

# 1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

## 1.1 Caratteri evolutivi della politica comunitaria

Con la sigla del Trattato di Roma, nel 1957, si pongono le basi di quella che sarà la Politica agraria europea<sup>1</sup>. Gli obiettivi, elencati nell'articolo 39<sup>2</sup>, sono i seguenti:

1. incrementare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico e migliorando l'impiego dei fattori di produzione, manodopera in particolare;
2. assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura;
3. stabilizzare i mercati;
4. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
5. assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Per il perseguimento delle finalità elencate ai punti 1 e 2 appare fondamentale l'avvio di una politica strutturale. L'esistenza di diverse realtà territoriali è contemplata all'articolo 42<sup>3</sup>, mentre gli strumenti sono riportati all'articolo 40 in modo estremamente generico<sup>4</sup>.

Nel concreto, è il *Primo Piano Mansholt*<sup>5</sup> (1960) ad individuare nel sostegno dei prezzi la principale e dispendiosa forma di garanzia dei redditi degli agricoltori<sup>6</sup>. Il sostegno del prezzo è del resto ben accolto dai produttori che lo ritengono uno strumento efficace nel raggiungimento di redditi soddisfacenti.

Si viene così a delineare sin dall'inizio una politica protezionistica<sup>7</sup> che non si confronta con il resto del mondo. Ad aggravare la situazione concorre il fatto che il livello dei prezzi garantiti non scaturisce da considerazioni economiche, ma da forti condizionamenti di gruppi di interesse e degli Stati Membri. Per contro, nonostante le indicazioni contenute nell'articolo 39, alla politica strutturale si dedica, per molti anni, un'attenzione molto limitata comprovata dalle modeste risorse finanziarie ad essa attribuite. Nelle economie sviluppate, del resto, la regolamentazione dell'offerta agricola, pur con differenti modalità, è prassi diffusa<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Articolo 3 del Trattato di Roma.

<sup>2</sup> L'articolo 39 detta i criteri cui la Politica agricola comune (PAC) deve ispirarsi: regole comuni riguardo la concorrenza, coordinamento obbligatorio delle varie organizzazioni di mercato nazionali, organizzazione di mercato a livello europeo. In seguito alle modifiche apportate dai Trattati di Amsterdam e Nizza, il riferimento attuale nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea è all'articolo 33.

<sup>3</sup> Gli aiuti vengono concessi "per la protezione delle attività economiche in zone svantaggiate per condizioni naturali o strutturali". In seguito alle modifiche apportate dai Trattati di Amsterdam e Nizza, il riferimento attuale nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea è all'articolo 36, il quale modifica il testo precedente, precisando che la protezione di aiuti può essere autorizzata "per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; nel quadro di programmi di sviluppo economico".

<sup>4</sup> L'articolo 40 specifica che per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39 sarà creata una organizzazione comune dei mercati agricoli che, a seconda del prodotto, potrà assumere una delle seguenti forme: regole comuni in materia di concorrenza, un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali di mercato, una organizzazione europea del mercato. In seguito alle modifiche apportate dai Trattati di Amsterdam e Nizza, il riferimento attuale nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea è all'articolo 34.

<sup>5</sup> Conferenza agricola di Stresa, luglio 1958.

<sup>6</sup> L'adozione della Politica comune contempla una fase transitoria di dodici anni (entro il 1969), molti prodotti anticipano tale data, ad esempio i cereali, e costituiscono organizzazioni comuni sin dal periodo di transizione.

<sup>7</sup> In quanto generalmente garantisce ai prodotti comunitari un livello dei prezzi superiore a quello vigente nel mercato internazionale.

<sup>8</sup> Gli interventi utilizzati sono classificabili, in linea generale, in tre categorie: il controllo della quantità prodotta, il sostegno dei prezzi e, strumento introdotto nell'UE solo con la riforma Mac Sharry, la garanzia dei redditi con l'introduzione del disaccoppiamento.

---

Per molti prodotti agricoli l'introduzione della Politica agricola comunitaria (PAC) si traduce ben presto nella creazione di pesanti eccedenze, nell'applicazione del dumping sui mercati mondiali, nei noti conflitti, non ancora del tutto sanati, nel commercio internazionale e nella limitazione degli scambi.

I primi tentativi per un cambio di rotta risalgono al Secondo Piano Mansholt (1968)<sup>9</sup> che propone una revisione degli strumenti suggerendo il rafforzamento degli interventi di tipo strutturale e il ridimensionamento delle garanzie ai prezzi. Alcune proposte trovano applicazione, altre sono abbandonate e tra queste il contenimento del livello dei prezzi garantiti che continuano la loro corsa.

La politica strutturale trova concreta attuazione agli inizi degli anni Settanta con l'emanazione delle prime direttive. La sua evoluzione può essere sintetizzata in tre fasi. La prima punta al consolidamento delle strutture aziendali facendo riferimento a un apparato produttivo composto da aziende efficienti, capaci di produrre un reddito confrontabile con quello degli altri settori. La seconda fase individua nell'imprenditore agricolo e nell'attività da lui esercitata lo strumento per la migliore valorizzazione dell'ambiente rurale. Nella terza e attuale, che si interseca e confonde con la precedente, agli obiettivi del consolidamento la Comunità unisce quello dello sviluppo integrato e successivamente la sostenibilità della crescita.

Le direttive (CEE) nn. 159, 160 e 161 del 1972 che mirano all'ammodernamento delle aziende agricole, alla diminuzione dell'età media degli occupati e al miglioramento della formazione professionale, rappresentano le prime azioni orizzontali<sup>10</sup> della Comunità.

In particolare, la direttiva 1972/159/CEE (*Ammodernamento delle aziende agricole*) suddivide le aziende in tre categorie, sulla base del reddito comparabile. Ammesse al finanziamento sono solo quelle che, attraverso la presentazione di un piano di sviluppo aziendale, dimostrano di poter raggiungere, con adeguati investimenti produttivi, un reddito comparabile con gli altri settori per almeno una o due unità lavorative aziendali.

La 1972/160/CEE (*Incentivazione all'abbandono dell'attività agricola*) prevede una serie di indennità a favore di coloro che, con età compresa tra i 55 e i 65 anni<sup>11</sup>, abbandonano l'attività agricola. Una tale misura sarà riproposta solamente dopo sedici anni: a partire da questa direttiva le politiche sull'occupazione si indirizzano, infatti, verso incentivi volti ad incoraggiare l'inserimento dei giovani agricoltori, più che a favorire l'esodo degli occupati.

Nella 1972/161/CEE (*Informazione socio-economica e qualificazione professionale*) si affrontano le misure destinate alla creazione di centri di informazione socio-economica il cui obiettivo è anche la valutazione, se richiesta, della convenienza a continuare o ad abbandonare l'attività agricola e, nel primo caso, l'indicazione delle possibili alternative produttive.

---

<sup>8</sup> Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità europea, Commissione, 1968.

<sup>9</sup> Hanno validità su tutto il territorio comunitario.

<sup>10</sup> Tra questi incentivi vanno ricordati l'indennità complementare del reddito e la concessione di un premio pari a otto volte il canone di affitto per le terre lasciate libere.

La direttiva 1975/268/CEE (Agricoltura di montagna e zone svantaggiate) nasce per attenuare le difficoltà incontrate dalle aziende, localizzate in aree arretrate, di applicare le direttive precedenti (Cfr. articolo 42 del Trattato). Tali aziende, infatti, caratterizzate da una scarsa dotazione di risorse (per problemi relativi all'altitudine, alla pendenza, alla scarsa fertilità del suolo e, quindi, alla bassa produttività dei terreni) difficilmente possono dimostrare di poter raggiungere, anche se in un periodo più lungo, il reddito comparabile. I parametri scelti per l'individuazione di tali aree sono la disponibilità di terra per occupato, la produttività del lavoro agricolo e la partecipazione dell'agricoltura alla formazione del prodotto lordo complessivo<sup>12</sup>.

In particolare, vengono individuate (art. 3) le zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria alla conservazione dell'ambiente naturale (soprattutto per proteggere i terreni dall'erosione o per rispondere a esigenze turistiche) e altre zone in cui l'attività agricola consente il mantenimento di un livello minimo di popolazione e/o la conservazione dell'ambiente naturale<sup>13</sup>.

Le aree così definite devono essere caratterizzate da una consistente limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro<sup>14</sup>.

I risultati ottenuti a livello comunitario dall'applicazione delle direttive del '72 sono stati poco significativi per una serie di ragioni, tra le quali vanno ricordate la scarsa dotazione finanziaria, i problemi di recepimento delle direttive da parte degli Stati membri (soprattutto da parte dell'Italia), l'insufficiente considerazione delle diverse strutture agrarie esistenti tra i paesi aderenti. Le difficoltà burocratiche, poi, hanno giocato un ruolo di rilievo nell'attribuzione dei già limitati fondi. Non deve pertanto sorprendere il maggiore successo ottenuto dalla 1975/268/CEE che restringeva la propria operatività a poche aree limitando, nel contempo, anche l'impegno burocratico del richiedente.

Le direttive in esame avevano una validità di dieci anni e, di conseguenza, la loro scadenza doveva arrivare nel 1982.

Sono state, tuttavia, prorogate fino all'entrata in vigore del regolamento (CEE) n. 797 del 1985 (*Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*) in cui si introducono alcune importanti novità, anche se, in linea generale, si preferisce seguire il percorso tracciato con le legislazioni precedenti. Tra i mutamenti va, comunque, segnalata l'adozione del reddito di riferimento<sup>15</sup> come parametro per la concessione dei contributi che sostituisce il reddito comparabile. Lo scopo che si intende raggiungere è quello di consentire anche agli agricoltori con minori dotazioni di risorse di potere accedere ai finanziamenti<sup>16</sup>. Il piano di sviluppo aziendale è sostituito dal piano di miglioramento (che deve essere sempre presentato dall'imprenditore a

<sup>12</sup> Tale concetto sarà ripreso, aggiornato e ampliato nelle legislazioni successive.

