

CAPITOLO 5

LE POLITICHE STRUTTURALI E PER LO SVILUPPO RURALE

5.1 La programmazione 2000-2006 nell'UE

Le risorse destinate dall'Unione Europea agli interventi strutturali a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale sono alimentate da due distinte fonti di finanziamento. Da un lato, all'interno del bilancio comunitario sono stati stanziati, per l'intero periodo di programmazione, oltre 30 miliardi di euro nella Rubrica 1 – Agricoltura, alla voce Sviluppo rurale e misure di accompagnamento. In tale ambito, la programmazione degli interventi è stata messa in atto attraverso i Piani di sviluppo rurale (PSR), che vengono cofinanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA.

Va evidenziato, tuttavia, come la regolamentazione comunitaria abbia fatto assumere a tali piani caratteristiche differenti nei diversi Stati membri (fig. 5.1). Nelle aree al di fuori dell'Obiettivo 1, infatti, i PSR hanno interessato tutte le 22 misure previste dal Regolamento (CE) n. 1257/1999, mentre nelle regioni Obiettivo 1, secondo quanto fissato dal regolamento, sono state inserite nei PSR solo le misure di accompagnamento¹ e quelle per le zone svantaggiate. L'unica eccezione è rappresentata dalla Francia, che, oltre alle due suddette modalità di programmazione, per le aree Obiettivo 2, ha integrato le misure a favore dello sviluppo rurale all'interno dei Documenti unici di programmazione (Doc.U.P.).

La seconda fonte di finanziamento è costituita dai Fondi strutturali. Infatti, nella Rubrica 2 del bilancio (Azioni strutturali) sono previsti circa 195 miliardi di euro destinati per la maggior parte alla realizzazione degli interventi nelle regioni Obiettivo 1 (135 miliardi di euro²), che prevedono il cofinanziamento del Fondo europeo di sviluppo rurale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del FEOGA-Orientamento e dello Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP)³. In tale ambito, in tutti gli Stati membri interessati, sono stati predisposti dei Programmi operativi contenenti tutte le misure, diverse da quelle di accompagnamento e dalle misure per le zone svantaggiate, previste dal Regolamento (CE) n. 1257/1999.

Fig. 5.1 - Programmazione dello sviluppo rurale nel periodo 2000-2006

Regioni fuori Obiettivo 1	Regioni Obiettivo 1
	
I PSR contengono le 22 misure previste dal Reg. 1257/1999	I PSR contengono le 22 misure previste dal Reg. 1257/1999 • misure agroambientali • imboschimento superfici agricole • prepensionamento • indennità compensative per le aree svantaggiate I Programmi operativi contengono le restanti 18 misure previste nel Reg. 1257/1999 integrate con le stesse misure cofinanziate dal FESR, FSE, SFOP

Nel 2000, dopo una complessa fase negoziale, la Commissione Europea ha approvato la maggior parte dei programmi e dei piani relativi al nuovo periodo di programmazione 2000-2006. L'esistenza di un dop-

¹ Le misure d) prepensionamento, f) misure agroambientali ed h) imboschimento delle superfici agricole.

² Questo valore comprende sia le risorse destinate all'Obiettivo 1, sia quelle per le regioni in phasing out dall'Obiettivo 1.

³ Le restanti risorse, pari a circa 60 miliardi di euro, sono invece destinate alle aree Obiettivo 2 e a quelle in phasing out dai vecchi Obiettivi 2 e 5b, all'Obiettivo 3, alle Iniziative Comunitarie (IC) e alle Azioni innovative e di assistenza tecnica.

pio sistema di programmazione ha dato origine a un numero elevatissimo di programmi. Come si può osservare nella tabella 5.1, nei 15 Stati membri sono stati approvati in totale 158 programmi, dei quali 88 finanziati dal FEOGA-Garanzia e 70 dal FEOGA-Orientamento, per uno stanziamento complessivo di risorse dirette allo sviluppo rurale di oltre 50 miliardi di euro. A questi si aggiungono altri 73 programmi approvati nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Leader+ (2,1 miliardi di euro).

L'articolazione della programmazione nei diversi Stati membri dipende ovviamente dall'assetto delle competenze istituzionali tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali e dalle scelte fatte nei diversi ambiti territoriali con riferimento, in particolare, alla programmazione delle misure di accompagnamento.

Per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal FEOGA-Garanzia, è interessante notare le diverse modalità con cui gli Stati membri hanno dato vita alla programmazione sullo sviluppo rurale. Infatti, tra i programmi approvati, 40 sono PSR presentati da regioni al di fuori dell'Obiettivo 1 (14 dei quali in Italia), 15 sono PSR presentati da regioni Obiettivo 1, 13 sono PSR a carattere nazionale, oltre ai 20 Doc.U.P. Obiettivo 2 presentati dalla Francia. In tale ambito, gli interventi programmati all'interno dei diversi Stati membri prevedono un contributo comunitario pari a oltre 33 miliardi di euro.

Per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal FEOGA-Orientamento, sono stati finanziati, nell'ambito dell'Obiettivo 1, 7 Quadri comunitari di sostegno (QCS) e 51 Programmi operativi regionali (POR) (Germania, Grecia, Spagna, Irlanda, Italia, Portogallo, Gran Bretagna), oltre a 19 Doc.U.P. regionali⁴ (Belgio, Francia, Olanda, Austria, Finlandia, Svezia e Gran Bretagna). In tale ambito, gli interventi programmati all'interno dei diversi Stati membri prevedono un contributo comunitario pari a oltre 130 miliardi di euro, comprensivo delle risorse messe a disposizione dal FESR, dal FEOGA-Orientamento, dal FSE e dallo SFOP. Per gli interventi a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale sono previsti circa 17 miliardi di euro a carico del FEOGA-Orientamento.

Tab. 5.1 - UE - Programmazione 2000-2006 (milioni di euro)

	PSR (FEOGA-G.)					Programmi Ob.1(FEOGA O.)		Totale	
	Nazionali	Regionali fuori Ob.1	Regionali Ob.1	Totale	Risorse progr.te	Regionali	Risorse progr.te	Programmi	Risorse progr.te
Belgio	1	3	-	4	360,2	1	41,6	5	402,8
Danimarca	1	-	-	1	331,7	-	-	1	331,7
Germania	-	10	6	16	5.540,4	6	3.442,2	22	8.988,7
Grecia	1	-	-	1	993,4	14	2.260,3	15	3.267,7
Spagna	2	7	-	9	3.481,0	12	5.021,0	21	8.514,0
Irlanda	1	-	-	1	2.388,9	3	182,0	4	2.573,9
Italia	-	14	7	21	4.510,6	7	2.982,6	28	7.500,2
Lussemburgo	1	-	-	1	91,0	-	-	1	91,0
Olanda	1	-	-	1	417,0	1	10,9	2	428,9
Austria	1	-	-	1	3.212,2	1	41,4	2	3.254,6
Portogallo	1	-	2	3	1.516,8	8	2.117,4	11	3.642,2
Finlandia	1	2	-	3	2.199,3	2	197,1	5	2.398,4
Svezia	1	-	-	1	1.130,1	2	111,8	3	1.243,8
Gran Bretagna*	-	4	-	4	1.755,0	7	339,3	11	2.101,3
Francia**	1	20	-	21	5.763,3	6	675,9	27	6.445,2
Totale	13	60	15	88	33.690,8	70	17.423,5	158	51.184,2

