

Le politiche regionali

Gli interventi regionali

L'evoluzione dell'assetto istituzionale e finanziario – Il nostro paese è chiamato negli ultimi anni a fronteggiare prolungate emergenze soprattutto in relazione al perdurare della crisi economica e ai flussi di immigrazione. Ciò ha portato con sé una revisione progressiva della capacità legislativa, con una riduzione degli atti normativi e, in particolare, delle leggi parlamentari e un aumento della decretazione d'urgenza. A ciò si aggiunge il contemporaneo sviluppo di forme di legislazione complessa caratterizzata dalla coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti poste a diversi livelli territoriali (*multilevel governance*). In tale contesto la sfida di questi ultimi anni è stata la costruzione di una governance in grado di garantire una partecipazione efficace delle Regioni ai processi decisionali europei e alla definizione delle politiche dell'UE. In tale direzione, lo sviluppo e il potenziamento di nuovi rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, nell'ambito delle maggiori politiche pubbliche, diventa indispensabile per definire una cornice strategica per gli interventi legislativi e garantire l'approdo ad un sistema di federalismo fiscale compiuto che permetta di rendere stabili i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, i rispettivi ambiti di autonomia di entrata e di spesa e i meccanismi di perequazione.

La potestà legislativa delle Regioni, il disegno di riforma costituzionale e l'attuazione della legge Delrio – La presenza, anche nel 2014, di interventi regionali in materia d'agricoltura che affrontano questioni di grande valore per le realtà locali e la collettività in genere, mostra come il legislatore regionale faccia ampio ricorso alla competenza "esclusiva" attribuitale dalla Costituzione (art. 117), la quale non sembra destinata a subire significativi cambiamenti in caso di approvazione del progetto di riforma costituzionale in discussione alle Camere.

In base a tale progetto – che coinvolge anche il Titolo V e il suo art. 117 – l'agricoltura dovrebbe, infatti, rimanere materia di competenza residuale delle Regioni. Tra l'altro, la mancanza di contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, in questi ultimi anni, sembra testimoniare un reciproco riconoscimento dei limiti delle rispettive competenze e, dunque, scongiurare un intervento dello Stato sulla base della cosiddetta "clausola di supremazia".

Nel frattempo, l'attuazione, a livello regionale della l. 56/2014 (legge Delrio) che ha sancito l'abolizione delle Province e la loro trasformazione in enti di secondo livello ha comportato, per le Regioni, il compito di riordinare e trasferire le funzioni già di competenza provinciale. In particolare, per quelle in materia di agricoltura, le Regioni hanno compiuto scelte differenti: in alcuni casi, tali funzioni sono state confermate in capo ai nuovi enti, o in base ad un principio di fondo che ha attribuito ad essi tutte le funzioni già conferite alle Province da legge regionale (Abruzzo, Campania, Molise, Veneto, Piemonte), o, in seguito a una concreta riallocazione delle funzioni (Puglia, Liguria, Marche). In altri casi – Toscana, Lombardia, Calabria, Lazio, Basilicata – le funzioni in materia di agricoltura sono state quasi completamente riattribuite alla Regione. L'Emilia-Romagna, in particolare, ha attribuito alla Regione la maggior parte delle funzioni relative soprattutto alla programmazione e pianificazione in agricoltura, pur avendo lasciato alle Province (e alla Città metropolitana di Bologna) funzioni di vigilanza, applicazione delle sanzioni amministrative e introito dei relativi proventi, attuazione dei piani di controllo, nelle materie di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria, tutela della fauna ittica e pesca nelle acque interne. In Umbria, le funzioni in materia d'agricoltura e foreste sono attribuite ai Comuni in forma associata (unioni di Comuni o altre forme associative), fatta eccezione per quelle legate alle attività di caccia e pesca che sono state ricondotte alla Regione.

L'attuazione della PAC ha costituito, anche a livello regionale uno degli impegni maggiori del biennio 2013-2014. Le proposte di PSR delle Regioni e la successiva fase di negoziato con la Commissione ha occupato tutto il 2014 e parte del 2015 (cfr. cap. XIII).

Il filo conduttore che, anche nel 2014, ha caratterizzato l'attività legislativa delle Regioni è legato ad una produzione normativa che punta su norme comprensibili e sulla delegificazione, con l'obiettivo di semplificazione, importante per cittadini e imprese. In molte Regioni è chiara la volontà del legislatore regionale di effettuare interventi di semplificazione e riordino del corpus normativo mediante "poche" leggi ma di "settore," di cui alcune a carattere "organico" ovvero, leggi dirette a riordinare o ridisciplinare intere materie o settori della legislazione regionale.

La legiferazione regionale e gli ambiti tematici d'intervento – La produzione normativa regionale del 2014 in materia d'agricoltura, comprensiva non solo di leggi direttamente e interamente dedicate ad essa, ma anche di interventi pluri-settoriali, come le leggi finanziarie, che contengono, però, norme d'interesse per il settore agricolo, conferma un forte impegno delle Regioni in questo ambito di intervento.

Sia il numero dei provvedimenti emanati (in tutto 47; cfr. in Appendice tab. A.16), che l'esame del loro contenuto, mostra come la legislazione regionale in agricoltura abbia mantenuto, anche in questo periodo di grave crisi, un buon grado di vivacità e, soprattutto, come abbia saputo affrontare, spesso in anticipo rispetto al legislatore nazionale, temi e problemi emergenti, nonché valorizzare le funzioni nuove con cui l'agricoltura si è proposta in questi ultimi anni, anche in contesti poco scontati come quello dei servizi sociali (tab. 16.1). Nel paragrafo seguente saranno illustrati alcuni tra i più significativi interventi regionali, tenendo conto non solo delle leggi, ma anche degli atti di natura secondaria con cui le Regioni danno attuazione a specifiche discipline. Per il resto, molti degli atti emanati nel 2014 hanno riguardato la programmazione dello sviluppo rurale.

