

13 LE POLITICHE STRUTTURALI E AMBIENTALI PER LE AREE RURALI

Luca Cesaro (Istituto Nazionale di Economia Agraria)

Andrea Povellato (Istituto Nazionale di Economia Agraria)

13.1 Introduzione

Nell'ultimo decennio si sta assistendo nei paesi ad economia avanzata ad un graduale cambiamento degli indirizzi di politica economica per il settore agricolo. Le politiche di sostegno dei prezzi e di aiuto diretto al reddito, che hanno monopolizzato gran parte degli interventi pubblici dagli anni trenta in poi, sembrano aver perso parte delle motivazioni che le sostenevano. La creazione di squilibri nei mercati agricoli - continuamente corretti con costose misure di stabilizzazione e riequilibrio -, una distorta distribuzione del reddito e un debole adattamento strutturale del settore agricolo sono il risultato di politiche agricole che soltanto parzialmente hanno raggiunto gli obiettivi prefissati. Infatti la garanzia di un reddito stabile nel tempo e soprattutto il raggiungimento di redditi comparabili con quelli degli altri settori produttivi appaiono ancora traguardi da raggiungere. Al contrario il costo di tali politiche è divenuto insostenibile, se non in termini economici almeno in termini di consenso sociale. Al riguardo le tematiche legate alla salute del consumatore e alla difesa dell'ambiente vedono molto spesso l'agricoltura seduta sul banco degli imputati. Sono in molti a ritenere che le politiche fin qui adottate abbiano incentivato sostanzialmente un uso distorto delle risorse naturali e ora siano di ostacolo alle azioni di salvaguardia che dovranno essere intraprese nel prossimo futuro.

La presa di coscienza delle nuove problematiche emergenti ha gradualmente enfatizzato il ruolo delle altre politiche a favore del settore agricolo. La politica delle strutture, la politica per lo sviluppo rurale e la politica agroambientale stanno assumendo un'importanza sempre più forte in termini di flusso di risorse finanziarie e di consenso politico. Il contesto nel quale sempre più spesso vengono attuati gli interventi pubblici non è più quello del settore agricolo, visto come ambito produttivo all'interno del quale si crea nuova ricchezza per la collettività, ma quello allargato del mondo rurale dove accanto alle tradizionali attività agricole convivono le nuove attività industriali e del settore terziario e dove le problematiche demografiche-migratorie si confrontano con le emergenti tematiche ambientali.

Essenzialmente due fattori hanno contribuito a spostare l'attenzione dell'operatore pubblico dal settore agricolo al mondo rurale:

- il riconoscimento della diversità territoriale in termini di disponibilità di risorse e la necessità di garantire un adeguato sviluppo economico a tutte le parti del territorio nazionale;
- il graduale declino dell'importanza dell'agricoltura come attività economica.

Con particolare riferimento a quanto è accaduto nella Comunità Europea si può dire che le politiche a favore del mondo rurale si sono gradualmente modificate nel corso del tempo. Merlo e Mamente (1992) distinguono tre fasi caratterizzate da una diversa considerazione della problematica. Nella prima fase corrispondente pressappoco agli anni sessanta e settanta lo sviluppo rurale era sinonimo essenzialmente di sviluppo agricolo e le interconnessioni con gli altri settori erano costituite dal ruolo di 'social buffer' a seconda dell'andamento ciclico dell'economia generale. A partire dalla fine degli anni settanta emergono le problematiche regionali e la necessità di un riequilibrio basato su una ristrutturazione dei sistemi economici regionali più deboli. Vengono quindi predisposti specifici interventi a favore di uno sviluppo integrato. Ne sono esempi significativi nei primi anni ottanta i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) e a partire dalla seconda metà degli anni ottanta i nuovi programmi del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS). Negli ultimi anni, infine, larga enfasi si sta ponendo sulla funzione ambientale delle aree rurali e sulle esternalità positive - ma anche negative - connesse con l'attività agricola e forestale.

L'obiettivo prioritario delle politiche per lo sviluppo rurale è quello di incentivare la mobilità intersettoriale delle risorse, favorendo quindi non soltanto il settore agricolo ma anche gli altri settori produttivi presenti nelle aree rurali (Tarditi, 1991). I vantaggi per il settore agricolo sono legati alla riduzione degli occupati, che potrebbero trovare migliori remunerazioni in altri settori, e all'aumento della terra disponibile per addetto. L'aumento delle dimensioni medie delle imprese potrebbe avere positivi riflessi sulla produttività del lavoro in agricoltura e consentirebbe di raggiungere una maggior comparabilità del reddito agricolo con quello degli altri settori.

Dal punto di vista collettivo vi sarebbe un risparmio netto di trasferimenti per sostenere il reddito degli occupati in agricoltura e un vantaggio dovuto alla possibilità di rivitalizzare le aree rurali sotto il profilo economico e sociale. Ovviamente il processo di riconversione porrebbe alcune questioni legate all'efficienza degli interventi e all'equità dei risultati raggiunti. Il tema dell'efficienza ha dei risvolti piuttosto importanti perché questo tipo di aiuti richiede un monitoraggio continuo per assicurarsi che i flussi finanziari vengano impiegati nel modo migliore. Con le politiche per lo sviluppo rurale le risorse finanziarie sarebbero destinate a favorire la crescita di un tessuto industriale e dei servizi, ad incrementare la professionalità degli addetti agricoli, ad incentivare la ristrutturazione del settore agricolo e a promuovere altre azioni a carattere infrastrutturale. Questo tipo di interventi può

dare risultati positivi soltanto se esiste una adeguata struttura istituzionale a supporto delle azioni da intraprendere, una pianificazione degli interventi e una rete di monitoraggio in grado di valutare i cambiamenti che avvengono nel sistema socio-economico. Non va dimenticato, inoltre, che la forte discrezionalità nella ripartizione delle risorse finanziarie può essere vista con favore da parte dell'operatore pubblico alla ricerca di voti e consenso politico.

Per quanto riguarda la questione dell'equità l'assistenza diretta alle aziende, tramite sostegno dei prezzi, consente di coprire in modo relativamente omogeneo tutte le tipologie aziendali. E' vero che si creano asimmetrie sull'entità degli aiuti ricevuti da particolari aziende - poche grandi aziende ricevono la maggior parte degli aiuti - ma si garantisce anche la sopravvivenza delle piccole aziende, ovviamente se il sostegno è adeguato. In definitiva con le politiche per lo sviluppo rurale non viene più garantita la sopravvivenza delle aziende più deboli e quella sorta di assicurazione rappresentata dal sostegno dei prezzi viene sostituita da una rete di protezione sociale (prepensionamento, servizi di avviamento al lavoro, ecc.). Questo cambiamento può avere effetti negativi in determinati contesti territoriali, soprattutto se non si riesce a promuovere uno sviluppo economico extragricolo adeguato.

13.2 Le politiche regionali negli anni novanta

Il rilancio degli aiuti agli investimenti per le strutture e infrastrutture al servizio del settore agricolo si inserisce in una serie di interventi che sono già in corso nella regione Veneto. La tabella 13.1 evidenzia la portata di questi interventi in termini di contributi pubblici destinati al settore agricolo. Gli interventi basati sui nuovi regolamenti approvati nella prima metà degli anni novanta hanno esplicitato il loro effetto soprattutto a partire dal 1997, superando la soglia dei 100 miliardi erogati ogni anno¹. Le politiche strutturali più "tradizionali" basate su interventi di aiuto agli investimenti in azienda e di incentivi alla continuazione dell'attività agricola aziendale rappresentano l'ammontare di spesa più consistente: 259 miliardi in 6 anni con una crescita molto marcata nell'ultimo periodo. Da notare che negli ultimi tempi si è intensificata la spesa in alcuni settori di intervento, come l'Obiettivo 5b (oggi obiettivo 2) e i piani operativi per la commercializzazione dei prodotti agricoli, che dopo un avvio piuttosto lento stanno aumentando notevolmente la capacità di spesa. Infine va osservato che gli interventi per le misure agroambientali hanno acquistato una posizione di assoluto rilievo.

¹ Va, peraltro, ricordato che tra il 1994 e il 1995 erano attivi regolamenti precedenti (ad esempio i fondi strutturali del primo ciclo), la cui spesa non è stata riportata nella tabella 13.1.

