

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Quaderni di Didattica

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Maria Bruna Zolin

Economia dello Sviluppo rurale
Appunti per studenti



Economia dello sviluppo rurale

Appunti per studenti

Maria Bruna Zolin

Università Ca' Foscari di Venezia

Riassunto

Gli appunti di **Economia dello sviluppo rurale** sono mirati alla definizione e all'evoluzione del concetto di ruralità. Delineano il quadro comunitario in materia di sviluppo rurale, ambito nel quale tale concetto si è affermato, ripercorrendo le principali fasi che ne hanno segnato l'evoluzione nell'ambito della politica strutturale europea (a partire dal Trattato di Roma per arrivare al nuovo regolamento sullo sviluppo rurale per la programmazione 2007-2013) e fornendo una panoramica dei principali strumenti pensati per le aree rurali.

Altri argomenti presi in esame fanno riferimento alla programmazione negoziata, alle istituzioni e alle delimitazioni territoriali.

Le lezioni sono state raccolte e curate da Matilde Cassin.

Parole Chiave: Economia, Sviluppo rurale, Politica comunitaria, Fondi strutturali

Maria Bruna Zolin
Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta S. Giobbe
30121 Venezia - Italia
Telefono: (+39)041 2349132
Fax: (+39) 041 2349176
e-mail: zolin@unive.it

I Quaderni di Didattica sono pubblicati a cura del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Venezia. I lavori riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità del Dipartimento. I Quaderni di Didattica vogliono promuovere la circolazione di studi ancora preliminari e incompleti, per suscitare commenti critici e suggerimenti. Si richiede di tener conto della natura provvisoria dei lavori per eventuali citazioni o per ogni altro uso

I Quaderni di Didattica
del Dipartimento di Scienze Economiche sono
scaricabili all'indirizzo:
www.dse.unive.it/WP
Per contatti: wp.dse@unive.it

Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta San Giobbe
30121 Venezia Italia
Fax: +39 041 2349210

Indice

1	I diversi concetti di ruralità e le delimitazioni delle aree rurali	3
2	Lo sviluppo rurale nella politica comunitaria	8
2.1	La politica strutturale: dalle origini fino alla riforma dei Fondi Strutturali.....	8
2.2	Le decisioni del 1988	18
2.3	La prima fase della riforma dei Fondi Strutturali: alcuni elementi di sintesi.....	27
2.4	Agenda 2000	28
2.5	Il periodo 2007-2013.....	51
2.5.1	La politica di coesione	51
2.5.2	Il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale	55
2.6	Il contesto socio-economico delle aree rurali del Veneto	57
2.7	Come vengono identificate le “regioni”.....	85
2.7.1	La suddivisione del territorio europeo in unità territoriali statistiche (NUTS).	85
2.7.2	Utilità della nomenclatura NUTS.	87
3	La Programmazione negoziata.....	89
3.1	Gli strumenti della programmazione negoziata.....	91
4	Glossario	98

1 I diversi concetti di ruralità e le delimitazioni delle aree rurali

La progressiva espansione degli ambiti urbani in contesti territoriali un tempo prevalentemente rurali rende difficile separare, in molte economie avanzate, il paesaggio urbano da quello rurale e le aree rurali da quelle urbane. Le demarcazioni sono meno evidenti ed è sempre più difficile, dove non esistono forti elementi naturali di distinzione, introdurre una netta separazione tra questi due ambienti. A un progressivo avanzare del costruito a uso residenziale si accompagnano insediamenti infrastrutturali e aree industriali diffusi che complicano il percorso di demarcazione.

A una mancanza e a una difficoltà di definizione corrisponde un dibattito molto intenso alimentato soprattutto dagli interventi comunitari in materia di sviluppo rurale che ha posto al centro dell'interesse la definizione dello spazio e delle politiche in ambiti rurali. Il territorio rurale è stato identificato in vari modi:

- rurale come agricolo;
- rurale come marginale (area in “ritardo di sviluppo”);
- rurale in quanto caratterizzato dalla presenza o dalla rilevanza delle superfici a verde.

Pur non essendo giunti a una definizione condivisa, un sostanziale accordo si è raggiunto nel considerare il territorio rurale non solo come spazio caratterizzato da ritardo socio-economico o dal peso predominante del settore agricolo, ma come luogo in cui è possibile realizzare sinergie e integrazioni tra l'agricoltura e gli altri settori economici e sociali. A complicare ulteriormente qualsiasi tentativo di rigida classificazione tipologica delle aree rurali (economiche, sociali, ambientali), vi è una difficoltà oggettiva di rappresentazione legata alla molteplicità di variabili che, interagendo tra loro sul territorio, contribuiscono a definire un particolare ambito territoriale.

Il termine ruralità dipende, infatti, da una serie di fattori che mutano al variare della scala di osservazione.