Tab. 16.1 - *Gli interventi regionali in agricoltura*

Ambiti tematici di intervento	Regioni che hanno legiferato in materia
1. Tutela del suolo agricolo e banche regionali della terra	Veneto, Lombardia, Liguria, Toscana, Umbria, Molise, Puglia e Sicilia
2. Tutela delle risorse genetiche autoctone, delle risorse agro-forestali e valorizzazione dei prodotti agricoli	Liguria, Toscana, Marche, Abruzzo, Calabria e Sardegna
3. Valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale e agricoltura sociale	Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise e Campania
4. Promozione della cooperazione in agricoltura e dell'aggregazione tra imprese	Lombardia, Campania, Puglia e Sardegna
5. Riordino e semplificazione del settore primario	Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche

Tutela del suolo agricolo e banche regionali della terra – Numerosi interventi, nel 2014, hanno riguardato l'importante problema della frammentazione della superficie agricola e della difficoltà di accesso ad essa soprattutto da parte dei giovani imprenditori agricoli. In attesa dell'approvazione di un provvedimento a livello nazionale che contrasti il consumo di suolo agricolo¹, le Regioni si sono attivate con norme che impegnano le istituzioni ad avviare processi di ricomposizione e riordino fondiario, nonché di recupero produttivo dei terreni abban-

¹ Disegno di legge "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo" presentato il 15 maggio 2013 (atto camera n. 948) e ancora all'esame delle Commissioni riunite.

donati, incolti o sottoutilizzati. Ciò è stato fatto anche attraverso la costituzione di banche regionali della terra (cfr. cap. VIII), cioè banche dati informatizzate, accessibili al pubblico ed aggiornate periodicamente, in cui sono inventariati i terreni e le aziende agricole, di proprietà pubblica e privata, disponibili per operazioni di affitto o concessione, nonché i terreni incolti, abbandonati o non sufficientemente coltivati, individuati tramite censimento comunale. Tale strumento, come dimostra l'esperienza positiva già avviata dalla Regione Toscana (l.reg. 80/2012), dovrebbe permettere di recuperare alla coltivazione numerosi terreni agricoli abbandonati o trascurati e, allo stesso tempo, permettere l'accesso alla terra da parte di giovani agricoltori. Vanno in questa direzione anche le leggi: 26/2014 del Veneto, 26/2014 della Puglia, 16/2014 del Molise, 30/2014 della Lombardia, 3/2014 dell'Umbria. In alcuni casi, le banche della terra si inseriscono in provvedimenti a più ampia portata, come, per esempio nella l.reg. 4/2014 della Liguria che ha definito anche altri strumenti per la salvaguardia del territorio agricolo, come la concessione di contributi per favorire la ricomposizione fondiaria. In Sicilia, la norma istitutiva della banca della terra è contenuta nella legge di stabilità regionale (art. 11, l.reg. 5/2014). È stata, invece, dichiarata incostituzionale la l.reg. 24/2014 dell'Abruzzo in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, che aveva determinato l'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio regionale e posto un divieto di mutamento di destinazione per le superfici agricole in favore delle quali fossero stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari.

Tutela delle risorse genetiche autoctone, delle risorse agro-forestali e valorizzazione dei prodotti agricoli – Mentre a livello nazionale si attende l'approvazione di una legge che offra garanzie minime e inderogabili di tutela della biodiversità agraria e che individui le modalità di coordinamento tra i sistemi regionali², anche la regione Sardegna si è dotata di uno strumento regionale di tutela e valorizzazione delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario. La l.reg. 16/2014, infatti, ha istituito i “repertori regionali delle risorse genetiche” e ha reso possibile la protezione *in situ* delle risorse ivi iscritte attraverso la “rete di conservazione e salvaguardia delle risorse genetiche autoctone”, il cui compito primario è, appunto, la conservazione del materiale genetico di interesse

² C 348, Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare, del 19 marzo 2013 e C 1162, Disposizioni per il recupero, la riproduzione e la conservazione dell'agro-biodiversità e degli antichi sistemi di coltivazione, delle tradizioni locali e del paesaggio rurale e storico, del 5 giugno 2013. Nel settembre 2014 la Commissione Agricoltura ha adottato un testo unificato delle proposte di legge in materia.

regionale e la sua moltiplicazione, allo scopo di renderlo disponibile agli agricoltori, sia per la coltivazione, sia per la selezione ed il miglioramento. Quanto alla conservazione *ex situ*, la legge prevede l'istituzione di una Banca regionale del materiale genetico. Sempre nel 2014, la Regione Marche, nell'ambito della propria rete di conservazione e sicurezza – costituita ai sensi della l.reg. 12/2003 – ha istituito, con d.g.r. 1188, il marchio collettivo “biodiversità agraria Marche” per la promozione della conoscenza delle produzioni iscritte nel proprio Repertorio regionale e garantirne la conservazione anche attraverso un aumento del loro consumo. Tra gli interventi a tutela delle risorse agro-forestali emanati nel corso del 2014 si ricorda la l.reg. n. 3/2014 dell'Abruzzo con cui la Regione ha disciplinato in maniera organica la tutela e la valorizzazione delle foreste e dei pascoli, “risorse indispensabili ed irrinunciabili per la collettività”, allo scopo di promuoverne una gestione sostenibile e multifunzionale che permetta di raggiungere obiettivi di tutela e miglioramento paesaggistico e ambientale e contemporaneamente di sviluppo dell'economia forestale e delle filiere dei prodotti della selvicoltura e del pascolo. Con lo stesso duplice scopo di preservare il patrimonio naturale ed incrementare i fattori produttivi nei territori montani, la Liguria, con la l.reg. 17/2014 ha riordinato la disciplina della raccolta e commercializzazione dei funghi spontanei. A questi interventi si aggiunge anche la l.reg. 20/2014 della Calabria che contiene una serie di norme volte alla modernizzazione del quadro normativo regionale e che interviene, in particolare, sulla tutela e la valorizzazione del patrimonio olivicolo calabrese e del patrimonio forestale e faunistico-venatorio.