* Le risorse stanziate nei PSR comprendono quelle provenienti dalla modulazione. Nel conteggio dei programmi Ob.1 è incluso PEACE II

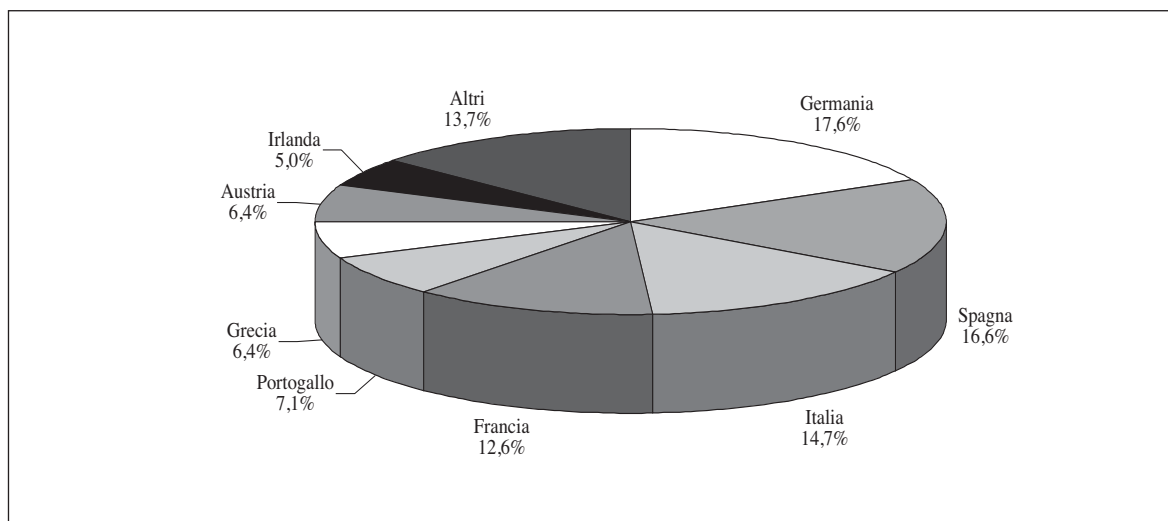
** Alcune misure di sviluppo rurale finanziate dal FEOGA-Garanzia sono state inserite nei Doc.U.P. Ob. 2 ed integrate con le risorse FESR e FSE

Fonte: elaborazioni INEA su dati programmazione diversi Stati membri

⁴ Il Regolamento (CE) n. 1260/1999 (art. 15) prevede che, qualora i finanziamenti comunitari siano inferiori ad 1 miliardo di euro, gli Stati membri possano utilizzare il Doc.U.P. come strumento di programmazione per le regioni Obiettivo 1.

Come si può osservare nella figura 5.2, i paesi che ricevono una quota più consistente di risorse comunitarie dal FEOGA per la realizzazione di interventi strutturali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono la Germania (18%), la Spagna (17%), l'Italia (15%) e la Francia (13%). Una tale distribuzione è ovviamente condizionata dalle caratteristiche strutturali delle aree rurali e del settore agricolo nei diversi Stati membri. Nella tabella 5.2 sono riportati alcuni indicatori ottenuti rapportando gli stanziamenti FEOGA alle caratteristiche strutturali del settore agricolo nei diversi Stati membri. Gli indicatori così ottenuti forniscono alcune interessanti indicazioni su come il contributo comunitario possa incidere sui diversi contesti rurali nazionali. Con riferimento al nostro paese si può osservare come l'ottima posizione in termini di quota di risorse ricevute non sia confermata dai suddetti indicatori. Infatti, ad eccezione degli stanziamenti per ettaro di SAU, per tutti gli altri indicatori l'Italia si colloca al di sotto della media comunitaria. Al contrario, paesi che sembrerebbero penalizzati dalla distribuzione delle risorse si trovano, in realtà, in una situazione molto più favorevole rispetto a tutti gli indicatori calcolati (Lussemburgo, Austria, Finlandia, Portogallo, Svezia).

Fig. 5.2 - UE - Risorse programmate all'interno dei PSR, dei Doc.U.P. Obiettivo 2 e dei PO Obiettivo 1 (FEOGA-Garanzia e FEOGA-Orientamento) – Programmazione 2000-006 (%)



Nella voce Altri sono inclusi tutti gli Stati membri la cui dotazione complessiva è inferiore al 5% del totale: Belgio, Olanda, Svezia, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia, Gran Bretagna

Fonte: Commissione Europea

Per quanto riguarda la spesa sostenuta nei primi tre anni di attuazione si può fare riferimento solo ai pagamenti effettuati a valere sul FEOGA-Garanzia, in quanto non sono disponibili a livello comunitario i dati di spesa relativi ai pagamenti effettuati dalle diverse Autorità di gestione a valere sui programmi cofinanziati dal FEOGA-Orientamento.

Se si guarda, quindi, alla quota di risorse FEOGA-Garanzia destinata all'attuazione delle misure finanziate all'interno dei PSR dei 15 Stati membri si può osservare come questa sia ancora in linea con il "profilo di Berlino" e ammonti complessivamente a circa 13 miliardi di euro. La ripartizione delle spese tra le diverse misure previste dal Regolamento (CE) n. 1257/1999 dipende ovviamente dalle scelte programmatiche adottate all'interno dei PSR dei diversi Stati membri⁵.

⁵ Va comunque segnalato che tale ripartizione è parzialmente condizionata dal fatto che nei paesi con un'ampia parte del territorio in Obiettivo 1, tutte o gran parte delle risorse del FEOGA-Garanzia sono destinate solo a quattro misure e al pagamento degli impegni pluriennali ereditati dalla precedente fase di programmazione che, come noto, gravano sotto il profilo finanziario sui nuovi programmi.