<sup>13</sup> In tali zone dovevano essere presenti determinate infrastrutture, quali le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile e, per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque. In mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici.

<sup>14</sup> La superficie complessiva di tali zone non poteva superare il 2,5% della superficie dello Stato membro.

<sup>15</sup> Tale ammontare, fissato dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, può subire variazioni a seconda delle diverse realtà regionali.

<sup>16</sup> I finanziamenti concessi alle aziende che si localizzano in aree svantaggiate devono consentire almeno la salvaguardia del livello dei redditi e dell'occupazione presenti nel momento di concessione del contributo.

titolo principale, in possesso di sufficienti capacità professionali), la cui stesura, rispetto a prima, è resa più agevole. Tra gli obiettivi, oltre alla salvaguardia del reddito aziendale, viene considerato il mantenimento dell'occupazione agricola. Si abbandona il concetto di efficienza a vantaggio di una salvaguardia dell'ambiente in cui l'agricoltura viene ad assumere il ruolo di tutore.

D'altra parte il problema delle eccedenze, unito alla constatazione che l'abbandono di vaste aree crea problemi di tipo ambientale, spinge la Comunità ad adottare, dal lato della politica strutturale, simili misure anche per compensare l'introduzione di meccanismi restrittivi nel livello dei prezzi garantiti.

I problemi derivanti dal trattamento più favorevole riservato ai prodotti continentali si accentuano con l'allargamento della Comunità a paesi del Sud Europa. Con l'ingresso dei nuovi paesi si introduce una politica strutturale maggiormente incisiva, non limitata allo stretto ambito agricolo, ma che considera i problemi delle aree (e/o produzioni) mediterranee. Da tali istanze nasce il 27 luglio 1985, il regolamento (CEE) n. 2088/85 (Programmi Integrati Mediterranei), il cui fattore di novità consiste nel coinvolgimento, in una determinata zona, di tutti i settori economici potenzialmente svilupparli.

Negli anni Ottanta, a livello della politica dei prezzi, si passa da un aumento solamente nominale a uno mirato alla stabilizzazione, con l'introduzione di alcuni meccanismi quali le tasse di corresponsabilità, le quote fisiche di produzione, gli stabilizzatori di bilancio, la fissazione di quantitativi massimi per alcune produzioni, gli incentivi per l'abbandono temporaneo dell'attività agricola. Si cercano e sperimentano, dunque, strumenti mirati a disincentivare l'aumento della produzione. La loro applicazione produce risultati modesti e non equamente ed efficacemente distribuiti (a eccezione delle quote). Davanti a queste misure restrittive le aziende più fragili si trovano in condizioni di estrema debolezza e il rischio di un ulteriore abbandono di vaste aree diviene concreto. È questa la chiave di lettura del regolamento (CEE) n. 1760/87 *Le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché al mantenimento dello spazio rurale*, del regolamento (CEE) n. 1094/88 (set-aside) *Ritiro dei seminativi dalla produzione nonché estensivizzazione e riconversione della produzione*<sup>17</sup> e del regolamento (CEE) n. 1096/88 *Incoraggiamento alla cessazione anticipata dell'attività agricola*, che prevede un incentivo per gli agricoltori con età compresa tra i 55 ed i 65 anni che abbandonano l'attività. Gli aiuti transitori al reddito previsti dal regolamento (CEE) n. 768/89 (*aiuti transitori al reddito agricolo*) mirano, ancora, a sostenere il reddito delle aziende rese più fragili dall'erosione dei ricavi.

Pur assumendo un carattere di assistenzialismo nei confronti delle aziende e dei conduttori più deboli, l'insufficienza della portata di tali regolamenti appare evidente nel momento in cui l'ottica si sposta da una visione parziale a una globale. Il concetto di sviluppo integrato e di mondo rurale, che non si identifica solamente in una precisa delimitazione territoriale, ma include anche le attività economiche

<sup>17</sup> Con tale provvedimento si modificano in parte il regolamento (CEE) n. 797/85 e il regolamento (CEE) n. 1760/87.

che vi si possano sviluppare, quali l'agricoltura, l'artigianato, la piccola e media impresa, il commercio e i servizi trova consensi generali. Vengono così ripresi e allargati i principi già introdotti con i Piani Integrati Mediterranei (PIM) nell'ottica di una vera e propria riforma della politica strutturale. La riforma, che si articola in due fasi successive (la prima dal 1988 al 1993, la seconda dal 1994 al 1999), presenta indiscusse novità quali la migliore concentrazione e il migliore coordinamento dei Fondi Strutturali, in particolare degli obiettivi nelle regioni più deboli, dove la componente rurale rappresenta la realtà predominante. La difesa dello spazio rurale, sede privilegiata di attività ricreative, diventa l'obiettivo prioritario in quanto permette da un lato il mantenimento di un certo numero di occupati agricoli e dall'altro il miglioramento territoriale e la valorizzazione dell'ambiente.

La constatazione del numero crescente di zone caratterizzate da differenti ritardi di sviluppo, l'eccessivo squilibrio tra offerta e domanda e i mutamenti intervenuti nell'ambiente economico e sociale di aree ancora caratterizzate da un'agricoltura strutturalmente debole, portano quindi il Consiglio a emanare il regolamento (CEE) n. 2052/88 (Riforma fondi strutturali), che avvia la prima fase della riforma e individua una serie di obiettivi ritenuti prioritari, quali:

1. promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo;
2. riconvertire le regioni gravemente colpite dal degrado industriale;
3. lottare contro la disoccupazione;
4. facilitare l'inserimento dei giovani;
5. a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie;  
b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

Questo regolamento modifica le misure strutturali orizzontali in vigore sino a quel momento per permettere una diversificazione dei redditi aziendali, lo sviluppo di pratiche agricole più rispettose dell'ambiente, l'inserimento di giovani agricoltori, il sostegno delle aziende localizzate in aree montane e svantaggiate.

Il finanziamento per perseguire l'obiettivo 1 (aree indubbiamente gravate da maggiori svantaggi) è di gran lunga superiore (ben il 63,4%). Seguono, sempre in ordine di consistenza, i fondi per gli obiettivi 4 (12,3%) e 2 (11,9%) che, tuttavia, concentrano solo un quinto delle risorse e gli obiettivi 5a (5,6%) e 5b (4,6%). Nessuna sovvenzione, invece, è assegnata in questa prima fase per il raggiungimento dell'obiettivo 3.

Dal punto di vista dello sviluppo rurale, vanno sottolineati gli obiettivi 1, 5b e 5a, i primi due a carattere regionale, l'ultimo a carattere orizzontale (coinvolge l'intero territorio nazionale).

Le aree interessate dall'obiettivo 1 sono quelle caratterizzate da un Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite inferiore al 75% rispetto a quello medio comunitario, fatto uguale a 100<sup>18</sup>. In Italia le regioni che presentano, nella prima fase della riforma dei fondi strutturali, tali caratteristiche e in cui si riscontra una forte

<sup>18</sup> Le regioni interessate rappresentano globalmente il 38% della superficie comunitaria.

presenza rurale e, di conseguenza, la dipendenza dall'agricoltura, sono l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia.

I criteri adottati per delimitare le zone che possono beneficiare dei contributi dell'obiettivo 5b sono più articolati e assumono come indicatori l'elevato tasso di occupazione in agricoltura, il basso livello di reddito agricolo, espresso in valore aggiunto agricolo per unità di lavoro agricolo (ULA), e il modesto livello di sviluppo socio-economico, valutato in base al prodotto interno lordo per abitante<sup>19</sup>.

In queste aree l'intervento, concentrato in ambiti territoriali più ristretti, permette una maggiore flessibilità delle misure previste per la soluzione dei problemi rurali. Rientrano, così, all'interno dell'obiettivo 5b il 17% del territorio complessivo della Comunità e il 51% della popolazione.

Per quanto concerne il nostro paese, le regioni coinvolte sono Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto e le province di Trento e Bolzano. L'individuazione delle aree che presentano le caratteristiche fissate dalla Comunità per accedere ai finanziamenti spetta alle regioni. L'intervento deve, infatti, essere preceduto da una elaborazione, in ambito regionale, di una serie di piani zionali di sviluppo nei quali si evidenzino le linee prioritarie per le quali è richiesto il finanziamento.

L'accettazione da parte della Comunità di questi indirizzi trova conferma nei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) che forniscono anche gli elementi di riferimento per la presentazione delle domande di finanziamento.

La fase cosiddetta operativa prevede, per le azioni che rientrano nel quadro comunitario di sostegno, la presentazione di un programma operativo o un regime di aiuto nazionale, o come sovvenzione globale o come progetto di vasta portata o, infine, come sostegno a favore dell'assistenza tecnica e degli studi preparatori per l'elaborazione delle azioni.

Per l'Italia la Commissione ha approvato, il 6 giugno 1990, otto QCS con un finanziamento complessivo di 385 milioni di ECU, pari al 15% del totale stanziato dalla Commissione per l'obiettivo 5b.

Le otto regioni che rientrano nell'area delimitata dall'obiettivo 5b ottengono importi variabili, con una punta massima nel caso del Lazio (22%) e con un importo minimo assegnato al Piemonte (appena il 2,1%). Il Veneto, con uno stanziamento pari a quasi 40 milioni di ECU, si colloca al secondo posto. La quota maggiore degli stanziamenti è assegnata al FEOGA orientamento con il 34% del totale.

Nonostante i continui mutamenti e/o aggiustamenti della PAC, i problemi non solo restano irrisolti, ma assumono connotati sempre più preoccupanti, il reddito agricolo continua a decrescere e, dal lato del commercio internazionale, si acuiscono i contrasti tra i paesi aderenti all'Uruguay Round.

