di monitoraggio attivato presso la Ragioneria Generale dello Stato. Pertanto il dato fornito nel testo è stato ottenuto stimando la spesa per indennità compensative nelle suddette Regioni sulla base delle indicazioni reperibili, riguardo all'attuazione di questa misura, nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale per il periodo 2000-2006. La suddetta stima è riferita alle regioni obiettivo 1 con l'esclusione del Molise, per cui non è stato possibile reperire elementi in base ai quali ricostruire l'importo della spesa per le indennità compensative.

Tab. 6.1 - Composizione della spesa agricola strutturale nelle regioni obiettivo 1

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale
	(Meuro)								
POM	-	-	-	-	-	-	-	-	170,2
Regolamento 2078/92	13,0	102,4	52,6	5,8	5,5	56,9	124,7	342,3	703,3
Regolamento 2079/92	-	0,2	0,2	-	0,2	1,3	0,3	0,2	2,4
Regolamento 2080/92	18,4	17,2	13,1	7,1	3,2	12,2	39,0	47,7	157,9
Programma Operativo di cui:	165,5	289,1	330,1	239,5	106,5	285,6	416,7	341,7	2.174,7
Regolamento 2328/91	47,0°	70,7	55,0	75,9	34,8	65,1	69,1	97,9	515,5
Strutture di trasf. e comm	15,0*	26,8	27,6	23,8	14,7	42,3	42,3	48,0	240,5
Altre misure	85,5	137,2	201,2	116,8	47,9	94,1	288,5	152,7	1.124,0
Misure in corso	17,9	54,4	46,3	23,1	9,1	84,1	16,8	43,2	294,8
Sovvenzione globale	-	-	-	0,9	-	-	-	-	0,9
Totale	196,8	409,0	395,9	253,3	115,3	356,0	580,8	732,0	3.209,4
	(valori %)								
POM	-	-	-	-	-	-	-	-	5,3
Regolamento 2078/92	6,6	25,0	13,3	2,3	4,8	16,0	21,5	46,8	21,9
Regolamento 2079/92	-	0,1	0,0	-	0,2	0,4	0,1	0,0	0,1
Regolamento 2080/92	9,4	4,2	3,3	2,8	2,7	3,4	6,7	6,5	4,9
Programma Operativo di cui:	84,1	70,7	83,4	94,6	92,3	80,2	71,8	46,7	67,8
Regolamento 2328/91	23,9°	17,3	13,9	30,0	30,2	18,3	11,9	13,4	16,1
Strutture di trasf. e comm	7,6*	6,5	7,0	9,4	12,8	11,9	7,3	6,6	7,5
Altre misure	43,4	33,6	50,8	46,1	41,5	26,4	49,7	20,9	35,0
Misure in corso	9,1	13,3	11,7	9,1	7,9	23,6	2,9	5,9	9,2
Sovvenzione globale	-	-	-	0,3	-	-	-	-	0,03
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

° Comprende i Regg. 950/97 e 952/97 periodo 1997-1999.

* Comprende il Reg. 867/90 periodo 1997-1999.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati SIRGS e AIMA.

mobilitate una porzione non particolarmente rilevante delle risorse complessivamente attivate nelle Regioni meridionali (158 Meuro, pari al 5% del totale).

Il livello contenuto degli aiuti al prepensionamento erogati a titolo del Reg. 2079/92 (poco più di 2 Meuro), riflette le difficoltà incontrate nell'applicazione del programma nazionale, difficoltà legate anche al complesso quadro giuridico di riferimento in materia pensionistica e di proprietà fondiaria (si veda capitolo 5 del Rapporto).

Stando ai dati di spesa, dunque, gli obiettivi legati alla salvaguardia ambientale sono tra quelli cui è stato assegnato un elevato ordine di priorità. Ciò è sicuramente in linea con gli attuali orientamenti comunitari in materia di sviluppo rurale sostenibile. Tuttavia, dovrebbe far riflettere il successo avuto proprio dalle misure agro-ambientali, rispetto ad altre tipologie di intervento a valenza ambientale, che richiedono però una più elevata capacità progettuale dei beneficiari ed una maggiore capacità tecnica delle amministrazioni coinvolte.

Ad ogni modo, il sostegno, diretto e indiretto, a favore del settore produttivo di base e della trasformazione continua a drenare la maggior parte delle risorse destinate all'attuazione delle politiche strutturali per lo sviluppo rurale nel Mezzogiorno.

4 La riclassificazione dei PO per destinazione economica degli investimenti è illustrata nel Capitolo 1 della parte II del Rapporto.

La riclassificazione dei PO in base alle diverse tipologie di investimento previste⁴ (tabella 6.2) consente di valutare il grado di attivazione delle risorse finanziarie in base agli obiettivi e alla destinazione economica dei singoli interventi. Gli interventi a favore delle strutture aziendali (riconversione, Reg. 2328/91 e strutture di trasformazione) costituiscono quasi il 64% delle risorse complessive dei programmi regionali. All'interno di questa categoria la voce più cospicua è rappresentata dagli interventi di riconversione.

Non trascurabile appare il livello della spesa per gli interventi destinati alla realizzazione di infrastrutture e alla valorizzazione del patrimonio naturale, che si attestano rispettivamente sull'8% e 6% delle risorse finanziarie totali.

Le misure a favore della diversificazione delle attività in azienda e dei servizi di sviluppo hanno assorbito una porzione non particolarmente significativa delle risorse totali (4%), mentre decisamente marginale appare la spesa destinata alle attività di promozione (0,3%).

Il basso livello della spesa per interventi di valorizzazione del patrimonio rurale, di promozione dell'agriturismo, del turismo rurale indicano come l'enfasi sull'intervento per il territorio sia ancora debole nel Mezzogiorno. Nell'ambito di una strategia più generale di sviluppo per le aree rurali, soprattutto quando esse siano caratterizzate da evidenti difficoltà nel processo di sviluppo, ci si aspetterebbe una maggiore centralità della spesa legata ad obiettivi che travalichino l'ambito più strettamente agricolo. Rimane, inoltre, forte la centralità degli interventi nelle strutture aziendali rispetto a quelli infrastrutturali e immateriali, includendo in questa categoria l'offerta di servizi alle imprese, la formazione, l'ingegneria finanziaria, che una strategia organica di miglioramento della competitività nelle aree rurali dovrebbero utilizzare come strumento di "fertilizzazione" del tessuto produttivo agricolo e agro-industriale locale.

Se da un lato la composizione della spesa per tipologia di investimento sembra suggerire che le regioni meridionali non hanno saputo cogliere appieno il carattere innovativo delle misure strutturali comunitarie, dall'altro non si deve dimenticare la natura dei fabbisogni di intervento cui la spesa attivata negli anni passati in questa parte del nostro paese ha dovuto rispondere. In questo quadro, il rafforzamento del settore produttivo di base rimane sicuramente uno dei nodi da sciogliere per il consolidamento dello sviluppo in molte aree rurali meridionali. Infatti, le ridotte dimensioni, sia in termini di superficie che economica, di una larga fascia di aziende agricole, insieme ad una forte senilizzazione dell'occupazione agricola e alla mancanza di ricambio generazionale costituiscono ancora all'avvio della passata fase di programmazione uno dei più pesanti vincoli strutturali alla razionalizzazione del comparto agricolo meridionale. A questo si aggiunga una industria di trasformazione caratterizzata da una forte diffusione della piccola dimensione di impresa, frequentemente operante a scala locale; si tratta di un elemento di vulnerabilità nella gestione dei rapporti con i mercati nazionali ed esteri.

L'enfasi che in termini di spesa si è data agli interventi sulle strutture aziendali, dunque, non è incoerente rispetto alle problematiche settoriali. Tuttavia, sembra doveroso sottolineare che, al di là degli obiettivi perseguiti, sono due i fattori da considerare: le forme di intervento privilegiate e la qualità dei progetti finanziati. Di fronte alla bassa incidenza nel Mezzogiorno degli investimenti realizzati in agricoltura sul valore aggiunto settoriale (pari nel 1995 al 23%, contro il 40% del Centro-Nord), sicuramente andrebbero privilegiate forme di intervento che prevedano investimenti produttivi. A questo riguardo, ci sembra sia ancora troppo elevata l'incidenza di misure che prevedono indennità o premi.

Un secondo aspetto da considerare è la qualità dei progetti finanziati. Molte aziende meridio-

Tab. 6.2 - Composizione della spesa del PO - parte FEOGA per tipologia di investimenti

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale
	<i>(Meuro)</i>								
Infrastrutture	12,8	28,1	33,9	28,9	26,4	-	43,4	-	173,5
Ambiente	7,1	39,9	1,4	-	6,5	5,0	-	77,6	137,5
Servizi	10,5	7,6	1,7	3,8	13,9	33,2	3,0	9,2	82,9
Promozione	1,2	3,1	-	1,3	-	0,8	-	0,6	7,0
Diversificazione	22,2	8,6	7,7	13,7	0,2	6,6	17,7	7,2	83,9
Riconversione	31,7	49,9	156,6	69,1	0,9	48,6	224,3	58,1	639,2
Regolamento 2328/91	20,5	70,7	55,0	75,9	34,8	65,1	69,1	97,9	488,9
Strutture di trasformazione di cui:	13,1	26,8	27,6	23,8	14,7	42,3	42,3	48,0	238,5
<i>Regolamento 866/91</i>	<i>11,2</i>	<i>25,0</i>	<i>27,6</i>	<i>23,8</i>	<i>12,9</i>	<i>42,3</i>	<i>42,3</i>	<i>48,0</i>	<i>233,1</i>
<i>Regolamento 867/91</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1,8</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5,5</i>
Misure in corso	17,9	54,4	46,3	23,1	9,1	84,1	16,8	43,2	294,8
Totale	137,0	289,1	330,1	239,5	106,5	285,6	416,7	341,7	2.146,2
	<i>(valori %)</i>								
Infrastrutture	9,4	9,7	10,3	12,1	24,8	-	10,4	-	8,1
Ambiente	5,2	13,8	0,4	-	6,1	1,8	-	22,7	6,4
Servizi	7,6	2,6	0,5	1,6	13,1	11,6	0,7	2,7	3,9
Promozione	0,9	1,1	-	0,6	-	0,3	-	0,2	0,3
Diversificazione	16,2	3,0	2,3	5,7	0,2	2,3	4,3	2,1	3,9
Riconversione	23,1	17,3	47,4	28,9	0,8	17,0	53,8	17,0	29,8
Regolamento 2328/91	15,0	24,4	16,7	31,7	32,7	22,8	16,6	28,6	22,8
Strutture di trasformazione di cui:	9,6	9,3	8,3	9,9	13,8	14,8	10,2	14,0	11,1
<i>Regolamento 866/91</i>	<i>8,2</i>	<i>8,6</i>	<i>8,3</i>	<i>9,9</i>	<i>12,1</i>	<i>14,8</i>	<i>10,2</i>	<i>14,0</i>	<i>10,9</i>
<i>Regolamento 867/91</i>	<i>1,4</i>	<i>0,6</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1,7</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,3</i>
Misure in corso	13,1	18,8	14,0	9,6	8,5	29,4	4,0	12,6	13,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni INEA su dati SIRGS.

nali presentano ancora gravi carenze di tipo organizzativo e gestionale e una diffusa incapacità a promuovere adeguate strategie di valorizzazione/differenziazione delle produzioni. Di fronte a tali problematiche non solo sarebbe stato auspicabile attivare una spesa maggiore su interventi a favore dei servizi di sviluppo agricolo, dell'accesso al credito e delle attività di promozione, ma anche prestare maggiore attenzione alla qualità dei progetti finanziati in termini di capacità a rafforzare i processi di integrazione lungo le filiere.

6.2.1 La composizione della spesa strutturale nelle singole regioni meridionali

La spesa a finalità strutturale⁵ in **Abruzzo** ammonta complessivamente a 197 Meuro, per oltre l'80% riconducibile al PO (tabella 6.1). Il Regolamento 2078/92 ha attivato in questa Regione una spesa inferiore alla media circoscrizionale, ma comunque non trascurabile (6,6% del totale regionale). La spesa attivata dalle misure previste nell'ambito del reg. 2080/92, d'altro canto, è pari al 9,4% del totale regionale, percentuale non superata da nessuna altra Regione meridionale. Va sottolineato come la maggiore parte della spesa nell'ambito dei due suddetti regolamenti è stata erogata

⁵ Vedi nota 2.

dopo il 1996.

La Regione non ha effettuato pagamenti a titolo del Reg. 2079/92.

All'interno del PO gli interventi a favore delle strutture aziendali (riconversione, Reg. 2328/91 e strutture di trasformazione) hanno attivato circa il 48% della spesa complessiva (tabella 6.2), le sole misure per la riconversione, riservate alle produzioni olivicole e viticole, e il miglioramento della qualità delle produzioni, indirizzate oltre che alle produzioni viticole e olivicole a quelle zootecniche ed orticole, hanno assorbito più del 23% dei pagamenti erogati a titolo del PO regionale (32 Meuro).

Inoltre, dopo il 1996 sono stati erogati per interventi a favore delle strutture aziendali più di 28 Meuro, di cui più del 90% a titolo del Reg. 950/97.

Nell'ambito delle misure attivate a titolo del Reg. 2328/91 più di 11 Meuro sono stati destinati alle indennità compensative. A queste, in realtà, vanno aggiunte le risorse erogate al di fuori del PO dopo il 1996, che assommano a circa 14 Meuro, portando la spesa totale per le indennità compensative a quasi 26 Meuro, una cifra che in termini percentuali rappresenta il 13% della spesa regionale.

Dopo gli interventi per le strutture aziendali, la tipologia di investimento cui è stata destinata la percentuale più elevata di risorse è rappresentata da quelli di diversificazione, cui va più del 16% delle risorse del PO, pari all'11% della spesa totale regionale. L'Abruzzo tra quelle meridionali è la Regione che ha speso di più per la diversificazione delle attività nelle aziende. Gli interventi finanziati sono volti a favorire la creazione di fonti alternative di reddito, quali produzioni no food, piante officinali, agriturismo e turismo rurale e, anche se in misura minore, a valorizzare i villaggi rurali.