Tab. 5.2 - UE - Rapporto tra stanziamento comunitario del FEOGA per il periodo 2000-2006 e alcuni indicatori strutturali

	FEOGA/ ettaro di SAU	FEOGA/ azienda agricola (euro)	FEOGA/ occupato in agricoltura	FEOGA/ PLV (%)
Belgio	289	6.012	5.098	5,8
Danimarca	124	5.265	3.350	4,0
Germania	527	16.833	9.383	20,5
Grecia	838	3.980	4.870	30,6
Spagna	335	7.048	8.583	25,6
Irlanda	583	17.391	19.648	44,3
Italia	487	3.240	6.849	18,3
Lussemburgo	674	30.333	22.750	36,1
Olanda	217	3.971	1.772	2,2
Austria	958	15.498	14.594	65,6
Portogallo	938	8.734	5.932	65,5
Finlandia	1.085	26.356	16.316	65,9
Svezia	417	13.820	10.365	25,1
Gran Bretagna	134	9.018	4.956	8,7
Francia	216	9.478	6.638	10,3
Media UE	392	7.318	7.554	18,6

Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT, 2001

Come si può osservare nella tabella 5.3, la maggior parte della spesa, per un ammontare superiore a 4 miliardi di euro (il 42% del totale), si è concentrata nel pagamento degli impegni assunti nella passata programmazione a valere sulle misure di accompagnamento. Questo situazione è il risultato di una situazione abbastanza diffusa in tutti gli Stati membri che, fatta eccezione per la Finlandia, hanno destinato una quota consistente delle proprie disponibilità per questi interventi. Si va, infatti, dal 20% dell'Olanda fino al 69% dell'Italia. Tuttavia, se si confrontano questi dati con quelli relativi allo scorso anno, si può notare una progressiva riduzione di questa voce di spesa, che sta lasciando spazio al finanziamento di misure e interventi nuovi.

In secondo luogo, si può osservare come le misure che prevedono l'erogazione di premi o indennità siano preponderanti rispetto a quelle che prevedono la realizzazione di investimenti. Infatti, oltre il 37% delle risorse totali si concentra sull'agroambiente e sulla misura a favore delle zone svantaggiate, a cui si può aggiungere un ulteriore 5% relativo alle misure b, d ed h. È evidente, quindi, che i meccanismi di spesa del FEOGA-Garanzia abbiano penalizzato, almeno nei primi tre anni di attuazione dei PSR, tutti quegli interventi che necessitano di tempo per essere realizzati, che in complesso hanno coperto poco meno del 17% del totale. Tra questi, per quanto riguarda il settore agroalimentare, le misure a favore degli investimenti nelle aziende agricole e quelle a favore della trasformazione e commercializzazione raggiungono in totale solo il 4%. Analoga è la situazione delle misure di sviluppo rurale previste dall'art. 33, la cui spesa raggiunge appena il 7%, spinta in alto da alcune rilevanti eccezioni, rappresentate dall'Olanda (70%), che ha concentrato una fetta consistente della spesa nella misura a favore della ricomposizione fondiaria, dalla Germania (21%) e dalla Spagna (14%), che hanno invece attivato diverse tipologie di misure.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dei Programmi operativi Obiettivo 1, le informazioni attualmente disponibili a livello europeo non consentono un'analisi analoga a quella effettuata per i PSR. Ad oggi sono disponibili, infatti, gli impegni assunti sul bilancio del FEOGA-Orientamento per le prime tre annualità, che ammontano a oltre 7 miliardi di euro, circa il 41% delle risorse programmate per il 2000-2006. I pagamenti effettuati dalla Commissione Europea⁶, relativi al 2000 e al 2001, invece, sono pari a circa 2 miliardi di euro, circa l'11% delle risorse programmate per il 2000-2006 (tab. 5.4).

⁶ I pagamenti della Commissione rappresentano i trasferimenti agli Stati membri e non le erogazioni effettive ai destinatari degli aiuti.

Tab. 5.3 - FEOGA-Garanzia - Spese realizzate negli Stati membri negli esercizi finanziari 2000-2002

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE
	<i>(milioni di euro)</i>															
a - Investimenti nelle aziende agricole	7,1	-	55,2	-	28,0	37,3	-	89,6	3,5	1,6	55,9	-	2,9	7,5	0,7	149,3
b - Insediamento giovani agricoltori	4,4	2,0	6,6	-	13,5	83,3	-	107,9	0,5	-	22,6	-	-	1,7	-	141,9
c - Formazione	2,6	0,5	1,1	-	2,1	2,2	-	5,4	-	0,7	8,2	-	1,5	11,2	1,5	21,8
d - Prepensionamento	-	-	1,0	11,6	35,1	7,2	11,8	1,3	-	-	-	1,0	-	-	-	34,4
e - Zone svantaggiate (indennità compensativa)	0,1	0,6	340,1	60,1	110,8	623,4	278,2	89,2	8,2	0,4	290,1	128,3	401,1	33,4	154,1	1.593,7
f - Misure agroambientali	18,8	19,0	526,5	5,3	56,1	133,5	125,3	181,9	4,9	7,0	560,0	56,8	479,1	130,3	9,5	1.185,5
g - Miglioramento trasformaz. e commercializz.	4,7	3,4	46,8	-	99,5	52,5	-	53,6	0,1	-	10,9	-	-	2,5	2,5	110,7
h - Imboschimento delle superfici agricole	0,1	3,0	15,5	2,8	25,7	1,6	117,3	13,8	-	0,3	1,0	4,0	-	-	-	120,0
i - Altre misure forestali	0,9	8,8	116,1	-	56,4	105,6	-	21,0	0,2	0,3	20,7	-	2,7	-	3,9	205,5
Misure articolo 33 Reg. 1257/1999	1,8	4,0	445,0	-	187,5	78,5	-	57,9	-	115,4	37,3	-	7,1	1,9	5,9	577,9
Regg. 2078/92, 2079/92 e 2080/92 Vecchio regime	25,2	42,4	575,2	256,1	743,3	514,3	467,4	1.435,3	11,4	32,8	345,4	313,5	84,8	302,2	286,8	4.221,5
Altre misure	38,3	35,5	1,2	46,7	28,3	123,7	4,0	12,8	0,4	5,8	-	1,6	-	0,8	0,9	192,6
Totale	104,0	119,2	2.130,3	382,6	1.386,3	1.763,1	1.004,0	2.069,7	29,2	164,3	1.352,1	505,2	979,2	491,5	498,0	8.554,8
	<i>(%)</i>															
a - Investimenti nelle aziende agricole	6,8	-	2,6	-	2,0	2,1	-	4,3	12,0	1,0	4,1	-	0,3	1,5	0,1	2,2
b - Insediamento giovani agricoltori	4,2	1,7	0,3	-	1,0	4,7	-	5,2	1,7	-	1,7	-	-	0,3	-	1,9
c - Formazione	2,5	0,4	0,1	-	0,2	0,1	-	0,3	-	0,4	0,6	-	0,2	2,3	0,3	0,3
d - Prepensionamento	-	-	0,0	3,0	2,5	0,4	1,2	0,1	-	-	-	0,2	-	-	-	0,5
e - Zone svantaggiate (indennità compensativa)	0,1	0,5	16,0	15,7	8,0	35,4	27,7	4,3	28,1	0,2	21,5	25,4	41,0	6,8	30,9	19,4
f - Misure agroambientali	18,1	15,9	24,7	1,4	4,0	7,6	12,5	8,8	16,8	4,3	41,4	11,2	48,9	26,5	1,9	17,8
g - Miglioramento trasformaz. e commercializz.	4,5	2,9	2,2	-	7,2	3,0	-	2,6	0,3	-	0,8	-	-	0,5	0,5	2,1
h - Imboschimento delle superfici agricole	0,1	2,5	0,7	0,7	1,9	0,1	11,7	0,7	-	0,2	0,1	0,8	-	-	6,5	1,7
i - Altre misure forestali	0,9	7,4	5,4	-	4,1	6,0	-	1,0	0,7	0,2	1,5	-	0,3	-	0,8	2,6
Misure articolo 33 Reg. 1257/1999	1,7	3,4	20,9	-	13,5	4,5	-	2,8	-	70,2	2,8	-	0,7	0,4	1,2	7,3
Regg. 2078/92, 2079/92 e 2080/92 Vecchio regime	24,2	35,6	27,0	66,9	53,6	29,2	46,6	69,3	39,0	20,0	25,5	62,1	8,7	61,5	57,6	41,9
Altre misure	36,8	29,8	0,1	12,2	2,0	7,0	0,4	0,6	1,4	3,5	-	0,3	-	0,2	0,2	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Commissione Europea