In materia di vivaistica sono intervenute, inoltre, la l.reg. 12/2014 delle Marche sulla tutela e valorizzazione della produzione orto-floro-frutticola e delle piante ornamentali e la d.p.g.r. 25/R del 2014 della Toscana.

Si è occupata, infine, della valorizzazione dei prodotti agricoli, la già citata l.reg. 16/2014 della Sardegna che contiene anche la disciplina del marchio collettivo di qualità agro-alimentare, garantito dalla Regione, identificativo delle produzioni agricole ed agro-alimentari ottenute con metodi di produzione definiti da appositi disciplinari. Questi ultimi tengono conto della qualità socio-economica e ambientale sotto vari punti di vista: certezza dell'intero processo e tipicità, rispetto dell'etica del cibo, attenzione agli aspetti sociali, mantenimento delle tradizioni, responsabilità sociale delle imprese, salubrità dell'ambiente di coltivazione.

Valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale e agricoltura sociale – La legislazione regionale è da sempre attenta a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola come uno strumento strategico per ampliare e consolidare la gamma delle opportunità di occupazione e di reddito degli agricoltori. Al riguardo, la

l.reg. 16/2014 dell'Umbria³ è intervenuta a sostituire e riordinare la precedente disciplina in materia di agriturismo, includendo nello stesso provvedimento anche le disposizioni relative alle fattorie didattiche, all'agricoltura sociale e altre norme che rendono operative le discipline regionali in materia approvate negli anni precedenti. Particolare interesse hanno rivestito proprio le norme sulle fattorie didattiche; ad esempio, la l.reg. 4/2014 della Toscana ha introdotto nella disciplina previgente (l.reg. 30/2003) norme finalizzate ad assicurare che queste strutture rispondano a standard professionali e qualitativi adeguati e uniformi, e che favoriscano una migliore conoscenza delle stesse, attraverso la creazione di un logo regionale e di un apposito elenco. Infine, l'adozione di un marchio collettivo "Agrinido" e del relativo logo sono stati disposti con la d.g.r. 413/2014 delle Marche per favorirne la promozione e per dare garanzie sulla qualità delle attività educative e di cura per i bambini, svolte dalle aziende agricole conformi ai requisiti previsti nel relativo disciplinare d'uso.

Anche nel 2014, al centro dell'attenzione da parte dei legislatori regionali è rimasto il tema dell'agricoltura sociale, dimostratasi in grado di offrire importanti servizi alle popolazioni rurali ed urbane. Essa è stata oggetto di specifica disciplina da parte delle l.reg. 5/2014 del Molise e 16/2014 dell'Umbria. La prima, in particolare, oltre ad istituire un apposito registro regionale e un Osservatorio, attribuisce alla Regione il compito di promuovere e sostenere l'agricoltura sociale, favorendo altresì la costituzione di una rete regionale delle aziende agricole sociali e inserendo tale attività nel PSR. La Regione, inoltre, interviene con misure di sostegno diretto tra cui la concessione di beni del patrimonio regionale e l'adozione di misure per favorire, presso le mense scolastiche, ospedaliere e delle amministrazioni pubbliche, il consumo di alimenti prodotti dalle fattorie sociali. Disposizioni simili sulla concessione dei beni del patrimonio regionale e l'utilizzo dei prodotti nelle mense pubbliche sono presenti anche nella legge umbra. Quanto alla definizione e alla qualificazione dell'attività di agricoltura sociale, il quadro che si va delineando, a livello regionale, appare piuttosto disomogeneo: variano, infatti, i requisiti soggettivi ed oggettivi necessari per svolgere tale attività, ma tale problematica dovrebbe essere superata con l'approvazione, avvenuta nell'agosto 2015, della legge statale in materia⁴. Sempre in tema d'agricoltura sociale, meritano un accenno, inoltre, anche la d.g.r. 2334/2014 del Veneto che ha definito il procedimento amministrativo per l'iscrizione e le modalità di tenuta dell'elenco regionale delle fattorie sociali (di cui alla l.reg. n. 14/2013). Vanno

³ La legge è stata successivamente abrogata e le sue disposizioni sono confluite nella l.reg. 12/2015 "Testo unico in materia di agricoltura".

⁴ L. 141/2015 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale".

ricordate, inoltre, le d.g.r. 8/2014 e 507/2014 della regione Campania che istituiscono i Registri regionali delle fattorie sociali (REFAS) e degli orti sociali (REOS), nonché l'Osservatorio regionale. Il regolamento 8/2014, inoltre, ha attribuito alla Regione il compito di promuovere la realizzazione di un logotipo regionale e del relativo disciplinare di concessione d'uso, per favorire la valorizzazione e la promozione delle attività e delle produzioni agricole derivate dalle Fattorie sociali della Campania.