Tab. 13.1 - Quadro finanziario delle politiche strutturali e ambientali nel Veneto fino al 1999 (miliardi di lire)

Tipo di intervento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totale 1994-99	
							mld lire	%
Obiettivo 5b	0,1	3,2	25,6	47,7	40,9	34,6	152,1	22,3
Leader II	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,8	0,4
Obiettivo 5a (strutture, reg. 950/97)	11,8	12,3	33,8	34,4	57,3	109,8	259,3	38,1
Obiettivo 5a (commercializzazione, reg. 951/97)	-	-	-	12,0	17,0	11,0	40,0	5,9
Misure agroambientali (reg. 2078/92)	6,9	18,6	28,2	41,6	55,1	55,8	206,2	30,3
Prepensionamento (reg. 2079/92)	-	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,6	0,2
Misure per la forestazione (reg. 2080/92)	4,4	2,8	3,6	6,4	1,3	1,1	19,5	2,9
TOTALE	23,2	36,9	91,2	142,1	171,5	212,2	681,5	100,0

Nota: i dati sui pagamenti erogati ai sensi del reg. CE 951/97 non sono disponibili per gli anni precedenti a quello di emanazione perché effettuati nel quadro del reg. CEE 866/90.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

13.2.1 Obiettivo 5b e Leader II

Il Documento Unico di Programmazione (DOCUP) del Veneto è stato reso operativo, dopo l'approvazione da parte della Commissione, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 5823 del 6 dicembre 1994. Le misure a finanziamento FEAOG rappresentano circa il 45% del totale cofinanziato dall'UE. Come si può osservare in tabella 13.2² l'attuazione del DOCUP presenta, in termini di impegni di spesa, un ottimo livello di avanzamento, tutto il programmato è infatti stato impegnato al 31/12/99. Comunque i pagamenti manifestano ancora qualche ritardo, un problema abbastanza comune nelle regioni dell'obiettivo 5b, che peraltro è giustificato dalla modalità con cui gli stessi vengono erogati. Attualmente (dati al 31 marzo 2000) è stato pagato circa il 60% di quanto impegnato.

I pagamenti hanno subito nell'ultimo anno un notevole avanzamento, dato che a partire dal 1997 i tempi di realizzazione dei progetti sono stati dimezzati. I ritardi ancora esistenti sono dovuti al fatto che alcuni progetti delle filiere zootecnica e forestale e delle azioni di diversificazione e di miglioramento dell'habitat rurale, sono stati approvati solo alla fine del 1998 e durante il 1999, per cui i relativi investimenti non sono ancora stati ammessi al finanziamento. Tra queste misure prevalgono, inoltre, gli investimenti di tipo strutturale ed infrastrutturale, più lunghi da realizzare rispetto a quelli dotazionali o immateriali³. Tra le problematiche principali emerse nell'applicazione del DOCUP va ricordata la notevole "mortalità" di progetti, che riguarda tutte le misure del sottoprogramma agricolo.

² Il piano finanziario riportato nella tabella non tiene conto dei fondi resi disponibili a fronte del reintegro delle risorse versate come contributo di solidarietà per le zone terremotate di Umbria e Marche, che sono stati impegnati a favore di progetti non finanziabili con i fondi del piano finanziario.

³ Va aggiunto che nell'ultimo bimestre del 1999 la Regione ha provveduto all'adattamento del sistema informatico della ragioneria all'anno 2000, per questo motivo alcuni progetti sono stati posti in liquidazione solo nei primi mesi del 2000.

In sostanza la fase di impegno si può dire conclusa e per quanto riguarda i pagamenti si può prevedere, in base alle scadenze di realizzazione dei progetti presentati negli anni dal 1997 al 1999, che entro il 31 dicembre 2001 sarà pagato l'85% circa di quanto impegnato. Gli effetti sul sistema agroalimentare di questi interventi non sono facili da stimare e per esplicitarsi pienamente richiedono, in alcuni casi, un certo periodo di tempo. Da un confronto tra i pagamenti effettuati negli ultimi anni e gli investimenti fissi lordi rilevati dall'ISTAT per il settore agroalimentare emerge un'incidenza percentuale variabile tra l'1 e l'1,5%, un valore abbastanza contenuto per ottenere effetti significativi sul tessuto economico della regione, ma che può avere un impatto marcato sulle realtà locali dove si concentrano gli interventi dei fondi strutturali.

Tab. 13.2 - Impegni e pagamenti (spesa pubblica) dei beneficiari finali per spese FEOGA fino al 1999

Sottoprogrammi e misure	Programmato mld lire	Impegnato mld lire	Imp./Prog. %	Pagamenti ^b mld lire	Pag./Prog. %	Pag. nel 1999 ^b mld lire
Filiera vegetale	44,2	48,5	109,8	32,0	65,9	7,5
Filiera zootecnica	61,2	66,1	108,0	36,9	55,8	9,6
Filiera forestale	10,8	11,0	101,5	7,2	65,4	3,2
Altre azioni di diversificazione	25,9	26,3	101,8	13,3	50,6	3,0
Introduzione di nuove tecnologie	17,1	16,6	97,0	14,9	89,7	3,2
Miglioramento dell'habitat rurale	43,1	47,8	110,7	26,4	55,3	6,8
Ingegneria finanziaria ^a
Agriturismo	16,1	18,2	112,9	9,6	53,0	1,9
Ricostituzione paesaggio	24,3	29,7	122,4	17,0	57,2	4,4
Totale sottoprogramma 5	242,6	264,2	108,9	157,3	59,5	39,6

Note:

^a misura non attuata;^b compreso primo trimestre 2000.

N.B. Impegni al 31/12/99, pagamenti al 31/03/2000.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

13.2.2 Obiettivo 5a misure per il miglioramento delle strutture (reg. 950/97)

Gli interventi per il miglioramento delle strutture delle aziende agricole sono state predisposte dalla Comunità Europea fin dai primi anni settanta. Il reg. (CE) 950/97, che ha modificato il precedente reg. (CEE) 2328/91, prevede l'attuazione di una serie di interventi molto articolata. Fra questi i più rilevanti sono gli aiuti agli investimenti, il premio per il primo insediamento e le indennità compensative a favore delle aree svantaggiate. Questi tre interventi rappresentano l'87% circa del totale della spesa ammissibile nel quadro del regolamento comunitario (tab. 13.3).

Tab. 13.3- Domanda di rimborso delle spese effettuate nel quinquennio 1994/99 nel quadro del reg. (CEE) n. 2328/91 (ora reg. 950/97)

Tipo di misura	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Totale 1994-99	
							mld lire	%
Aiuti agli investimenti	5,4	5,5	9,4	12,7	11,1	56,8	101,0	38,9
Aiuti supplementari agli investimenti per giovani agricoltori	0,6	0,5	1,0	1,2	2,2	7,3	12,8	5,0
Aiuti al primo insediamento di giovani agricoltori	1,2	1,7	5,8	11,1	35,2	28,1	83,2	32,1
Aiuti alle associazioni di gestione	4,6	4,5	1,6	1,0	0,0	0,0	11,7	4,5
Indennità compensative	0,0	0,0	15,1	7,8	7,6	14,9	45,3	17,5
Aiuti agli investimenti collettivi e individuali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,8	1,1	0,4
Aiuti ai corsi o ai tirocini di formazione	0,0	0,0	0,8	0,6	1,0	1,8	4,2	1,6
Totale	11,8	12,3	33,8	34,4	57,3	109,8	259,3	100,0

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

Gli aiuti agli investimenti e per il primo insediamento

Per migliorare i redditi agricoli, nonché le condizioni di vita, di lavoro e di produzione delle aziende, il reg. 950 prevede, al titolo II, un regime di aiuti agli investimenti nelle imprese agricole. Per poter accedere ai finanziamenti il richiedente deve esercitare l'attività agricola a titolo principale, possedere una sufficiente capacità professionale, presentare un piano di miglioramento materiale dell'azienda ed impegnarsi a tenere la contabilità⁴. L'art. 10 del medesimo regolamento attiene, invece, alle misure specifiche a favore dei giovani agricoltori. In questo caso i richiedenti, con età inferiore ai 40 anni, devono insediarsi in un'azienda agricola in qualità di capo azienda e come imprenditori a titolo principale, nonché possedere una sufficiente qualificazione professionale⁵.

Nel periodo 1994/99 sono stati finanziati, con contributo pubblico, investimenti presso le aziende agricole per un valore di circa 100 miliardi di lire, mentre a favore dei giovani agricoltori sono stati riservati altri 96 miliardi, di cui circa 13 come aiuti supplementari all'insediamento (tab. 13.3). Il notevole incremento di risorse pubbliche destinate al sostegno degli investimenti nel 1999 si riconduce alla necessità di porre in avanzamento finanziamenti che sarebbero altrimenti stati inutilizzati, per la fine del periodo di applicazione del reg. 950.