<sup>19</sup> L'intervento comunitario, tuttavia, può estendersi anche, su richiesta dello Stato membro, ad aree caratterizzate da una bassa densità di popolazione e/o con tendenza allo spopolamento o, ancora, a zone periferiche mal collegate con i centri dell'attività economica e commerciale o che male si adattino alle nuove realtà o, infine, laddove trattasi di zone di montagna o sfavorite, già delimitate ai sensi della direttiva 1975/268/CEE.<sup>18</sup> Le regioni interessate rappresentano globalmente il 38% della superficie comunitaria.

Per queste e altre ragioni (quali i problemi ambientali derivanti da pratiche eccessivamente intensive, le non più sostenibili spese di bilancio, ecc.) viene adottata, infine, la riforma Mac Sharry che si basa essenzialmente su di una riduzione dei prezzi compensata da una integrazione di reddito commisurata all'unità di superficie e/o capo allevato.

A tale proposito, vanno ricordate le misure integrative contemplate dalla riforma Mac Sharry emanate nel 1992, che mirano a incoraggiare gli agricoltori a impiegare metodi produttivi a minor impatto ambientale (Regolamento (CEE) n. 2078/92 *Metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze dell'ambiente*), riducono l'incidenza degli occupati con età superiore ai 55 anni (Regolamento (CEE) n. 2079/92 *Regime di aiuti al prepensionamento in agricoltura*) e prevedono, infine, un programma di imboschimento dei terreni agricoli, considerato come fonte integrativa di reddito (Regolamento (CEE) n. 2080/92 *Aiuti alle misure forestali nel settore agricolo*).

Nel 1993, inoltre, sono pubblicati sulla G.U. delle Comunità Europee 5 regolamenti che introducono una serie di modifiche alla riforma dei fondi strutturali, dando inizio alla seconda fase della stessa.

In particolare, il regolamento (CEE) n. 2081/93 (*modifica al regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca Europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari*) all'art. 1 prevede l'introduzione di due nuovi fondi: lo Strumento Finanziario di Coesione<sup>20</sup>, che erogherà contributi a favore di progetti in campo ambientale e di miglioramento delle infrastrutture dei trasporti realizzati negli Stati Membri con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media comunitaria<sup>21</sup> e lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP)<sup>22</sup>.

Gli obiettivi 3 (*lotta alla disoccupazione di lunga durata*) e 4 (*facilitazione all'inserimento professionale dei giovani lavoratori*) sono riuniti in un unico obiettivo, il terzo, che contempla azioni mirate a diminuire la disoccupazione di lunga durata e a favorire l'inserimento professionale di giovani e persone minacciate di essere escluse dal mercato del lavoro.

Il nuovo obiettivo 4 tende a finanziare gli interventi che facilitino l'apprendimento dei nuovi sistemi produttivi del settore industriale da parte dei lavoratori.

Relativamente all'obiettivo 5 sono previste azioni a favore della pesca, che rientrano nell'obiettivo 5a, finanziate attraverso l'apposito fondo.

I nuovi stanziamenti previsti per l'Italia per il periodo 1994-99 ammontano a poco più di 141 miliardi di ECU. All'obiettivo 1 è riconosciuto il 68% circa del totale, ritenendo ancora una volta lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni con un livello insoddisfacente di reddito (misurato, come ricordato, dall'indicatore economico PIL pro-capite) il fine prioritario al quale la riforma dei fondi strutturali deve tendere. Alla

<sup>20</sup> Istituito con il regolamento (CEE) n. 792/93 per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali.

<sup>21</sup> L'Italia non può beneficiare dei finanziamenti del Fondo.

<sup>22</sup> Istituito con regolamento (CEE) n. 2080/93 (disposizioni per l'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda lo Strumento finanziario della pesca).

contrazione della disoccupazione ed all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro è destinato l'11,2% dei fondi. Seguono, quindi, in ordine di consistenza degli stanziamenti, gli obiettivi, a carattere regionale, 2 (10,8% dei fondi) e 5b (4,5%). L'obiettivo orizzontale 5a, infine, assorbe il 4,5%<sup>23</sup>. La programmazione regionale deve ora tener conto nei quadri programmatici e di settore delle sinergie dei diversi strumenti (legislativi e finanziari) che intervengono nelle aree selezionate dagli obiettivi 2 e 5b.

**Tabella 1.1 – Stanziamenti pubblici per obiettivi in %: prima e seconda fase della riforma dei fondi strutturali (1989-1993 e 1994-1999)**

Obiettivo	%Stanziamenti	
	Prima fase	Seconda fase
1	63,4	68,0
2	11,9	10,8
3	----	11,2
4	12,3	
5a	5,6	4,8
5b	4,6	4,5
6	-----	0,7

Fonte: Commissione europea, elaborazioni dell'autore

**Tabella 1.2 – Italia: popolazione e territorio obiettivi 1 e 5b: prima e seconda fase (1989-1993 e 1994-1999)**

		Popolazione			Territorio kmq		
		Valori assoluti	% sul tot. nazionale	Stanziamenti (ECU)/ popolazione	Valori assoluti	% sul tot. nazionale	Stanziamenti (ECU)/ superficie
OB. 1	Prima fase	22.040.709	37,7	344.04	136.452,50	40,8	55.572,50
	Seconda fase	20.500.000	36,1	724.90	123.000	36,78	120.813,10
OB. 5b	Prima fase	2.903.731	4,96	132,59	34.661	10,4	11.107,58
	Seconda fase	4.827.839	8,5	186,63	79.615	33,8	4.835,77

Fonte: Commissione europea, elaborazioni dell'autore

**Tabella 1.3 – Contributi comunitari obiettivo 5b suddivisi per regioni, prima e seconda fase (1989-1993 e 1994-1999; valori in MECU)**

	Contributi		
	Prima fase	Seconda fase	Variazione %
Bolzano	53,72	43,04	-19,9
Lazio	84,74	145,68	71,9
Marche	58,72	75,18	28
Piemonte	8,2	82,34	904,1
Toscana	54,73	132,96	142,9
Trento	19,32	19,9	3
Umbria	39,86	75,49	89,4
Veneto	65,71	145,61	121,6
Emilia Romagna	----	57,06	----
Friuli V. G.	----	43,98	----
Liguria	----	35,27	----
Lombardia	----	40,3	----
Valle D'Aosta	----	4,2	----
Totale	385	901,01	134

Fonte: Commissione europea, elaborazioni dell'autore

<sup>22</sup> All'obiettivo 5 viene riservato complessivamente circa il 9%, che include uno 0,6% del totale destinato alla pesca.

Nelle regioni obiettivo 1 le percentuali di popolazione e territorio coinvolti sono diminuiti nella seconda fase di operatività della riforma dei fondi strutturali, mentre, nelle aree obiettivo 5b si registra in entrambi gli elementi un aumento da ricondurre ai differenti indicatori utilizzati e all'inserimento di regioni in precedenza ritenute non ammissibili.

Considerando gli indicatori di concentrazione delle risorse, la posizione del Veneto, rispetto alle altre regioni, rimane invariata tra la prima e la seconda fase. Spicca, tuttavia, la tendenza a favorire il rapporto con l'area (il valore ECU/kmq del Veneto è il più elevato<sup>24</sup>), piuttosto che con la popolazione (il valore ECU/abitanti del Veneto è il più basso<sup>25</sup>).

## 1.2 Gli attuali strumenti

Nel luglio del 1997 l'allora presidente della Commissione europea Jacques Santer presenta Agenda 2000, documento che pone tra le priorità la coesione economica e sociale tra i 15 paesi aderenti e quelli in pre-adesione e la gestione delle relazioni esterne con gli altri soggetti del mondo economico extraeuropeo. Sono, infatti, temi dominanti la convergenza di tutti gli Stati membri ai parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e la concreta ipotesi di un allargamento dell'Unione ai cosiddetti paesi PECO<sup>26</sup> con le problematiche ad essa connesse. Vengono pertanto assunti tre obiettivi generali che guideranno l'individuazione degli strumenti per l'attuazione delle politiche agrarie, questi sono:

1. il mantenimento dello sforzo finanziario a favore della coesione per il periodo 2000-2006 ad un livello analogo a quello per il periodo 1993-1996<sup>27</sup>;
2. il rafforzamento dell'efficacia degli strumenti della politica strutturale<sup>28</sup>;
3. l'estensione, con strumenti adatti a facilitare il percorso di pre adesione, della politica strutturale ai nuovi Stati membri<sup>29</sup>.

Il regolamento che applica le indicazioni di Agenda 2000 è il 1260/99 Disposizioni generali sui fondi strutturali, che dà attuazione alla programmazione per il periodo 2000-2006 e con il quale si riduce il numero degli obiettivi da sette a tre.

L'obiettivo 1 "Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi di sviluppo" non cambia e continua a promuovere lo sviluppo delle regioni in ritardo<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Pari, nel periodo 1994-1999, a quasi 19 mila ECU/kmq.

<sup>25</sup> Appena 165 ECU/abitante.

<sup>26</sup> Paesi dell'Europa Centro Orientale.

<sup>27</sup> Pari allo 0,46% del PIL dell'Unione a 15.

<sup>28</sup> Da ottenersi mediante una più significativa concentrazione degli aiuti, una semplificazione degli strumenti, un decentramento della gestione, una ripartizione più chiara delle responsabilità fra Commissione e Stati membri, un'applicazione più diffusa del principio di sussidiarietà e un'accentuazione degli strumenti di controllo, monitoraggio e valutazione.

<sup>29</sup> In attesa di estendere anche a questi territori il funzionamento dei classici Fondi Strutturali e del Fondo di coesione per il finanziamento delle azioni strutturali necessarie.