Infine, puntano alla valorizzazione del patrimonio socio-economico, culturale ed ambientale delle aree legate alle attività di pesca e acquacoltura e della multifunzionalità delle imprese ittiche le l.reg. 22/2014 dell'Emilia-Romagna e 22/2014 della Campania. La prima, in particolare, è dedicata specificamente alla disciplina delle attività di pescaturismo, ittiturismo e di acquiturismo; la seconda, volta in maniera organica del settore della pesca, si occupa, non solo delle attività connesse, ma in generale dell'utilizzo razionale delle risorse del mare e della loro valorizzazione, anche attraverso la promozione dell'associazionismo e della cooperazione.

Promozione della cooperazione in agricoltura e dell'aggregazione tra imprese – Nel 2014, numerosi sono stati gli interventi aventi per oggetto l'aggregazione tra imprese, finalizzati ad acquisire competitività nei confronti del mercato interno e internazionale. Va in questa direzione, per esempio, la l.reg. 13/2014 della Lombardia che inserisce nel Tu in materia d'agricoltura una norma dedicata alla valorizzazione delle cooperative agricole, riconoscendone «l'importante ruolo per la crescita competitiva, qualitativa e sostenibile del settore agroalimentare e delle aree rurali, anche al fine di garantire, secondo il modello mutualistico, lo sviluppo socio-economico e imprenditoriale dei soci imprenditori agricoli del territorio regionale, migliorandone il reddito, le condizioni professionali e la qualità della vita». Anche la l.reg. 35/2014 della Puglia promuove lo sviluppo della cooperazione in ambito agricolo, forestale e rurale, e prevede la concessione di contributi per la realizzazione di progetti integrati di sviluppo, che includono interventi d'aggregazione e concentrazione delle cooperative operanti nella raccolta, condizionamento, lavorazione, trasformazione, commercializzazione dei prodotti agricoli, zootecnici e forestali, oltre che per le imprese agricole singole e/o associate che abbiano costituito tra esse un contratto di rete. La norma prevede anche contributi ulteriori a supporto di: progetti commerciali e di marketing con carattere innovativo; iniziative di capitalizzazione delle cooperative e loro consorzi, ai fini del rafforzamento della struttura patrimoniale; operazioni che favoriscano il credito a vantaggio delle cooperative, sia attraverso l'istituzione di fondi di garanzia e cogaranzia, sia mediante accordi e convenzioni con il sistema bancario regionale e nazionale, sia con eventuali partecipazioni ai

costi degli interessi bancari. Si occupa, invece, di disciplinare nuovi strumenti per la governance dei territori rurali, anche impegnandosi ad integrarli nel nuovo PSR, la l.reg. 16/2014 della Sardegna, la quale istituisce accanto ai sistemi produttivi locali – come i distretti rurali, i distretti agro-alimentari di qualità, i bio distretti, i distretti della pesca e dell'acquacoltura di qualità – anche i presidi o “comunità locali del cibo”. Si tratta di «comunità, stabilmente organizzate, formate da imprese-associazioni o gruppi culturali locali e consumatori finali che pongono al centro delle proprie attività la produzione e il consumo di cibi “buoni, puliti e giusti” fortemente legati a un piccolo territorio dal punto di vista storico, sociale e culturale e che perseguono uno sviluppo armonico e sostenibile del proprio contesto». A questi si aggiungono le reti di filiera distrettuali e interdistrettuali e le reti di paniere. Le prime sono reti di imprese in cui tutte le attività, dalla materia prima al prodotto finito, sono svolte in un determinato contesto territoriale omogeneo e dove la cooperazione tra imprese è basata su accordi a carattere pluriennale, che regolamentano ruolo e contributo dei vari attori, in maniera trasparente, e che fanno parte integrante degli accordi costitutivi di rete. Quando più reti convergono in una sola, danno vita ad un paniere espressione dei territori coinvolti.

In tema di distretti rurali, agroalimentari di qualità e di filiera, infine ricordiamo la l.reg. 20/2014 della Campania che si occupa del riconoscimento e della loro costituzione allo scopo di promuovere lo sviluppo rurale, valorizzare le risorse naturali, sociali ed economiche dei territori e facilitare l'integrazione tra i diversi settori economici e tra le stesse filiere.

Riordino e semplificazione del settore primario – Tra i provvedimenti regionali adottati in funzione del riordino e della semplificazione del settore primario, si ricorda la l.reg. 11/2014 del Friuli Venezia Giulia, che interviene in materia di agriturismo per semplificarne le procedure legate, in particolare, all'inizio dell'attività; amplia le modalità d'intervento del Fondo di rotazione in agricoltura e di quello regionale per la gestione delle emergenze in agricoltura; modifica, sempre in un'ottica di semplificazione, diverse norme della legge forestale e riorganizza le funzioni dell'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA).

Con la l.reg. 37/2014 anche il Veneto ha sostituito il proprio ente di sviluppo agricolo (Veneto Agricoltura), con la nuova Agenzia per l'innovazione nel settore primario, la cui competenza fondamentale riguarda la ricerca applicata e la sperimentazione, proprio allo scopo di diffondere sul territorio regionale innovazioni tecnologiche e organizzative dirette a migliorare la competitività e la sostenibilità ambientale delle imprese agricole. In un'ottica di semplificazione è intervenuta anche la Lombardia che, con la l.reg. 19/2014 – un provvedimento

di ampia portata contenente disposizioni per la razionalizzazione di interventi in ambito istituzionale, economico, sanitario e territoriale –, ha apportato modifiche al Tu in agricoltura per facilitare l'accesso alle informazioni relative alle aziende agricole ed evitare il moltiplicarsi delle procedure a carico degli agricoltori. Nella stessa direzione opera anche la d.g.r. 7/2014 delle Marche, con cui la Regione ha informatizzato alcune procedure, avvalendosi dei centri di assistenza agricola, riducendone, tra l'altro, i tempi burocratici.