Nel periodo 1994/98 sono stati approvati⁶ nel Veneto 1.417 piani di miglioramento, più dell'80%

⁴ Il regime di aiuti è comunque limitato alle aziende agricole il cui reddito da lavoro per unità di lavoro umano (ULU) è inferiore a 1,2 volte il reddito di riferimento.

⁵ L'azienda agricola deve richiedere, inoltre, un volume di lavoro equivalente ad almeno una ULU.

⁶ I dati statistici riportati nella tabella 13.4 non sono totalmente confrontabili con la spesa rilevata nel periodo 1994-99, in quanto si riferiscono a tutte le domande per le quali sono state approvate le misure e che soltanto in parte hanno ricevuto il finanziamento. Inoltre l'attuazione dei finanziamenti previsti è influenzata dalla possibilità, non remota, che nel periodo 1994-1999 siano stati erogati premi ad aziende che hanno presentato la domanda sin dal 1990. La percentuale di applicazione potrebbe quindi apparire confortante, ma dovrebbe essere riconsiderata alla luce della possibilità del pagamento di somme pregresse (con competenza relativa ad annate precedenti). In sostanza negli anni novanta non è mai

dei quali nelle sole province di Venezia, Padova e Verona (tab. 13.4). Rapportando il numero di

Tab. 13.4 - Numero di domande approvate per gli aiuti agli investimenti e per il primo insediamento nel quinquennio 1994-98

	Aiuti agli investimenti			Primo insediamento			
	Totale 1994-98	% di colonna	% sul totale aziende ^a	Totale 1994-98	di cui con aiuto suppl.	% di colonna	% sul totale aziende ^a
Per provincia:							
Rovigo	26	1,8	0,3	135	23	7,1	1,4
Treviso	106	7,5	0,4	187	50	9,8	0,7
Belluno	15	1,1	0,6	72	8	3,8	2,8
Venezia	422	29,8	2,4	546	219	28,6	3,1
Padova	190	13,4	0,6	281	125	14,7	0,9
Verona	566	40,0	2,5	489	363	25,6	2,2
Vicenza	92	6,5	0,6	201	43	10,5	1,3
Per classe di età:							
<25	-	-	-	441	225	23,1	191,7
25-34 ^b	816	57,6	10,2	1.011	442	52,9	13,0
35-44 ^c	435	30,7	3,8	460	164	24,1	4,0
45-54	106	7,5	0,6	-	-	-	-
55-64	52	3,7	0,2	-	-	-	-
65 e oltre	8	0,6	0,0	-	-	-	-
Per classe di superficie:							
<10	823	58,1	1,0	1.076	502	56,3	1,3
10- <20	374	26,4	3,7	604	217	31,6	5,9
20- <50	179	12,6	3,5	210	95	11,0	4,1
>50	41	2,9	2,6	22	17	1,2	1,4
Per ordinamento produttivo:							
Colture a pieno campo	94	6,6	0,2	202	61	10,6	0,4
Orticoltura	391	27,6	10,7	453	223	23,7	12,4
Frutticoltura	175	12,4	2,4	168	132	8,8	2,3
Viticoltura	200	14,1	1,4	227	108	11,9	1,6
Olivicoltura	2	0,1	-	3	1	0,2	-
Vacche da latte	141	10,0	1,9	408	77	21,3	5,4
Allevamento bovini da carne	51	3,6	3,5	64	24	3,3	4,3
Allevamento suino	3	0,2	1,5	5	0	0,3	2,5
Altri tipi di allevamento	75	5,3	5,5	95	39	5,0	7,0
Altre colture (incluso miste)	285	20,1	1,8	287	166	15,0	1,8
Totale regionale	1.417	100,0	1,4	1.912	831	100,0	1,9

Note:

^a Il confronto a livello provinciale è stato realizzato con i dati Unioncamere del 1998, per cui il valore regionale è leggermente inferiore a quanto riportato nella tabella (1,1% anziché 1,4% per gli aiuti agli investimenti e 1,5% anziché 1,9% per il primo insediamento). Negli altri casi (per classe di età, classe di superficie e ordinamento produttivo) si sono utilizzati i dati dell'ISTAT del 1997 riferiti alle aziende con più di 2 UDE;

^b nel caso degli aiuti agli investimenti, trattasi dei beneficiari di età complessivamente inferiore ai 35 anni;

^c nel caso degli aiuti per il primo insediamento, trattasi dei beneficiari di età inferiore ai 40 anni.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

aziende che hanno beneficiato degli aiuti agli investimenti sul totale delle aziende del Veneto, si ap-

stato realizzato un monitoraggio sistematico, per cui le informazioni sui finanziamenti erogati non vanno oltre il dato

prende come solo l'1,4% del totale regionale abbia ottenuto i finanziamenti previsti. Il rapporto fra aziende beneficiarie e totale provinciale ha superato il 2% nelle sole due province di Venezia e Verona. Il rapporto è leggermente più elevato (1,9%) se si prendono in considerazione i 1.912 premi per il primo insediamento, di cui 831 hanno ricevuto un aiuto supplementare grazie alla presentazione di un piano di miglioramento.

I dati per classe d'età confermano ancora una volta che la maggiore sensibilità verso le politiche strutturali è posseduta dagli imprenditori agricoli più giovani, che hanno richiesto anche gli aiuti per l'investimento oltre al premio per il primo insediamento. L'impatto delle misure per i giovani agricoltori appare abbastanza significativo se confrontato con la consistenza dell'imprenditoria giovanile in agricoltura. Tenendo conto che secondo le più recenti statistiche ISTAT nel Veneto vi sono circa 10-13.000 aziende condotte da giovani agricoltori, con dimensione economica significativa (almeno 15 milioni di lire di reddito lordo standard, pari ad almeno 6 UDE) e quindi potenzialmente interessate alla misura del primo insediamento, l'impatto dell'intervento comunitario, rispetto all'universo delle aziende condotte da giovani, potrebbe essere stimato nell'ordine del 15-20%.

Per quanto riguarda la suddivisione per classe di superficie, sebbene il maggior numero di domande approvate appartenga alle aziende con meno di 10 ettari di superficie, dal confronto con i dati dell'ultima Indagine delle strutture emerge una diffusione consistente soprattutto tra le aziende medio grandi (con superficie compresa tra i 10 e i 50 ettari). Infine esaminando i dati per ordinamento produttivo si nota la forte presenza di aziende specializzate a indirizzo orticolo, viticolo-frutticolo e zootecnico da latte.

Confrontando i pagamenti annuali per il miglioramento delle strutture e l'insediamento dei giovani in azienda nei sei anni del periodo considerato con l'ammontare degli investimenti che annualmente vengono attivati in agricoltura emerge una notevole crescita dell'incidenza relativa degli investimenti pubblici: dallo 0,5% della metà degli anni novanta si è passati al 2-4% del 1998 e 1999.

Le indennità compensative per le aree svantaggiate

Gli interventi nelle zone svantaggiate, previsti dal reg. 950/97, sono stati attivati 25 anni fa con la direttiva comunitaria 268/75. Tali normative definiscono come aree svantaggiate le zone di montagna e le zone minacciate di spopolamento e quelle con svantaggi specifici, nelle quali la presenza antropica ed il mantenimento dell'attività agricola rivestono un ruolo fondamentale nella salvaguardia e nella conservazione delle risorse ambientali e del territorio. In particolare con il reg. 950 si so-

finanziario e non è dato sapere quale sia il numero di beneficiari che hanno effettivamente ricevuto gli incentivi.

no utilizzati come strumenti per il raggiungimento degli obiettivi la corresponsione di un'indennità compensativa e gli aiuti agli investimenti collettivi.

Nel 1999 gli interventi hanno interessato 3.125 beneficiari distribuiti in misura sostanzialmente omogenea nelle aree montane delle province di Belluno, Verona e Vicenza, mentre minori sono risultati gli interventi nel trevigiano (tab. 13.5). Nel complesso sono state interessate 61.400 UBA situate per il 42% nelle aziende veronesi, mentre le superfici foraggere, costituite in prevalenza da prati e pascoli, ammontano a quasi 55.000 ettari.

La percentuale di SAU foraggera che è stata "indennizzata" ai sensi degli artt. 17-19 del reg. 950 è pari al 35% circa nelle 4 province. Ciò indica una discreta conoscenza delle opportunità offerte dalla legislazione comunitaria in fatto di integrazioni al reddito in queste zone. Purtroppo il numero di UBA ammesse a contributo non può essere confrontato con quello delle UBA allevate nelle rispettive province, per mancanza di dati disaggregati. In ogni caso, considerando che le 62.000 UBA indennizzate rappresentano poco più del 10% del patrimonio bovino regionale, si può affermare che, anche in termini di capi, hanno beneficiato dell'indennità compensativa un discreto numero di allevatori.