<sup>30</sup> In Italia le regioni che rientrano nell'area dell'obiettivo 1 sono: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Restano esclusi rispetto al passato l'Abruzzo, già fuoriuscito nel 1996, e il Molise che potrà tuttavia usufruire di un periodo transitorio nell'ambito della programmazione in corso.

**Tabella 1.4 – Articolazione obiettivi e Piano di Sviluppo Rurale - Periodo 2000-2006 (prezzi 1999)**

<b>OBIETTIVO 1</b> (ex obiettivo 1 ed ex obiettivo 6)	Prioritario Finanziamento: <b>135,9 miliardi</b> di € (69,7% fondi strutturali) Delimitazione aree per PIL pro-capite
<b>OBIETTIVO 2</b> (ex obiettivo 2 ed ex obiettivo 5b)	Finanziamento: <b>22,5 miliardi</b> di € (11,5% dei fondi strutturali) Zone in riconversione industriale Zone urbane Zone rurali Zone dipendenti dalla pesca Zone contigue Altre zone rurali Altre zone caratterizzate o minacciate da un livello elevato di disoccupazione
<b>OBIETTIVO 3</b> (ex obiettivo 3 ed ex obiettivo 4)	Finanziamento: <b>24,1 miliardi</b> di € (12,4% dei fondi strutturali) Tutto il territorio degli Stati membri.
<b>PSR</b> (ex obiettivi 5a e 5b e misure integrative)	Finanziamento: <b>30,0 miliardi</b> di € provenienti dalla sezione Garanzia del FEOGA Tutto il territorio degli Stati membri

Fonte: Commissione europea, elaborazioni dell'autore

L'obiettivo 2 "Riconversione economica e sociale" è nuovo e nasce dall'unione dei precedenti obiettivi 2 e 5b, con l'intento di favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali.

L'obiettivo 3 "Sviluppare una strategia delle risorse umane" è frutto della concentrazione dei vecchi obiettivi 3 e 4 e offre un sostegno all'adeguamento e all'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione formazione ed occupazione.

Gli obiettivi 1 e 2 sono a carattere regionale mentre l'obiettivo 3 è a carattere orizzontale.

Il Piano di Sviluppo rurale, a carattere orizzontale, è finanziato dalla sezione Garanzia del FEOGA.

**Tabella 1.5 – Italia: Interventi strutturali - Periodo 2000/2006 - Ripartizione contributi per obiettivo (in milioni di euro, prezzi 1999)**

OBIETTIVO	Costo totale	Contributi comunitari	Contributi nazionali	Contributi privati
Obiettivo 1	50.348,8	21.638,1	19.243,8	9.466,9
Obiettivo 2	10.076,2	2.608,0	3.888,1	3.580,1
Obiettivo 3	8.720,1	3.887,2	4.750,9	82,0
Totale obiettivi	69.154,1	28.133,3	27.882,8	13.129,0
P.S.R.	14.236,6	4.214,9	8.654,3	1.367,4
Iniziative comunitarie	2.174,1	975,8	894,8	303,5
Azioni innovative	44,1	20,1	15,5	8,5
Totale	85.599,9	33.344,1	37.447,4	14.808,4

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, elaborazioni dell'autore

Per quanto riguarda il nuovo obiettivo 2, esso comprende zone rurali e di degrado industriale, le zone contigue, altre zone rurali (caratterizzate dall'invecchiamento della popolazione agricola) e le zone con elevato tasso di disoccupazione.

**Tabella 1.6 – Ripartizione delle risorse comunitarie attribuite all’Obiettivo 2 per Regione - Periodo 2000/2006 (in milioni di euro, prezzi 1999)**

	Popolazione interessata		Risorse attribuite	
	in area Obiettivo 2 (dati ISTAT al 1996)	in area phasing out (dati ISTAT al 1996)	in milioni di euro	%
Abruzzo	616.052	-	185,4	7,1
Emilia Romagna	387.619	131.920	122,7	4,7
Friuli Venezia Giulia	278.683	181.640	96,5	3,7
Lazio	1.102.990	708.671	371,5	14,2
Liguria	500.432	590.997	193,1	7,4
Lombardia	640.291	356.177	200,4	7,7
Marche	351.086	281.802	125,3	4,8
Provincia di Trento	43.188	56.965	16,9	0,6
Provincia di Bolzano	83.424	104.163	32,4	1,2
Piemonte	1.343.402	1.219.627	488,6	18,7
Toscana	832.274	1.058.785	322,5	12,4
Umbria	440.053	253.721	150,5	5,8
Valle d’Aosta	40.373	55.205	16,1	0,6
Veneto	741.915	904.869	286,1	11,0
<b>Totale</b>	<b>7.401.782</b>	<b>5.904.542</b>	<b>2608,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Commissione Europea, elaborazioni dell’autore

Il regolamento 1260/99 può essere definito la “cornice” normativa degli interventi dei vari Fondi: esso stabilisce, infatti, alcuni principi e norme generali validi per tutti gli interventi strutturali.

La prima delle sette sezioni in cui è articolato, stabilisce i principi generali: la definizione dei tre obiettivi prioritari, i requisiti geografici per l’ammissione a tali obiettivi, la definizione dei concetti di complementarità, partenariato e addizionalità (che sono alla base del funzionamento dei fondi fin dalla prima riforma strutturale).

La seconda sezione del regolamento concerne la programmazione: le diverse fasi, la procedura riferita all’ambito geografico di riferimento e al tipo di intervento, le responsabilità della Commissione e degli Stati membri. Le principali novità emergenti rispetto alla fase precedente possono essere così sintetizzate:

- **semplificazione:** è ridotto il numero di programmi e viene prevista la possibilità di abbreviare la fase di definizione o approvazione dei programmi stessi;
- **rafforzamento del principio di decentramento:** viene introdotta una fase di programmazione di dettaglio (complemento di programmazione) affidata prevalentemente alla responsabilità dello Stato membro o della regione, lasciando alla Commissione un ruolo decisionale forte nell’approvazione degli obiettivi e delle linee prioritarie d’intervento;
- **trasparenza della normativa:** i criteri secondo cui redigere i vari documenti di programmazione sono definiti in maniera più chiara.

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

- i tassi di partecipazione dei fondi;
- le norme per gli impegni e per i pagamenti.

Nei tassi di partecipazione (percentuale di cofinanziamento comunitario sul costo totale dell’investimento) si osserva una sostanziale invarianza in caso di inve-

stimenti non generatori di entrate, mentre si fissano dei tassi massimi più bassi in caso di investimenti generatori di entrate e di investimenti nelle imprese. Va notato, tuttavia, che i tassi previsti per le imprese del settore agricolo e agro-industriale sono stabiliti dal regolamento sullo sviluppo rurale (regolamento 1257/99, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni provvedimenti) e sono generalmente più favorevoli di quelli previsti per gli altri settori.

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

Il regolamento 1260/99 finanzia, dunque, i programmi a finalità strutturale e, nello specifico, i POR<sup>31</sup> delle zone obiettivo 1 e i DOCUP<sup>32</sup> delle aree obiettivo 2.

In materia di sviluppo rurale, è il regolamento 1257/99 a disciplinare il sistema di programmazione e di attuazione degli interventi attraverso il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) che opera in sinergia con le politiche regionali. La base giuridica è costituita dal regolamento generale dei Fondi strutturali (1260/99) e da quello concernente il sostegno da parte del FEOGA (1257/99). Quest'ultimo stabilisce gli ambiti di intervento e i vincoli di natura generale per le misure di sviluppo rurale<sup>33</sup>. Per le aree dell'obiettivo 2, gli interventi di sviluppo rurale, potevano essere inseriti nel relativo documento di programmazione. Le Regioni, nel concreto, hanno generalmente preferito una programmazione degli interventi di sviluppo rurale all'interno del PSR.

Nuove regole sono anche introdotte con il regolamento 1257/99: la politica di sviluppo rurale è estesa a tutto il territorio dell'Unione Europea<sup>34</sup> e contempla tutti gli interventi il cui finanziamento, nel passato, era concesso esclusivamente alle zone ricadenti in uno degli obiettivi prioritari. Al principio della concentrazione territoriale degli interventi si è sostituito un principio di sostegno del primario ordinato, a maglie larghe. Il sostegno del FEOGA sezione garanzia per il finanziamento di interventi a carattere strutturale, prima limitato alle misure di accompagnamento alla riforma Mc Sharry del 1992<sup>35</sup>, abbraccia ora tutto l'insieme delle misure strutturali:

1. le ex misure di accompagnamento (misure agroambientali, riforestazione pre-pensionamento)<sup>36</sup>;
2. l'ex obiettivo 5a (investimenti nelle aziende agricole, insediamento dei giovani agricoltori, formazione professionale, miglioramento delle condizioni di commercializzazione, indennità compensativa ecc.);
3. alcune nuove misure.

<sup>31</sup> Programmi Operativi Regionali.

<sup>32</sup> Documenti Unici di Programmazione.

<sup>33</sup> Il regolamento non definisce le aree rurali, ne sottolinea la varietà. Il messaggio che traspare dalla lettura è che i finanziamenti non devono essere mirati solamente al miglioramento del benessere dell'agricoltore e della qualità della sua vita (Cfr. articoli 38 e 39 del Trattato), ma devono favorire la riattivazione di tutto il territorio rurale.

<sup>34</sup> Coinvolge, attualmente, anche le aree fuori obiettivo.

<sup>35</sup> Regolamenti: 2078/92, 2079/92 e 2080/92.

<sup>36</sup> Comprendono le misure a favore della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e tutti quegli interventi capaci di promuovere metodi eco-compatibili. L'intervento certamente più importante è costituito dalle misure agroambientali, a cui si associano gli interventi a tutela dell'ambiente e a favore dell'imboschimento delle superfici agricole.