La spesa agricola delle Regioni

Negli ultimi anni il perdurare di azioni tese al contenimento della spesa pubblica ha portato le Regioni a porre in essere strategie di tipo conservativo e, solo a partire dal 2013, a introdurre, anche se in misura limitata, misure a carattere espansivo (d.l. n. 35/2013 e d.l. n. 102/2013), orientate a immettere nel sistema delle amministrazioni territoriali una maggiore liquidità (40 miliardi nel biennio 2013-2014) per dare sollievo alla finanza regionale e alle imprese creditrici delle amministrazioni stesse.

Ciononostante, le Regioni hanno sofferto in larga misura dei vincoli derivanti dalla legge di stabilità e dalla mancata attuazione di un percorso organico di crescita dell'autonomia fiscale. In particolare, le misure rivolte (d.l. 66/2014) congiuntamente al rispetto degli obblighi europei e a quelli per il conseguimento dell'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio (l. cost. 1/2012 e l. 243/2012; cfr. il § introduttivo di questo capitolo) hanno continuato ad operare verso una marcata riduzione della spesa.

Ciò risulta evidente dalle informazioni sulla spesa pubblica agricola, raccolte dal CREA nella propria banca dati⁵, che mostrano un peggioramento di tutte le principali voci di bilancio nel 2013. I pagamenti al settore sonopassati dai 2,6 miliardi a poco meno di 2,4 miliardi di euro. Nei bilanci regionali permane, inoltre, un elevato livello di residui che incide pesantemente sulla gestione di bilancio, perché caratterizzati da una persistentemente bassa capacità di spesa, nonostante l'immissione di liquidità di cui ai decreti sopra citati e il rinnovato impegno delle amministrazioni regionali riguardo al loro smaltimento.

⁵ La banca dati del Crea sulla "Spesa agricola delle Regioni", costruita grazie all'esame dei rendiconti e all'analisi dei documenti regionali di base, fornisce attraverso uno specifico sistema di classificazione un quadro omogeneo dei risultati economico-finanziari delle singole amministrazioni regionali.

Poche sono le Regioni che presentano un incremento, in valore assoluto, della spesa settoriale. A questo riguardo va tenuto in conto che la gran parte delle risorse per il supporto al settore agricolo sono di provenienza comunitaria (cfr. cap. XVIII). Esse non transitano per i bilanci regionali ma attraverso quelli delle agenzie di pagamento, pertanto non vengono considerate ai fini della presente analisi, se non limitatamente alla sola quota a carico delle Regioni (pari a circa il 10% del finanziamento complessivo nel ciclo di programmazione 2007-2013).

Il confronto tra l'ammontare dei pagamenti realizzati dalle amministrazioni regionali ed il valore aggiunto settoriale mostra, da un lato, il ruolo rivestito dal sostegno pubblico locale rispetto al risultato economico settoriale e, dall'altro, fornisce un ordine di grandezza che consente di effettuare una lettura comparativa importante dei comportamenti attuati dalle singole amministrazioni territoriali (tab. 16.2). Nel contesto del contenimento della spesa più sopra descritto, questo rapporto si è ridotto sensibilmente, attestandosi a livello generale poco al di sotto dell'8% nel 2013, contro l'8,1% del 2012 e il 10,6% del 2011. Si evidenzia così che il sostegno settoriale, veicolato dai bilanci regionali, ha perso nel corso dell'ultimo triennio circa un quarto del suo valore complessivo.

L'incidenza dei pagamenti sul Valore aggiunto delle Regioni a statuto speciale continua a essere, nella media, decisamente più alta (14,3%; 13 punti percentuali in meno rispetto al 2011) di quella delle Regioni a statuto ordinario (5,3%; appena 1,1 punti percentuali in meno rispetto al 2011), evidenziando così grandi differenze nelle strategie adottate da parte delle differenti amministrazioni territoriali. Nel dettaglio, si conferma l'orientamento della regione autonoma della Valle d'Aosta al forte sostegno settoriale (117,7%; -7% rispetto al 2011) che, sulla base di un modello di spesa più simile a quello elvetico che comunitario, riversa sul settore un contributo di gran lunga superiore a quello delle altre Regioni italiane. Su valori più contenuti, anche se superiori alle medie delle Regioni a statuto ordinario del Nord-est, si collocano le due P.A. di Trento (16%) e di Bolzano (14%); mentre, il Friuli Venezia Giulia non si discosta molto da valore medio circoscrizionale. Tra le Regioni a statuto speciale, quelle che mostrano i valori più alti, in termini assoluti e relativi, sono quelle insulari, che nel loro insieme erogano ai rispettivi settori agricoli un quarto del sostegno complessivo pagato nel 2013 dal complesso delle regioni italiane. Più nel dettaglio, è la Sicilia che – sebbene in nettissima riduzione rispetto al 2011 – ha contribuito in misura maggiore, avendo distribuito alle aziende agricole e agli altri operatori del settore contributi e servizi valutabili in 475 milioni di euro. Ciononostante, ad essa non va il primato in termini di impatto sull'economia settoriale regionale, che si ferma poco oltre il 14%, collocandola in quarta posizione, dopo la già citata Valle d'Aosta, la Calabria e la P.A. di Trento.