Tab. 13.5 - Dati fisici di applicazione degli interventi nelle zone svantaggiate

	Numero	Uba	SAU foraggera	<i>in % su SAU foragg. prov.</i>
Belluno	963	13.349	16.047	33,8
Treviso	191	2.607	2.203	12,4
Verona	977	25.897	18.605	51,7
Vicenza	994	19.514	17.862	31,8
Totale	3.125	61.366	54.715	34,7

Nota: i dati riferiti alla Comunità Montana del Grappa sono stati inseriti nella provincia di Vicenza.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

13.2.3 Obiettivo 5a, misure per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (reg. 951/97)

Il reg. (CE) 951/97, che ha sostituito il precedente regolamento CEE 866/90, prevede la partecipazione del FEOGA - sezione orientamento al finanziamento di investimenti per il miglioramento e la razionalizzazione delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli⁷.

Nel periodo 1997/99 sono stati presentati, nel Veneto, 213 progetti di finanziamento. Di questi, 158 sono stati ritenuti idonei perché in possesso dei requisiti specificati nella Decisione comunitaria 173/94. Come è possibile osservare dalla tabella 13.6, per la mancanza di fondi sufficienti a finan-

ziare tutti i progetti, nello stesso periodo di tempo sono stati posti in avanzamento solo 55 progetti (per una spesa complessiva di 140 miliardi di lire), scelti sulla base di una graduatoria stilata per ogni settore, secondo i criteri per l'attribuzione di un punteggio definiti nella decisione comunitaria 173/94⁸. La quota di finanziamento pubblico è pari a 40% del costo totale dell'investimento, mentre il rimanente 60% è a carico dei privati. Al 31/12/1999 risultavano essere stati erogati finanziamenti per 40 miliardi di lire, prevalentemente a favore delle imprese della filiera carne (40% del totale), di quella dei prodotti ortofrutticoli (22%) e della filiera vino (20%) e relativi ad interventi di ristrutturazione e potenziamento della capacità di lavorazione.

Per quanto concerne l'impatto di questi interventi sul settore dell'industria alimentare regionale, rapportando il costo totale degli investimenti sul totale degli investimenti fissi lordi attivati annualmente dall'industria alimentare veneta, si nota un'incidenza variabile tra l'1 e il 2% circa.

13.2.4 Misure agroambientali (reg. 2078/92)

Il recepimento del regolamento CE 2078/92 a livello regionale è avvenuto nel 1993 con il Programma Pluriennale di Attuazione con l'obiettivo di favorire la qualità delle produzioni e la tutela dell'ambiente; attenuare gli effetti della nuova PAC sulle strutture agricole; promuovere e remunerare la funzione dell'agricoltore nella protezione dell'ambiente e nella salvaguardia del patrimonio storico, naturale e culturale; promuovere la diversificazione dell'attività produttiva in agricoltura; valorizzare la plurifunzionalità dell'attività agricola. Il raggiungimento di questi obiettivi si è concretizzato attraverso l'attuazione di 12 misure specifiche: le previsioni di attuazione e di spesa per ogni singola misura assegnavano massima priorità agli interventi di riduzione degli input chimici (misure A1-A2) ai quali sono stati destinati il 55% dei finanziamenti previsti nel quinquennio 1994-98.

Per consentire una puntuale applicazione delle varie misure sul territorio regionale, nel programma zonale si è provveduto ad effettuare una zonizzazione del territorio stesso che prevede la creazione di 6 Zone Omogenee di Programmazione (ZOP).

Nel periodo di applicazione 1994-98 il reg. 2078/92 ha coinvolto complessivamente 8.178 aziende⁹, interessando una superficie pari a 69.562 ettari e 5.822 UBA (tab. 13.7). L'adesione è risultata ridotta soprattutto nella prima annata di applicazione del regolamento, mentre già a partire dal 1995 si è avuto uno sviluppo maggiore che è proseguito nell'anno successivo.

⁷ A condizione che non si tratti di investimenti che riguardino prodotti in eccedenza.

⁸ A parità di punteggio la scelta è ricaduta sui progetti presentati cronologicamente prima.

⁹ In realtà si tratta del numero di domande accolte che potrebbero in alcuni casi riferirsi alla stessa azienda che ha aderito per due o più impegni.

Tab. 13.6 - Progetti selezionati nell'applicazione del reg. CE 951/97 (situazione al 31/12/1999)

Settori	n.	Costo totale mld lire	di cui: <i>Costo pubblico</i> mld lire	Pagamenti erogati	
				mld lire	% <i>sul totale</i>
Carni	20	53,1	21,2	16,0	39,95
Latte e prodotti lattiero caseari	3	16,1	6,4	4,2	10,57
Uova	1	5,8	2,3	2,3	5,79
Cereali	0	0,0	0,0	0,0	0,00
Olio d'oliva	1	2,1	0,9	0,7	1,71
Vini	13	26,1	10,4	7,7	19,21
Ortofrutticoli	16	35,7	14,3	8,9	22,34
Fiori e piante	0	0,0	0,0	0,0	0,00
Sementi	1	0,4	0,2	0,2	0,43
Piante officinali, tartufi e funghi	0	0,0	0,0	0,0	0,00
Totale	55	139,3	55,7	40,0	100,00

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

Tab. 13.7 - Applicazione del reg. 2078 in Veneto - Campagna 1998

Tipo di impegno	Aziende n.	Applicazione			Finanziamenti erogati	
		Superficie (ha) o UBA	%	% su SAU/UBA regionali ^b	mio lire	%
A1-A2: riduzione impiego dei concimi e/o fito-farmaci	4.119	61.616	88,6	7,1	40.697	74,4
A3: agricoltura biologica	435	3.204	4,6	0,4	3.209	5,9
B1: estensivizzazione produzioni vegetali	131	1.347	1,9	0,2	432	0,8
B2: conversione dei seminativi in pascoli e-stensivi	11	33	0,0	0,0	18	0,0
<i>C: riduzione UBA/unità sup. foraggera^a</i>	<i>14</i>	<i>1.217</i>	<i>20,9</i>	<i>0,2</i>	<i>586</i>	<i>1,1</i>
D1-A: conservazione e ripristino spazi naturali	2.908	1.502	2,2	0,2	7.001	12,8
D1-B: introduzione di colture intercalari	23	170	0,2	0,0	48	0,1
D1-C: introduzione di coltivazioni a perdere	121	372	0,5	0,0	889	1,6
<i>D2: allevamento di specie animali locali in estinzione^a</i>	<i>303</i>	<i>4.605</i>	<i>79,1</i>	<i>0,8</i>	<i>1.097</i>	<i>2,0</i>
E: cura dei terreni abbandonati	83	1.142	1,6	0,1	524	1,0
F: ritiro dei seminativi dalla produzione	24	162	0,2	0,0	227	0,4
G: gestione dei terreni per l'accesso al pubblico	6	14	0,0	0,0	7	0,0
Totale	8.178				54.733	100,0
Totale superficie	7.861	69.562	100,0	8,0	53.050	96,9
Totale UBA	317	5.822	100,0	1,0	1.683	3,1

Note:

^a misure che riguardano la zootecnia;^b la SAU e le UBA regionali sono quelle rilevate dall'ISTAT nel 1997 (Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole).

Fonte: Regione del Veneto (2000).

Considerando l'applicazione complessiva si può notare come l'impatto del reg. 2078 nel Veneto

sia ancora limitato: gli impegni hanno trovato applicazione solo sull'8% della superficie agricola utilizzata totale regionale¹⁰. Gli indicatori di monitoraggio indicherebbero inoltre una incidenza ancora scarsa di tale strumento sull'attività agricola e di riflesso sui rapporti che la stessa ha con l'ambiente. L'adesione degli agricoltori veneti al reg. 2078 risulta pertanto non ancora soddisfacente rispetto alle previsioni di attuazione, avendo raggiunto sinora solo il 60% delle previsioni in termini di superficie¹¹.

L'applicazione del reg. 2078 ha riguardato in modo prevalente la misura A1-A2, andando al di là delle previsioni se si considerano i dati in termini relativi. La misura ha riguardato complessivamente 4.094 aziende per una superficie di poco superiore ai 60.000 ettari, pari a quasi il 90% della superficie investita dal reg. 2078 (tab. 13.8). Le colture che sono state interessate in misura prevalente dall'applicazione della riduzione degli input chimici sono i fruttiferi, in particolare pomacee, e la vite. Questa maggiore adesione è favorita da un lato dal premio relativamente più appetibile rispetto a quello previsto per i seminativi e dall'altro lato dalla discreta diffusione delle pratiche di lotta guidata ed integrata in viticoltura e frutticoltura già avviate da una decina d'anni dai servizi tecnici regionali.