La spesa per investimenti in infrastrutture è meno rilevante rispetto alle risorse destinate alla diversificazione e risulta inoltre più bassa che nella gran parte delle altre Regioni meridionali: si tratta di circa 13 Meuro, il 9,4% dei pagamenti del PO.

Per i servizi allo sviluppo sono stati spesi circa 10 Meuro, il 7,6 % dei pagamenti del PO. Una somma non trascurabile, destinata principalmente alla ricerca e al miglioramento della qualità, alla divulgazione agricola e ad interventi di ingegneria finanziaria.

È opportuno sottolineare che una parte rilevante delle risorse del PO è stata assorbita dalle misure in corso dalla precedente fase di programmazione: si tratta di circa 18 Meuro il 13% della spesa erogata attraverso il PO ed il 9% della spesa complessiva regionale nel periodo 1994-99. Si tratta per lo più di piani di miglioramento aziendali e altri interventi previsti dal Reg. 2328/91.

La **Basilicata**, nel corso del periodo di programmazione 1994-99, ha speso per le politiche strutturali 409 Meuro, destinati per oltre il 70% alle misure del PO. Per gli interventi attivati nell'ambito del Reg. 2078/92 la Regione ha speso il 25% delle risorse complessive, mentre al 2080 è andato il 4% (tabella 6.1). Agli aiuti al prepensionamento sono andati solo 224 mila euro.

Passando ad analizzare la composizione della spesa all'interno del PO (tabella 6.3) appare evidente che le tipologie di investimento riguardanti le strutture aziendali hanno attivato le risorse finanziarie più consistenti (il 51% della spesa del PO). Alle misure attivate a titolo del Reg. 2328/91 sono stati destinati 71 Meuro. Va sottolineato che, in base a dati della Regione, l'importo liquidato per indennità compensative nel solo periodo 1994/98 è pari a circa 20 Meuro, cifra che rappresenta il 28% dei pagamenti erogati a titolo del Reg. 2328/91 ed il 7% circa della spesa totale del PO. Anche gli interventi di riconversione, che hanno riguardato per lo più le produzioni ortofrutticole e zootecniche, e quelli a favore delle strutture di trasformazione hanno attivato risorse finanziarie consistenti.

Particolarmente elevata risulta la quota di risorse destinate alle misure in corso (19% dei paga-

menti del PO). Trattasi per lo più di interventi previsti nell'ambito del Reg. 2328/91 che sono stati completati entro la fine del 1996.

Alla salvaguardia ambientale sono stati destinati ben 40 Meuro, il 14% della spesa del PO, impiegati essenzialmente per interventi di sistemazione idrogeologica. Non è trascurabile neppure la fetta di risorse attivate per misure di infrastrutturazione rurale.

Non particolarmente elevata, ma comunque nella norma delle regioni obiettivo 1, è risultata la spesa per le altre tipologie di intervento (servizi, promozione, diversificazione).

In **Calabria** il 13% della spesa strutturale, che ammonta complessivamente a circa 396 Meuro, è stata destinata al Reg. 2078/92 e circa il 3% al Reg. 2080/92. Del tutto trascurabile risulta la percentuale di spesa a titolo del Reg. 2079/92. La rimanente parte (83%) è attribuibile agli interventi previsti nel Programma Operativo.

La composizione della spesa all'interno del PO è chiaramente sbilanciata a favore degli interventi a favore delle strutture aziendali (riconversione, Reg. 2328/91, strutture di trasformazione), cui è stato destinato il 72% delle risorse del programma. Gli interventi per la riconversione ed il miglioramento della qualità hanno attivato una quota particolarmente consistente della spesa effettuata in Regione (40% della spesa complessiva, 47% di quella destinata al PO). Si è trattato per lo più di interventi a favore di colture arboree, protette e dell'olivicoltura. Gli interventi volti al miglioramento sanitario della qualità del latte incidono per il 19% su questa voce di spesa.

Alle misure del Reg. 2328/91 sono andati 55 Meuro (il 17% della spesa del PO), di cui circa 7 Meuro destinati alle indennità compensative.

Tra le altre tipologie di spesa l'unica che assume un certo rilievo in termini di pagamenti è data dagli investimenti per infrastrutture (impianti irrigui ed altre infrastrutture rurali). Gli interventi di diversificazione hanno assorbito meno del 2% della spesa a finalità strutturali in questa Regione, in termini assoluti il 40% di quanto inizialmente stanziato. Gli interventi di diversificazione effettivamente effettuati hanno riguardato principalmente le produzioni no food e l'apicoltura.

Anche in Calabria, alle misure in corso è andata una fetta non trascurabile di risorse: 46 Meuro, pari al 14% dei pagamenti totali effettuati nell'ambito del PO.

La **Campania** è la Regione che ha destinato la quota maggiore di risorse agli interventi previsti dal PO (95%, contro il 68% del totale obiettivo 1).

La rimanente quota di risorse risulta ripartita tra le misure previste dai Regg. 2078/92 (2,3%) e 2080/92 (2,8%) e, anche se si tratta di una somma contenuta (meno di un Meuro), la Sovvenzione Globale per la Zootecnia (0,3%). Va sottolineato che per quel che riguarda il Reg. 2078/92 la totalità della spesa è stata erogata a partire dal 1997, poiché l'attuazione del programma è stata condizionata da ritardi nell'approvazione del piano proposto dalla Regione.

Analizzando la composizione della spesa all'interno del PO è evidente come, analogamente a quanto già rilevato in altre Regioni, la quota maggiore di risorse sia andata ad interventi a favore delle strutture aziendali. In particolare, la quota più cospicua della spesa realizzata in questo ambito è andata alle misure previste a titolo del Reg. 2328/91 (32% della spesa attivata dal PO). Gli interventi hanno riguardato principalmente i piani di miglioramento aziendali (54%), gli aiuti all'inserimento dei giovani (25%) e le indennità compensative (21%) cui sono stati destinati 16 Meuro.

Un'altra importante voce di spesa è rappresentata dagli interventi per la riconversione e il miglioramento della qualità, indirizzati principalmente al comparto floricolo (41%), olivicolo (25%) e viticolo (13%), che nel complesso hanno assorbito il 29% delle risorse attivate nell'ambito del PO. Gli interventi destinati alle strutture di trasformazione assumono una discreta rile-

vanza, costituendo in termini relativi, il 10% della spesa regionale destinata all'attuazione del programma operativo.

Tra le altre destinazioni di spesa appaiono degni di nota i pagamenti destinati alle infrastrutture rurali che hanno assorbito 29 Meuro e alla diversificazione cui sono andati 14 Meuro, il 6% circa delle risorse impiegate nell'ambito del PO.

La Campania ha destinato al completamento delle misure in corso circa 23 Meuro, il 9% dei pagamenti complessivamente effettuati in Regione.

Il **Molise** con circa 115 Meuro fa registrare il livello di spesa più basso, in valore assoluto, tra le regioni obiettivo 1. Gli interventi attivati nell'ambito del PO hanno assorbito 106 Meuro, pari in termini relativi all'92,3% dei pagamenti totali effettuati in Regione, a fronte di un costo totale programmato per la sola parte Feoga di 221 Meuro.

In termini percentuali questa Regione ha destinato circa il 2,7% della spesa complessiva agli interventi attivati a titolo del Reg. 2080/92, una quota non particolarmente elevata relativamente alla situazione media delle altre Regioni meridionali. Il Regolamento 2078/92 ha attivato una spesa di poco inferiore a 6 Meuro, il 5% dei pagamenti complessivamente effettuati in Regione. Per il prepensionamento la regione Molise ha speso circa 84 mila euro.

Nell'ambito del PO la spesa a favore delle strutture aziendali si ripartisce sostanzialmente tra i pagamenti erogati a titolo del Reg. 2328/91, che hanno assorbito il 33% delle risorse, e gli interventi per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli cui sono andati 15 Meuro, pari al 14% dei pagamenti complessivamente attivati dal programma. Trascurabile l'ammontare di risorse assorbito dagli interventi di riconversione. In Molise il 25% della spesa è andato agli interventi infrastrutturali, consistenti nella realizzazione di reti di distribuzione idrica, strade interpoderali, acquedotti ed elettrodotti. Nessun'altra Regione ha destinato a questa tipologia di interventi una percentuale così elevata della spesa complessivamente erogata a titolo del PO. Elevata rispetto ai livelli medi delle regioni obiettivo 1 risulta anche la quota di risorse destinata ai servizi di sviluppo (13%) mentre alle misure a favore dell'ambiente, principalmente interventi per la forestazione, va una percentuale (6%) leggermente inferiore alla media.

Alle misure in corso, infine, sono stati destinati 9 Meuro, pari all'8% dei pagamenti complessivamente effettuati in Regione.

In **Puglia** la spesa per finalità strutturali ammonta complessivamente a 417 Meuro, destinati per l'80% agli interventi previsti nell'ambito del PO. Consistenti risorse sono state destinate alle misure del Reg. 2078/92; si tratta di 56 Meuro, pari al 16% dei pagamenti complessivamente erogati in questa Regione. Agli interventi previsti dal Reg. 2080/92 sono andati 12 Meuro (3% della spesa complessiva). La spesa per gli aiuti al prepensionamento è la più elevata tra tutte le Regioni meridionali; si tratta di circa 1 Meuro, che in termini percentuali rappresenta lo 0,4% dei pagamenti effettuati.

Nell'ambito del PO gli interventi che hanno attivato le risorse più consistenti sono, in linea con quanto registrato nelle altre Regioni, quelli a favore delle strutture aziendali. In particolare il Reg. 2328/91 ha assorbito il 23% dei pagamenti, mentre agli interventi per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e a quelli di riconversione è stato destinato rispettivamente il 15% e 17% della spesa effettuata nell'ambito del programma operativo.

Gli interventi volti alla riconversione produttiva e al miglioramento della qualità hanno riguardato prevalentemente i settori olivicolo (30%), floricolo (25%) ortofrutticolo (12%), e il comparto zootecnico (19%), con riferimento anche agli allevamenti ovicaprini e all'adeguamento dei macelli per cui erano previste nel programma delle misure specifiche.

In base ai dati disponibili a livello regionale, nel periodo 1994-99 le indennità compensative avrebbero assorbito una quota abbastanza consistente delle risorse (circa 37 Meuro, il 13% della spesa per il PO).

Al di fuori della spesa destinata alle strutture aziendali, l'unica voce di spesa di rilievo è rappresentata da quella sostenuta per i servizi allo sviluppo. In questo ambito sono stati finanziati prevalentemente interventi di ingegneria finanziaria ma hanno trovato spazio anche servizi di agro-meteorologia e lotta integrata e altri interventi di assistenza tecnica alle aziende.

Va evidenziato che le misure in corso hanno assorbito oltre il 24% della spesa complessiva regionale (84 milioni di euro); si tratta di una cifra non trascurabile e in termini sia assoluti che relativi non eguagliata da nessuna delle altre Regioni obiettivo 1.

La spesa erogata in **Sardegna** per interventi a finalità strutturali, nel corso del periodo considerato, ammonta a 581 Meuro.

Il 72% dei pagamenti totali si riferiscono al Programma Operativo, la parte rimanente afferrisce prevalentemente agli interventi previsti per i Regg. 2078/92 e 2080/92, che hanno assorbito, rispettivamente, il 21% e il 7% della spesa complessiva. L'attivazione del regime di aiuti al prepensionamento a titolo del Reg. 2079/92, è stata problematica anche a causa delle difficoltà incontrate nell'adattare il dettato normativo della circolare MiPAF applicativa del programma nazionale (20 aprile 1995 n.1/95) alla complessa situazione dell'assetto proprietario dei fondi rustici regionali. Tale circostanza ha determinato, in linea con quanto accaduto nelle altre Regioni meridionali, un livello di spesa per aiuti al prepensionamento estremamente contenuto.

I pagamenti afferenti al Programma Operativo ammontano a 417 Meuro. Con tale importo la Sardegna si colloca al primo posto tra le Regioni meridionali in termini di livello dei pagamenti effettuati per questa categoria di interventi. Tale circostanza è spiegata sia dalla consistenza del costo totale previsto per il programma operativo che dal buon livello di attuazione dello stesso (i pagamenti infatti costituiscono il 65% del costo totale previsto). Nell'ambito del PO l'81% delle risorse risulta destinato a interventi per le strutture aziendali, ossia volti a favorire l'adeguamento delle strutture produttive e il miglioramento della qualità, da un lato, e a compensare gli agricoltori operanti in zone caratterizzate da svantaggi naturali, dall'altro. In particolare gli interventi per la riconversione e il miglioramento della qualità hanno assorbito il 54% dei pagamenti attivati dal PO, di cui il 77%, pari a 173 Meuro, destinato al comparto degli ovi-caprini. Tali livelli di spesa sono il risultato di una precisa strategia della regione Sardegna, che in fase di programmazione ha previsto ingenti stanziamenti a favore dell'adeguamento delle strutture degli allevamenti ovicapri. Va sottolineato che per questa categoria di interventi i pagamenti costituiscono il 67% del costo totale previsto.

Per quel che riguarda le strutture di trasformazione, cui è andato il 10% dei pagamenti del PO, gli interventi messi in atto hanno riguardato, in coerenza con la strategia portata avanti dalla Regione per il comparto ovi-caprino, per il 36% il settore lattiero caseario, con misure volte a favorire l'adeguamento dei caseifici ai requisiti stabiliti dalla normativa comunitaria in materia di produzione e immissione sul mercato dei prodotti a base di latte (Direttiva Cee 92/47). Le altre risorse erogate a titolo del Regolamento 866/91 sono andate ad interventi riguardanti la fase di raccolta e di commercializzazione dei prodotti agricoli.

I pagamenti erogati a titolo del Reg. 2328/91 sono stati quasi esclusivamente utilizzati per il pagamento delle indennità compensative. Infatti all'attuazione di questa misura sono andati 67 Meuro, pari al 97% di questa voce di spesa.