Tab. 16.2 - *Pagamenti totali e incidenza sul valore aggiunto della branca agricoltura, silvicoltura e pesca*

	(milioni di euro)									
	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Piemonte	171,5	10,3	143,0	8,5	99,3	5,3	97,1	5,0	266,1	12,7
Valle d'Aosta	75,4	133,1	34,3	61,5	70,0	124,5	64,9	111,9	71,2	117,7
Lombardia	317,9	10,8	339,5	11,4	322,4	9,5	252,4	7,2	291,5	8,3
Liguria	14,3	2,6	11,8	2,2	10,0	2,0	9,0	1,8	9,6	2,0
P.A. Bolzano	163,1	20,1	143,1	17,6	184,3	21,4	155,2	16,9	142,8	13,7
P.A. Trento	65,4	13,4	124,0	24,6	103,0	19,0	95,1	15,9	106,0	15,9
Veneto	137,0	5,6	117,9	4,8	134,1	4,9	120,3	4,4	84,7	2,9
Friuli Venezia Giulia	86,8	20,4	78,4	17,8	63,2	11,8	54,8	9,4	39,4	6,8
Emilia-Romagna	91,1	3,2	71,1	2,5	76,1	2,3	52,0	1,6	48,0	1,3
Toscana	112,4	5,5	118,8	5,9	77,0	3,7	60,2	2,9	86,4	3,8
Umbria	29,8	6,8	54,7	12,3	28,1	5,3	43,7	8,4	26,5	4,9
Marche	27,3	4,6	29,3	5,1	39,3	6,2	29,0	4,1	17,9	2,5
Lazio	82,0	5,1	48,2	2,9	44,2	2,6	121,2	6,9	49,8	2,7
Abruzzo ¹	66,8	10,8	63,5	10,1	52,5	7,9	43,3	5,9	53,1	6,6
Molise	32,7	14,9	24,4	10,8	22,6	8,6	24,7	8,6	28,0	9,3
Campania	223,4	9,7	155,5	6,7	150,3	6,2	117,2	4,6	57,0	2,1
Puglia	215,3	9,9	42,1	1,8	101,4	4,2	129,6	5,3	107,0	3,8
Basilicata	113,1	25,0	104,5	22,2	84,0	16,2	71,5	13,6	41,3	7,2
Calabria	406,3	34,4	423,1	37,2	329,4	20,5	313,9	21,5	243,1	16,6
Sicilia	486,7	16,9	720,7	24,8	1.026,4	34,9	547,3	17,2	475,0	14,4
Sardegna	170,7	11,9	250,5	18,2	259,7	19,6	168,9	13,0	174,8	12,2
Nord-ovest	579,0	11,1	528,5	10,1	501,7	8,6	423,5	7,1	638,4	10,4
Nord-est	543,4	7,8	534,5	7,5	560,6	7,1	477,3	5,9	420,9	4,8
Centro	251,5	5,4	251,0	5,4	188,6	3,8	254,2	5,0	180,5	3,3
Sud ¹	1.715,0	15,2	1.784,3	15,7	2.026,4	16,6	1.416,3	11,3	1.179,4	8,8
Rso ¹	2.040,9	9,3	1.747,3	7,8	1.570,7	6,4	1.485,2	5,9	1.410,0	5,3
Rss	1.048,1	17,2	1.351,0	22,2	1.706,6	27,3	1.086,1	16,4	1.009,2	14,3
Italia¹	3.089,0	11,0	3.098,3	10,9	3.277,3	10,6	2.571,2	8,1	2.419,2	7,2

¹ Abruzzo 2013 stimato.

Fonte: CREA - Banca dati "Spesa agricola delle Regioni"

Le differenze, a livello di grandi circoscrizioni geografiche, appaiono più evidenti quando si passa ad analizzare gli indici riferibili agli specifici fattori gestionali e amministrativi (tab. 16.3). L'indice della capacità di spesa appare in crescita a livello nazionale rispetto al 2012, ma in riduzione rispetto al 2011 (4 punti percentuali in meno). Tuttavia, nella ripartizione del Centro l'indicatore si mostra sostanzialmente stazionario, mentre peggiora nell'area del Nord-est e del meridione (Sud e Isole), per crescere invece in misura vistosa nel Nord-ovest. Rispetto alla capacità di impegno emerge una netta tendenza al peggioramento, tranne che nella ripartizione del Nord-ovest. Viceversa, nella maggior parte dei casi si osserva una accelerazione nella velocità di smaltimento residui, con la sola

eccezione del Nord-est. Infine, non risultano evidenze degne di nota nel confronto effettuato sulla base del differente ordinamento statutario.