Tab. 5.4 - FEOGA-Orientamento - Obiettivo 1 - Impegni assunti sul bilancio comunitario nel 2000-2002 e pagamenti 2000-2001 (milioni di euro)

	Spesa programmata	Impegni	Pagamenti
Belgio	41,6	9,4	2,9
Germania	3.442,3	971,6	152,3
Grecia	2.241,6	341,2	0,0
Spagna	3.532,0	1.224,2	0,0
Francia	676,0	190,7	33,2
Irlanda	169,4	63,2	11,9
Italia	2.982,6	768,0	194,4
Olanda	10,0	3,2	0,7
Austria	41,4	11,8	2,9
Portogallo	2.117,4	697,1	148,2
Finlandia	197,2	40,1	13,8
Svezia	111,8	31,5	7,8
Gran Bretagna	355,8	107,3	19,5
Totale	15.918,9	4.459,1	587,6

Fonte: Commissione Europea

5.2 La programmazione 2000-2006 in Italia

Nella fase attuale, in Italia, tutta la programmazione relativa all'agricoltura e allo sviluppo rurale si attua solo su base regionale ed è caratterizzata da sostanziali differenze tra le regioni del Centro-Nord e quelle in Obiettivo 1⁷. Come accennato in precedenza, nelle regioni Obiettivo 1 sono stati elaborati 7 PSR regionali, cofinanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA, e, nell'ambito del QCS Obiettivo 1, 7 POR nei quali l'azione della sezione Orientamento del FEOGA si affianca a quella degli altri Fondi strutturali. Fuori Obiettivo 1 le Amministrazioni competenti, come in quasi tutti gli Stati europei, hanno destinato all'agricoltura e allo sviluppo rurale solo i PSR (14), non avvalendosi della possibilità di inserire misure destinate allo sviluppo rurale all'interno dei Doc.U.P.. Nel complesso, quindi, la programmazione in Italia è avvenuta tramite 28 programmi e le risorse totali a disposizione ammontano a 7.500 milioni di euro, dei quali 4.500 milioni di euro stanziati con il cofinanziamento del FEOGA-Garanzia e altri 3.000 circa con quello del FEOGA-Orientamento.

5.2.1 I Piani di sviluppo rurale in Italia

In Italia le diverse necessità di programmazione tra le regioni Obiettivo 1 e le regioni fuori Obiettivo 1 hanno comportato la sostanziale diversità nei contenuti dei loro piani.

Le regioni fuori Obiettivo 1 hanno utilizzato il PSR per l'intero territorio, scegliendo quindi di utilizzare un unico strumento di programmazione per le misure di sviluppo rurale⁸, grazie anche al fatto che esse sono tutte finanziate dalla sezione Garanzia del FEOGA. Il piano di queste regioni diviene così uno strumento di programmazione completo nel quale gli interventi sono organizzati in funzione di tre obiettivi/assi di intervento: la competitività del sistema produttivo agricolo e agroindustriale, la tutela delle risorse ambientali, naturali e paesaggistiche e il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali⁹. Per il conseguimento di questi obiettivi le regioni hanno utilizzato la possibilità di finanziare tutte le 22 misure previste dal Regolamento (CE) n. 1257/1999.

⁷ Attualmente le regioni che rientrano nell'Obiettivo 1 dell'UE sono Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia a cui si aggiunge il Molise in regime di phasing out dall'Obiettivo 1.

⁸ Gli interventi per le aree rurali dell'Obiettivo 2 potevano essere inseriti nel Doc.U.P..

⁹ Per ulteriori informazioni sulle strategie di sviluppo dei PSR si veda INEA, 2002f.

Al contrario, i PSR delle regioni Obiettivo 1 contengono al massimo quattro misure¹⁰, tutte appartenenti alla tipologia delle misure “a premio”, misure per le quali, cioè, viene in sostanza corrisposto all'imprenditore agricolo un premio annuale a fronte di un determinato impegno. Si tratta delle cosiddette misure di “accompagnamento” e delle indennità compensative. Le altre misure di sviluppo rurale previste dal Regolamento (CE) n. 1257/1999 sono state inserite all'interno dei Programmi operativi, insieme agli altri interventi finanziati dai Fondi strutturali. Nei PSR Obiettivo 1 la programmazione è stata fortemente condizionata dalla necessità di continuare a corrispondere il pagamento dei premi relativi agli impegni pluriennali assunti nella passata programmazione¹¹.

Occorre rilevare, inoltre, che a partire dal 2004 tutte le regioni italiane (sia quelle in Obiettivo 1 che quelle fuori Obiettivo 1) potranno integrare nei loro PSR le due nuove misure introdotte con la riforma Fischler e la modifica del Regolamento (CE) n. 1257/1999, relative al rispetto delle norme e alla qualità alimentare (si veda più avanti il capitolo 8).

Nel corso del biennio 2002-2003 diverse Amministrazioni regionali, in particolare quelle fuori Obiettivo 1, hanno apportato modifiche al proprio piano, sia per quanto riguarda le modalità di attuazione di alcune misure, sia per quanto riguarda i piani finanziari. Nelle regioni fuori Obiettivo 1, fermo restando l'ammontare di risorse comunitarie programmato inizialmente, la spesa pubblica è attualmente pari a circa 6.650 milioni di euro, un valore appena inferiore all'ammontare stanziato. Nell'esaminare la situazione a livello complessivo, la ripartizione delle risorse tra le misure rimane pressoché invariata (tab. 5.5). La predominanza delle misure agroambientali è netta (43% della spesa pubblica) e su di esse incidono in maniera molto evidente le risorse necessarie ad adempiere agli impegni presi nel corso della vecchia programmazione, a cui sono destinate in totale risorse pari al 35% della spesa pubblica e al 43% di quella FEOGA.

Il dato qui esposto risente tuttavia della peculiare composizione dei piani in Obiettivo 1, per cui un esame più accurato delle scelte strategiche deve necessariamente separare le considerazioni relative ai PSR in Obiettivo 1 da quelle relative ai PSR fuori Obiettivo 1.