Tra le altre tipologie di spesa che hanno attivato risorse finanziarie non trascurabili troviamo gli interventi infrastrutturali (10,4% della spesa afferente al PO), finalizzati all'adeguamento della rete elettrica nelle aree rurali e alla realizzazione di strade rurali, e quelli di diversificazione. Questa tipologia di spesa, cui è stato destinato il 4% delle risorse, ha riguardato sostanzialmente il recupero del patrimonio rurale e la valorizzazione del cavallo anglo-arabo-sardo.

Alle misure in corso è andato solo il 4% della spesa erogata attraverso il Programma Operativo.

La **Sicilia** con una spesa di 732 Meuro si colloca al primo posto tra le Regioni obiettivo 1 in termini di pagamenti effettuati. La composizione della spesa di questa Regione, tuttavia, è fortemente sbilanciata a favore delle misure agro-ambientali e si differenzia, dunque, in maniera sostanziale da quella delle altre Regioni analizzate. Infatti, la porzione più cospicua di risorse è stata attivata dalle misure previste a titolo del Reg. 2078/92 che hanno assorbito il 47% della spesa regionale, per un totale di 342 Meuro, l'ammontare più elevato registrato tra le Regioni obiettivo 1. Va sottolineato che questa Regione è stata tra le prime a stilare un piano zonale e a dare avvio all'attuazione del programma.

Trascurabile risulta l'ammontare di spesa destinato all'attivazione del regime di aiuti al prepensionamento a titolo del Reg. 2079/92. Il Reg. 2080/92 ha attivato una spesa di 48 Meuro, il 6% del totale, mentre le risorse erogate attraverso il PO ammontano a 342 Meuro e rappresentano il 47% della spesa a carattere strutturale della Regione.

Nell'ambito del PO gli interventi che hanno alimentato maggiormente la spesa regionale sono, nell'ordine, gli interventi previsti nell'ambito del Reg. 2328/91, le misure riservate alla salvaguardia ambientale e gli interventi di riconversione.

Per le misure attivate nell'ambito del Reg. 2328/91 sono stati spesi circa 98 Meuro (29% della spesa complessiva), per più del 90% destinati al pagamento delle indennità compensative⁶.

Le misure per la salvaguardia ambientale hanno attivato una spesa pari a 78 Meuro (il 22% dei pagamenti totali). Tali risorse, destinate in linea di principio alla ricostituzione di boschi deteriorati e alla realizzazione di misure antincendio.

Gli interventi per la riconversione e il miglioramento della qualità hanno assorbito complessivamente 58 Meuro (il 17% della spesa totale), per lo più destinati ai comparti orticolo, florovivai-stico, vitivinicolo e agrumicolo.

Gli interventi a favore delle strutture di trasformazione hanno assorbito il 14% dei pagamenti. In Sicilia le attività di diversificazione, per cui sono stati erogati circa 7 Meuro, hanno riguardato essenzialmente la promozione e la valorizzazione dell'attività agrituristica.

Le misure in corso, infine, hanno rappresentato una voce di spesa non irrilevante, costituendo il 13% della spesa erogata attraverso il PO, per un totale di 43 Meuro.

6.3 La composizione della spesa nelle regioni del Centro-Nord

I problemi che, in generale, caratterizzano l'agricoltura italiana e le aree rurali non differenziano le regioni del Centro-Nord da quelle meridionali, se non nell'intensità con cui questi si presentano. Le prime, infatti, versano in una situazione relativamente migliore rispetto alle seconde, anche

⁶ *Nel POP Sicilia la dotazione finanziaria rimodulata per questa misura è stata di 93 Meuro, ripartiti tra gli enti delegati alla liquidazione delle istanze. In base ai dati forniti dalla regione al 30/06/99 la spesa per indennità compensative già liquidata ammontava a 74 Meuro.*

se forti sono ancora gli effetti negativi sulla competitività del settore agricolo di una dimensione media aziendale piuttosto ridotta, in termini sia di superficie che economici, e di un elevato numero di aziende condotte da persone con più di 65 anni, entrambi elementi che contribuiscono ad alimentare il fenomeno dell'abbandono dell'attività agricola, se non delle aree rurali stesse. Tuttavia, condizioni morfologiche e idro-geologiche più idonee allo svolgimento delle attività agricole a carattere intensivo, che si sostanziano in una quota del territorio localizzata in pianura più elevata che al Sud e in una maggiore disponibilità di risorse idriche, una specializzazione in comparti più remunerativi, come quello zootecnico e, in particolare, bovino (da latte e da carne) e suino, una più elevata propensione agli investimenti e, talvolta, capacità più spiccate degli imprenditori agricoli di coordinarsi tra loro e di relazionarsi con gli altri operatori del sistema agro-alimentare e con l'esterno, determinano performance migliori dell'agricoltura e, più in generale, del sistema agro-industriale delle Regioni del Centro-nord rispetto a quello delle Regioni meridionali.

In generale, quindi, oltre agli obiettivi perseguiti orizzontalmente con i singoli regolamenti re-

Tab. 6.3 - Composizione della spesa a carattere strutturale nelle regioni centro-settentrionali (1994-99)

	BOL	EMI	FRI	LAZ	LIG	LOM	MAR	PIE	TOS	TRE	UMB	VAO	VEN	TOT
	<i>(Meuro)</i>													
Totale DocUP	104	134	153	181	84	130	156	190	325	37	266	8	298	2.637
di cui:														
<i>FEOGA</i>	49	52	70	93	30	28	50	45	119	15	90	4	143	788
<i>FESR</i>	48	70	79	83	51	96	91	129	180	17	156	4	125	1.698
<i>FSE</i>	8	12	4	4	4	5	16	16	27	5	20	-	29	151
Reg. 950/97	40	170	39	59	65	96	77	213	67	42	37	15	131	1.050
di cui:														
<i>Inden. comp.</i>	28	11	12	9	4	18	11	40	6	18	18	11	23	211
Reg. 951/90	34	52	2	-	3	39	22	19	7	24	6	-	57	263
Reg. 867/90	1	-	1	1	-	4	-	-	-	3	1	-	2	14
Reg. 952/97	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	1	-	-	4
Dir. 72/159	-	15	-	-	-	15	-	31	10	2	4	1	7	86
Reg. 1035/72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Reg. 2078/92	33	190	14	150	10	103	53	232	253	16	67	21	102	1.246
Reg. 2079/92	-	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	1	4
Reg. 2080/92	3	24	18	6	2	75	13	27	41	-	37	-	10	257
Totale	215	587	228	397	165	464	322	713	703	124	419	46	607	5.571
	<i>(valori %)</i>													
Totale DocUP	48,4	22,8	67,3	45,6	51,0	28,0	48,6	26,6	46,3	30,0	63,5	18,0	49,0	47,3
di cui:														
<i>FEOGA</i>	22,7	8,9	30,6	23,5	18,0	6,1	15,4	6,3	16,9	12,1	21,5	9,4	23,5	14,1
<i>FESR</i>	22,2	11,9	34,7	21,0	30,7	20,7	28,2	18,1	25,6	13,8	37,2	8,4	20,7	30,5
<i>FSE</i>	3,6	2,0	1,9	1,1	2,2	1,1	5,0	2,3	3,8	4,1	4,8	0,1	4,8	2,7
Reg. 950/97	18,8	28,9	17,1	14,8	39,3	20,8	24,0	29,8	9,5	33,7	8,8	32,0	21,5	18,8
di cui:														
<i>Inden. comp.</i>	13,0	1,9	5,3	2,3	2,7	3,8	3,5	5,7	0,9	14,5	4,4	24,7	3,7	3,8
Reg. 951/90	15,6	8,8	0,7	-	1,7	8,4	6,7	2,7	1,0	19,5	1,4	-	9,4	4,7
Reg. 867/90	0,4	-	0,5	0,3	0,2	0,8	0,0	-	-	2,1	0,3	0,8	0,4	0,2
Reg. 952/97	-	0,2	-	-	-	0,1	-	0,1	-	-	0,3	-	0,0	0,1
Dir. 72/159	-	2,6	0,1	-	-	3,3	-	4,4	1,4	1,7	0,9	3,0	1,1	1,5
Reg. 1035/72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2
Reg. 2078/92	15,4	32,4	6,3	37,7	6,3	22,3	16,4	32,6	36,0	13,1	16,1	46,0	16,8	22,4
Reg. 2079/92	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	-	0,0	0,2	0,1	0,1
Reg. 2080/92	1,4	4,2	8,0	1,6	1,5	16,1	4,1	3,8	5,9	-	8,8	0,0	1,6	4,6
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni INEA su dati SIRGS e MiPAF.

lativi all'attuazione dell'obiettivo 5a (miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole e delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali), obiettivi più eminentemente territoriali, enunciati nei DocUP Obiettivo 5b e perseguiti nel precedente periodo di programmazione sono sostanzialmente quelli di contenere l'esodo della popolazione nelle aree interessate, migliorare il tenore e la qualità della vita degli abitanti, incrementare le opportunità di reddito e di occupazione e salvaguardare e valorizzare il territorio.

Attraverso un'analisi della composizione della spesa sostenuta a favore dello sviluppo delle aree rurali e del sistema agro-industriale nelle Regioni centro-settentrionali, dapprima considerate nel loro complesso e poi brevemente analizzate singolarmente, si vuole verificare, quindi, come tali Regioni, con la realizzazione di interventi a carattere strutturale, abbiano effettivamente cercato di rispondere ai maggiori problemi che caratterizzano il settore agricolo e le aree rurali e capire la rispondenza delle attività di programmazione e di attuazione di tali interventi agli obiettivi perseguiti.

A tal fine, si considera la spesa, pubblica e privata, sostenuta in attuazione dei DocUP 5b, delle misure di accompagnamento alla PAC e dei regolamenti emanati a titolo dell'obiettivo 5a, considerando la loro incidenza percentuale in termini di pagamenti effettuati (tabella 6.3). Tuttavia, si deve ricordare che, nel caso dei regolamenti attuativi dell'obiettivo 5a, non è compresa la quota di spesa privata, per cui la relativa percentuale di pagamenti risulta sottostimata.

Nel complesso, nel periodo 1994-'99, nelle regioni del Centro-nord, la spesa a finalità strutturali concernente il sistema agro-industriale e le aree rurali si attesta sui 5.571 Meuro, di cui il 47% circa relativo agli interventi previsti nell'ambito dei DocUP 5b, cofinanziati dal FEOGA-Orientamento, dal FESR e dal FSE. Le misure agro-ambientali, attuate in applicazione del Reg. (CEE) 2078/92 e finanziate dal FEOGA-Garanzia, contribuiscono in misura consistente alla formazione della spesa complessiva, con una quota pari al 22% circa, analogamente a quanto si verifica nelle regioni dell'obiettivo 1. Segue il Reg. (CE) 950/97, che mira al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole, con un livello di pagamenti uguale al 19% circa. Da considerare, inoltre, l'1,5% della spesa relativa all'attuazione della Direttiva socio-strutturale 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole, che, ancora nel passato periodo di programmazione, mostrava delle pendenze, talora consistenti, come nel caso di Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna. Sostanzialmente simili, invece, sono i livelli di spesa raggiunti nell'ambito del Reg. (CE) 951/97, sul miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, e del Reg. (CEE) 2080/92, che prevede aiuti alle attività forestali nel settore agricolo, rappresentando, rispettivamente, il 4,7% e il 4,6% della spesa complessiva a finalità strutturale. Pressoché nulli, invece, sono i pagamenti effettuati a titolo degli altri regolamenti a finalità strutturale, come i Regg. 867/90, sul miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, 952/97, per facilitare la costituzione di associazioni di produttori in alcuni paesi dell'Unione Europea, 1035/72, relativo all'OCM ortofrutta, e 2079/92, sul prepensionamento.

Da un primo sguardo alla composizione della spesa a finalità strutturale a favore del sistema agro-industriale e delle aree rurali nelle Regioni centro-settentrionali, quindi, si potrebbe arguire una sostanziale rispondenza degli interventi globalmente realizzati agli obiettivi perseguiti nelle Regioni centro-settentrionali. Tuttavia, è possibile effettuare considerazioni più precise, analizzando più in dettaglio le misure a carattere territoriale attivate nell'ambito dei Docup Obiettivo 5b e quelle a carattere orizzontale previste da alcuni Regolamenti, come il 2078/92 e il 950/97, per i quali i livelli dei pagamenti conseguiti rappresentano un'ampia quota della spesa sostenuta.