Tab. 16.3 - *Indici di efficienza amministrativa*

		(valori percentuali)				
		2009	2010	2011	2012	2013
Nord-ovest	capacità di impegno	76,9	65,3	78,8	70,1	76,2
	capacità di spesa	50,9	46,3	52,5	43,2	62,0
	velocità di smaltimento dei residui passivi	52,1	50,0	46,9	43,4	77,7
Nord-est	capacità di impegno	84,0	82,6	83,7	86,4	81,3
	capacità di spesa	42,2	38,5	44,1	42,2	40,0
	velocità di smaltimento dei residui passivi	43,3	37,7	40,6	39,4	38,4
Centro	capacità di impegno	58,8	62,5	62,0	59,3	38,0
	capacità di spesa	31,5	33,8	27,8	25,7	26,5
	velocità di smaltimento dei residui passivi	43,0	40,5	42,6	42,2	48,2
Sud ¹	capacità di impegno	70,2	73,3	82,7	76,0	64,1
	capacità di spesa	44,3	43,7	51,6	43,7	42,8
	velocità di smaltimento dei residui passivi	45,6	48,3	41,2	37,9	44,2
Rso ¹	capacità di impegno	66,6	65,5	72,2	72,6	65,3
	capacità di spesa	43,6	40,3	44,3	41,1	44,5
	velocità di smaltimento dei residui passivi	45,2	37,5	37,6	37,8	49,2
Rss	capacità di impegno	85,1	82,6	88,7	75,3	65,0
	capacità di spesa	43,4	44,8	52,0	39,8	43,0
	velocità di smaltimento dei residui passivi	46,6	53,7	45,8	41,7	48,0
Totale¹	capacità di impegno	72,0	72,0	79,8	73,7	65,2
	capacità di spesa	43,5	42,1	48,0	40,6	43,9
	velocità di smaltimento dei residui passivi	45,8	45,1	41,9	39,6	48,5

¹ Abruzzo 2013 stimato.

Fonte: CREA - Banca dati "Spesa agricola delle Regioni"

La distribuzione della spesa rilevata attraverso la banca dati del CREA⁶ fornisce una lettura delle politiche finanziate e attuate dalle Regioni attraverso i propri bilanci, che si integrano con quelle realizzate attraverso i programmi per lo sviluppo rurale attuati dalle stesse Regioni e finanziati in larga parte dall'UE e si sommano alle politiche del primo pilastro della PAC, veicolate dal MEF tramite i bilanci delle agenzie di pagamento in agricoltura. Ad oggi, la spesa agricola delle Regioni rappresenta circa un quinto del sostegno complessivo al settore (un quarto in termini di trasferimenti diretti), pertanto, la sua lettura secondo grandi

⁶ Si consideri comunque che i dati presentati, come risultano dalla Banca dati sulla spesa agricola delle Regioni, sono soggetti ad assestamenti nel corso dell'anno, dovuti alle caratteristiche e alle modalità di trasferimento delle informazioni tra amministrazioni regionali e CREA.

raggruppamenti a carattere economico-funzionale aiuta ad analizzare la composizione della politica agricola realizzata nel paese.

Nel sistema di classificazione adottato nella banca dati CREA sono considerati interventi diretti alla ricerca e sviluppo quelli finalizzati a realizzare attività di ricerca e sperimentazione svolti da soggetti pubblici e privati competenti. Ad essi si aggiungono gli interventi nell'ambito dell'assistenza tecnica che comprendono le attività di supporto e assistenza alle imprese o alle istituzioni realizzate dalle Regioni o da soggetti da queste incaricati (servizi di controllo, gestioni di reti, formazione di personale, gestione di archivi, etc). Ulteriori misure, incluse nella banca dati CREA, riguardano quelle volte a sostenere gli investimenti delle imprese e, in particolare, l'acquisto e l'ampliamento, la costruzione e l'ammodernamento di strutture aziendali. Inoltre, tra gli interventi diretti alle aziende del settore, vanno considerati gli aiuti alla gestione aziendale che includono i contributi erogati in situazioni di svantaggio o conseguenti ad eventi calamitosi e più in generale avversi e per l'acquisto di fattori produttivi non rientranti negli investimenti aziendali. A questi ultimi si affiancano, infine, gli interventi di promozione e marketing che includono la spesa erogata per il sostegno del settore agricolo attraverso attività di valorizzazione, marketing e promozione dei prodotti, sui mercati nazionali e internazionali, ma anche le voci di spesa relative alla costruzione e/o ristrutturazione di impianti di trasformazione che hanno l'obiettivo di consentire la creazione di ulteriore valore aggiunto sui prodotti agricoli ottenuti. Tra gli interventi realizzati a livello regionale vanno considerati anche quelli volti alla realizzazione di opere infrastrutturali miranti a favorire lo sviluppo economico attraverso la creazione o conservazione di opere e reti esterne alle aziende, finalizzate alla crescita produttiva, e quelli a favore di attività forestali che includono le voci di spesa indirizzate al mantenimento e il potenziamento del patrimonio boschivo e le relative attività di tutela e gestione. Una voce residuale raggruppa diverse tipologie di intervento che non rientrano nelle voci precedenti e che alimentano la ricerca di nuove funzioni non ancora ricomprese nel sistema di classificazione.

Nel corso del 2013, la spesa agricola regionale è stata indirizzata in misura prevalente verso iniziative che, giungono agli operatori del settore prevalentemente in modo indiretto attraverso i servizi (tab. 16.4). Si tratta, nel dettaglio, della spesa per ricerca e sperimentazione (5,9%), assistenza tecnica (21%), attività forestali (18,6%) e infrastrutture (14,7%). Un'altra parte importante della spesa regionale è indirizzata verso gli interventi per investimenti aziendali (14,1%), aiuti alla gestione (16,6%), promozione e marketing (1,3%), strutture di trasformazione (1%), che nel complesso assorbono circa un terzo del totale, concretizzandosi in pagamenti prevalentemente destinati alle imprese e alle loro aggregazioni. Una parte residuale, infine, è riassorbita dal sistema di classificazione nella generica voce "altro" (7%).