Tab. 13.8 - Applicazione della misura A1-A2 per tipologia colturale e zona omogenea di programmazione

	Aree silvo-pastorali	Colline e fondo-valle coltivati	Alta Pianura	Media Pianura	Bassa Pianura	Aree sotto il livello del mare	Totale	In % su SAU
Seminativi	113	954	717	1.213	7.874	5.204	16.076	2,7
Orticole	2	3	13	42	171	66	297	2,4
Prati e pascoli e foraggiere	23.223	2.622	420	409	459	1	27.134	12,2
Vite	679	4.111	606	1.225	2.026	78	8.726	9,8
Olivo	54	189	4	68	27	0	341	9,6
Altre arboree da frutto	221	848	6.253	2.120	3.179	195	12.816	46,1
Altro	0	0	0	0	1	0	2	0,0
Totale	24.106	9.089	3.030	5.807	14.162	5.423	61.616	7,1
SAU 2078 / SAU in percentuale	21,8	9,9	4,7	4,7	3,7	5,1	7,0	

Fonte: Regione Veneto, Assessorato Agricoltura.

I seminativi detengono una quota consistente in termini assoluti (16.000 ha), ma certamente non molto rilevante se paragonata alla diffusione di questa coltura nella regione. Le maggiori difficoltà che limitano l'adesione degli agricoltori con aziende a seminativi riguardano, in primo luogo, il ri-

¹⁰ Sono state escluse, dal conteggio, le aziende con superficie agricola utilizzata inferiore ad 1 ettaro.

¹¹ Il confronto deve intendersi come indicativo, in quanto è stato realizzato tenendo conto soltanto delle previsioni presentate nel Piano agroambientale nel 1994, senza includere i successivi aggiornamenti.

spetto delle rotazioni agronomiche previste dai disciplinari. Viene inoltre segnalata la ridotta o nulla adesione di aziende orticole specializzate per le quali il rispetto degli impegni non è sufficientemente compensato dal premio. Un'ulteriore problematica riguarda il mancato aggiornamento dei disciplinari di produzione, che rende inutilizzabili tutti quei nuovi principi attivi che meglio potrebbero risolvere le problematiche legate al contenimento delle avversità e alla minore pressione dell'agricoltura sull'ambiente. Molti agricoltori sono poco stimolati ad aderire a questa misura per la difficoltà di prevedere gli effetti che la riduzione degli input chimici potrebbe avere sulle produzioni delle colture erbacee ed arboree. I primi risultati di alcune ricerche agronomiche indicano riduzioni delle produzioni a seguito dei vincoli nell'uso degli input, ma le valutazioni economiche non sono del tutto concordi sull'opportunità di aderire alla misura A1-A2 con le colture erbacee (Bortolozzo, 1999).

Infine va rilevata la notevole diffusione degli impegni per prati e pascoli (27.000 ha): nelle zone di montagna la misura ha avuto un forte sviluppo, dato che gran parte della superficie investita dalla misura A1-A2 è relativa ai prati, ai pascoli ed ai prati-pascoli (tab. 13.8). Considerando che negli scorsi anni l'allevamento in malga aveva attraversato un periodo di crisi, attualmente l'applicazione del reg. 2078 consente all'agricoltore di trovare un'integrazione del proprio reddito grazie ai contributi erogati da questo regolamento e dal fatto che per queste colture non viene richiesta l'esecuzione di impegni gravosi rispetto a quanto effettuato in precedenza.

Per quanto riguarda gli effetti ambientali, un recente studio (Giardini, 2000) rileva come la superficie agricola coinvolta dagli impegni agroambientali sia ancora piuttosto limitata, ciononostante le simulazioni effettuate indicano che i risultati ottenuti sono stati apprezzabili. Per i fitonutrienti si sono ottenute delle riduzioni variabili tra le differenti aree della Regione. Le riduzioni sono state molto limitate nelle zone della bassa pianura, generalmente meno sensibili per quanto riguarda il rischio di inquinamenti da fitonutrienti, mentre nelle tipiche zone di ricarica degli acquiferi (montagna e alta pianura), esse sono state decisamente più consistenti. Per i fitofarmaci, invece, la riduzione percentuale dell'indice di rilascio è risultata in media superiore alla percentuale di adesione del reg. 2078, indicando un effetto del regolamento stesso più che proporzionale rispetto alla sua applicazione. È in particolare da segnalare la riduzione degli indici di rilascio di fitofarmaci e di N nelle aree collinari, considerando che dette aree, generalmente sensibili all'inquinamento, presentano anche i valori più elevati degli indici di rilascio in assenza di applicazione delle misure agroambientali. In sintesi, i risultati più rimarchevoli sono stati ottenuti nelle regioni agrarie di montagna e collina (provincia di Belluno e parti delle province di Verona, Vicenza e Treviso) e in alcune regioni agrarie di pianura, dove si sono osservati apprezzabili miglioramenti sia per i fitofarmaci che i fitonu-

trienti. È da notare che in queste aree si ha un'importante presenza di grandi aziende, che con tutta probabilità possono meglio adattarsi alle direttive tecniche proposte dal reg. 2078 per le colture industriali, coniugando l'ottenimento del premio previsto dal regolamento con un'ottimizzazione spinta delle operazioni colturali ed in particolare degli interventi meccanici di coltivazione.

Tra le altre misure particolare importanza assumono gli interventi legati all'agricoltura biologica e quelli riguardanti le azioni di conservazione degli elementi dell'agroecosistema e del paesaggio agrario. L'adesione per la misura A3-A4 è, tuttavia, risultata inferiore alle aspettative per una serie di vincoli che ne hanno limitato la diffusione, quali il maggiore aggravio burocratico-amministrativo e la mancata differenziazione del premio rispetto alla misura A1-A2 nelle aree di maggior tutela. Per la misura D1 si è verificata una modesta adesione nelle prime annate dovuta, probabilmente, alla scarsa informazione, alla difficoltà di trovare nel territorio macchie boscate costituite da specie autoctone e all'elevata superficie minima aziendale da investire. Inoltre nella mentalità dell'agricoltore la siepe è ancora vista come un'entità estranea all'azienda che sottrae superficie alla produzione, oltre ad essere considerata un ricettacolo dei più svariati organismi dannosi alle coltivazioni. Notevole importanza nella diffusione di questi interventi ha assunto negli ultimi anni le attività di animazione, i corsi di formazione, le visite ad impianti dimostrativi curate dell'Ufficio vivaistica ed attività fuori foresta dell'Azienda Regionale Foreste. Per le altre misure l'attuazione è risultata piuttosto inferiore alle aspettative e sostanzialmente poco significativa in termini di aziende e superfici interessate.

13.2.5 Misure per la forestazione (reg. 2080/92)

In fase di programmazione l'Italia ha presentato un Piano Nazionale riepilogativo unitamente a 20 programmi regionali. La Commissione ha approvato nel 1994 tutti i programmi regionali ad eccezione della Basilicata. In tale ambito l'assegnazione dell'Unione Europea per il Veneto è stata di circa 20 milioni di ECU, che, tenuto conto del tasso di cambio e della quota di cofinanziamento nazionale ammontano complessivamente 77.454 milioni di lire, pari al 8,4% del totale nazionale.

La regione Veneto ha applicato il regolamento comunitario con un primo programma 1994-97, quindi in seguito con un programma per il biennio 1998-99. Il programma regionale del Veneto ha preso avvio nel 1994 e prevede la possibilità di eseguire imboschimenti di arboricoltura da legno, pioppicoltura, boschi naturaliformi, tartuficoltura, e castanicoltura da frutto, prevede inoltre la possibilità di finanziare interventi selvicolturali di ricostituzione di boschi degradati, conversioni e trasformazioni di boschi cedui e fustaie. Oltre a ciò il programma prevede la possibilità di concedere contributi per la realizzazione di nuove strade forestali, e per la costruzione di punti d'acqua con

funzione antincendio boschivo.