Complessivamente, le risorse spese per la realizzazione di interventi nelle aree rurali delle regioni del Centro-nord a titolo dell'obiettivo 5b si attestano sui 2.637 Meuro. Se si analizza la composizione della spesa per Fondo strutturale (tabella 6.4), si nota, innanzitutto, che la maggior parte delle risorse sono state spese nell'ambito delle azioni cofinanziate dal FESR, ovvero nella misura del 65% circa. Si colloca intorno al 30% e al 6%, quindi, la spesa concernente, rispettivamente, il FEOGA e il

Tab. 6.4 - Composizione della spesa sostenuta a titolo dell'obiettivo 5b in base alla riclassificazione delle misure per obiettivo e destinazione economica (1994-99)*

	BOL	EMI	FRI	LAZ	LIG	LOM	MAR	PIE	TOS	TRE	UMB	VAO	VEN	TOT
	<i>(Meuro)</i>													
Totale FEOGA	48,85	52,24	69,88	93,27	29,68	28,44	49,58	44,78	119,09	15,07	90,12	4,32	142,86	788,19
Infrastrutture	18,97	10,10	10,05	29,50	-	5,77	7,21	2,84	11,10	10,10	41,50	2,44	18,54	168,12
Ambiente	-	10,48	17,60	11,79	13,07	3,84	8,30	11,38	16,15	-	16,60	-	13,62	122,82
Filiere	27,19	23,47	25,04	30,15	8,21	10,08	20,67	17,09	47,57	4,24	12,41	1,56	69,41	297,09
Di versificazione di cui agriturismo	1,50	5,80	12,98	4,31	7,01	6,38	7,76	2,12	32,75	0,66	6,92	0,28	31,67	120,14
Promozione	1,15	-	1,94	-	-	-	-	10,86	-	-	-	-	-	13,96
Servizi	-	2,23	2,02	-	0,98	1,95	4,47	-	9,32	-	12,68	-	9,49	43,13
Altri	0,04	0,16	0,26	17,53	0,41	0,43	1,17	0,48	2,19	0,07	0,02	0,04	0,13	22,93
Totale FESR	47,73	69,69	79,24	83,29	50,54	96,19	90,70	128,90	179,73	17,13	155,94	3,85	125,40	1698,21
Infrastrutture	3,14	-	8,45	5,21	4,12	4,86	1,73	3,00	7,51	-	45,28	1,53	12,37	97,20
Ambiente	3,62	0,10	-	21,42	3,52	2,55	6,01	10,18	28,44	5,00	14,89	-	10,76	106,49
PMI	-	-	33,25	-	-	-	-	-	2,78	-	1,32	-	-	607,23
Artigianato	30,07	5,81	-	18,57	27,05	59,96	42,35	63,23	36,27	-	49,57	-	62,24	395,12
Turismo	7,29	28,65	27,67	8,35	13,25	15,39	19,94	38,90	65,55	9,85	18,67	2,28	29,45	285,23
Beni culturali	3,58	-	-	20,03	-	7,59	4,23	-	22,32	0,94	3,09	-	-	61,78
Assistenza tecnica	-	-	-	1,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,33
Formazione	-	-	-	-	-	-	0,79	-	0,83	-	-	-	3,24	4,85
Servizi	-	35,01	9,61	4,67	2,13	5,80	15,65	13,11	15,76	1,21	22,83	-	7,21	133,00
Altro	0,03	0,12	0,24	3,72	0,47	0,04	-	0,48	0,27	0,12	0,29	0,04	0,13	5,96
Totale FSE	7,66	11,86	4,38	4,47	3,69	5,19	16,20	16,18	26,55	5,11	19,96	0,06	29,33	150,65
Formazione	7,64	9,24	4,12	4,34	3,69	5,15	16,20	15,79	26,41	5,10	19,96	-	29,28	146,92
di cui in agricoltura	1,78	1,99	0,17	0,69	-	-	6,04	3,11	15,92	0,45	-	-	3,80	33,96
Assistenza tecnica	-	-	-	0,01	-	-	-	0,39	-	-	-	-	-	0,40
Servizi	-	1,73	-	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,83
Altro	0,02	0,89	0,26	0,02	-	0,04	-	-	0,14	0,01	0,00	0,06	0,05	1,50
Totale Doc.UP.	104,24	133,79	153,50	181,04	83,91	129,82	156,48	189,86	325,37	37,31	266,02	8,23	297,59	2637,04
	<i>(valori %)</i>													
Totale FEOGA	46,9	39,0	45,5	51,5	35,4	21,9	31,7	23,6	36,6	40,4	33,9	52,5	48,0	29,9
Infrastrutture	38,8	19,3	14,4	31,6	-	20,3	14,5	6,3	9,3	67,0	46,0	56,5	13,0	21,3
Ambiente	-	20,1	25,2	12,6	44,0	13,5	16,7	25,4	13,6	-	18,4	-	9,5	15,6
Filiere	55,7	44,9	35,8	32,3	27,7	35,4	41,7	38,2	39,9	28,2	13,8	36,0	48,6	37,7
Di versificazione di cui agriturismo	3,1	11,1	18,6	4,6	23,6	22,4	15,7	4,7	27,5	4,4	7,7	6,6	22,2	15,2
Promozione	2,4	-	2,8	-	-	-	-	24,3	-	-	-	-	-	1,8
Servizi	-	4,3	2,9	-	3,3	6,9	9,0	-	7,8	-	14,1	-	6,6	5,5
Altri	0,1	0,3	0,4	18,8	1,4	1,5	2,4	1,1	1,8	0,5	-	0,9	0,1	2,9
Totale FESR	45,8	52,1	51,6	46,0	60,2	74,1	58,0	67,9	55,2	45,9	58,6	46,8	42,1	64,4
Infrastrutture	6,6	-	10,7	6,3	8,2	5,1	1,9	2,3	4,2	-	29,0	39,8	9,9	5,7
Ambiente	7,6	0,1	-	25,7	7,0	2,7	6,6	7,9	15,8	29,2	9,5	-	8,6	6,3
PMI	-	-	42,0	-	-	-	-	-	1,5	-	0,8	-	-	35,8
Artigianato	63,0	8,3	-	22,3	53,5	62,3	46,7	49,1	20,2	-	31,8	-	49,6	23,3
Turismo	15,3	41,1	34,9	10,0	26,2	16,0	22,0	30,2	36,5	57,5	12,0	59,2	23,5	16,8
Beni culturali	7,5	-	-	24,0	-	7,9	4,7	-	12,4	5,5	2,0	-	-	3,6
Assistenza tecnica	-	-	-	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1
Formazione	-	-	-	-	-	-	0,9	-	0,5	-	-	-	2,6	0,3
Servizi	-	50,2	12,1	5,6	4,2	6,0	17,3	10,2	8,8	7,1	14,6	-	5,8	7,8
Altro	0,1	0,2	0,3	4,5	0,9	-	-	0,4	0,2	0,7	0,2	1,0	0,1	0,4
Totale FSE	7,4	8,9	2,9	2,5	4,4	4,0	10,4	8,5	8,2	13,7	7,5	0,7	9,9	5,7
Formazione	99,7	77,9	94,0	97,1	100,0	99,2	100,0	97,6	99,5	99,8	100,0	-	99,8	97,5
di cui in agricoltura	23,2	16,8	4,0	15,5	-	-	37,3	19,2	60,0	8,9	-	-	13,0	22,5
Assistenza tecnica	-	-	-	0,2	-	-	-	2,4	-	-	-	-	-	0,3
Servizi	-	14,6	-	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2
Altro	0,3	7,5	6,0	0,5	-	0,8	-	-	0,5	0,2	-	100,0	0,2	1,0
Totale Doc.UP.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Le percentuali concernenti i 3 Fondi strutturali sono state calcolate rispetto alla spesa complessivamente sostenuta a titolo dell'obiettivo 5b, mentre quelle riguardanti le misure riclassificate nell'ambito dei singoli Fondi rispetto alla spesa cofinanziata dal relativo Fondo.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati SIRGS.

FSE. Le ragioni di una percentuale estremamente elevata rilevata per il FESR sono due. In primo luogo, ben il 58% circa del costo totale dei DocUP riguarda interventi previsti in tale ambito. La seconda ragione, invece, si identifica con la capacità di spesa media relativamente più elevata che caratterizza le misure cofinanziate da questo Fondo (cfr. Cap. 2, parte II), sempre tenendo debitamente conto, chiaramente, delle differenze tra le diverse Regioni interessate dall'obiettivo 5b⁷. La partecipazione del FSE alla composizione della spesa, infine, oscilla da un minimo dello 0,7%, nel caso della Valle d'Aosta, a un massimo del 10,4%, in quello delle Marche.

Più in particolare, l'analisi della composizione della spesa in base alla riclassificazione degli interventi previsti nei DocUP per obiettivo perseguito e destinazione economica rileva che, in ambito FEOGA, la tipologia di azione prevalente è 'filiera', che rappresenta il 38% circa della spesa cofinanziata da tale Fondo, considerando le regioni del Centro-Nord nel loro complesso. Come è stato in precedenza osservato (Cap. 2, parte II) si tratta di un risultato importante, in quanto l'approccio per filiera è fortemente innovativo rispetto sia alla filosofia che ha ispirato i diversi programmi attuativi della prima riforma dei Fondi strutturali, che soprattutto alle caratteristiche organizzative delle autorità che, in generale, predispongono e gestiscono i programmi a finalità strutturale a favore del settore agricolo e delle aree rurali, ovvero gli assessorati regionali all'agricoltura. Solo in questi ultimi anni, infatti, in attuazione del principio di decentramento delle Pubbliche Amministrazioni, si sta procedendo a una complessiva riorganizzazione degli uffici regionali, sia in vista del passaggio di competenze per numerose materie dalle Regioni alle Provincie, ai Comuni e alla Comunità Montane, per cui alle prime resterebbe una funzione eminentemente di indirizzo e coordinamento, sia per favorire una integrazione e una verticalizzazione delle competenze in singoli servizi, prima distribuite in numerosi uffici funzionalmente indipendenti tra loro. Numerosi, quindi, sono gli interventi a favore dell'adeguamento strutturale delle imprese di produzione, trasformazione e commercializzazione previsti dai DocUp 5b realmente finalizzati a rafforzare i rapporti tra gli operatori delle diverse fasi di specifiche filiere (quali, ad esempio, quelle zootecnica, lattiero-casearia, vitivinicola, frutticola o delle produzioni minori, come i prodotti del sottobosco) e la posizione degli attori più deboli, ovvero i produttori di base, e a migliorare la qualità dei prodotti per accrescerne la competitività. I nuovi Piani di Sviluppo Rurale, quindi, si pongono perfettamente in linea con i DocUP-parte FEOGA del precedente periodo di programmazione, ponendo ancora maggiore enfasi sull'approccio per filiera, così da inserire in un quadro organico e funzionale tutte le azioni previste a favore di particolari comparti-chiave per lo sviluppo del sistema agro-industriale e delle aree rurali delle singole regioni.

Il 21% circa della spesa cofinanziata dal FEOGA nell'ambito dei DocUP 5b, inoltre, riguarda la realizzazione di infrastrutture nelle aree rurali, finalizzate soprattutto alla razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche a scopi sia produttivi che civili.

Seguono le misure a favore della salvaguardia dell'ambiente e del territorio rurale e quelle di diversificazione, con quote di spesa che si attestano entrambe intorno al 15%. Si tratta di risultati piuttosto importanti, in quanto queste tipologie di azione, oltre a essere sinergiche tra loro, dovrebbero assicurare o quanto meno favorire la sostenibilità, in termini sia ambientali che sociali⁸, dei processi di sviluppo, elemento, questo, che li deve necessariamente caratterizzare. Il 43% circa del-

7 *Valle d'Aosta, Veneto, Lazio e la Provincia Autonoma di Bolzano, infatti, registrano percentuali di spesa maggiori con riferimento agli interventi cofinanziati dal FEOGA e, ad eccezione del caso laziale, ciò si spiega in base alla più elevata capacità di spesa associata agli interventi a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e non con una composizione della spesa programmata sostenuta per lo più in ambito FESR.*

8 *La diversificazione delle attività aziendali, infatti, dovrebbe consentire un aumento dell'occupazione o, comunque, un aumento dei redditi che, migliorando le condizioni di vita, favorirebbe una duratura permanenza degli agricoltori nelle aree rurali.*

la spesa nell'ambito delle misure di diversificazione delle attività aziendali, invece, riguarda interventi diretti allo sviluppo delle attività agrituristiche e, quindi, di miglioramento delle strutture agricole. Le restanti misure, infine, si sostanziano in azioni dirette soprattutto a diversificare le produzioni aziendali e a sviluppare la filiera forestale.

Sebbene meno consistenti in termini relativi riguardo all'ammontare totale dei pagamenti effettuati, molto importanti sono quelle azioni a carattere immateriale previste nei DocUp 5b, miranti a sviluppare il sistema dei servizi a favore degli agricoltori e a promuovere le produzioni locali e, quindi, ad aumentare la competitività delle imprese di produzione, trasformazione e commercializzazione, tra l'altro caratterizzate da una buona capacità di spesa (cfr. cap. 2, parte II). Per la realizzazione di tali interventi, sono stati spesi 14 Meuro nell'ambito delle misure di promozione e 43 per quelle concernenti i servizi, che rappresentano rispettivamente l'1,8% e il 5,5% delle spese totali cofinanziate dal FEOGA.

Tuttavia, è attraverso l'analisi delle misure cofinanziate dal FESR e dal FSE, anche queste riclassificate per obiettivo e destinazione economica, congiuntamente a quelle previste in ambito FEOGA, che si ha l'esatta percezione del carattere poliedrico dello sviluppo rurale, che implica uno sviluppo integrato e armonioso di tutti i settori di attività economica e di quelli socio-culturale e istituzionale, in una determinata area. In un rapporto di influenza reciproca, infatti, l'agricoltura, soprattutto nelle aree rurali dove un tempo prevaleva la mezzadria, consente lo sviluppo degli altri settori, tramite la fornitura di beni e di servizi finalizzati alla difesa del territorio e alla salvaguardia dell'ambiente, ricettivi e ricreativi, contribuendo alla creazione di una organizzazione imprenditiva e facendosi portavoce di una identità culturale, e, a loro volta, questi ne assicurano la sopravvivenza, permettendo una diversificazione dei redditi sia aziendali che extra e fornendo un contesto adeguato, anche in termini di qualità della vita, per lo svolgimento delle attività in azienda.

In particolare, sono soprattutto gli aiuti alle PMI a contribuire alla formazione della spesa cofinanziata dal FESR, che al 31 dicembre 1999 si attesta sui 1.698 Meuro, rappresentandone una quota del 36%. Oltre alla rilevanza dell'agricoltura, infatti, la presenza di un nutrito gruppo di imprese di piccole e medie dimensioni e operanti soprattutto nel manifatturiero costituisce un elemento che caratterizza fortemente le aree rurali, assicurandone la vitalità economica. Tuttavia, se si presta attenzione alle quote di spesa regionali riguardanti le PMI, si rileva che queste, tranne nel caso del Friuli e della Toscana, sono nulle, in quanto gli interventi a favore di tali imprese sono per lo più gestiti a livello centrale dal Ministero dell'Industria. La relativa spesa, quindi, non viene imputata per singola regione. Seguono gli aiuti allo sviluppo dell'artigianato e delle attività turistiche, con quote, rispettivamente, del 23% e del 17% circa. Risulta interessante considerare l'ampia gamma di interventi previsti a favore del turismo, che comprendono azioni di promozione dell'offerta turistica, recupero di borghi, formazione di itinerari turistici, costruzione di aree attrezzate, adeguamento e recupero di strutture ricettive, valorizzazione di impianti termali e così via.