Per comprendere meglio gli orientamenti strategici dei PSR italiani, può essere utile analizzare la ripartizione delle risorse (programmate per il periodo 2000-2006) per tipologie omogenee di intervento. La distribuzione riportata in tabella 5.6, e riferita alle sole regioni fuori Obiettivo 1, evidenzia ancora una volta l'elevata percentuale dedicata alle misure ambientali¹² (50% della spesa pubblica), al cui interno sono comprese anche le risorse destinate a coprire gli impegni derivanti dalla passata programmazione. Altra rilevante tipologia è rappresentata dagli investimenti per la competitività del settore agricolo e agroindustriale, classificati alla voce “Ammodernamento”¹³, a cui la programmazione riserva più del 30% della spesa pubblica complessiva (circa il 27% delle risorse FEOGA).

Gli interventi di natura infrastrutturale¹⁴ dispongono di circa il 5% delle risorse, mentre alle categorie “Diversificazione”¹⁵ e “Servizi”¹⁶, che costituiscono i principali interventi atti a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali, è destinato nel complesso circa il 6% della spesa pubblica.

Nel complesso, gli interventi relativi ai pagamenti di impegni assunti nel corso della vecchia programmazione rappresentano circa il 22% della spesa pubblica e più del 24% delle risorse FEOGA assegnate.

¹⁰ Relative alle misure d, e, f, ed h del Regolamento (CE) n. 445/2002.

¹¹ Gli impegni sono stati assunti relativamente ai Regolamenti (CE) nn. 2078/92, 2079/92 e 2080/92.

¹² Nella categoria “Ambiente” sono comprese le misure f, h, i, t del Regolamento (CE) n. 445/2002.

¹³ Questa tipologia comprende le misure a, b, d, g, j, k del Regolamento (CE) n. 445/2002.

¹⁴ Nella categoria “Infrastrutture” sono comprese le misure o, q, r, u del Regolamento (CE) n. 445/2002.

¹⁵ Questa tipologia comprende le misure m, p, s del Regolamento (CE) n. 445/2002.

¹⁶ Questa tipologia comprende le misure l, n, v del Regolamento (CE) n. 445/2002.

Tab. 5.5 - PSR - Risorse programmate per misura. 2000-2006 (milioni di euro)

	Totale	Spesa pubblica	% Spesa pubblica	Spesa FEOGA	% Spesa FEOGA
a - Investimenti nelle aziende agricole	2.479,1	1.046,7	11,9	338,3	7,5
b - Insediamento dei giovani agricoltori	428,4	428,4	4,9	208,3	4,6
c - Formazione	50,0	47,7	0,5	23,9	0,5
d - Prepensionamento	42,0	42,0	0,5	25,9	0,6
<i>di cui relative al Reg. 2079/92</i>	<i>15,0</i>	<i>15,0</i>	<i>0,2</i>	<i>9,9</i>	<i>0,2</i>
e - Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	510,7	510,7	5,8	279,4	6,2
f - Misure agroambientali	3.815,4	3.815,4	43,4	2.256,3	50
<i>di cui relative al Reg. 2078/92</i>	<i>2.172,0</i>	<i>2.172,0</i>	<i>24,7</i>	<i>1.369,8</i>	<i>30,4</i>
g - Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli	1.420,7	533,4	6,1	195,4	4,3
h - Imboschimento delle superfici agricole	917,1	892,6	10,2	555,7	12,3
<i>di cui relative al Reg. 2080/92</i>	<i>655,4</i>	<i>648,2</i>	<i>7,4</i>	<i>416,2</i>	<i>9,2</i>
i - Altre misure forestali	459,1	322,6	3,7	137,2	3
j - Miglioramento fondiario	52,0	34,4	0,4	13,4	0,3
k - Ricomposizione fondiaria	28,7	13,0	0,1	5,1	0,1
l - Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	73,1	43,9	0,5	18,0	0,4
m - Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	129,0	67,3	0,8	25,1	0,6
n - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	96,7	74,4	0,8	27,7	0,6
o - Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale	69,7	48,2	0,5	20,5	0,5
p - Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito	367,0	161,5	1,8	58,4	1,3
q - Gestione delle risorse idriche in agricoltura	160,6	127,7	1,5	49,5	1,1
r - Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	182,7	142,5	1,6	61,6	1,4
s - Incentivazione di attività turistiche e artigianali	118,7	60,1	0,7	20,5	0,5
t - Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali	91,2	84,8	1	29,4	0,7
u - Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione	47,2	26,7	0,3	9,3	0,2
v - Ingegneria finanziaria	24,8	12,4	0,1	4,0	0,1
Valutazione	20,5	20,5	0,2	10,1	0,2
Misure in corso	258,6	234,0	2,7	139,0	3,1
Totale	11.843,0	8.790,9	100,0	4.511,8	100,0
<i>di cui relative alla programmazione precedente</i>	<i>3.101,0</i>	<i>3.069,1</i>	<i>34,9</i>	<i>1.934,9</i>	<i>42,9</i>
Regioni in Obiettivo 1	2.144,2	2.144,2	24,4	1.606,4	35,6
Regioni fuori Obiettivo 1	9.698,9	6.646,7	75,6	2.905,4	64,4

Fonte: elaborazione INEA su dati PSR

Rispetto alla ripartizione delle risorse contenuta nei documenti di programmazione iniziali, la quota di risorse destinate a misure appartenenti alle tipologie “Ammodernamento” e “Ambiente” risulta leggermente superiore di circa un punto percentuale ciascuna. Lo spostamento di ulteriori risorse verso queste tipologie di misure indica la scelta di utilizzare interventi che garantiscono procedure di spesa consolidate e rapide in luogo di altre tipologie che possono richiedere tempi maggiori.

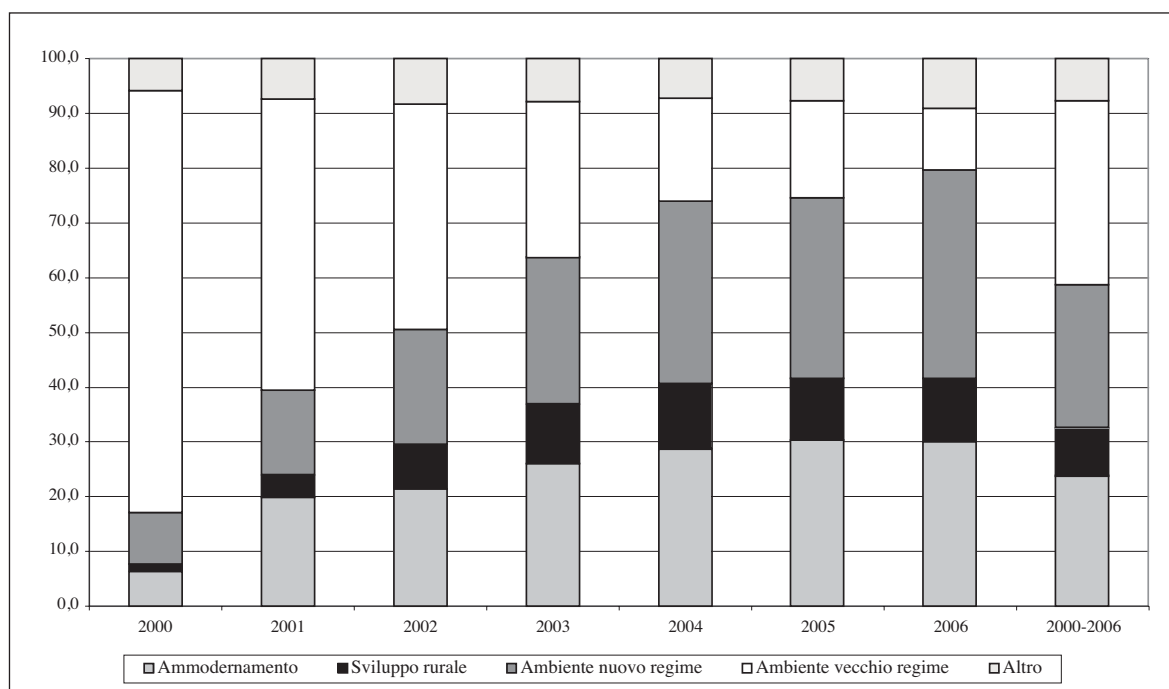
Tab. 5.6 - Regioni fuori Obiettivo 1 - Programmazione della spesa pubblica e della spesa FEOGA per tipologia di misura. 2000-2006 (milioni di euro)