L'indicatore che ricorre con maggiore frequenza è quello relativo alla densità di popolazione. Minore è la popolazione di un territorio, maggiore è la possibilità di classificarlo come rurale. La popolazione, di conseguenza, diventa un indicatore sintetico dell'attrattività di un'area, scarsamente abitata per condizioni climatiche difficili, per opportunità economiche limitate... Ne deriva che le istituzioni nell'adottare tale criterio di delimitazione, assumono, in via indiretta un concetto di ruralità molto vicino alla marginalità. Aree rurali, queste, perché marginali.

Altri metodi si rifanno alla superficie a verde, prevalente sull'urbanizzata.

Negli Orientamenti strategici della Comunità per lo sviluppo rurale 2007-2013 (decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006) le aree rurali sono così descritte.

“Le regioni rurali rappresentano il 92% del territorio dell'Unione europea (UE). Il 19% della popolazione europea abita in zone prevalentemente rurali e il 37% in zone con una significativa componente rurale. Tali regioni producono il 45% del valore aggiunto dell'UE e il 53% dell'occupazione. Malgrado la grande varietà di situazioni, esse presentano in generale un reddito pro-capite inferiore di circa un terzo rispetto alla media europea, con un basso tasso di occupazione delle donne e un settore dei servizi meno sviluppato.

Nei prossimi anni le zone rurali dovranno quindi fare i conti con i problemi legati alla crescita, all'occupazione e allo sviluppo sostenibile. Il nuovo periodo di programmazione dà l'opportunità di riorientare il sostegno del nuovo Fondo per lo sviluppo rurale su tali obiettivi, conformemente ai principi direttivi dello sviluppo sostenibile

e del programma d'azione di Lisbona rinnovato, attraverso interventi settoriali e territoriali.

L'agricoltura è una delle principali utilizzatrici dello spazio rurale, nel quale essa interpreta un ruolo multifunzionale e innovatore, in quanto fattore che determina la qualità dei prodotti alimentari, del paesaggio e dell'ambiente. I due pilastri della PAC (le politiche di mercato e lo sviluppo rurale) aiutano pertanto numerose zone rurali d'Europa. Essi sono in grado di dare un importante contributo alla competitività e allo sviluppo rurale nel corso dei prossimi anni, stimolando il riorientamento della produzione grazie al disaccoppiamento, a una migliore integrazione delle tematiche agroambientali e alla creazione di opportunità di impiego e di crescita per l'insieme dell'economia e della società rurali. Inoltre, le recenti riforme incoraggiano gli agricoltori a reagire ai segnali del mercato, migliorando la sostenibilità ambientale dell'agricoltura.”

Aree rurali: alcuni sistemi di classificazione

Unione europea Con specifico riferimento ai programmi di sviluppo rurale 2007-13, i documenti relativi alla valutazione di impatto fanno riferimento, in particolare per la produzione delle tavole e delle mappe, ai seguenti metodi di classificazione:

1) OCSE¹: dà una definizione di area rurale sulla base della percentuale di popolazione dell'area stessa che vive in comuni rurali. Questi ultimi sono i comuni con una densità inferiore ai 150 abitanti per chilometro quadrato (unica eccezione il Giappone per il quale tale soglia è dall'OCSE elevata a 500 abitanti per chilometro quadrato). Sulla base di questo criterio sono individuate tre tipologie di area: *prevalentemente rurali*, *significativamente rurali* e *prevalentemente urbanizzate*. Metodologia di facile applicazione, presenta tuttavia alcuni limiti, soprattutto legati alla delimitazione dei confini comunali (si pensi, ad esempio, a grandi centri i cui sobborghi, in taluni casi, possono essere inclusi nei confini comunali o, in altri, costituire comuni a sé) e alla diversa estensione territoriale delle aree esaminate. Riguardo a questo ultimo aspetto, la mappatura del territorio comunitario effettuata dalla Commissione su scala NUTS3² e basata, quindi, per l'Italia sul livello provinciale, identifica tutto il Veneto come area prevalentemente urbanizzata, ad esclusione della provincia di Belluno (prevalentemente rurale).

2) DG-Agri basato su dati CORINE Land Cover³: sulla base di cartografia GIS viene stimata, a livello comunale, la quota di superficie occupata da insediamenti artificiali e quella con usi classificabili come 'rurali' (aree agricole, forestali e naturali). Tali quote escludono la superficie occupata da acque superficiali. I comuni con una superficie occupata da usi 'rurali' superiore o uguale al 90% del territorio sono classificati come 'comuni rurali', anziché sulla base della densità di popolazione come nella metodologia OCSE. Anche questa metodologia può portare a risultati controversi, per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle richiamate per la metodologia OCSE (per es. un grosso centro urbano potrebbe essere classificato come rurale se i confini comunali sono molto ampi). Va peraltro richiamato che la letteratura suggerisce anche soglie inferiori al 90%, che scendono fino al 70%.