Nel complesso dei 5 anni di applicazione del programma sono stati erogati poco meno di 20 miliardi di lire (tab. 13.9), che hanno riguardato soprattutto l'imboschimento delle superfici agricole (costi di impianto, perdite di reddito e manutenzione). Il miglioramento dei boschi esistenti e la costruzione di strade forestali copre una quota inferiore al 10% del totale dei fondi erogati. Per quanto riguarda l'attuazione (tab. 13.10) è anzitutto interessante osservare la netta prevalenza degli interventi di imboschimento su quelli di miglioramento boschivo, attribuibile soprattutto alla decisione C(94) 953/10 della Commissione Europea, che ha stabilito che per beneficiare dei premi relativi al miglioramento dei boschi esistenti il beneficiario deve dimostrare di percepire almeno il 25% del reddito dall'attività agricola nell'azienda. Viste le peculiarità della proprietà forestale in regione (la maggior parte dei proprietari non sono agricoltori) questo vincolo ha provocato lo scarso utilizzo dei fondi per il miglioramento dei boschi, per la costruzione delle strade forestali e punti acqua.

Tab. 13.9 - Reg. 2080/92: contributi erogati

	Contributi erogati milioni di lire	% sul totale	Superficie ettari
Costi di impianto:	12.028	61,6	2.019
<i>di cui latifoglie</i>	8.123	41,6	1.198
<i>di cui pioppo</i>	3.905	20,0	821
Perdite reddito:	3.543	18,2	-
<i>1° anno</i>	1.289	6,6	-
<i>2° anno</i>	1.106	5,7	-
<i>3° anno</i>	696	3,6	-
<i>4° anno</i>	334	1,7	-
<i>5° anno</i>	118	0,6	-
Manutenzione:	2.284	11,7	-
<i>1° anno</i>	1.143	5,9	-
<i>2° anno</i>	772	4,0	-
<i>3° anno</i>	215	1,1	-
<i>4° anno</i>	153	0,8	-
Miglioramento boschi esistenti	421	2,2	189
Punti acqua	78	0,4	400
Strade forestali ^a	1.162	6,0	36
TOTALE	19.515	100,0	-

Nota: ^a indicatore fisico in km.

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

Tab. 13.10 - Reg. 2080/92: Superficie realizzata

	Imboschimento latifoglie	Imboschimento pioppo	Miglioramento boschi	Strade forestali (km)	Punti acqua (ha)
Per provincia:	1.198	821	189	36	400
<i>Belluno</i>	0	0	109	21	-
<i>Padova</i>	330	102	2	-	-
<i>Rovigo</i>	79	139	-	-	-
<i>Treviso</i>	305	164	33	8	400
<i>Venezia</i>	308	245	-	-	-
<i>Vicenza</i>	73	-	11	3	-
<i>Verona</i>	103	171	34	4	-
Per anno:	1.198	821	189	36	400
1994	246	140	25	1	-
1995	194	90	17	0	-
1996	280	88	34	9	-
1997	327	298	113	26	400
1998	60	147	-	-	-
1999	92	57	-	-	-
Realizzati / ammessi (%)	36,8	63,3	27,7	41,0	36,9
Realizzati / richiesti (%)	29,0	47,6	13,5	13,9	13,9

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

Rispetto alle previsioni iniziali il numero e la superficie dei progetti di rimboschimento finanziati è piuttosto basso. Colpisce soprattutto il basso rapporto tra la superficie delle domande presentate e quella delle domande ammesse e realizzate. Le cause sono da ricercare nella iniziale difficoltà a formulare ed eseguire i progetti (difficile reperimento delle specie certificate, capacità di progettazione), ma soprattutto nel fatto che i contributi vengono erogati solamente dopo il collaudo tecnico delle opere, che in alcuni casi può comportare tempi piuttosto lunghi.

Le specie arboree maggiormente impiegate negli impianti sono pioppo, noce comune, noce nero ciliegio, frassini, acero montano e farnia. Gli impianti sono stati realizzati principalmente su seminativi (59%) o su prati stabili (27%). Le tecniche colturali maggiormente impiegate prevedono la lavorazione andante su tutta la superficie, l'impianto di semenzali con pane di terra ed il diserbo meccanico. La maggior parte degli impianti (70%) ha prevalente funzione produttiva.

13.3 Le prospettive con la riforma di Agenda 2000

Le politiche strutturali ed agroambientali hanno subito, in conseguenza della approvazione ed attuazione dei regolamenti di Agenda 2000, una consistente revisione per quanto riguarda gli obietti-

vi, le procedure e le risorse finanziarie. Le implicazioni più importanti per il Veneto riguardano la nuova definizione degli obiettivi prioritari e le prospettive finanziarie nel periodo 2000-2006. Gli anni 1998 e 1999 sono stati caratterizzati a livello nazionale ed europeo da un intenso negoziato sulla riforma dei fondi strutturali, che si è concluso con l'approvazione del regolamento 1260/99 che ha ridotto il numero di obiettivi da 6 a tre, con una riduzione della popolazione interessata. Parallelamente il negoziato ha riguardato anche la formulazione delle misure e forme di intervento per le aree rurali (reg. 1257/99), con alcune importanti novità, rappresentate dalla riunificazione delle misure strutturali in un unico regolamento, l'estensione a tutte le aree rurali delle misure di diversificazione economica, il ricorso al FEOGA garanzia per il finanziamento di investimenti a finalità strutturale ed infine la predisposizione di un unico documento di programmazione per le aree rurali che comprende anche le misure agroambientali e forestali.

La regione Veneto ha presentato alla Commissione Europea una proposta di Piano di sviluppo rurale, che è attualmente in fase di negoziazione. In particolare la strategia del piano sottolinea la necessità di favorire la competitività delle imprese agricole ed il loro orientamento al mercato, nonché la capacità di remunerare i fattori coinvolti nel processo produttivo, ed inoltre di sostenere una politica di sviluppo rurale che sia in grado di evitare l'emarginazione di forme di agricoltura che, pur essendo poco importanti dal punto di vista produttivo, svolgono una pluralità di funzioni legate alla possibilità di generare esternalità positive.

13.3.1 I nuovi fondi strutturali

I cambiamenti previsti dal regolamento (CE) 1260/99 perseguono un'applicazione più rigorosa del principio di concentrazione, limitando ulteriormente la quota di popolazione beneficiaria dei Fondi Strutturali, dall'attuale 51% ad una percentuale oscillante tra il 35 e il 40%. Gli attuali sei obiettivi prioritari dei Fondi Strutturali e i tre obiettivi risultanti dall'accorpamento sono elencati nel prospetto 13.1, in cui si evidenzia per quali di questi obiettivi è ammessa la partecipazione del Veneto.

Il Veneto risulta compreso tra le regioni in fase di riconversione socioeconomica che rientrano nel cosiddetto Obiettivo 2. Questo obiettivo si propone un ampio ventaglio di interventi, riguardanti in parte gli attuali obiettivi 2, 5b e 5a, a favore delle seguenti zone:

- soggette a mutamenti economici nei settori dell'industria e dei servizi;
- rurali in declino;
- urbane in difficoltà;
- dipendenti dalla pesca in situazione di crisi.

Prospetto 13.1 - Obiettivi dei fondi strutturali e partecipazione del Veneto

Partecipazione Veneto

Obiettivi dei Fondi Strutturali (1994-1999)

Obiettivo 1: sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo	NO
Obiettivo 2: riconversione delle aree gravemente colpite dal declino industriale	SI
Obiettivo 3: lotta contro la disoccupazione di lunga durata	SI
Obiettivo 4: inserimento professionale dei giovani	SI
Obiettivo 5a: adattamento delle strutture agricole	SI
Obiettivo 5b: sviluppo delle zone rurali	SI
Obiettivo 6: regioni scarsamente popolate	NO

Obiettivi dei Fondi Strutturali (2000-2006)

Obiettivo 1: regioni in ritardo di sviluppo	NO
Obiettivo 2: zone di riconversione economica e sociale	SI
Obiettivo 3: risorse umane	SI

L'ampliamento dei campi di intervento (aree urbane in difficoltà) e la revisione dei criteri stessi di eleggibilità esistenti attualmente per i quattro tipi di zone sono le principali novità di questo obiettivo, ideato per trovare soluzioni efficaci ai principali problemi di riconversione esistenti anche nelle regioni più prospere. In particolare, in base all'articolo 4 del regolamento (CE) 1260/99, sono da considerare aree rurali in declino quelle che corrispondono o appartengono ad unità territoriali di livello NUTS III (province) che risultino conformi ai seguenti criteri:

- una densità di popolazione inferiore a 100 abitanti per kmq oppure un tasso di occupazione in agricoltura almeno pari al doppio della media comunitaria;
- un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria negli ultimi tre anni oppure in alternativa un declino in termini di popolazione residente a partire dal 1985.