Per l'agricoltura e lo sviluppo rurale è previsto un duplice sistema di programmazione, diverso a seconda che si tratti di aree obiettivo 1, di aree obiettivo 2 e di aree fuori obiettivo 2.

Nelle regioni obiettivo 1<sup>37</sup>, il PSR contempla solamente gli interventi riconducibili alle ex misure di accompagnamento ed alle misure a favore delle aree svantaggiate. Il finanziamento, anche in questo caso, è a carico del FEOGA sezione garanzia. Per contro, le misure di ammodernamento delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione e commercializzazione e la diversificazione sono contenute nel Programma Operativo Regionale e sono a carico del FEOGA sezione orientamento.

Nelle regioni non delimitate dall'obiettivo 1, il PSR include tutti gli interventi a finalità strutturale e il livello territoriale a cui esso fa riferimento è l'intera superficie regionale. Per quanto concerne l'attività programmatica, le regioni hanno ampia libertà nella determinazione di obiettivi e strategie. L'unico obbligo da rispettare è l'inserimento delle misure agroambientali che devono essere necessariamente contenute in tutti i documenti di programmazione<sup>38</sup>.

Lo scopo prioritario è la definizione di un quadro normativo entro cui applicare il sostegno comunitario allo sviluppo rurale nella sua più ampia accezione. Per questo numerosi e diversi sono gli strumenti che spaziano da quelli più tradizionali e consolidati (miglioramento delle strutture produttive, riconversione della produzione, introduzione di nuove tecnologie, miglioramento della qualità dei prodotti, ecc.) ad altri solo relativamente recenti (diversificazione delle attività, sviluppo un'agricoltura sostenibile e di sistemi di coltivazione a basso impatto ambientale, incentivazione di produzioni non alimentari, promozione del principio delle pari opportunità, ecc.) e che il titolo II del regolamento "Misure di sviluppo rurale" elenca.

Cinque grandi categorie di misure compongono i differenti PSR, nonostante l'eterogeneità degli interventi: l'ammodernamento delle strutture<sup>39</sup>, a finalità ambientale, di sostegno diretto dei redditi<sup>40</sup>, di diversificazione<sup>41</sup>, aziendali ed economiche<sup>42</sup>, a favore di infrastrutture e servizi<sup>43</sup>. I potenziali beneficiari (cfr. articolo 33) non sono solo gli imprenditori agricoli, ma anche altri operatori purché adottino l'approccio allo sviluppo rurale.

Il passaggio dal FEOGA orientamento al FEOGA garanzia ha introdotto un cambiamento rilevante di tipo sostanziale nella gestione dei fondi. La sezione garanzia stabilisce che i finanziamenti, assegnati a ciascuno Stato membro, e di conseguen-

<sup>37</sup> Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna, Molise.

<sup>38</sup> Nel Veneto, la versione originaria del PSR prevede l'attivazione di tutte e 22 le misure contemplate nel Regolamento.

<sup>39</sup> Oltre alle misure relative agli investimenti aziendali. In tale categoria sono compresi tutti gli interventi in grado di influenzare, direttamente o meno, l'efficienza del tessuto produttivo del comparto agricolo e del settore della trasformazione. Si tratta di misure a forte caratterizzazione settoriale e tradizionale, attuate da tempo in tutte le regioni.

<sup>40</sup> Indennità compensative per le aree svantaggiate e per quelle soggette a vincolo ambientale e interventi formativi in campo agricolo e rurale.

<sup>41</sup> Gli interventi mirano a favorire la commercializzazione dei prodotti di qualità, la diversificazione delle attività agricole e delle attività affini e la diffusione 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.

<sup>42</sup> Includono, ad esempio, gli incentivi per l'insediamento dei giovani agricoltori, il prepensionamento, la formazione, ecc.

<sup>43</sup> Annoverano tutti gli interventi volti ad accrescere la dotazione infrastrutturale delle aree rurali, a supporto delle attività produttive (agricole e non) e finalizzate a migliorare la qualità e il tenore di vita delle popolazioni locali. Le misure a favore di infrastrutture e servizi comprendono 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 e, infine, l'ingegneria finanziaria.

za ad ogni Regione, devono essere impiegati entro l'anno di riferimento. Eventuali sotto utilizzazioni si traducono in una perdita netta di risorse che potrebbero essere dirottate ad altri Stati membri (o tra Regioni all'interno di uno stesso Stato membro) con livelli di spesa superiori<sup>44</sup>.

Nella formulazione dei documenti di programmazione, le regioni italiane si sono comportate comprendendo una vasta gamma di interventi, molti dei quali possono contare su risorse finanziarie modeste e per questo difficilmente capaci di raggiungere l'efficacia.

In ogni caso, e in linea generale, le tipologie d'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.

In particolare, gli interventi di ammodernamento concentrano circa il 35% degli stanziamenti, e all'interno di questi gli investimenti aziendali assorbono circa il 16% dei fondi (Cfr. INEA).

**Tabella 1.7 – Risorse destinate ai Piani di Sviluppo Rurale - Periodo 2000-2006 - Ripartizione indicativa per Regione (prezzi 1999)**

Regione	Stanziamento medio annuo	Dotazione indicativa 2000-2006	Quota percentuale sul totale Italia
Milioni di euro			%
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
<b>Veneto</b>	<b>39,2</b>	<b>274,3</b>	<b>6,6</b>
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
<b>Centro-nord</b>	<b>382,5</b>	<b>2.682,0</b>	<b>64,4</b>
Obiettivo 1	211,8	1.482,7	35,6
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>595,0</b>	<b>4.165,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Delibera CIPE 225 del 21 dicembre 1999, elaborazioni dell'autore

Il Piano di Sviluppo Rurale, della regione Veneto per il periodo 2000-2006<sup>45</sup>, assume come obiettivi:

- a) *il miglioramento della competitività e dell'efficienza del sistema agricolo, agroindustriale e forestale* attraverso l'ammodernamento e la razionalizzazione del sistema produttivo e della trasformazione, agendo su tutte le fasi della filiera e promuovendo l'innovazione organizzativa, di prodotto e di processo;

<sup>44</sup> Per quei paesi che non riescono ad utilizzare almeno il 75% della propria dotazione annua, le risorse sono, l'anno successivo, decurtate per un valore pari a un terzo della differenza tra la soglia del 75% e la spesa effettivamente realizzata.

<sup>45</sup> Tale documento è stato approvato dalla Commissione europea il 29 settembre 2000.

- b) *il sostegno integrato del territorio e sviluppo delle comunità rurali* contemplando azioni orizzontali capaci di aumentare la conoscenza e la professionalità degli operatori, adeguando la qualità dei servizi alle imprese agricole e agroalimentari e alla popolazione rurale;
- c) *la multifunzionalità dell'agricoltura e azioni di salvaguardia e tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale* per incrementare il tessuto economico produttivo locale e per frenare i processi di esodo e il conseguente degrado ambientale, per mantenere un adeguato assetto territoriale per lo sviluppo delle economie produttive.

Gli obiettivi specifici corrispondono esattamente agli *assi* in cui si divide il piano.

Il PSR tende, da un lato, a valorizzare le connessioni dell'agricoltura con il territorio rurale e con tutte le realtà economiche e sociali circostanti e, dall'altro, a potenziare i fattori di successo delle produzioni agroalimentari venete nei mercati comunitari ed extracomunitari. A questo scopo la salubrità e la qualità dei prodotti agricoli, i servizi di carattere ambientale e territoriale forniti dall'agricoltura, la tutela delle aree montane, l'agriturismo ed il turismo rurale e le azioni per la forestazione rappresentano da tempo, assieme alle azioni per l'imprenditoria giovanile, elementi centrali della politica regionale. Si integrano, infatti, completamente con le azioni attuate dai regolamenti comunitari sulla riforma dei fondi strutturali e con le misure di accompagnamento approvate nell'ambito della riforma Mc Sharry.

Dal punto di vista finanziario il PSR della regione Veneto assorbe, nell'arco della programmazione 2000-2006, una spesa pubblica pari a 655,95 milioni di euro ripartiti tra i tre assi come segue: l'asse 1, il più importante, assorbe quasi il 42% della spesa pubblica, l'asse 2 poco meno del 19% e l'asse 3 circa il 40%, come è possibile osservare dalla tabella 1.9.

Un elemento di novità apportato dal PSR è la scelta del criterio per concedere i finanziamenti. La regione Veneto considera la redditività dell'azienda agricola requisito per l'ottenimento di aiuti agli investimenti aziendali e per il regime di aiuto al primo insediamento, ottenuto dal confronto tra il *reddito netto aziendale* e i *redditi soglia* fissati per zona territoriale omogenea e per indirizzo produttivo.

La redditività<sup>46</sup> è un parametro chiaramente oggettivo, riferito all'impresa e pertanto richiede la verifica dell'efficienza non rispetto ad un fattore della produzione (com'era il lavoro nel precedente periodo di programmazione), ma rispetto all'organizzazione aziendale dei fattori di produzione.

Nelle varie misure contenute nel PSR non è fatto riferimento a specifici elementi di discriminazione, quali le pari opportunità. Solo la misura 12 A (Servizi di sostituzione nelle aziende agricole), per la natura specifica delle iniziative proposte, può

<sup>46</sup> Nella precedente programmazione (1994-1999) gli aiuti venivano concessi sulla base del reddito di riferimento da lavoro per unità di lavoro, ora la Regione Veneto adotta come soglia per la verifica della redditività il reddito netto aziendale medio, distinto per zone altimetriche (pianura - montagna-collina) e per ordinamento culturale (seminativi, orto-floricoltura, coltivazioni permanenti, erbivori, granivori, pollicoltura, poliallevamento, colture e allevamenti). A ciascun ordinamento e per ciascuna zona altimetrica corrisponde un reddito netto aziendale medio che determina per l'azienda la soglia di accesso per ottenere il finanziamento; dal confronto tra reddito netto aziendale e reddito netto di soglia viene valutata l'ammissibilità della domanda rispetto alla redditività. Se, per esempio, l'azienda ha un reddito inferiore a quello di soglia, il finanziamento non viene erogato poiché non si dimostra una redditività sufficiente.

rivolgersi alle donne che operano in agricoltura in modo da coniugare l'attività lavorativa con gli impegni legati alla famiglia o con i diritti personali irrinunciabili ai fini della qualità della vita. inoltre, del PSR. È previsto, ancora, che l'autorità responsabile della gestione vigili durante il periodo di applicazione affinché non si verifichino eventuali discriminazioni nei confronti dell'imprenditoria femminile.