	Totale	Spesa pubblica	% Spesa pubblica	Spesa FEOGA	% Spesa FEOGA
Ammodernamento	4.431,5	2.078,5	31,3	771,7	26,6
<i>di cui relative al Reg. 2079/92</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>	<i>0,1</i>	<i>2,7</i>	<i>0,1</i>
Formazione	50,0	47,7	0,7	23,9	0,8
Diversificazione	614,7	288,9	4,3	104,0	3,6
Infrastrutture	460,2	345,1	5,2	140,8	4,8
Servizi	194,6	130,7	2,0	49,7	1,7
Ambiente	3.466,3	3.298,9	49,6	1.616,8	55,6
<i>di cui relative ai Regg. 2078/92 e 2080/92</i>	<i>1.352,6</i>	<i>1.345,4</i>	<i>20,2</i>	<i>680,5</i>	<i>23,4</i>
Zone svantaggiate	355,4	355,4	5,3	163,0	5,6
Altri interventi	15,8	15,8	0,2	7,7	0,3
Misure in corso	110,5	85,8	1,3	27,9	1,0
Totale	9.698,9	6.646,7	100,0	2.905,4	100,0
<i>di cui relative alla vecchia programmazione</i>	<i>1.468,5</i>	<i>1.436,6</i>	<i>21,6</i>	<i>711,1</i>	<i>24,5</i>

Fonte: Commissione Europea

Come detto, la percentuale di risorse destinata a finanziare interventi derivanti dal precedente periodo di programmazione incide in misura consistente sul totale delle risorse disponibili ed è, in particolare, molto significativo l'ammontare destinato a pagamenti derivanti da impegni presi in funzione dei Regolamenti (CE) nn. 2078/92 e 2080/92. Anche la spesa dei primi anni di programmazione risente di questo fattore: soprattutto nel corso dell'anno 2000 i pagamenti effettuati sono stati in gran parte relativi a questa tipologia che definiamo "Ambiente vecchio regime". Come evidenziato dalla figura 5.3, questa situazione è perfettamente coerente con la programmazione, che vede un peso preponderante delle misure relative all'"Ambiente vecchio regime" nei primi anni; peso, però, che risulta essere decrescente negli anni fino a ridursi a poco più del 10% nel 2006, a vantaggio delle misure di ammodernamento e ai nuovi impegni "ambientali".

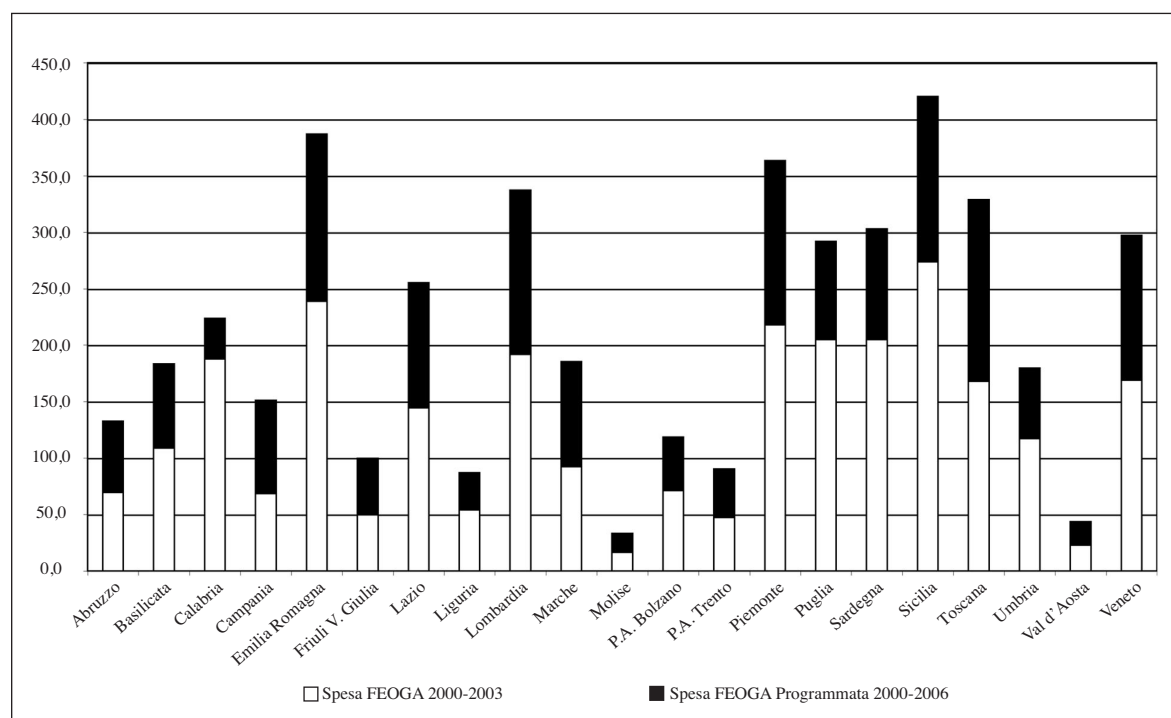
Fig. 5.3 - Andamento annuale della programmazione degli interventi FEOGA-Garanzia per tipologia di misura (%)



Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario degli interventi rispetto alla programmazione esaminata, la spesa in Italia continua ad essere soddisfacente e anche nel 2003¹⁷, così come negli anni precedenti, le spese cumulate a livello di Stato membro hanno superato la dotazione finanziaria inizialmente attribuita dal cosiddetto "profilo di Berlino". Il livello di spesa raggiunto nel 2003 è stato però reso possibile solamente grazie ad un'azione di rimodulazione interna delle risorse assegnate a ciascuna regione¹⁸, che ha consentito di compensare i risultati negativi di alcune regioni, con le ottime prestazioni nei pagamenti ottenute da altre. I livelli di spesa del 2000 e del 2001 hanno consentito che all'Italia venissero attribuite delle risorse aggiuntive rispetto alla ripartizione iniziale, risorse, però, che nel 2002 e nel 2003 non sono state pienamente utilizzate.