Più contenuti in termini relativi i valori della spesa relativa ai servizi (tra cui l'ingegneria finanziaria, la fornitura di servizi reali e non alle imprese extra-agricole, l'animazione economica, la promozione e la commercializzazione di beni e servizi), che rappresenta quasi l'8% del totale, al recupero e alla salvaguardia dell'ambiente (6,3%), alle infrastrutture (5,7%), e alla valorizzazione dei beni culturali (3,6%). In particolare, nel caso delle misure a favore dell'ambiente, sono previsti soprattutto interventi per lo smaltimento e il riciclaggio dei rifiuti e la depurazione delle acque, di risanamento e ripristino ambientale e per la prevenzione dell'inquinamento, mentre la tipologia di azione prevalente con riferimento alle infrastrutture è la creazione di aree che agevolino gli insediamenti produttivi.

Quasi il 98% della spesa cofinanziata dal FSE, infine, è diretta alla formazione dei lavoratori o di coloro che si affacciano sul mondo del lavoro. Dei 147 Meuro di spesa a questa finalizzati, ben il

23% è diretto al settore agricolo.

Con il Reg. (CEE) 2078/92 e il Reg. (CE) 950/97, invece, i cui livelli di spesa, come già anticipato, rappresentano, rispettivamente, circa il 22% e il 19% dei pagamenti complessivamente effettuati per gli interventi a finalità strutturali realizzati nelle regioni del Centro-Nord, si perseguono obiettivi orizzontali a tutte le aree agricole.

In particolare, il successo riscosso dal regolamento sulle misure agro-ambientali di accompagnamento alla PAC, una volta entrato a regime con la predisposizione dei piani regionali, dipende soprattutto dalla facilità di applicazione delle misure A1 e A2, dirette alla riduzione di input chimici. Nella maggior parte dei casi, infatti, questa ha implicato modifiche non sostanziali delle tecniche produttive già adottate, rendendo poco oneroso il rispetto degli impegni presi dagli agricoltori per ottenere i premi previsti (cfr. Cap. 5, parte II). In quasi tutte le Regioni centro-settentrionali, quindi, tali misure sono state applicate più diffusamente rispetto a quelle dirette a favorire l'adozione di tecniche di agricoltura biologica. Una delle ragioni di questa situazione è da ricercare nel fatto che i premi associati a queste ultime non erano molto più elevati rispetto a quelli concessi per le precedenti misure, risultando spesso insufficienti a compensare la riduzione di reddito dovuta all'adozione di pratiche biologiche. A ciò si deve aggiungere l'ostacolo all'introduzione di metodi dell'agricoltura biologica rappresentato dalla necessità di soddisfare il vincolo, introdotto in numerosi piani agro-ambientali, di convertire al biologico tutta la superficie aziendale e non solo una parte di questa.

Con riferimento al Reg. (CE) 950/97, diretto a migliorare l'efficienza delle strutture agricole, invece, è interessante notare come le indennità compensative, dirette alle zone svantaggiate, costituiscano solo il 20% dei pagamenti complessivi effettuati in tale ambito. Ciò si spiega soprattutto in base alla più ridotta porzione di territorio eleggibile all'ottenimento di indennità compensativa nelle regioni centro-settentrionali che non in quelle del Sud⁹ e ai requisiti relativi all'estensione minima che la SAU aziendale deve avere per ricevere tali finanziamenti, uguale a due ettari per le aziende delle regioni del Mezzogiorno e a tre per le restanti. Il ridotto peso delle indennità compensative, quindi, ha lasciato libere maggiori risorse per realizzare interventi che andassero a migliorare realmente l'efficienza delle strutture agricole, piuttosto che a compensare gli agricoltori per il minor reddito conseguito a causa della gravità di svantaggi naturali permanenti che pregiudicano l'attività agricola. Più del 51% dei pagamenti effettuati nell'ambito di tale Regolamento, infatti, riguardano gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole. Questo dato va letto congiuntamente a quello relativo alle risorse spese nell'ambito delle misure di filiera cofinanziate dal FEOGA, di quelle attuative del Reg. 951/97 e di quelle a favore alle PMI a titolarità FESR, in parte dirette anche alle imprese agro-alimentari. Escludendo l'ammontare di spesa relativo a queste ultime, in quanto il dato disaggregato per settore non è disponibile, infatti, si rileva che l'ammontare di spesa complessivamente diretto a potenziare le filiere agro-alimentari regionali assomma a 1.610 Meuro¹⁰, che conferma l'obiettivo delle Regioni di migliorare la competitività del sistema agro-alimentare in tutte le sue componenti. Il 24% della spesa realizzata in attuazione del 950/97, inoltre, riguarda interventi volti a favorire il ricambio generazionale della classe imprenditrice agricola, mentre 'altre misure', dove rientrano anche gli aiuti per l'attivazione di una contabilità aziendale, incidono per il 4% circa (per un'analisi più approfondita del Reg. 950/97, si veda il capitolo 3, parte II).

⁹ Non a caso, le più elevate percentuali di spesa relative alle IC si registrano per la Valle d'Aosta e per le due Provincie Autonome di Trento e di Bolzano, che si estendono per lo più in territorio montano.

¹⁰ Si tratta di un ammontare di spesa largamente sottostimato, in quanto, oltre a non includere i pagamenti effettuati in attuazione della misura a favore delle PMI, i Regg. 950/97 e 951/97 non includono la quota privata.

In base all'analisi della spesa complessivamente sostenuta per migliorare la competitività del settore agricolo e favorire lo sviluppo delle aree rurali localizzate nelle regioni del Centro-nord, quindi, si può intuire una sostanziale coerenza degli interventi realizzati con gli obiettivi generalmente perseguiti. Tuttavia, è bene sottolineare come gli elementi conoscitivi forniti dall'esame della composizione della spesa non siano indicativi della qualità degli interventi realizzati, ovvero della loro capacità di incidere positivamente sul territorio e sul sistema agro-alimentare, conclusione che è possibile trarre solo con lo svolgimento di una complessa (sia per i numerosi aspetti da considerare che per le metodologie da adottare) attività di valutazione.

Le caratteristiche peculiari di ciascuna regione, inoltre, hanno portato a una modulazione degli obiettivi e delle strategie adottate per il loro perseguimento in funzione della gravità dei problemi rilevati e delle necessità evidenziate. Solo attraverso un'analisi della spesa per singola regione, quindi, è possibile rilevare in cosa si sostanzino tali differenze.

6.3.1 La composizione della spesa nelle singole regioni del Centro-Nord

La composizione della spesa a favore delle aree rurali e del sistema agro-industriale sostenuta nella Provincia Autonoma di **Bolzano** si attesta sui 215 Meuro. Benché i pagamenti effettuati nell'ambito del relativo DocUp rappresentino una quota della spesa totale simile a quella rilevata per le Regioni centro-settentrionali, ovvero pari al 48,4% contro il 47,3% registrato per queste ultime, gli interventi realizzati in ambito FEOGA presentano livelli di pagamenti sostanzialmente simili a quelli delle misure cofinanziate dal FESR, attestandosi entrambi intorno al 22%. In particolare, le misure riclassificate per obiettivo e destinazione economica che contribuiscono maggiormente alla spesa sostenuta in ambito FEOGA sono quelle finalizzate alla valorizzazione delle filiere zootecniche e ortofrutticole, rappresentando una quota pari a quasi il 56%, e alla infrastrutturazione del territorio rurale, che raggiunge una percentuale di spesa del 39% circa. Nulla, invece, la spesa relativa allo sviluppo dei servizi a sostegno dell'agricoltura, mentre ridotta è quella per la promozione (2,4%). Tuttavia, a questo proposito, si deve rilevare come il DocUP della Provincia Autonoma di Bolzano sia uno dei pochi a prevedere una intera misura dedicata alla promozione e alla valorizzazione dei prodotti tipici per la quale sia stato speso un certo ammontare di risorse. Gli aiuti alle imprese artigiane e gli interventi per lo sviluppo del turismo, invece, sono le tipologie di misura per le quali si registrano i livelli di spesa più elevati in ambito FESR, con quote che raggiungono, rispettivamente, il 63% e il 15%. Simile a quanto rilevato per le regioni del Centro-nord nel loro complesso, infine, è la composizione della spesa riguardante gli interventi cofinanziati dal FSE.

Riguardo ai pagamenti relativi all'attuazione dei diversi regolamenti comunitari che perseguono obiettivi a carattere orizzontale, invece, si rileva, innanzitutto, che la percentuale di spesa relativa al Reg. 950/97 sostenuta nella Provincia di Bolzano è uguale a quella relativa alle Regioni centro-settentrionali (18,8%). Tuttavia, date le caratteristiche geo-morfologiche di tale provincia, ben il 69% delle risorse sono state spese per il pagamento di indennità compensative, mentre le restanti nella concessione di aiuti agli investimenti nelle aziende agricole. Nulle, invece, sono le risorse dirette a favorire l'insediamento di giovani agricoltori. Diversamente da quanto rilevato per il Centro-nord nel suo complesso, inoltre, molto elevata si presenta la quota di spesa concernente il Reg. 951/97, che si attesta intorno al 15%. Simile il livello di pagamenti concernente il Reg. 2078/92, per il quale le somme pagate ammontano al 15,4% della spesa a finalità strutturale complessivamente sostenuta e riguardano per lo più le misure miranti al mantenimento di pratiche agroambientali già esistenti e alla concessione di premi per l'alpeggio. La notevole ampiezza della superficie a foreste, infine, costituisce il motivo di una percentuale di spesa piuttosto ridotta sostenuta a titolo del Reg.

2080/92.

La composizione della spesa complessivamente sostenuta in **Emilia Romagna** per l'attuazione di interventi a finalità strutturale, pari a 587 Meuro, presenta caratteristiche del tutto particolari. I pagamenti relativi agli interventi previsti dal DocUP, infatti, ne costituiscono il 23% circa, percentuale sensibilmente più contenuta rispetto alla media delle Regioni centro-settentrionali, a causa della ridotta porzione del territorio regionale interessata dall'obiettivo 5b. Le tipologie di interventi cofinanziate dal FEOGA per le quali si registrano i livelli di spesa maggiori sono 'filiera' (44,9%), 'ambiente' (20,1%) e 'infrastrutture' (19,3%), mentre in ambito FESR sono 'servizi' (50,2%) e 'turismo' (41,1%). Riguardo al FSE, inoltre, si registra una notevole differenza con riferimento alla quota di spesa destinata alla formazione che, in Emilia Romagna, si attesta sul 78% contro il 97% circa relativo alle Regioni centro-settentrionali considerate nel loro complesso. Il 14,6% dei pagamenti, infatti, riguarda la realizzazione di azioni innovative volte ad agevolare il ricambio generazionale nelle imprese agricole e nelle PMI, diffondere l'uso dell'informatica nelle imprese, il telelavoro, il lavoro autonomo e la formazione a distanza. È possibile capire, quindi, come la strategia seguita dalla Regione Emilia Romagna per migliorare le condizioni socio-strutturali delle aree rurali risulti fortemente innovativa, dando ampio spazio alle azioni a carattere immateriale e sostenendo fortemente lo sviluppo del turismo, in connessione a una forte attenzione per l'ambiente e all'adozione di un approccio per filiera nella realizzazione degli investimenti a favore del sistema agro-alimentare.

Molto elevata si presenta la percentuale di spesa relativa al Reg. 950/97, uguale al 29% della spesa complessiva, che privilegia gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole nella misura del 64% e l'insediamento dei giovani agricoltori (27,6%).

Sostenuto anche il livello di spesa relativo alle misure agro-ambientali, che costituisce il 32% dei pagamenti complessivamente effettuati in Emilia Romagna, dove prevalgono le misure dirette a favorire l'adozione di tecniche di agricoltura integrata. Relativamente più contenute, invece, le quote di spesa connesse ai Regg. 951/97 e 2080/92, pari, rispettivamente, all'8,8% e al 4,2%.

Il Friuli Venezia-Giulia si distingue per un'ampia quota di pagamenti effettuati a titolo dell'obiettivo 5b, attestandosi sul 67% della spesa totale, che raggiunge i 228 Meuro. Il FESR vede una partecipazione superiore di 4 punti percentuali a quella del FEOGA, sempre considerata rispetto alla spesa complessiva diretta al settore agricolo e alle aree rurali. In particolare, con riguardo al FEOGA, prevalgono i pagamenti per investimenti realizzati in un'ottica di filiera, con una quota del 36%, seguiti da quelli diretti alla difesa e alla valorizzazione dell'ambiente (25%) e dalle azioni di diversificazione (18,6%). Nell'ambito di questa tipologia di misura, ben il 61% degli interventi mirano a incentivare l'attività agrituristica. In ambito FESR, il Friuli mostra una percentuale di spesa molto elevata per gli aiuti diretti alle PMI, che raggiunge, infatti, il 42%. Seguono le misure riguardanti il turismo, con un livello di pagamenti del 35%.

Sulla media rilevata per l'Italia centro-settentrionale, invece, si aggira la percentuale di spesa relativa al Reg. 950/97; i pagamenti più elevati si registrano per la misura mirante a favorire il ricambio generazionale degli agricoltori, con una quota del 37%, e per quella relativa alla concessione di indennità compensative (31%). Più contenuta la percentuale concernente gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, che raggiunge il 25,6%. Il Reg. 2078/92 non è stato applicato diffusamente, evidenziando una spesa del 6,3% circa. Il Friuli, infine, costituisce una delle regioni che mostra i pagamenti più elevati in termini relativi realizzati a titolo del Reg. 2080/92, attestandosi sull'8% della spesa complessiva. Pressoché nulla, invece, la spesa sostenuta in attuazione degli altri regolamenti a finalità strutturale.