**Tabella 1.8 - Contributi assegnati ad ogni asse del PSR nella programmazione 2000-2006 (prezzi 1999)**

	SPESA PUBBLICA (milioni di Euro)	SPESA PUBBLICA (%)
ASSE 1	274,36	41,9
ASSE 2	123,13	18,7
ASSE 3	258,46	39,4
TOTALE	655,95	100,0

Fonte: Piano Sviluppo Rurale del Veneto, 2000-2006, Regione Veneto, elaborazioni dell'autore

L'asse 1 del PSR si pone come obiettivo globale il "miglioramento della competitività e dell'efficienza del sistema agricolo, agroindustriale e forestale, mediante l'ammodernamento e la razionalizzazione del sistema", rivolgendosi in tal modo alla tipologia agricola economicamente più importante del territorio regionale, quella destinata a rafforzare la competitività e l'efficienza in modo da rimanere sul mercato in una posizione di rilievo.

Esso contiene alcune misure tradizionali, applicate nei periodi antecedenti di programmazione per continuare e/o portare a termine il processo di sviluppo e di adeguamento già iniziato in precedenza. La politica agraria veneta individua nella specializzazione produttiva e nella modernizzazione i fattori di crescita. Nella passata programmazione la regione, infatti, ha favorito la diffusione di tecnologie destinate alla riduzione dei costi di produzione per affrontare la competizione di mercato. Per questo l'asse incoraggia la riconversione produttiva, l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto per il miglioramento della qualità e per rispondere alla nuova domanda dei consumatori.

L'asse 2 del PSR ha come obiettivo il sostegno integrato del territorio e lo sviluppo delle comunità rurali. Si divide in 3 sottoassi contenenti azioni coerenti con l'obiettivo globale del programma.

Contempla molte misure di tipo tradizionale, ma non mancano le novità soprattutto in materia di forestazione. Non assume come obiettivo il miglioramento della competitività e dell'efficienza, gli interventi dell'asse sono, pertanto, volti a favorire la pluriattività sostenendo le nuove opportunità di sviluppo nei confronti delle aziende meno competitive, con l'applicazione di strategie di adeguamento che si integrano con il territorio. In questo asse trovano spazio le aziende localizzate in aree meno competitive da tutelare, mantenere e conservare. Rientrano nell'asse 2 del PSR anche le aree dell'obiettivo 2 (definite all'articolo 4 del regolamento 1260/99) aventi seri problemi strutturali, la cui riconversione economica e sociale deve essere favorita.

L'asse 3 del PSR ha come obiettivo principale la multifunzionalità dell'agricoltura, la salvaguardia e la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale e si divide in due sottoassi. Gli interventi, spesso consolidati, vedono come prioritarie le zone cosiddette "sensibili" della regione, quali parchi, riserve, ecc.

All'asse è attribuito un finanziamento pari al 27,3% del totale, al cui interno è la misura 6 "Misure agroambientali" a poter contare sulle maggiori disponibilità finanziarie. È orientata alla tutela dell'ambiente attraverso l'uso di tecniche produttive a basso impatto ambientale e la riduzione di input chimici con l'obiettivo di diminuire l'inquinamento ambientale e di conseguenza quello agricolo.

Le iniziative comunitarie, avviate nel 1989 all'interno della Riforma dei Fondi Strutturali, rappresentano ambiti di interesse ritenuti dalla Commissione particolarmente rilevanti. Integrano e affiancano quelle contenute nei Quadri Comunitari di Sostegno e nei Documenti Unici di Programmazione a titolo degli obiettivi prioritari. Si caratterizzano per l'elevato grado di innovazione e sperimentazione delle strategie proposte a livello comunitario per il superamento delle difficoltà. Le scarse risorse destinate consentono il raggiungimento di risultati solo parzialmente economici e gli interventi promossi sono essenzialmente immateriali e complementari ad altri presenti negli altri programmi.

Nell'attuale fase di programmazione, le iniziative comunitarie sono quattro (da 13 nel 1994-1999). Ad essere attivi sono i programmi: Interreg, Urban, Equal e Leader. Ciascuna iniziativa è finanziata da un solo Fondo Strutturale.

**Tabella 1.9 – Iniziative comunitarie- Periodo 2000-2006: obiettivi e risorse comunitarie per l'Italia (in milioni di euro, prezzi 1999)**

Iniziative comunitarie	Obiettivo	1994-1999	2000-2006
Leader +	Sviluppare le aree rurali	327	267
Interreg III	Incrementare lo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario tramite forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale	386	426
Urban	Promuovere lo sviluppo urbano sostenibile tramite la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti	135	108
Equal	Promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo nel mercato del lavoro, tramite forme di cooperazione transnazionale		371
<b>Totale</b>		<b>848</b>	<b>1.172</b>

Fonte: Commissione Europea, elaborazioni dell'autore

Tra la seconda e la terza fase di programmazione dei fondi strutturali, in realtà, le risorse complessive destinate alle iniziative comunitarie si sono drasticamente ridotte passando in Italia dai 4.402,6 milioni di euro del periodo 1994/99 ai 2.210,1 milioni di euro (-49,8%) in termini di costi totali.

La valorizzazione delle risorse specifiche delle zone rurali, nell'ambito di un'azione integrata con il contesto locale, rappresenta, secondo la Commissione, il passaggio obbligato per la creazione e/o protezione di prodotti e/o servizi competitivi e duraturi. L'iniziativa comunitaria Leader<sup>47</sup> attraverso un approccio dal basso (bottom up) attiva gli attori locali (pubblici e privati) che, considerando le esigenze del territorio, individuano le strategie di sviluppo.

<sup>47</sup> *Liaisons Entre Action de Development de l'Economie Rurale.*

**Tabella 1.10 – Iniziativa comunitaria Leader+ - Periodo 2000/2006**  
**Ripartizione contributi per regione (prezzi 1999)**

	Costo totale	Risorse comunitarie	
	milioni di €	milioni di €	%
Abruzzo	69,02	17,67	6,34
Basilicata	30,276	17,03	6,11
Bolzano	22,84	7,75	2,78
Calabria	42,47	21,23	7,62
Campania	34,839	23,63	8,48
Emilia R.	28,676	9,78	3,51
Friuli V.G.	16,1	5,65	2,03
Lazio	51,499	13,55	4,86
Liguria	18,629	5,3	1,90
Lombardia	24,067	7,22	2,59
Marche	20,275	7,85	2,82
Molise	17,746	8,24	2,96
Piemonte	36,892	11,32	4,06
Puglia	45,8	25,76	9,24
Sardegna	52,571	26,89	9,65
Sicilia	65,133	29,31	10,52
Toscana	60,111	13,34	4,79
Trento	19,313	3,691	1,32
Umbria	20,958	7,57	2,72
Valle d'Aosta	5,502	2,14	0,77
<b>Veneto</b>	<b>40,533</b>	<b>13,74</b>	<b>4,93</b>
<b>Totale</b>	<b>723,25</b>	<b>278,661</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, elaborazioni dell'autore

L'iniziativa Interreg è volta ad evitare che l'esistenza di frontiere nazionali impedisca lo sviluppo equilibrato e l'integrazione territoriale delle regioni comunitarie. La nuova edizione include la cooperazione transfrontaliera, la transnazionale e l'interregionale. Sono, infatti, tre i settori di intervento: il settore A, cooperazione transfrontaliera, che mira alla cooperazione di uno sviluppo integrato tra regioni di frontiera; il settore B, cooperazione transnazionale, finalizzato all'integrazione territoriale armoniosa dell'Unione Europea; il settore C, cooperazione interregionale, che si propone di migliorare le tecniche e le politiche per lo sviluppo economico interregionale.

**Tabella 1.11 – Iniziativa comunitaria Interreg III – Periodo 2000/2006**  
**Ripartizione contributi per intervento in Italia (prezzi 1999)**

Intervento	Spesa pubblica	Risorse comunitarie totali	
	Milioni di €	Milioni di €	%
Interreg III A It. Austria	70,42	33,63	8,03
Interreg III A It. Slovenia	117,99	43,20	10,30
Interreg III A It. Adriatico	101,02	50,51	12,06
Interreg III B Cadses	237,49	128,72	30,73
Interreg III B Med. Occidentale	194,34	103,82	24,79
Interreg III B Sp. Alpino	119,45	59,72	14,09
<b>Totale</b>	<b>840,71</b>	<b>418,78</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, elaborazioni dell'autore

### 1.3 Il futuro delle politiche strutturali e di sviluppo rurale

L'ampiezza delle riforme in materia di politica agraria, rurale e regionale, che stanno per essere approvate, non ha precedenti nella storia delle politiche comunitarie. La necessità di apportare un radicale riassetto di tutte queste componenti è nata dall'agire di più fattori tra i quali spicca l'allargamento a 25 paesi. Il riassunto delle proposte non ha la pretesa di voler essere esaustivo, tenuto conto della complessità degli interessi coinvolti e delle problematiche che vi afferiscono.