Le regioni italiane hanno, nel complesso, speso il 60% della quota FEOGA-Garanzia assegnata per l'intero periodo di programmazione. Lo Stato di avanzamento della spesa nel dettaglio delle singole regioni (fig. 5.4) evidenzia come, nella maggior parte dei casi, esse si siano mantenute intorno al dato medio nazionale; le regioni con la percentuale di avanzamento meno elevata, ossia Campania, Friuli, Marche e Molise, hanno comunque già speso circa il 45-50% dell'ammontare assegnato. Si attestano su livelli più elevati quelle regioni – Calabria (84%), Puglia (70%) e Sardegna (circa il 68%) – che hanno dovuto rispettare la mole maggiore di impegni presi nel corso della passata programmazione, e per le quali l'ammontare destinato a nuovi interventi è quasi residuale.

Fig. 5.4 - Italia - Stato di avanzamento dei pagamenti FEOGA-Garanzia sul totale assegnato (%)



Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA-MiPAF

L'avanzamento finanziario delle spese deve essere analizzato anche tenendo presente che le regole di gestione del FEOGA-Garanzia non prevedono il riporto agli esercizi finanziari seguenti delle somme non spese, imponendo una programmazione della spesa su base annua. Il 30 settembre di ciascun anno le Amministrazioni competenti presentano alla Commissione Europea la previsione di spesa relativa all'anno in corso e agli esercizi successivi. L'entità delle spese che possono essere riconosciute viene determinata in

¹⁷ Per gli interventi finanziati dal FEOGA-Garanzia l'anno finanziario si chiude il 15 ottobre.

¹⁸ Questa rimodulazione è stata effettuata, su iniziativa del MiPAF, agli inizi di agosto 2003.

funzione delle previsioni formulate da tutti gli Stati membri, a condizione che questo importo non superi quello degli stanziamenti iscritti nel bilancio comunitario per quell'anno.

Anche se la programmazione è regionale il computo dell'eventuale divario tra ammontare della spesa e previsioni viene effettuato a livello di Stato membro, per cui se le spese effettivamente sostenute nel corso di un anno risultano inferiori al 75% degli importi preventivati, le spese da riconoscere per l'esercizio successivo subiscono una riduzione¹⁹.

Rispetto alle previsioni trasmesse, l'Italia ha effettuato spese per più del 100% nel 2000, per l'83% nel 2001, per circa il 91% nel 2002 e per il 94% nel 2003, evitando quindi il rischio di tagli. La maggior parte delle regioni italiane ha superato, per le tre annualità, la soglia del 75%, mantenendo un profilo di spesa in alcuni casi addirittura superiore alle previsioni. Solo in alcuni contesti regionali emergono situazioni meno virtuose nella capacità di spesa. Tuttavia, gli scostamenti dalla soglia del 75% non sono quasi mai consistenti.

5.2.2 I Programmi operativi delle regioni Obiettivo 1

La programmazione della spesa pubblica, aggiornata con le modifiche presentate da alcune regioni nel corso del 2002-2003, è evidenziata in tabella 5.7, che presenta i dati di programmazione anche in questo caso aggregati, in analogia con quanto visto per i PSR, sulla base di caratteristiche simili dal punto di vista degli obiettivi e delle procedure.

Tab. 5.7 - Programmazione 2000-2006 degli interventi dei POR (FEOGA-Orientamento) per tipologia di misura (milioni di euro)

	Spesa pubblica	% Spesa pubblica	Spesa FEOGA	% Spesa FEOGA
Ammodernamento	2.618,6	52,1	1.502,5	50,4
Formazione	47,7	1,0	32,1	1,1
Diversificazione	325,1	6,5	180,3	6,0
Infrastrutture	1.258,7	25,0	781,5	26,2
Servizi	97,8	2,0	55,1	1,9
Ambiente	676,6	13,5	429,7	14,4
Altro	1,9	0,0	1,4	0,1
Totale	5.026,3	100,0	2.982,6	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati Complementi di Programmazione

La categoria che incide per più del 50% è rappresentata dalle misure di "Ammodernamento", così come definite in relazione ai PSR. Una quota significativa è assegnata alle misure, ricomprese nell'art. 33 del Regolamento (CE) n. 1257/1999, destinate alle "Infrastrutture" e alla "Diversificazione", pari, rispettivamente, al 25% e al 6% circa della spesa pubblica. Sono invece molto inferiori le dotazioni per le misure rivolte alla "Formazione" e ai "Servizi" (circa l'1% della spesa pubblica).

Per poter analizzare le politiche di sviluppo del territorio rurale nelle regioni Obiettivo 1 e confrontare le scelte effettuate con quelle delle regioni fuori Obiettivo 1, occorre però prendere in considerazione anche gli interventi contenuti nei PSR delle regioni Obiettivo 1. Alla dotazione di circa 5.000 milioni di euro attivata tramite i POR si aggiungono allora altri 2.144 milioni di euro cofinanziati dal FEOGA-Garanzia. La ripartizione delle risorse (tab. 5.8), confrontata con quella delle regioni fuori Obiettivo 1 (tab. 5.6), evidenzia come la percentuale destinata a misure derivanti dalla passata programmazione sia quasi equivalente. Al contrario, la percentuale totale di risorse destinate all'"Ambiente" è molto inferiore in Obiettivo 1, nell'ordine di

¹⁹ La riduzione è pari ad un terzo della differenza tra le spese previste (o rideterminate dalla Commissione) e quelle effettivamente realizzate.

circa 13 punti percentuali, a vantaggio delle misure di ammodernamento (circa 6 punti percentuali in più) e soprattutto delle misure destinate alle “Infrastrutture”. Questi dati testimoniano le maggiori esigenze dell’economia rurale delle regioni meridionali di ammodernamento del settore, ma soprattutto di potenziamento del sistema di infrastrutture a servizio sia delle aziende agricole che della popolazione rurale.

Passando ad esaminare la spesa pubblica nei primi anni di attuazione occorre evidenziare come a settembre 2003 i livelli di spesa relativi alle misure cofinanziate dal FEOGA all’interno dei diversi POR sono risultati pari a solo il 15% delle risorse programmate (tab. 5.9).