Nel **Lazio**, la spesa a finalità strutturale raggiunge i 397 Meuro. È questa una delle poche Regioni in cui i pagamenti a titolo dell'obiettivo 5b, che costituiscono una quota del 45% circa, sono stati effettuati in maggiore misura in ambito FEOGA e non FESR. La tipologia di misura che contribuisce maggiormente alla formazione della spesa cofinanziata dal FEOGA è 'filiera', sebbene con una quota, uguale al 32%, inferiore alla media dell'Italia centro-settentrionale. Seguono gli interventi di infrastrutturazione del territorio, che rappresentano il 31,6% dei pagamenti, e quelli classificati come 'altri' (19%), che includono azioni di assistenza tecnica dirette alla costituzione di un sistema di monitoraggio o all'attuazione di alcuni regolamenti a finalità strutturale¹¹. Riguardo al FESR, il Lazio si distingue per un 26% circa della spesa finalizzata al miglioramento delle condizioni ambientali e soprattutto perché, tra tutte le Regioni centro-settentrionali, presenta la quota più elevata di pagamenti per interventi di valorizzazione dei beni culturali, ovvero uguale al 24%. Si tratta per lo più di azioni dirette alla valorizzazione dei sistemi museali, alla fornitura di servizi finalizzati a favorire la loro fruizione, alla realizzazione di itinerari culturali e al recupero delle emergenze archeologiche.

Riguardo all'attuazione dei regolamenti a finalità strutturale, il Lazio evidenzia una spesa in termini relativi piuttosto elevata con riferimento all'attuazione del Reg. 2078/92, che raggiunge quasi il 38% dei pagamenti complessivamente effettuati. Anche in questa Regione, così come in tutte quelle del Centro-nord, prevale la superficie interessata da una riduzione degli input chimici rispetto a quella in cui sono state adottate tecniche di agricoltura biologica, che costituisce meno del 20% della prima. Più contenuta rispetto alla media è la quota di pagamenti a titolo del Reg. 950/97, che si aggira intorno al 15%, privilegiando quasi in eguale misura gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole (41,8%) e l'insediamento in azienda dei giovani agricoltori (39% circa). Scarsa applicazione, invece, trova il Reg. 2080/92.

In **Liguria**, la maggior parte della spesa è stata sostenuta per interventi realizzati nell'ambito del DocUP, attestandosi sul 51% della spesa complessiva a favore del sistema agro-industriale e delle aree rurali, pari a quasi 165 Meuro. In queste interviene soprattutto il FESR, con il cofinanziamento del 60% della spesa sostenuta a titolo dell'obiettivo 5b. È interessante rilevare che le tipologie di misure prevalenti sono quelle dirette a sviluppare le imprese artigiane, con una quota di spesa del 53%, e il turismo (26%). In ambito FEOGA, invece, prevale la spesa a favore della valorizzazione e della salvaguardia dell'ambiente e, in particolare, del patrimonio forestale, costituendo ben il 44% dei pagamenti a cui partecipa tale Fondo. Seguono gli investimenti realizzati in un'ottica di filiera (27,7%) e quelli di diversificazione (23,6%), diretti esclusivamente a sviluppare le attività agrituristiche. Nulli, invece, sono i pagamenti per gli interventi di infrastrutturazione del territorio. Il 100% della spesa sostenuta in ambito FSE, infine, riguarda la formazione dei lavoratori o di coloro che sono in cerca di prima occupazione con riguardo a settori di attività economica diversi da quello agricolo.

Un altro elemento che contraddistingue la Liguria riguarda la diffusa applicazione del Reg. 950/97, i cui pagamenti raggiungono quasi il 40% della spesa a finalità strutturale. La Liguria, inoltre, è la Regione che mostra la percentuale di pagamenti più consistente per la realizzazione di investimenti nelle aziende agricole, collocandosi sul 76% circa della spesa sostenuta nell'ambito di tale Regolamento. Contenuto, invece, è il livello di spesa raggiunto con l'applicazione del Reg. 2078/92, che supera di poco il 6%, e inferiori al 2% sono le quote di pagamenti relativi all'applicazione dei Regg. 951/97 e 2080/92.

¹¹ Si tratta dei Regg. (CEE) 270/79, 1994/81 e 1654/86.

In **Lombardia**, il 28% della spesa totale, pari a 464 Meuro, riguarda le azioni attivate a titolo dell'obiettivo 5b. Di questa, ben il 74% è realizzata in abito FESR. Gli elementi caratterizzanti questa Regione riguardano l'ampia quota di pagamenti effettuati in attuazione delle misure che favoriscono lo sviluppo dell'artigianato, che raggiunge il 62% della spesa cofinanziata da questo Fondo, e di quelle a favore del turismo (16%). In ambito FEOGA, prevale la spesa per interventi nelle filiere latte, carne e vitivinicola, con il 35% dei pagamenti a cui contribuisce tale Fondo. Seguono le misure di diversificazione con il 22% circa della spesa, in gran parte diretta a sviluppare le attività agrituristiche, e quelle per la realizzazione di infrastrutture (20%). Del 7%, inoltre, è la quota di spesa diretta allo sviluppo dei servizi di sviluppo in agricoltura, collocando la Lombardia tra le regioni che presentano i livelli di pagamenti relativamente più elevati per interventi realizzati in tale settore.

Un altro elemento da porre in evidenza è il fatto che, nell'ambito del Reg. 950/97, per il quale è stata realizzata una spesa del 21% (circa 96 Meuro), ben il 59% dei pagamenti concernono gli aiuti gli investimenti nelle aziende agricole. Questo dato, associato alle ampie quote di spesa relative all'attuazione del Reg. 951/97 (8,4%) e degli interventi previsti dal DocUP realizzati adottando l'approccio per filiera, è fortemente indicativo della priorità accordata al potenziamento e al miglioramento della competitività del settore agro-alimentare regionale soprattutto mediante la realizzazione di investimenti materiali. Sul 18%, invece, si attestano le percentuali di spesa per la concessione di indennità compensative e di premi per l'insediamento dei giovani nelle aziende agricole. I pagamenti concernenti l'attuazione delle misure agro-ambientali si aggirano intorno alla media rilevata per l'Italia del Centro-nord (22% circa), mentre relativamente molto elevati sono quelli relativi all'applicazione delle misure forestali nell'ambito del Reg. 2080/92, raggiungendo la quota più elevata (16%) tra tutte le regioni centro-settentrionali.

Nelle **Marche**, la spesa a finalità strutturali diretta al sistema agro-industriale e alle aree rurali raggiunge i 322 Meuro. Di questa, quasi il 50% viene realizzata nell'ambito del DocUP, dove prevalgono i pagamenti relativi a interventi cofinanziati dal FESR nella misura del 58%. La tipologia di misura cofinanziata da tale Fondo per la quale si registra il livello di pagamenti più elevato è quella diretta a potenziare le imprese artigiane, raggiungendo il 47%, seguita a distanza da quella finalizzata a favorire lo sviluppo del turismo nelle aree rurali, con il 22% della spesa. Molto elevata si presenta la quota di pagamenti relativa allo sviluppo dei servizi (17%), quali quelli a favore delle PMI e, in generale, delle attività extra-agricole, di ingegneria finanziaria, ecc. In ambito FEOGA, molto elevata è la percentuale di spesa per interventi di filiera (42% circa), mentre simili sono le percentuali relative alle misure di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, per l'infrastrutturazione del territorio e di diversificazione delle attività aziendali, miranti unicamente a sviluppare l'agriturismo, rappresentando ognuna circa il 15% della spesa complessiva cofinanziata da tale Fondo. Anche in questo caso, risultano elevati i pagamenti effettuati per migliorare il sistema dei servizi di sviluppo all'agricoltura, raggiungendo un livello del 9%, sensibilmente superiore, quindi, alla media delle regioni del Centro-nord (5,5%). È interessante rilevare, infine, che ben il 37% della spesa cofinanziata dal FSE per l'attuazione delle misure dirette alla formazione dei lavoratori e di coloro che si accingono a entrare nel mondo del lavoro riguarda l'agricoltura. Nell'ambito del FSE, inoltre, viene effettuato ben il 10% dei pagamenti afferenti all'attuazione del DocUP.

Con riguardo ai diversi regolamenti a finalità strutturali, si distingue la quota di spesa relativa al Reg. 950/97, che raggiunge il 24% dei pagamenti totali, finanziando soprattutto gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole (59% circa delle spese sostenute a titolo di questo regolamento). Sul 16%, invece, si aggirano i pagamenti relativi all'applicazione delle misure agro-ambientali, tra cui prevalgono quelle per la riduzione di input chimici e per l'adozione dei metodi dell'agricoltura

biologica. Fatta pari a 100 la superficie interessata da queste due tipologie di intervento, si rileva che l'agricoltura biologica, nel 1998, incide per il 38% e, quindi, in misura piuttosto consistente. Sostenuta anche la spesa relativa al Reg. 951/97, rappresentando una quota del totale del 6,7%. Il Reg. 2080/92, infine, mostra pagamenti per un livello del 4%.

In termini assoluti, il **Piemonte** presenta il livello più elevato di pagamenti effettuati per interventi strutturali, raggiungendo i 713 Meuro. Insieme all'Emilia Romagna e alla Valle d'Aosta, questa Regione si caratterizza anche per una quota molto ampia della spesa totale sostenuta per l'attuazione delle misure agro-ambientali previste dal Reg. 2078/92, attestandosi sul 32%. Tra queste prevalgono in maniera netta quelle dirette alla riduzione degli input chimici, mentre le misure per l'adozione di metodi dell'agricoltura biologica hanno riscosso uno scarso successo.

Piuttosto elevata risulta anche la quota di spesa concernente il Reg. 950/97, pari al 30%, destinata per la metà agli investimenti nelle aziende agricole, per il 22% a favorire il ricambio generazionale degli agricoltori e per il 19% al pagamento di indennità compensative.

Ne consegue che la quota di spesa sostenuta a titolo dell'obiettivo 5b rappresenta quasi il 26% della spesa complessiva cofinanziata dall'UE. Anche in questo caso, il livello di pagamenti maggiore afferisce al FESR, con una prevalenza delle misure a favore dello sviluppo dell'artigianato (49%), del turismo (30%) e dei servizi alle imprese extra-agricole (10%). Nell'ambito della spesa cofinanziata dal FEOGA, invece, il Piemonte si distingue per il raggiungimento di elevati livelli di pagamenti conseguiti con le misure di filiera (38%), con quelle a favore dell'ambiente (25%), ma soprattutto con gli interventi volti a promuovere le produzioni locali. La spesa concernente questa tipologia di misura, infatti, è la più elevata in termini relativi rispetto a quella sostenuta da qualsiasi altra regione del Centro-Nord, raggiungendo il 24%.

In **Toscana**, la spesa finalizzata allo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali raggiunge i 703 Meuro. La percentuale di pagamenti effettuati a titolo dell'obiettivo 5b si attesta sulla media dell'Italia centro-settentrionale, essendo uguale al 46% circa. Di questa, il 55% riguarda gli interventi FESR, dove spiccano quelli a favore del turismo, con il 36% della spesa, dell'artigianato (20%) e dell'ambiente (16%). Tuttavia, la Toscana si distingue dalle altre regioni soprattutto per la composizione della spesa in ambito FEOGA, mostrando la percentuale più elevata, 27,5%, con riferimento alle misure di diversificazione. Queste, tra l'altro, non prevedono azioni a favore dell'agriturismo. Molto ampia, inoltre, è la quota di spesa concernente le misure di filiera (40%). Ulteriore elemento di distinzione concerne il FSE, dove il 60% dei pagamenti per le azioni di formazione si riferisce al settore agricolo.

Relativamente ai regolamenti a finalità strutturali, spicca il 2078/92, con il 36% della spesa complessivamente sostenuta, destinata prevalentemente alla concessione di premi per la riduzione degli input chimici. Esigua, inoltre, è la porzione di superficie interessata dall'adozione di tecniche di agricoltura biologica. Molto contenuta, invece, è la percentuale di spesa afferente al Reg. 950/97, che non raggiunge il 10% di quella totale, analogamente a quanto si verifica per l'Umbria. Anche in Toscana prevalgono i pagamenti concernenti gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, rappresentando il 60% della spesa realizzata a titolo di questo regolamento, seguiti dagli interventi a favore dei giovani agricoltori (30%). La spesa riguardante il Reg. 2080/92 raggiunge quasi il 6% ed estremamente ridotta si presenta quella relativa al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (1%).

Anche la Provincia Autonoma di **Trento** presenta alcune peculiarità riguardo alla spesa strutturale cofinanziata dall'UE che, nel complesso, si aggira sui 124 Meuro. La maggior parte dei pa-

gamenti, infatti, sono stati effettuati a titolo del Reg. 950/97, raggiungendo una quota del 33,7% della spesa totale, determinata soprattutto dalle concessioni di indennità compensative agli agricoltori operanti in zone svantaggiate (43%) e di aiuti per la realizzazione di investimenti nelle aziende agricole (41%). Un altro regolamento per il quale Trento si distingue è il 951/97, che realizza la spesa più elevata in termini relativi tra le diverse regioni interessate dall'obiettivo 5b (19,5%). Più contenuta, invece, è la spesa relativa al Reg. 2078/92, con una quota del 13%, mentre il 2080/92 non ha trovato attuazione, a causa della già ampia dimensione del patrimonio forestale della provincia. Tuttavia, il Regolamento 867/90, diretto a migliorare le condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, risulta relativamente diffuso, evidenziando la più elevata quota di spesa, 2,7%, rispetto a quelle rilevate per tutte le altre Regioni del Centro-nord.

Nell'ambito del DocUP, invece, le percentuali di spesa relative al FESR e al FEOGA sono abbastanza equilibrate tra loro costituendo, rispettivamente, il 46% e il 40% dei pagamenti effettuati a titolo dell'obiettivo 5b. In particolare, con riguardo al primo, si rileva una percentuale di spesa di oltre il 57% a favore dell'artigianato. Tuttavia, sempre con riferimento alle misure cofinanziate dal FESR, Trento si distingue soprattutto per la porzione di pagamenti per interventi a favore dell'ambiente (29%) relativamente più elevata rispetto a quelle delle altre Regioni centro-settentrionali. Le misure che contribuiscono maggiormente alla formazione della spesa cofinanziata dal FEOGA, invece, sono quelle di infrastrutturazione del territorio, che evidenziano una quota del 67%, seguite, a grande distanza, da quelle che prevedono interventi diretti a potenziare le filiere locali (28%). Sempre con riguardo al FEOGA, non sono stati effettuati pagamenti a favore del potenziamento del sistema dei servizi all'agricoltura. Risulta importante sottolineare, infine, che ben il 13,7% della spesa sostenuta a titolo dell'obiettivo 5b è stata cofinanziata dal FSE.