Il Consiglio europeo riunito a Berlino nel 1999 in materia di politica agricola comune decide, tra l'altro, di approvare le linee strategiche individuate da Agenda 2000 e di continuare la strada tracciata dal processo di riforma avviato nel 1992, ampliando gli obiettivi alla multifunzionalità, sostenibilità, competitività<sup>48</sup>. Contemporaneamente incarica la Commissione di elaborare entro il 2002 una revisione di medio termine<sup>49</sup>, presentata a luglio del 2002. La proposta si articola in cinque parti che considerano nell'ordine: le misure di mercato<sup>50</sup>, il disaccoppiamento degli aiuti diretti, la cross-compliance e l'audit aziendale, la modulazione dinamica e il rafforzamento dello sviluppo rurale.

Il disaccoppiamento degli aiuti diretti riprende il processo di revisione iniziato con la riforma Mc Sharry e prevede il trasferimento degli aiuti dal prodotto al produttore, condizionandoli all'osservanza di una serie di requisiti obbligatori in materia di ambiente, sicurezza alimentare, sicurezza del lavoro, salute e benessere degli animali (cross-compliance<sup>51</sup>).

L'audit aziendale è mirato al controllo dei flussi energetici e dei processi produttivi. Il set-aside ambientale è decennale e non a rotazione ed è coercitivo nel caso di beneficiari di aiuti disaccoppiati<sup>52</sup>.

Il punto centrale della proposta è rappresentato dalla modulazione dinamica che mira alla diminuzione della spesa destinata ai mercati attraverso la riduzione dei pagamenti diretti (accoppiati e non). Il risparmio sarà destinato a rafforzare lo sviluppo rurale, potenziando gli interventi ora contemplati e ampliando il raggio di azione alle misure di accompagnamento con l'inserimento di tre nuovi temi: la qualità alimentare, il rispetto delle norme in materia di cross-compliance e di audit aziendale, la salute e il benessere degli animali che superano i requisiti stabiliti dalla cross-compliance.

In materia di politica regionale, la proposta di regolamento della Commissione europea per la definizione dell'architettura dei fondi europei per il periodo 2007-2013 si ispira a tre priorità strategiche alle quali corrisponde un numero uguale di obiettivi, i cui finanziamenti si sommano alle risorse destinate allo sviluppo rurale.

<sup>48</sup> Le azioni dovevano prevedere: la riduzione dei prezzi istituzionali, il tenore di vita equo per le comunità agricole, la promozione della qualità, una strategia integrata di sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC), la gestione decentralizzata e la semplificazione della normativa e lo snellimento delle procedure di selezione.

<sup>49</sup> Mid-term review (MTR).

<sup>50</sup> Contengono alcune proposte di modifica ad alcune OCM.

<sup>51</sup> La Regione Veneto con DGR 25 febbraio 2005, n. 571, recepisce il regolamento (CE) n. 1782/2003 e il Decreto Ministeriale del 13 dicembre 2004, n. 5406/ST in materia di condizionalità. Riporta due allegati che contengono, il primo i criteri di gestione obbligatori applicabili a decorrere dal 1 gennaio 2005, il secondo le norme per il mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, sempre a decorrere dal 1 gennaio 2005.

<sup>52</sup> Rispetto al passato, tale superficie non potrà essere destinata alle colture energetiche. L'obiettivo della riduzione delle emissioni di biossido di carbonio viene perseguito attraverso l'attivazione del carbo credit (credito energetico) e l'obbligatorietà al ricorso dei biocarburanti.

L'obiettivo 1 (*convergenza*) sarà finalizzato alla convergenza e competitività delle aree meno favorite, individuate come quelle regioni in cui il PIL sarà inferiore al 75% della media comunitaria<sup>53</sup>. Aiuti decrescenti sono previsti per le aree escluse per ragioni statistiche (*phasing out* statistico<sup>54</sup>). Le priorità tematiche sono riassumibili in: innovazione ed economia della conoscenza, accessibilità e servizi di interesse economico, ambiente e prevenzione del rischio, rafforzamento della capacità gestionale dei fondi da parte della pubblica amministrazione regionale e nazionale.

L'obiettivo 2 (*competitività e occupazione*) sarà finalizzato al miglioramento della competitività regionale e occupazionale. Raggrupperà i precedenti obiettivi 2 e 3. Le novità di rilievo paiono essere: la scomparsa della zonizzazione<sup>55</sup> e il passaggio a livello centrale delle iniziative in materia di occupazione. Le priorità tematiche proposte sono differenziate a seconda del livello di programmazione. Nel caso di programmi regionali è la soluzione dei problemi delle aree urbane e rurali causati dalla ristrutturazione economica, in quelli nazionali l'istruzione, l'occupazione, l'adattabilità ai sistemi sociali di supporto, il capitale umano e l'offerta di lavoro, l'adattamento della Pubblica Amministrazione al cambiamento.

L'obiettivo 3 (*cooperazione territoriale*), riprendendo e rafforzando l'attuale programma di iniziativa comunitaria Interreg, sarà dedicato alla cooperazione territoriale delle zone di confine interno ed esterno, terrestre e marittimo.

I programmi di iniziativa comunitaria Urban e Leader saranno inglobati in altri programmi. Il primo nei documenti dei tre obiettivi, il secondo in quello che unificherà, nell'ambito della PAC, tutti gli strumenti finanziari relativi a pesca e agricoltura.

È una sorta di ri nazionalizzazione dei fondi comunitari.

La Commissione europea ha pubblicato il 17 luglio 2004 la *Proposta di Regolamento del Consiglio sul supporto per lo sviluppo rurale per il prossimo periodo di programmazione (2007-2013)* che riassume il quadro giuridico di riferimento per l'attuazione delle politiche comunitarie di sviluppo rurale. Le principali novità da essa introdotte sono:

- approccio strategico dei programmi;
- istituzione di un fondo unico per il finanziamento dello sviluppo rurale (FEASR);
- tre assi prioritari d'intervento, ciascuno con una dotazione minima di risorse;
- maggiore libertà di attuazione: piano finanziario per asse;
- inclusione di un asse Leader all'interno del nuovo programma di sviluppo rurale;
- maggiore attenzione alla consultazione (approccio bottom-up);
- ridefinizione delle zone svantaggiate.

La proposta di regolamento non indica parametri per delimitare e /o individuare i territori rurali<sup>56</sup>. Si limita a descriverli prendendo in esame gli aspetti economici, sociali e ambientali, in un'ottica di sostenibilità. Sono aree rurali, per la proposta, quelle

<sup>53</sup> Media a 25 Stati membri.

<sup>54</sup> Sono tali le regioni in cui il PIL sia al di sopra del 75% della media UE-25, ma al di sotto del 75% della media UE-15 (per l'Italia la Basilicata).

<sup>55</sup> Gli interventi saranno caratterizzati da un denominatore comune tematico e non geografico.

<sup>56</sup> La relazione, che accompagna la proposta (punto 2), riporta alcuni dati: metà della popolazione vive in zone rurali che occupano il 90% del territorio. L'agricoltura e la silvicoltura rimangono forme prevalenti di utilizzazione del suolo.

caratterizzate da: un reddito nettamente inferiore alla media, una popolazione attiva in via di invecchiamento e una preponderanza del settore primario (economici). La disoccupazione è più elevata, alcuni fattori quali la scarsa densità demografica e lo spopolamento possono acuire il rischio di problemi come la mancanza di servizi essenziali, l'esclusione sociale e la scelta più ristretta di sbocchi occupazionali (sociali). Nelle aree rurali si deve raggiungere, infine, un delicato equilibrio che consenta alle attività agricole e forestali di contribuire positivamente alla salvaguardia dello spazio naturale e dell'ambiente in generale (ambientali).

## 1.4 Il finanziamento della politica regionale

L'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi nazionali, competenza legislativa in materia di pesca nelle acque interne, agricoltura e foreste. Il trasferimento però è basato sul principio di mantenere a livello centrale il maggior numero di competenze

L'inizio dei trasferimenti ordinari alle regioni, che si caratterizzano per un alto grado di vincoli di destinazione, avviene con la legge 281/70 (*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario*)<sup>57</sup>. I primi passi verso il federalismo fiscale si notano con la costituzione nel 1988 della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni, composta dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per azioni di informazione, consultazione e raccordo Stato e regioni.

Per quanto concerne le erogazioni, la legge 752/86 (*Legge pluriennale per gli interventi in agricoltura*) destina alle regioni le seguenti risorse:

- finanziamenti per i piani di sviluppo regionale e attuazione del piano forestale nazionale;
- trasferimenti per azioni cofinanziate dal Ministero dell'agricoltura e dalle regioni;
- trasferimenti per l'applicazione del regolamento 797/85 e altri regolamenti strutturali europei<sup>58</sup>.

È il CIPE che ripartisce le risorse tra le regioni, su proposta del Ministero dell'agricoltura, assegnando alle regioni del Mezzogiorno una quota non inferiore al 60%<sup>59</sup>.

La legge 14 giugno 1990 n. 158 (*Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni*) definisce le modalità di finanziamento delle regioni prevedendo i seguenti strumenti:

<sup>57</sup> Con questa legge si costituisce il fondo di finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

<sup>58</sup> La legge prevede l'erogazione delle risorse, a destinazione vincolata, necessarie a cofinanziare i regolamenti comunitari.

<sup>59</sup> La legge 38/90 introduce una nuova modalità di riparto in quanto esclude dalle erogazioni le regioni a statuto speciale per i finanziamenti che riguardano i piani regionali di sviluppo agricoli e la forestazione e il precedente riparto cessa di essere applicato. Sempre nel 1990 inizia ad operare il Fondo di rotazione la cui composizione deriva da:

- risorse di origine comunitaria;
- determinazioni annuali stabilite dalle leggi finanziarie previste in piani di settore;
- quote determinate dalla legge di approvazione del bilancio e originate da bilancio del Ministero del tesoro;
- somme residue del fondo.