Il Veneto concorre anche al nuovo obiettivo 3 riguardante lo sviluppo delle risorse umane. Secondo quanto riportato nei regolamenti di Agenda 2000 riguarda essenzialmente le politiche per il lavoro basate su quattro assi prioritari: disoccupazione, mantenimento dell'occupazione, sistemi di formazione e lotta contro l'esclusione economica e sociale. L'obiettivo 3 intende favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione nelle aree non appartenenti all'obiettivo 1 e 2.

Vi sono, infine, alcune "iniziative comunitarie" che nascono sulla base di proposte della Commissione Europea e potrebbero contribuire a risolvere problemi specifici di grande interesse per l'Unione. Le iniziative comunitarie sono attualmente 13 e rappresentano il 9% della dotazione fi-

nanziaria dei Fondi Strutturali. Ciascun programma richiede una distinta procedura di gestione e la presenza di circa 400 programmi (ossia un numero equivalente a tutte le altre azioni strutturali) è stata giudicata eccessiva. In diversi casi si tratta di iniziative innovative, come nel caso del LEADER, anche sotto il profilo della gestione, con un conseguente aggravio di tempi e di costi amministrativi per le difficoltà iniziali di impostazione e di avvio. Le proposte di semplificazione vanno nella direzione di ridurre il numero, concentrando l'azione comunitaria su tre temi prioritari:

- cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG);
- sviluppo rurale (LEADER+);
- cooperazione transnazionale per favorire l'accesso al mercato del lavoro.

L'assegnazione delle risorse dei Fondi Strutturali dovrebbe diminuire dall'attuale 9% al 5%. Nell'ambito delle iniziative comunitarie la Commissione intende promuovere azioni innovatrici che riguardino studi, progetti pilota, scambio di esperienze e sviluppo dell'ingegneria finanziaria, destinando l'1% dell'ammontare complessivo dei Fondi Strutturali.

A partire dal luglio 1999, data della pubblicazione delle decisioni 1999/503/CE e 1999/504/CE, che hanno stabilito i massimali di popolazione e gli importi indicativi per ciascun Paese, è iniziata una lunga e complicata fase di negoziazione tra le Regioni e la Commissione per la scelta del criterio di zonizzazione e della conseguente ripartizione dei fondi. Una prima proposta presentata dall'Italia alla Commissione Europea in data 30 settembre 1999 è stata dichiarata da quest'ultima "non ricevibile" in quanto non rispettava il criterio (art. 4, par.4 del reg. CE n. 1269/1999) secondo il quale le aree a declino industriale e rurale individuate a livello di NUTS 3¹² devono rappresentare almeno il 50% del totale delle aree obiettivo 2. Nel complesso negoziato che è seguito l'Italia ha chiesto alla Commissione l'inserimento della provincia di Torino nell'elenco delle NUTS 3 eleggibili, facendo in questo modo aumentare la quota di popolazione conforme.

La discussione sulla modalità di calcolo delle quote di popolazione e sulla conseguente zonizzazione si era infatti bloccata a causa della decisione italiana di adottare nel calcolo della popolazione il criterio dei sistemi locali del lavoro. Nel marzo 2000 le trattative con la Commissione Europea sembravano essersi sbloccate, con l'avvio della negoziazione ufficiale dei piani di sviluppo. La definizione delle quote regionali di popolazione si è tuttavia nuovamente bloccata a causa della decisione della Commissione europea di non accettare la tesi italiana di includere tra i senza impiego anche i cassaintegrati. Il problema riguarda in primo luogo la città di Torino, ma, di conseguenza, ha

¹² In Italia questa aggregazione geografica corrisponde all'area della provincia.

effetti su tutta la ripartizione della popolazione dell'obiettivo 2.

Attualmente la proposta di zonizzazione del Veneto prevede l'inclusione di 214 Comuni, con una popolazione complessiva di 741.915 abitanti (tab. 13.11). Rispetto alla prima zonizzazione, proposta all'inizio del 2000, il Veneto ha aumentato la quota di abitanti di circa 8.500 unità, con l'inclusione di alcuni comuni delle provincie di Belluno e Rovigo, le uniche che a livello di NUT 3 rispettano, secondo la Commissione, i criteri di declino industriale e rurale. Rispetto alla precedente programmazione il numero di abitanti inclusi nelle aree obiettivo 2 (ex 5b) sono diminuiti di 143.000 unità circa.

Tab. 13.11 - Zonizzazione delle aree eleggibili dell'obiettivo 2 per provincia

	Programmazione 2000-2006		Programmazione 1994-1999	
	n. Comuni	Abitanti	n. Comuni	Abitanti
Verona	25	74.557	23	55.235
Vicenza	26	64.267	74	233.660
Belluno	64	156.282	54	135.438
Treviso	2	5.406	44	185.679
Venezia	13	133.088	13	98.770
Padova	34	107.595	38	132.561
Rovigo	50	200.720	7	43.461
Totale Veneto	214	741.915	253	884.804

Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regione Veneto.

13.3.2 Il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale

Come noto il Parlamento Europeo, su proposta della Commissione ha raggruppato in un unico regolamento (reg. (CE) n. 1257/99) il contenuto di numerosi regolamenti che in precedenza si occupavano a vario titolo di politiche strutturali per il settore agricolo. L'obiettivo è quello di accompagnare e integrare gli altri strumenti della politica agricola comunitaria, applicando le nuove misure in tutte le aree rurali della Comunità. Si tratta quindi di misure orizzontali destinate a tutto il settore agricolo e che nelle aree interessate dagli nuovi Obiettivi 1 e 2 dovranno essere opportunamente integrate con gli altri interventi strutturali. Il finanziamento di queste misure dipenderà dal FEOGA Garanzia. La scelta di predisporre un regolamento quadro che riassume tutti gli interventi per lo sviluppo rurale si basa sul rafforzamento del principio di sussidiarietà: la Commissione disciplina gli aspetti generali, mentre i dettagli dell'attuazione vengono stabiliti a livello di programmi di sviluppo rurale negoziati tra la Commissione e le amministrazioni locali. Secondo la Commissione la flessibilità e la semplificazione degli strumenti di politica strutturale si deve basare su un approccio ai problemi differenziato zona per zona.

Il regolamento prevede 9 tipi di misure da attivare attraverso Piani di Sviluppo rurale nazionali o regionali:

- sostegno agli *investimenti nelle aziende agricole*: essi vengono concessi ad aziende che dimo-

strino efficienza economica, rispettino alcuni requisiti in materia ambientale e siano gestite da imprenditori con adeguate capacità professionali;

- *insediamento di giovani agricoltori*: contiene modifiche di un certo rilievo rispetto alle regole attuali dato che l'eliminazione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale aumenta le possibilità di accesso alle piccole aziende e consente l'insediamento di giovani come coadiuvanti in azienda;
- *formazione*: viene promossa per preparare gli agricoltori al riorientamento qualitativo della produzione, all'applicazione di metodi di produzione ecocompatibili e alla gestione economica aziendale;
- *prepensionamento*: viene riproposto per procurare un reddito agli agricoltori che intendono cessare l'attività agricola, salariati compresi, e favorire gli agricoltori in grado di migliorare l'efficienza economica delle aziende rimaste. Rispetto all'attuale situazione sono stati tolti alcuni requisiti richiesti per il rilevatorio, ma purtroppo è ancora in vigore il divieto di cumulo del premio con la pensione concessa dal sistema previdenziale;
- *aree svantaggiate*: le compensazioni - calcolate per ettaro e non più per uba - serviranno a coprire i maggiori costi derivanti dagli handicap ambientali e dovrebbero essere differenziate in funzione delle caratteristiche e dei problemi riscontrabili nelle diverse aree; è inoltre possibile comprendere aree soggette a vincoli di tipo ambientale;
- *agroambiente*: è definito a livello di regolamento in termini molto generali, rispetto a quanto previsto dal reg. 2078/92 la semplificazione normativa sembrerebbe alquanto radicale;
- *miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli*: anche in questo caso le aziende eleggibili devono dimostrare efficienza economica e rispettare alcuni requisiti in materia ambientale;
- *silvicoltura*: dovrebbero rappresentare nel prossimo futuro un settore chiave dello sviluppo rurale con l'obiettivo di favorire una gestione forestale sostenibile, conservare le risorse della silvicoltura ed estendere le superfici boschive;
- *promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali*: praticamente comprende tutte le iniziative che non sono contemplate nei precedenti capitoli: dalla ricomposizione fondiaria all'agriturismo, dalla gestione delle risorse idriche all'assistenza alla gestione delle aziende, dalla tutela dell'ambiente all'ingegneria finanziaria.