Tab. 16.4 - Destinazione economica della spesa agricola regionale per grandi aggregati di funzione

(valori percentuali)

	Ricerca e sperimentazione		Assistenza tecnica		Promozione e marketing		Strutture di trasformazione e commercializ.		Aiuti alla gestione aziendale		Investimenti aziendali		Infrastrutture		Attività forestali		Altro		Totale	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Piemonte	39,2	19,7	6,6	15,8	4,5	1,7	0,6	0,2	1,6	1,4	2,3	26,5	34,9	29,2	9,9	5,3	0,4	0,0	100,0	100,0
Valle d'Aosta	0,6	0,5	7,1	5,4	1,2	1,1	3,5	1,0	7,1	6,9	49,3	43,7	28,2	36,2	3,0	5,2	0,0	0,0	100,0	100,0
Lombardia	8,1	5,7	18,4	31,4	0,7	0,7	0,0	1,0	40,3	34,3	8,9	8,4	1,0	2,5	15,3	11,4	7,3	4,7	100,0	100,0
Liguria	0,3	0,0	7,6	7,1	11,8	7,1	0,0	0,0	62,6	73,6	16,8	12,1	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
P.A. Bolzano	4,9	4,9	11,1	5,5	2,8	3,2	3,6	1,2	22,2	25,8	30,9	31,5	5,7	4,7	18,6	23,3	0,0	0,0	100,0	100,0
P.A. Trento	0,0	0,0	7,9	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	7,2	35,8	35,8	34,7	33,9	12,7	10,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Veneto	1,4	1,9	46,2	31,6	1,1	0,5	1,9	2,5	2,9	5,0	10,8	12,3	34,2	39,6	2,6	6,6	0,0	0,0	100,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	9,2	8,1	16,4	16,0	5,1	1,8	1,7	0,3	24,0	22,8	3,1	8,6	38,1	39,6	2,4	2,8	0,0	0,0	100,0	100,0
Emilia-Romagna	7,6	5,9	24,6	18,9	4,8	2,8	0,5	0,4	3,3	17,3	43,8	41,6	12,7	10,4	1,7	1,5	1,0	1,4	100,0	100,0
Toscana	2,3	1,3	0,2	0,1	6,1	3,2	0,0	0,0	1,2	0,9	15,7	27,2	6,4	5,8	35,6	23,9	32,5	37,6	100,0	100,0
Umbria	11,5	1,9	2,6	0,5	1,9	0,4	0,0	0,0	0,2	0,1	2,6	2,6	24,4	12,1	15,6	24,4	41,3	58,1	100,0	100,0
Marche	3,6	2,0	13,4	7,1	7,1	7,3	0,0	0,5	10,6	18,4	35,6	18,8	14,8	13,6	3,8	11,1	11,1	21,2	100,0	100,0
Lazio	2,2	0,4	20,8	30,3	2,7	4,8	0,0	0,0	1,1	3,3	2,3	3,9	65,8	53,3	0,0	0,3	5,2	3,8	100,0	100,0
Abruzzo ¹	47,6	35,1	7,3	16,0	0,9	0,7	0,0	0,0	23,2	18,4	16,6	20,7	1,6	2,9	2,8	6,3	0,0	0,0	100,0	100,0
Molise	19,3	16,5	24,2	24,0	1,0	0,9	0,2	0,1	3,6	1,4	13,2	15,2	7,5	10,1	15,8	12,6	15,1	19,1	100,0	100,0
Campania	3,9	2,5	5,7	11,1	3,4	3,3	0,2	0,5	13,6	1,8	7,3	12,4	36,9	44,3	29,0	24,1	0,0	0,0	100,0	100,0
Puglia	0,5	0,6	5,2	5,4	0,1	0,3	6,1	6,8	2,7	3,1	1,1	1,1	15,4	5,4	1,3	30,2	67,7	47,1	100,0	100,0
Basilicata	0,3	0,8	24,2	34,9	0,2	0,6	0,0	7,2	4,1	9,4	4,8	2,2	14,7	30,7	40,2	2,7	11,5	11,6	100,0	100,0
Calabria	0,7	0,2	18,9	18,3	0,2	0,5	0,6	0,0	1,9	2,8	0,8	0,6	2,1	2,8	66,1	61,3	8,7	13,6	100,0	100,0
Sicilia	1,6	1,4	16,1	25,8	0,2	0,6	0,1	0,0	44,6	35,9	7,1	7,7	1,8	3,5	27,8	24,1	0,7	0,9	100,0	100,0
Sardegna	16,7	13,9	48,0	46,2	2,1	1,4	0,0	0,0	3,5	11,0	1,7	2,7	24,0	22,9	0,0	0,0	3,9	1,9	100,0	100,0
Nord-ovest	13,9	10,9	13,7	21,6	1,9	1,3	0,7	0,6	26,8	18,1	13,7	19,9	12,9	17,4	11,9	8,0	4,4	2,1	100,0	100,0
Nord-est	3,8	3,5	21,4	15,1	2,3	1,7	1,6	1,0	12,8	15,7	25,0	27,7	23,2	23,0	9,7	12,2	0,1	0,2	100,0	100,0
Centro	4,0	1,2	12,0	9,2	3,8	3,6	0,0	0,1	2,0	3,2	9,3	16,4	38,8	20,6	11,5	16,2	18,5	29,6	100,0	100,0
Sud ¹	4,9	4,8	18,9	24,5	0,7	0,8	0,8	0,9	20,4	18,2	4,8	5,7	9,4	9,5	30,3	26,9	9,7	8,6	100,0	100,0
Italia¹	6,1	5,9	17,8	21,0	1,5	1,3	0,8	0,8	18,2	16,6	10,5	14,1	15,4	14,7	21,6	18,6	7,9	7,0	100,0	100,0

¹ Abruzzo 2013 stimato.

Fonte: CREA - Banca dati "Spesa agricola delle Regioni"