Tab. 5.8 - Regioni Obiettivo 1. Programmazione della spesa pubblica e della spesa FEOGA (POR e PSR)

	Spesa pubblica	% Spesa pubblica	Spesa FEOGA	% Spesa FEOGA
Ammodernamento	2.638,1	36,8	1.517,1	33,1
<i>di cui relative al Reg. 2079/92</i>	9,8	0,1	7,3	0,2
Formazione	47,7	0,7	32,1	0,7
Diversificazione	325,1	4,5	180,3	3,9
Infrastrutture	1.258,6	17,6	781,5	17,0
Servizi	97,8	1,4	55,1	1,2
Ambiente	2.631,6	36,7	1.895,4	41,3
<i>di cui relative ai Regg. 2078/92-2080/92</i>	1.533,6	21,4	1.149,7	25,1
Zone svantaggiate	155,3	2,2	116,4	2,5
Altri interventi	6,7	0,1	3,9	0,1
Misure in corso	9,6	0,1	7,2	0,2
Totale	7.170,5	100,0	4.589,0	100,0
<i>di cui relative alla vecchia programmazione</i>	1.553,0	21,7	1.164,2	25,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR e POR

Tab. 5.9 - FEOGA-Orientamento - Attuazione finanziaria dei POR per regione* (milioni di euro)

	Programmato		Spesa		Avanzamento (%)	
	Spesa pubblica	Spesa FEOGA	Spesa pubblica	Spesa FEOGA	Spesa pubblica	Spesa FEOGA
Basilicata	302,4	171,1	62,3	34,7	20,6	20,3
Calabria	820,5	410,3	171,1	85,6	20,9	20,9
Campania	906,1	650,2	182,0	127,1	20,1	19,6
Molise	88,3	37,9	20,3	6,5	23,0	17,1
Puglia	712,6	523,1	70,4	52,8	9,9	10,1
Sardegna	812,2	406,1	97,1	48,6	12,0	12,0
Sicilia	1.384,4	784,0	145,6	85,6	10,5	10,9
Totale	5.026,3	2.982,6	748,8	440,8	14,9	14,8

* Situazione aggiornata al 30 settembre 2003

Fonte: elaborazioni INEA su dati forniti dalle Amministrazioni regionali

Guardando più nel dettaglio all’attuazione delle misure (tab. 5.10, fig. 5.5), si può osservare come la capacità di spesa più elevata (20%) sia stata ottenuta dalle misure destinate alle “Infrastrutture” che presentano modalità di accesso al finanziamento e di erogazione dell’aiuto consolidate e per le quali è stato anche possibile rendicontare i progetti “coerenti” con gli obiettivi dei POR e le regole dell’attuale programmazione già realizzati e finanziati con risorse nazionali e regionali²⁰. Livelli soddisfacenti di spesa sono stati raggiunti anche per gli inter-

²⁰ Le Amministrazioni che hanno utilizzato progetti coerenti si sono comunque impegnate a utilizzare le risorse liberate per il finanziamento di progetti i cui obiettivi fossero assimilabili a quelli dei POR.

venti di natura ambientale e per le misure di “Ammodernamento” al cui interno la misura di insediamento dei giovani in agricoltura ha sicuramente rappresentato la principale voce di spesa e ha fatto da traino per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

In conclusione, occorre evidenziare come le novità introdotte con la riforma Fischler e le modifiche al Regolamento (CE) n. 1257/1999²¹ per i PSR rendono necessaria una maggiore integrazione con gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale realizzati attraverso i POR. Le nuove misure introdotte dalla riforma saranno infatti finanziabili tramite la sezione Garanzia del FEOGA, pertanto se le regioni riterranno opportuno attivarle dovranno inserirle all'interno dei PSR. D'altronde, alcune nuove misure sono dirette, come meglio descritto nel capitolo 8, al sostegno delle produzioni agricole di qualità; queste produzioni possono ricevere già un finanziamento mediante i POR (misura m, commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità), anche essi interessati da alcune modifiche introdotte dai nuovi regolamenti. Questo esempio evidenzia chiaramente la necessità di maggiore dialogo tra le strutture deputate alla programmazione dei PSR e dei POR per evitare duplicazione degli interventi, dispersione delle risorse e inefficacia dell'azione di sostegno, in attesa che l'ulteriore riforma, legata alla programmazione del prossimo periodo, contribuisca alla semplificazione del sistema anche grazie all'unificazione delle due sezioni del FEOGA.

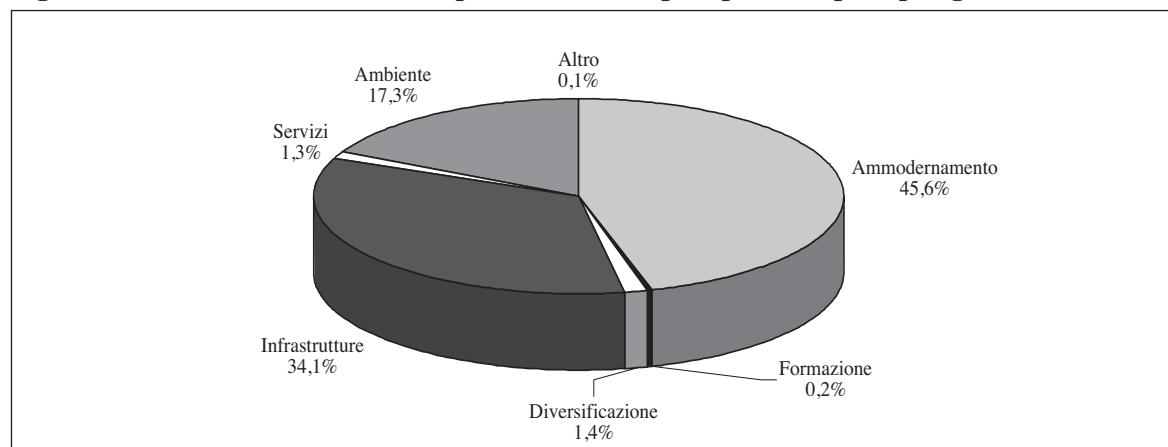
Tab. 5.10 - FEOGA-Orientamento - Attuazione finanziaria degli interventi per tipologia di misura* (milioni di euro)

	Programmato		Spesa		Avanzamento (%)	
	Spesa pubblica	Spesa FEOGA	Spesa pubblica	Spesa FEOGA	Spesa pubblica	Spesa FEOGA
Ammodernamento	2.618,6	1.502,5	341,6	194,4	13,0	12,9
Formazione	47,7	32,1	1,6	1,2	3,4	3,8
Diversificazione	325,1	180,3	10,4	5,5	3,2	3,1
Infrastrutture	1.258,6	781,5	255,4	159,0	20,3	20,4
Servizi	97,8	55,1	9,8	6,1	10,0	11,1
Ambiente	676,6	429,7	129,7	74,3	19,2	17,3
Altro	1,9	1,4	0,4	0,3	20,3	20,3
Totale	5.026,3	2.982,6	748,8	440,8	14,9	14,8

* Situazione aggiornata al 30 settembre 2003

Fonte: elaborazioni INEA su dati forniti dalle Amministrazioni regionali

Fig. 5.5 - FEOGA-Orientamento - Ripartizione della spesa pubblica per tipologia di misura* (%)



*Situazione aggiornata al 30 settembre 2003

Fonte: elaborazioni INEA su dati forniti dalle Amministrazioni regionali

21 Modifiche introdotte con il Regolamento (CE) n. 1783/2003.