A livello nazionale i Piani di Sviluppo Rurale (PSR) delle regioni obiettivo 2 ed i Programmi Operativi Regionali (POR) delle regioni obiettivo 1 sono stati inviati a Bruxelles tra settembre e di-

cembre 1999, il negoziato per l'approvazione è ufficialmente iniziato nel gennaio 2000, ma le iniziali previsioni (conclusione per molte regioni entro l'estate 2000) si sono dimostrate troppo ottimistiche. Tutte le regioni dell'obiettivo 2 hanno presentato piani che fanno riferimento all'intera superficie regionale, integrando in un unico documento interventi di sviluppo rurale, agroambientali e forestali.

Il PSR del Veneto individua come obiettivo generale e primario il consolidamento e la razionalizzazione delle attività rurali nel contesto economico sociale e territoriale della Regione. L'obiettivo globale è articolato in *cinque obiettivi specifici* riassumibili in:

- promozione e sostegno delle aziende agricole e delle attività agroalimentari per migliorare gli assetti sociali ed economici e sviluppare i rapporti di filiera;
- incentivazione della multifunzionalità dell'attività agricola, creando fonti di reddito e di occupazione alternative;
- promozione dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura in connessione alla tutela del territorio, delle risorse naturali e del paesaggio;
- salvaguardia e valorizzazione del patrimonio montano e forestale e salvaguardia e difesa del territorio di montagna;
- consolidamento delle comunità e collettività rurali nel tessuto produttivo e territoriale delle economie locali.

Le strategie di azione del PSR si concretizzano in *tre assi prioritari di intervento*, il primo riguarda il miglioramento della competitività e dell'efficienza del sistema agricolo ed agroindustriale, il secondo riguarda il sostegno integrato del territorio e sviluppo delle comunità rurali, mentre il terzo intende promuovere la multifunzionalità dell'agricoltura e tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale. Le misure del piano sono complessivamente 22, una 23a misura riguarda l'attuazione ed il monitoraggio del Piano.

Come si può osservare nella tabella 13.12 gli interventi agroambientali (ex 2078/92) sono i più rilevanti in termini di costo totale, con una previsione di spesa di circa 381 miliardi di lire, seguono con circa 160 miliardi di lire ciascuno gli investimenti nelle aziende agricole e quelli relativi alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Ragguardevole è anche la dotazione finanziaria delle misure forestali, con 50 miliardi di lire destinati alla forestazione (ex 2080/92) e 112 miliardi di lire per altre misure forestali. Infine gli interventi nelle aree svantaggiate hanno una dotazione finanziaria particolarmente rilevante, con circa 90 miliardi di lire previsti nel periodo 2000-2006. Va aggiunto che la negoziazione con la Commissione attualmente in corso potrebbe portare

ad una modifica dell'attuale riparto dei finanziamenti.

Tab. 13.12 - Piano finanziario 2000-2006 del Piano di Sviluppo Rurale del Veneto per tipo di misura

Misure	Mld lire	%
Asse 1 "Miglioramento competitività sistema agricolo e agroindustriale"	577,0	41,8
Sottoasse 1 "Incremento della competitività dei sistemi agricoli e forestali"	288,3	20,9
1 - Investimento aziende agricole	160,9	11,7
2 - Insediamento giovani	97,2	7,0
4 - Prepensionamento	12,8	0,9
10 - Miglioramento fondiario	7,4	0,5
11 - Ricomposizione fondiaria	10,1	0,7
Sottoasse 2 "Razionalizzazione e competitività comparto agroalimentare ed agroindustriale"	166,5	12,1
7- Trasformazione e commercializzazione	166,5	12,1
Sottoasse 3 "Consolidamento ed integrazione azioni di supporto alle imprese aree rurali"	122,2	8,9
3 - Formazione	16,3	1,2
12 - Servizi sostituzione e assistenza	48,2	3,5
22 - Ingegneria finanziaria	57,7	4,2
Asse 2 "Sviluppo locale integrato territorio e comunità rurali"	284,2	20,6
Sottoasse 1 "Diversificazione produttiva ed economica delle pluriattività rurali"	54,2	3,9
13 - Commercializzazione prodotti qualità	40,7	2,9
16 - Diversificazione attività	3,9	0,3
19 - Attività turistiche e artigianali	9,7	0,7
Sottoasse 2 "Mantenimento e sviluppo funzioni economiche, ecologiche e sociali foreste"	163,0	11,8
8 - Forestazione	50,7	3,7
9 - Altre misure forestali	112,3	8,1
Sottoasse 3 "Servizi di sviluppo all'economia e alle collettività rurali"	67,0	4,9
14 - Servizi per economia e pop. rurale	4,3	0,3
15 - Tutela patrimonio rurale	7,4	0,5
18 - Miglioramento infrastrutture rurali	55,4	4,0
Asse 3 "Salvaguardia e tutela dell'ambiente"	514,0	37,2
Sottoasse 1 "Miglioram.condizioni ambientali, naturali e paesaggistiche territori agricoli"	472,4	34,2
5 - Zone svantaggiate	89,5	6,5
6 - Agroambiente	381,4	27,6
21 - Ricostituzione potenziale agricolo	1,5	0,1
Sottoasse 2 "Razionale utilizzazione e protezione delle risorse naturali nelle aree rurali"	41,5	3,0
17 - Gestione risorse idriche	40,7	3,0
20 - Tutela dell'ambiente	0,8	0,1
Assistenza e valutazione del Piano	5,2	0,4
TOTALE PIANO DI SVILUPPO RURALE	1.380,4	100,0

Fonte: Regione Veneto, 1999a.

Nel complesso, confrontando il piano finanziario 2000-2006 con i dati riportati in tabella 13.1, relativi al quadro finanziario delle misure strutturali, di sviluppo rurale ed agroambientali nel precedente periodo di programmazione, si osserva un aumento della spesa per la maggior parte delle misure considerate¹³. Dopo il primo anno di contenimento della spesa (stimata dal PSR in circa 115 miliardi di lire) a causa delle prevedibili difficoltà nell'avviamento delle nuove procedure di finanziamento, si prospetta una erogazione annua, a regime, fino a 220 miliardi di lire. Una leggera contrazione è prevista per l'ultimo anno di applicazione del programma di sviluppo rurale. Simili livelli di spesa pubblica annua non sono stati raggiunti nemmeno nel 1999, quando si sono spesi complessivamente 212 miliardi di lire. Gli aumenti riguardano soprattutto le misure agroambientali, per le quali si passerebbe dai 206 miliardi del 1994-1999 ai 380 miliardi del nuovo PSR, e le misure forestali, che con l'allargamento alle "altre misure forestali" passerebbero da poco meno di 20 miliardi a 163 miliardi¹⁴.

Tab. 13.13 - Piano finanziario 2000-2006 per asse e per anno del Piano di Sviluppo Rurale del Veneto (mld lire)

Assi prioritari	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Asse 1 "Competitività sistema agricolo e agroindustriale"	22,8	79,8	89,8	95,3	97,2	96,6	95,5	577,0
Asse 2 "Sviluppo territorio e comunità rurali"	15,1	38,1	50,1	50,1	46,1	44,0	40,7	284,2
Asse 3 "Salvaguardia e tutela dell'ambiente"	76,7	79,0	86,0	75,1	77,1	76,7	43,4	513,9
<i>Assistenza ed attuazione del Piano</i>								5,2
TOTALE PIANO DI SVILUPPO RURALE	114,6	196,9	226,0	220,5	220,3	217,2	179,5	1.380,3

Fonte: Regione Veneto, 1999a.

Lo sforzo richiesto all'amministrazione pubblica appare notevole e la raggiungimento di una adeguata efficienza operativa rappresenta una sfida essenziale per il futuro delle politiche strutturali. Infatti va ricordato che il meccanismo di finanziamento dei nuovi piani di sviluppo rurale, risulta molto più rigido rispetto alla precedente programmazione, in quanto permette di riportare all'anno successivo gli importi non pagati durante l'anno in corso, soltanto se esistono margini di compensazione a livello nazionale. In questo modo le amministrazioni regionali sono obbligate a rispettare, quanto più possibile, le previsioni di spesa per non incorrere in riduzioni degli aiuti comunitari.

¹³ In realtà il confronto non tiene conto dei finanziamenti relativi all'attuale fase di programmazione già impegnati, ma non ancora erogati.

¹⁴ Va ricordato che il confronto è puramente indicativo dato che il primo periodo fa riferimento a 6 anni (1994-99), mentre il secondo riguarderà 7 anni di programmazione (2000-06).