Così come per il Friuli, anche per l'**Umbria** la quota di spesa derivante dall'attuazione del DocUP supera il 60% dei pagamenti complessivi, uguali a 419 Meuro. Il 59% circa della spesa afferisce al FESR e alla formazione di questa contribuiscono soprattutto le misure di filiera, con il 32%, e quelle dirette all'infrastrutturazione del territorio rurale (29%). I servizi alle imprese extra-agricole, inoltre, rappresentano una quota di spesa pari al 14,6%. La spesa per la realizzazione di infrastrutture risulta ancora relativamente più elevata in ambito FEOGA, raggiungendo il 46% dei pagamenti cofinanziati da tale Fondo. Seguono le misure a favore dell'ambiente, con il 18% circa della spesa, e quasi a pari merito quelle finalizzate alla fornitura di servizi di sviluppo all'agricoltura (14,1%) e al potenziamento delle filiere (13,8%), in particolare quella zootecnica. I pagamenti relativi al FSE, infine, riguardano esclusivamente le azioni di formazione, che non interessano, però, i lavoratori agricoli.

Il Regolamento a cui sono associati i pagamenti più elevati è il 2078/92, con una quota di spesa pari al 16%, mentre uguali all'8,8% sono quelle relative ai Regg. 2080/92 e 950/97. Con riferimento a quest'ultimo, si deve sottolineare come il 50% delle risorse spese riguardi la concessione di indennità compensative. Il 33% dei pagamenti, inoltre, sono stati effettuati per la realizzazione di investimenti nelle aziende agricole.

In **Valle d'Aosta**, la spesa strutturale diretta al sistema agro-industriale e alle aree rurali assomma a 45 Meuro. Questa Regione si distingue per la maggiore incidenza percentuale dei pagamenti effettuati in attuazione delle misure agro-ambientali (47% circa), sul totale della spesa sostenuta. Le misure che contribuiscono maggiormente alla sua formazione sono 'paglia' (riclassificata nella misura D1, impiego di altri metodi ecocompatibili e alla cura dello spazio rurale e del paesaggio), volta all'adozione di tecniche idonee a favorire il mantenimento della cotica erbosa, e soprattutto 'foraggicoltura' (riclassificata nella misura A1, per la riduzione di concimi e fitofarmaci), finalizzata al mantenimento e alla cura dei prati naturali e dei pascoli. Anche il Reg. 950/97 contribuisce fortemente alla formazione della spe-

sa complessiva, con una quota del 32%, per lo più destinata al pagamento delle indennità compensative (nella misura del 77%), date le caratteristiche geo-morfologiche del territorio, essenzialmente montane.

La spesa sostenuta in attuazione degli interventi previsti dal DocUP, invece, costituisce il 18% di quella complessiva. In tale ambito, la Valle d'Aosta ha mirato soprattutto a potenziare il sistema infrastrutturale della Regione, a diversificare le attività aziendali e a migliorare l'offerta turistica. Il 52% dei pagamenti sono cofinanziati dal FEOGA e si riferiscono, infatti, alla realizzazione di infrastrutture nelle aree rurali (56,5% della spesa relativa al FEOGA) e all'attuazione di misure di diversificazione (36%), comprese quelle a favore dell'agriturismo (6%). Anche il FESR ha cofinanziato soprattutto interventi di infrastrutturazione delle aree rurali, realizzando una spesa del 40% circa, e a favore del turismo, per i quali si raggiunge un livello di pagamenti pari al 59%. Nulli o quasi i pagamenti effettuati relativamente alle altre misure cofinanziate da tale Fondo. Singolare è la composizione della spesa in ambito FSE, dove il 100% dei pagamenti riguarda soprattutto lo svolgimento di attività di assistenza tecnica, di monitoraggio e valutazione delle politiche per l'occupazione, informative e formative.

Il livello di pagamenti a finalità strutturale diretti al settore agricolo e alle aree rurali effettuati nel **Veneto** raggiunge i 607 Meuro, spesi in attuazione del DocUP nella misura del 49% della spesa e, in particolare, nell'ambito delle misure cofinanziate dal FEOGA (48% della spesa sostenuta a titolo dell'obiettivo 5b). Sono soprattutto le misure volte al potenziamento delle filiere zootecnica e vegetale a contribuire alla formazione della spesa realizzata nell'ambito di tale Fondo, uguale a quasi il 49%, e quelle di diversificazione (22%). Sostenuta anche la quota di spesa relativa ai servizi di sviluppo all'agricoltura, che si aggira intorno al 7%. Artigianato, con il 50% circa, e turismo, con il 23,5%, invece, sono le tipologie di misura che partecipano maggiormente alla formazione della spesa cofinanziata dal FESR. Relativamente elevata, rispetto a quelle registrate per le altre regioni centro-settentrionali, inoltre, è la percentuale di spesa per la formazione (2,6%).

Il regolamento per il quale si rileva la percentuale di spesa più elevata, 21,5%, è il 950/97, che finanzia per il 42% investimenti nelle aziende agricole, seguiti dagli aiuti per l'insediamento dei giovani nelle aziende agricole (34,2%) e, infine, dalle indennità compensative (17%). Quasi il 17% della spesa complessiva, inoltre, è stata sostenuta a titolo del Reg. 2078/92. Tuttavia, il Veneto si distingue per l'elevato livello di spesa raggiunto con l'attuazione del Reg. 951/97, essendo pari al 9,4%, percentuale inferiore solo a quella rilevata per Trento e Bolzano.

Dall'analisi della composizione della spesa per singola regione, quindi, risulta evidente come, a seconda delle situazioni di partenza e delle priorità accordate alla soluzione dei diversi problemi che, in generale, caratterizzano le aree rurali e il sistema agro-industriale, ciascuna regione abbia scelto una propria strategia, modulando l'intensità delle risorse da destinare all'attuazione dei diversi tipi di intervento possibili. Talvolta, quindi, sono state privilegiate le azioni di miglioramento materiale delle condizioni di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti, altre quelle di infrastrutturazione del territorio, di valorizzazione dell'ambiente, o quelle a carattere immateriale, come la promozione, la fornitura di servizi, la formazione, ecc.. È bene sottolineare, comunque, che il successo di tali strategie dipenderà, oltre che dal livello di spesa che le regioni sono riuscite ad attivare per ciascuna tipologia di misura, dalla qualità degli interventi e dalla capacità delle regioni stesse di individuare gli interventi chiave per innescare o sostenere un reale processo di sviluppo nelle aree rurali e aumentare la competitività del sistema agro-industriale.

6.4 La spesa per interventi di mercato e la spesa a finalità strutturale in Italia

La spesa a carattere strutturale rappresenta ancora oggi una percentuale contenuta delle risorse complessivamente destinate dall'Unione Europea al comparto agricolo. A partire dai primi anni di funzionamento della PAC, infatti, al sostegno dei mercati è stato attribuito un ammontare di risorse di gran lunga superiore rispetto a quelle assegnate agli interventi a favore delle strutture agricole.

Nell'ambito del Bilancio UE la spesa relativa alla sezione Orientamento del FEOGA sul totale

Tab. 6.5 - Spese di bilancio della PAC (1993-1999)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	<i>(Meuro)</i>					
Bilancio UE	59.909	66.758	80.457	80.003	79.245	83.978
FEOGA-Garanzia	32.970	34.503	39.108	40.423	38.748	40.440
FEOGA-Orientamento	2.586	2.696	3.935	4.132	4.367	5.545
Altre Spese	127	106	110	159	158	146
Totale spese agricole	35.683	37.305	43.152	44.714	43.273	46.131
	<i>(valori %)</i>					
Spese agricole/Bilancio UE	59,6	55,9	53,6	55,9	54,6	54,9
Spese FEOGA-Garanzia/Tot. Spese agr.	92,4	92,5	90,6	90,4	89,5	87,7
Spese FEOGA-Orientamento/Tot. Spese agr.	7,2	7,2	9,1	9,2	10,1	12,0

Fonte: Commissione Europea, DG VI.

della spesa agricola si attesta in media, nel corso del periodo 1994-1999, sul 9,1% contro il 90,5% rilevato per la sezione Garanzia. A partire dal 1996, anno di entrata a regime di buona parte degli strumenti comunitari di intervento strutturale e di allargamento dell'Unione ai paesi scandinavi e all'Austria, si registra, tuttavia, una progressiva crescita nella quota di spesa agricola destinata alla sezione Orientamento del FEOGA (tabella 6.5). Alla fine del periodo considerato tale quota è pari al 12% e risulta di ben 5 punti percentuali superiore rispetto al 1994.

Nonostante tale evoluzione le politiche di mercato continuano a rivestire il peso più rilevante in termini finanziari nell'ambito dell'Unione. Si tratta di un elemento di contraddizione rispetto agli orientamenti della nuova politica europea per lo sviluppo delle aree rurali, che enfatizza l'importanza delle politiche comunitarie come strumento per intervenire sul territorio in un'ottica integrata, contemperando istanze ambientali e sostenibilità economica nel disegno di percorsi innovativi di sviluppo per i territori rurali.

Per fornire alcuni elementi di valutazione riguardo alla rilevanza in ambito nazionale di queste diverse istanze, di seguito viene presentato un confronto tra la spesa complessiva a favore delle strutture agricole e la spesa per interventi di mercato nelle regioni italiane (tabella 6.6). La spesa a carattere strutturale è stata calcolata come media annuale, riferita al triennio 1996-98, dei pagamen-

12 La spesa a finalità strutturale, qui considerata secondo il principio della cassa, è soggetta, per la natura stessa degli interventi, a consistenti oscillazioni da un anno all'altro. Si è ritenuto opportuno, quindi, per confrontarla con i pagamenti effettuati a sostegno dei mercati calcolare una media triennale di tali spese.

I pagamenti erogati a titolo dei Regg. 951/90, 952/97, 867/90 e della direttiva 159/72, per cui il dato per i singoli anni non era disponibile, sono stati calcolati come media annuale per l'intero periodo di programmazione.

13 In fase di programmazione è stata prevista una partecipazione dei privati agli investimenti a finalità strutturale pari al 17% del costo totale nelle aree obiettivo 1 e al 45% in quelle obiettivo 5b.

ti effettuati per gli interventi FEOGA previsti nei PO, nei DocUP e nell'ambito dell'Obiettivo 5a¹². Ai fini di questa analisi i pagamenti erogati per le misure di accompagnamento vengono assimilati alla spesa per interventi strutturali. Per quel che riguarda i PO delle regioni obiettivo 1 e i DocUP delle aree 5b il dato di spesa considerato comprende sia la quota pubblica che la partecipazione privata, che non è stato possibile scorporare¹³. Il dato relativo alle risorse destinate ad interventi strutturali rappresenta, dunque, un'approssimazione per eccesso di tale categoria di spesa.

Anche la spesa per il sostegno dei mercati è stata calcolata come media annuale, riferita al triennio 1996-98. Il dato annuale è desunto detraendo ai pagamenti effettuati dall'AIMA nel triennio 1996-1998 - che è il periodo più recente per il quale tale dato è disponibile - la spesa per le misure di accompagnamento, assimilabili in termini di finalità a interventi strutturali.

È opportuno sottolineare che, essendo il 1996 l'anno di entrata a regime della gran parte degli interventi a carattere strutturale, il triennio considerato dovrebbe rappresentare un periodo di picco per i pagamenti erogati a questo titolo. In nessun caso queste elaborazioni rappresentano l'effettiva relazione esistente nelle singole Regioni italiane tra le due categorie di spesa, o tra le singole voci al loro interno; il loro intento è di fornire alcune indicazioni riguardo alla rilevanza dei pagamenti per interventi strutturali al momento dell'entrata a regime delle principali forme di intervento cofinanziate dal FEOGA Orientamento.

Per quanto riguarda l'Italia il rapporto tra la spesa per interventi strutturali e il totale dei pagamenti considerati - ottenuto sommando la spesa per interventi strutturali e la spesa per il sostegno dei mercati - non è irrilevante. Nel triennio 1996-1998, in media, i pagamenti per interventi di mercato sono di poco inferiori ai 4 miliardi di euro annui, contro un ammontare medio annuo nel periodo considerato della spesa destinata a finalità strutturale pari a 962 milioni di euro, un miliardo e duecento milioni di euro se si considerano le misure di accompagnamento. Tale cifra rappresenta il 33% della spesa media annua erogata per il sostegno ai mercati in Italia nel corso del periodo di riferimento. Su tale dato incide l'elevato rapporto tra la spesa per misure di accompagnamento e quella per interventi strutturali cofinanziati dal FEOGA che è dell'ordine del 38%, a testimonianza del successo ottenuto dall'applicazione del Reg. 2078 nel nostro paese.

La Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige sono le sole regioni italiane per cui i pagamenti effettuati dall'AIMA per il sostegno dei mercati risultano di gran lunga inferiori alla spesa relativa agli interventi strutturali. In tutte le altre regioni a quest'ultima categoria di interventi va una percentuale della spesa agricola totale nettamente inferiore o analoga - è questo il caso solo per una regione, la Liguria - rispetto a quella destinata al sostegno dei mercati.

Mediamente nelle regioni obiettivo 1 alla spesa a carattere strutturale - che, come già sottolineato ai fini della nostra analisi comprende anche i pagamenti erogati per le misure di accompagnamento - va il 26% delle risorse totali destinate alle spese agricole qui considerate. Il rapporto tra le due categorie di spese strutturali esaminate - misure di accompagnamento e FEOGA Orientamento - è mediamente pari al 23%, percentuale decisamente più bassa rispetto alla media nazionale (38%). Si consideri, tuttavia, che nelle regioni dell'obiettivo 1 la gran parte della spesa per le misure di accompagnamento è stata erogata tra il 1998 e il 1999. In queste regioni, infine, appare particolarmente significativo il rapporto tra le spese FEOGA-Orientamento, comprensive della quota privata, e quelle AIMA (29%).