- tributi propri e quota degli erariali che confluiscono in un fondo comune aperto presso il Ministero del Tesoro da destinare alla copertura delle spese relative a compiti ritenuti normali;
- assegnazioni a carico del Ministero del Bilancio per alimentare il fondo dedicato al finanziamento dei programmi regionali di sviluppo;
- eventuali contributi speciali assegnati per finalità precise;
- ricorso all'indebitamento nei limiti delle disposizioni di legge.

Ad alimentare le risorse a disposizione delle regioni vanno anche considerati i finanziamenti disponibili dai regolamenti comunitari del fondo di rotazione, del fondo di solidarietà nazionale e del fondo di investimento e occupazionale. A partire dal 1991 (per le modifiche apportate dalla legge 158/90) il fondo è costituito da una quota fissa che le regioni sono libere di impegnare in qualsiasi settore, e una quota variabile determinata dalla Finanziaria dove confluiscono i finanziamenti delle leggi di settore.

Le innovazioni più rilevanti avvengono tuttavia con l'emanazione della legge 549 del 28 dicembre 1995 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) che elimina i trasferimenti di gran parte delle risorse a favore delle regioni a statuto ordinario del fondo comune e del fondo per i programmi regionali di sviluppo. In cambio le regioni ricevono risorse che non hanno il vincolo della destinazione<sup>60</sup>. Tali finanziamenti si rivelano ben presto insufficienti e, a partire dal 1997, si istituisce un fondo perequativo che riconosce alle regioni la differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 e i potenziali introiti ottenibili con il vecchio sistema.

Con l'introduzione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), avvenuta nel 1997, il processo verso il federalismo continua il suo percorso. Il gettito però si differenzia tra le differenti regioni e dal 1999 il fondo di compensazione interregionale distribuisce le eccedenze finanziarie delle regioni a statuto ordinario tra quelle che presentano difficoltà. Il fondo di compensazione contemporaneamente cessa di essere attivo.

A decentrare realmente le funzioni interviene la legge 59/97 Bassanini (*delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*) che mira ad ottenere:

- il decentramento delle funzioni dello stato alle autonomie locali;
- la ridefinizione delle strutture centrali dello Stato in connessione al passaggio delle funzioni da quest'ultimo alle regioni;
- la delegificazione, la semplificazione e la ricerca di sistemi di misurazione dell'attività amministrativa;
- altre misure di accompagnamento alla riforma.

Per il settore primario, è anche da ricordare il D.Lgs. 143 del 1997<sup>61</sup> che istituisce il MIPA<sup>62</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, le autonomie locali diventano parte dello Stato. Il numero di materie di competenza delle regioni si allarga a

<sup>60</sup> Calcolate sulla quota di accisa sulla benzina venduta sul territorio.

<sup>61</sup> Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale.

<sup>62</sup> Ad accentuare il decentramento è anche la soppressione dell'AIMA e l'istituzione dell'AGEA, avvenuta 1999.

tutte quelle che non sono di esclusiva competenza legislativa nazionale<sup>63</sup>. Nel caso del settore primario, si pongono tuttavia alcuni conflitti: l'agricoltura è di pertinenza esclusivamente regionale. Altre materie, ad essa collegate, come la protezione dell'ambiente e degli alimenti, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, rimangono esclusivamente statali.

Le regioni, inoltre, possono, rispetto all'agricoltura, regolare il loro rapporto con l'Ue e concludere accordi internazionali sulle materie di loro competenza, anche al fine di stimolare la competizione tra le regioni stesse, alle quali la nuova Costituzione attribuisce tributi propri e quote di tributi erariali. L'obbligo di assegnare risorse aggiuntive e di individuare opportuni interventi al fine di ridurre gli squilibri permanenti a carico dello Stato. I comuni, le province e le città metropolitane, infine, possono partecipare alle risorse assegnate alle regioni.

Alla crescita delle funzioni, considerando il periodo 1995-2000, corrisponde un sostanziale incremento<sup>64</sup> del valore nominale, non proporzionale alle nuove competenze attribuite.

Quanto alle destinazioni della spesa pubblica in regione, prendendo a riferimento l'anno 2000, si rileva che le risorse sono orientate per quasi il 60% al sostegno agli investimenti aziendali<sup>65</sup> e alla gestione<sup>66</sup>. A questa componente (escludendo la voce altro) segue, con il 13% circa, l'assistenza tecnica e i servizi.

**Tabella 1.12 – Finanziamenti all'agricoltura per destinazione economico-funzionale nell'anno 2000 (milioni di euro)**

	Assistenza tecnica e servizi	Aiuti agli investimenti e alla gestione	Infrastrutture	Attività forestale	Altro	Totale
<b>Veneto</b>	<b>33</b>	<b>144</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>40</b>	<b>244</b>
Nord est	93	391	122	47	98	751
Nord ovest	113	262	67	67	111	620
Nord	206	653	189	114	209	1.371
<b>Italia</b>	<b>373</b>	<b>1.394</b>	<b>523</b>	<b>776</b>	<b>819</b>	<b>3.885</b>

Fonte: INEA, Banca dati della spesa agricola regionale, elaborazioni dell'autore

**Tabella 1.13 – Finanziamenti all'agricoltura per destinazione economico-funzionale nell'anno 2000 (in percentuale)**

In %	Assistenza tecnica e servizi	Aiuti agli investimenti e alla gestione	Infrastrutture	Attività forestale	Altro	Totale
<b>Veneto</b>	<b>13,5</b>	<b>59,0</b>	<b>9,0</b>	<b>2,0</b>	<b>16,4</b>	<b>100,0</b>
Nord est	12,4	52,1	16,2	6,3	13,0	100,0
Nord ovest	18,2	42,3	10,8	10,8	17,9	100,0
Nord	15,0	47,6	13,8	8,3	15,2	100,0
<b>Italia</b>	<b>9,6</b>	<b>35,9</b>	<b>13,5</b>	<b>20,0</b>	<b>21,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INEA, Banca dati della spesa agricola regionale, elaborazioni dell'autore

<sup>63</sup> Restano escluse dalla competenza regionale:

– in forma esclusiva la politica estera, i rapporti internazionali dello Stato, i rapporti istituzionali con l'UE, la tutela della concorrenza, il sistema tributario, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, l'ordine pubblico e la sicurezza, la previdenza sociale, le dogane, la protezione dei confini nazionali e la profilassi internazionale, il coordinamento informativo e statistico e informatico dei dati dall'amministrazione statale, regionale e locale, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali;

– in forma concorrente: i rapporti internazionali e con l'Ue, il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza sul lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno dell'innovazione per i settori produttivi, la tutela della salute, l'alimentazione, la protezione civile, il governo del territorio (bonifica e grandi reti infrastrutturali ambientali), la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (gastronomia), gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

<sup>64</sup> Fonte INEA, Banca dati della spesa agricola regionale.

<sup>65</sup> Hanno la finalità di sovvenzionare l'acquisto di infrastrutture aziendali e di fattori il cui utilizzo produce effetti positivi nel medio-lungo periodo.

<sup>66</sup> Tale spesa sostiene la gestione delle imprese agricole realizzando obiettivi di breve periodo.

Tale ripartizione pare caratterizzare le regioni del Nord-est che mediamente destinano importi elevati agli investimenti aziendali, dimostrando un particolare interesse al rafforzamento delle strutture delle imprese. Valori modesti, per contro, sono riservati all'attività forestale, anche se i dati INEA disponibili non chiariscono le modalità di imputazione alle differenti destinazioni.

**Tabella 1.14 – Indici della spesa agricola regionale per numero aziende, ST e SAU in euro (2000)**

	Spesa	Spesa / numero aziende	Spesa / ST in ettari	Spesa / SAU in ettari
Veneto	244.000.000	1.276,9	202,6	286,1
Nord est	751.000.000	1.900,8	180,2	286,6
Nord	1.371.000.000	2.139,8	183,3	282,2
Italia	3.885.000.000	1.498,2	198,1	294,0

Fonte: INEA, Banca dati della spesa agricola regionale, ISTAT, elaborazioni dell'autore

**Tabella 1.15 – Indici della spesa agricola regionale per forza lavoro in euro (2000)**

	Spesa	Spesa / forza lavoro femm.	Spesa / forza lavoro masch.	Spesa / forza lavoro totale
Veneto	244.000.000	1.267,6	1.400,9	665,5
Nord est	751.000.000	1.923,8	2.010,9	983,2
Nord	1.371.000.000	2.261,8	2.244,5	1.126,6
Italia	3.885.000.000	1.582,6	1.706,1	821,0

Fonte: INEA, Banca dati della spesa agricola regionale, ISTAT, elaborazioni dell'autore

Per meglio focalizzare gli orientamenti regionali si sono calcolati alcuni indicatori ottenuti rapportando la spesa regionale alla numerosità delle aziende, all'estensione della superficie e alla quantità di forza lavoro.

La spesa regionale rapportata al numero delle aziende è sempre inferiore a quella osservata nelle altre aggregazioni territoriali di livello superiore. Non così nel caso della superficie totale il cui importo unitario risulta sempre superiore alle altre aree geografiche. Variazioni di poco conto si rilevano nel caso della SAU.

Il Veneto, nella concessione dei finanziamenti, non sembra favorire la forza lavoro che si attesta su livelli inferiori alla media nazionale. Una performance peggiore caratterizza il lavoro femminile rispetto a quello maschile che risulta sempre più elevato.

Dai dati pare dunque emergere una politica agraria regionale attenta al coinvolgimento degli imprenditori e alla promozione degli investimenti. Minore interesse, per contro, pare intravedersi nelle infrastrutture e nell'attività forestale che insieme raccolgono appena l'11% della spesa regionale. Inferiore, alle altre realtà territoriali considerate, è anche il beneficio pubblico a favore della forza lavoro che può trovare spiegazione nella situazione di quasi piena occupazione della nostra regione.