Nelle regioni del Centro-Nord la spesa a carattere strutturale assume un rilievo analogo (24%), in termini percentuali, a quello rilevato per il Mezzogiorno, nonostante la dotazione strutturale di queste aree e il loro contributo alla formazione del valore aggiunto sia agricolo (60%) che agroalimentare (81,3%) risulti nettamente superiore. In queste regioni il rapporto, in termini di spesa, tra

misure di accompagnamento e gli altri interventi strutturali considerati è pari al 57%, una percentuale più elevata rispetto al Mezzogiorno. Il che vuol dire che per ogni euro speso per interventi finanziati dal FEOGA-Orientamento si spendono, in media, in questa circoscrizione 0,57 euro per le misure di accompagnamento.

Ad ogni modo, i dati medi circoscrizionali sono in entrambi i casi il risultato di differenze a li-

Tab. 6.6 - Spese FEOGA Garanzia e spese FEOGA Orientamento (media annua 96/98)

Aima	Misure di accompagnamento			FEOGA - Orientamento			spesa	Feoga	misure	spesa	
	sostegno mercati	Reg. 2078	Reg. 2080	Totale	PO e DocUP	5a	Totale	strutt. / spesa Aima	orient. / spesa AIMA	accomp. / Feoga orient.	strutt. / spesa totale
	a	b	c	d=b+c	e	f	g=e+f	h=(g+d)/a	i=g/a	j=d/g	k=(g+d)/(a+d+g)
	(Meuro)							(valori %)			
Piemonte	179,8	48,4	8,5	56,9	10,6	54,0	64,6	68	36	88	40
Valle d'Aosta	1,0	4,0	0,0	4,0	0,8	3,3	4,1	792	405	96	89
Lombardia	328,9	15,0	10,4	25,3	5,9	30,6	36,5	19	11	69	16
T. A. Adige	21,0	7,9	0,8	8,7	15,2	25,5	40,8	235	194	21	70
Veneto	369,4	22,3	2,0	24,4	37,0	31,5	68,4	25	19	36	20
F. V. Giulia	86,4	2,7	1,6	4,3	11,5	7,2	18,8	27	22	23	21
Liguria	16,9	1,5	0,4	1,8	6,3	9,9	16,2	107	96	11	52
E. Romagna	400,5	37,4	3,4	40,7	14,3	37,0	51,3	23	13	79	19
Toscana	194,6	29,2	6,0	35,2	28,5	14,5	43,0	40	22	82	29
Umbria	145,8	8,3	5,6	13,9	14,0	5,2	19,2	23	13	72	18
Marche	136,2	3,1	1,9	5,0	10,5	16,3	26,7	23	20	19	19
Lazio	248,5	17,5	1,6	19,1	23,5	10,2	33,7	21	14	57	18
Centro-Nord	2.129,1	197,2	42,1	239,3	178,1	245,2	423,3	31	20	57	24
Abruzzo	96,7	0,7	5,3	6,0	33,3	9,8	43,1	51	45	14	34
Molise	58,9	1,0	0,3	1,3	23,8	-	23,8	43	40	6	30
Campania	383,9	1,2	1,5	2,7	93,6	-	93,6	25	24	3	20
Puglia	488,8	7,7	2,4	10,1	71,0	-	71,0	17	15	14	14
Basilicata	122,4	8,9	3,1	12,0	53,6	-	53,6	54	44	22	35
Calabria	236,2	5,4	2,1	7,5	81,3	-	81,3	38	34	9	27
Sicilia	345,8	54,0	9,1	63,0	89,4	-	89,4	44	26	71	31
Sardegna	137,8	10,0	9,8	19,8	83,3	-	83,3	75	60	24	43
Sud	1.870,5	88,8	33,7	122,5	529,4	9,8	539,2	35	29	23	26
TOTALE	3.999,6	286,0	75,8	361,8	707,5	255,0	962,5	33	24	38	25

Fonte: Elaborazioni INEA su dati AIMA, SIRGS e MiPAF.

vello regionale abbastanza accentuate.

Al Centro-nord l'incidenza della spesa per interventi strutturali sul totale varia dal 16% della Lombardia all'89% della Valle d'Aosta. Quest'ultima regione insieme al Trentino Alto Adige ha fatto registrare, infatti, una spesa per interventi di mercato estremamente contenuti. Va evidenziato che, nel caso della Valle d'Aosta, la spesa strutturale si ripartisce equamente tra misure di accompagnamento e interventi cofinanziati dal FEOGA Orientamento.

Lombardia, Veneto, Emilia, Umbria, Marche e Lazio presentano un rapporto tra spese strutturali e spese di mercato comparabile, con un range di oscillazione di pochi punti percentuali (varia tra il 19% e il 27%). In alcune di queste regioni (Lombardia, Emilia, Umbria e Lazio) le misure di accompagnamento assorbono una quota non trascurabile dei pagamenti a finalità strutturale (il rapporto tra queste due categorie di spesa supera infatti il 60%).

Meno accentuate risultano le differenze in termini di distribuzione della spesa tra le diverse categorie considerate nell'ambito delle regioni meridionali. Tra queste si distingue la Sardegna - tra le regioni più efficienti nell'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari - con un rapporto tra spesa strutturale e spesa di mercato pari a 75%. L'incidenza sulla spesa totale di quella destinata agli in-

terventi strutturali è pari al 43%. In Basilicata e Abruzzo tale rapporto risulta relativamente elevato rispetto alla media circoscrizionale. La Puglia è tra le regioni meridionali quella con il più basso rapporto tra spesa strutturale e di mercato; la spesa per interventi strutturali rappresenta, infatti, il 14% del totale.

In definitiva, le elaborazioni effettuate presentano un quadro abbastanza composito, ma nel complesso indicano che, a regime, gli interventi a finalità strutturale finanziati in Italia rappresentano mediamente una percentuale non trascurabile della spesa media annua erogata nel corso del periodo di riferimento.

Nella nuova fase di programmazione 2000-2006 allo sviluppo rurale viene destinato un ammontare di riserve superiore rispetto al periodo '94/99, soprattutto per le aree in "ritardo di sviluppo" (cfr. Capitolo 1, parte I). L'entità di tali stanziamenti è tale da garantire un contributo sostanziale alla creazione di nuove alternative di sviluppo per le aree rurali. Tuttavia, il riequilibrio tra spesa agricola e spesa strutturale, auspicato in Agenda 2000, è ancora oggi tra gli obiettivi da raggiungere.

PARTE TERZA

**PRINCIPALI FONTI NORMATIVE COMUNITARIE SUI FONDI STRUTTURALI
E SULLO SVILUPPO RURALE**

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AEIDL, *Assessing the added value of the LEADER approach*, Brussels, 1999.
- ATI Ecosfera-Reconta-Ernst&Young, *Sperimentazione di una procedura innovativa per la gestione degli interventi in agricoltura*, Valutazione intermedia POP Basilicata 1994/1999. Approfondimento tematico, Roma, 10 novembre 1999.
- ATI Formez-Ecoter-Nova, *Il partenariato nei Fondi Strutturali. Spunti di riflessione e ambiti di intervento*, dattiloscritto, CNEL, 10 novembre 1999.
- Ballarino T., *Lineamenti di diritto comunitario*, V ed., CEDAM, 1997.
- Commissione Europa, *Il futuro delle Iniziative Comunitarie nel quadro dei Fondi Strutturali, Libro Verde*, Bruxelles, Giugno 1993.
- Commissione Europea, *Guida alle Iniziative Comunitarie 1994-1999*, Bruxelles, 1994.
- Commissione Europea, *Diritto della concorrenza nelle Comunità europee, Volume IIB*, Bruxelles - Lussemburgo, 1997.
- Commissione Europea, *Progetto di orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, Bruxelles, 1997.
- Commissione Europea, *Primo rapporto sulla coesione economica sociale (1996)*, Bruxelles, 1997.
- Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri sulla politica regionale e la politica di concorrenza, (98/C 90/03)*, in GUCE (C 90/3) del 26 marzo 1998.
- Commissione Europea, *Application Report on Regulation 2079/92 Early Retirement from Farming*, Documento di lavoro VI/8880/99, Direzione Generale VI, Bruxelles, 1999a.
- Commissione Europea, *Decima relazione annuale dei Fondi Strutturali (1998)*, Bruxelles, 1999b.
- Commissione Europea, *Regole comunitarie applicabili agli aiuti di Stato*, Bruxelles, 1999c.
- Commissione Europea, *La situazione dell'agricoltura nell'Unione Europea*, Bruxelles (annate varie).
- Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE*, in GUCE n. L 083 del 27 marzo 1999.
- Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) n. 994/1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali*, in GUCE n. L 083 del 27 marzo 1999.
- Di Napoli R., Tomassini S., *Atlante Leader II*, Roma, INEA, 1998.
- Di Napoli R., Monteleone A. (a cura di), *I programmi Leader Regionali in Italia*, Roma, INEA, 1999.
- Di Napoli R., Monteleone A., *Leader e innovazione: il partenariato, le strategie, le azioni*, in Rete-Leader n. speciale, Roma, INEA, 2000.
- Di Sabatino Panichi V., *Nuovi orientamenti della UE in tema di fondi strutturali ed aiuti di Stato*, Università degli Studi della Tuscia, BNL Edizioni, 1999.
- Gaudio G., Pesce A., *Prospettive e strumenti per le aree rurali*, in *La Questione Agraria*, n. 67, 1997.
- Henke R., Sardone R., *L'industria alimentare italiana. Struttura e localizzazione regionale*, Studi e Ricerche, Roma, INEA, 1998.

- INEA, *Monitoraggio degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (parte Feoga). Indicatori fisici di realizzazione*, dattiloscritto, Roma, 1996.
- INEA, *L'applicazione del regolamento CEE n. 2079/92 in Italia. Primo rapporto di valutazione, Working Paper n. 1*, Osservatorio sulle politiche strutturali, MiPA, Roma, 1997.
- INEA, *Le Politiche strutturali e di sviluppo rurale in Italia - Analisi della spesa e problemi di attuazione nel quadriennio 94/97*, Roma, 1998a.
- INEA, *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea - 1997*, Osservatorio sulle politiche strutturali, Roma, 1998b.
- INEA, *Sintesi delle valutazioni dei DocUP delle aree italiane Obiettivo 5b*, Roma, 1998c.
- INEA, *Le misure agroambientali in Italia - Rapporto nazionale*, Osservatorio sulle politiche strutturali, Roma, 1999a.
- INEA, *Repertorio Nazionale dei Piani di Azione Locale*, Roma, 1999b.
- INEA, *Valutazione ex-post dell'Iniziativa Comunitaria LEADER I in Italia*, Rapporto Nazionale, Roma, 1999c.
- Mantino F., Pesce A. (a cura di), *Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale nelle regioni del Mezzogiorno*, Roma, INEA, 1997.
- Mantino F., *Leader e innovazioni delle politiche rurali*, in ReteLeader n. 2, Roma, INEA, 1999.
- Mantino F., *Il valore aggiunto dell'Iniziativa LEADER II in Italia*, in ReteLeader n. speciale, Roma, INEA, 2000.
- Ministero dei lavori Pubblici, *Programma URBAN, Documento sul PIC URBAN Italia 1994-1999*, Roma, 1999.
- Ministero dei Lavori Pubblici, *Decreto su "Programmi di Iniziativa Comunitaria concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile*, (bozza), giugno 2000a.
- Ministero dei lavori Pubblici, *Programma INTERREG II, Documento sul PIC INTERREG II Italia 1994-1999*, Roma, 2000b.
- MiPAF, *Stato di attuazione dei Programmi Operativi al 30 giugno 1999. Reg. 951/97 - QCS 1994-1999*, Dattiloscritto, Roma, novembre 1999.
- Naldini A., Wolleb G., "Perché le politiche comunitarie nel Mezzogiorno non devono fallire", in *Meridiana, Rivista di storia e scienze sociali*, Donzelli Editore, Roma, 1996.
- Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici, INEA, ISFOL, *Quadro di Comunitario di Sostegno 1994-99. Valutazione di medio termine*, Dattiloscritto, luglio 1997.
- Osservatorio Europeo LEADER, *La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER*, Bruxelles, aprile 1999a.
- Osservatorio Europeo LEADER, *Integrare gli insegnamenti di LEADER nelle future politiche rurali*, Dossier n.3, Bruxelles, 1999b.
- Pesce A., Zumpano C. *Prospettive di sviluppo nelle aree rurali: l'iniziativa comunitaria LEADER*, contributo presentato alla XIX Conferenza Nazionale di Scienze Regionali, L'Aquila, 1998.
- Pesce A., *Formazione e costituzione della partnership locale: alcune riflessioni*, in ReteLeader n. 1, Roma, INEA, 1998.

Pesce A., *Potentiality and weakness of the LEADER approach for rural development in Italy*, contributo presentato al convegno internazionale European Rural Economy at the Crossroads, The Arkleton Centre for Rural Development Research - University of Aberdeen, Scotland, UK, 29 June - 1 July 2000.

Pocar F., Tamburini M. (a cura di), *Norme fondamentali dell'Unione e della Comunità Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 1998.

Povellato A., Zaccarini Bonelli C., *Il concetto di buona pratica agricola nel nuovo regolamento per lo sviluppo rurale*, in Bollettino Politiche Strutturali per l'Agricoltura n. 6/7, Roma, INEA, 2000.

Zumpano C., *Leader: un'opportunità per le aree rurali italiane*, in ReteLeader n. 1, Roma, INEA, 1998a.

Zumpano C., *Vincoli ed opportunità della cooperazione transnazionale nel LEADER II*, in *Bollettino INEA*, n.4, luglio-settembre 1998b.

Finito di stampare nel mese di Settembre 2000

STILGRAFICA srl
00159 Roma - Via Ignazio Pettinengo, 31/33
Tel. 06 43588200 - Fax 06 4385693