Per la “**Carta rurale europea**” (1996) i requisiti essenziali della ruralità sono: “preponderanza dell'agricoltura nell'uso del territorio; prevalenza di spazi verdi liberi a vocazione ecologica; bassa densità demografica; ripartizione diffusa della proprietà; presenza di comunità e centri abitati di piccola entità che favoriscono la personalizzazione dei rapporti umani e la

¹ OCSE, *Creating Rural Indicators*, Paris, 1994.

² Vedi nota 2.

³ DG Agri, *GIS Analysis of 'rural' areas-EU25 (communal level), intermediate report*, 2004.

CLC2000, *National Technical Team, Progetto Corine Land Cover CLC2000, Guida tecnica per la validazione in campagna*, 2003.

partecipazione dei cittadini agli affari comuni; economia caratterizzata dall'agricoltura e dalle professioni manuali e pratiche che implicano una polivalenza che favorisce l'autonomia e l'auto reciproco tra gli attori locali; presenza di un paesaggio naturale, trasformato dal lavoro umano che costituisce patrimonio dell'umanità; cultura basata sul saper vivere derivante da tradizioni e costumi locali⁴.

INSOR⁵ identifica i comuni rurali (rurale inteso come ambiente naturale caratterizzato dalla prevalenza della superficie a verde su quella urbanizzata) sulla scorta della percentuale di superficie a verde e della densità della popolazione (soglia uguale o inferiore a 300 abitanti per chilometro quadrato). I comuni di montagna rientrano nel rurale sulla base della sola densità abitativa.

ISTAT distingue i comuni rurali da quelli urbani utilizzando parametri differenti in cui trovano spazio uno o più indicatori di ritardo di sviluppo. In realtà, pur non mirando all'identificazione di realtà locali rurali, i sistemi locali del lavoro⁶ poiché identificano aree di interazione tra luogo di residenza e luogo di lavoro, possono offrire interessanti punti di riflessione sui legami esistenti tra gli ambiti urbani e gli ambiti rurali in termini di domanda e di offerta di lavoro.

EUROSTAT, al pari dell'OCSE, ricorre alla densità abitativa.

Regolamento (CE) 1260/99⁷ (art. 4) considera come aree rurali quelle zone che, a livello di NUTS3, risultino conformi ai seguenti criteri: a) densità della popolazione inferiore a 100 abitanti per chilometro quadrato⁸ (tasso di ruralità) o, **in alternativa**, un'incidenza percentuale dell'occupazione agricola sull'occupazione totale uguale o superiore al doppio della media comunitaria; b) un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria o, **in alternativa**, un declino in termini di popolazione residente (indicatori di ritardo e di declino).

⁴ Hudault, *Carta rurale europea*, Assemblea Parlamentare Consiglio d'Europa, 1996.

⁵ INSOR, *Comuni urbani, comuni rurali – per una nuova classificazione*, Franco Angeli, Milano, 1994.

⁶ ISTAT, *I sistemi locali del lavoro*, Argomenti, ISTAT, Roma, 1997.

⁷ Regolamento generale sui Fondi strutturali per il periodo 2000-2006.

⁸ Soglia alzata a 120 per l'Italia in considerazione della differente distribuzione della popolazione.

2 Lo sviluppo rurale nella politica comunitaria

2.1 La politica strutturale: dalle origini fino alla riforma dei Fondi Strutturali

Con la sigla del Trattato di Roma, nel 1957, si pongono le basi di quella che sarà la Politica agraria europea⁹. Gli obiettivi, elencati nell'articolo 39¹⁰, sono i seguenti:

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

La politica dei prezzi, avviata nel 1962, aveva lo scopo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, tenuto conto che i paesi membri producevano allora appena l'80% del fabbisogno totale. L'obiettivo dichiarato era di incentivare la produzione al fine di ridurre la dipendenza alimentare e compensare le importazioni cui l'Europa doveva ricorrere. Per conseguire questo obiettivo erano previsti diversi meccanismi: prezzi interni elevati, protezione alle frontiere e preferenza comunitaria.

Nel giro di pochi anni, l'Europa ha raddoppiato e, in certi casi, triplicato la sua produzione, con una popolazione agricola ridotta da due a tre volte ed una superficie nettamente meno estesa.

⁹ Articolo 3 del Trattato di Roma.

¹⁰ L'articolo 39 detta i criteri cui la Politica agricola comune (PAC) deve ispirarsi: regole comuni riguardo la concorrenza, coordinamento obbligatorio delle varie organizzazioni di mercato nazionali, organizzazione di mercato a livello europeo. In seguito alle modifiche apportate dai Trattati di Amsterdam e Nizza, il riferimento attuale nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea è all'articolo 33.

Si viene, infatti, a delineare sin dall'inizio una politica protezionistica¹¹ che non si confronta con il resto del mondo. Ad aggravare la situazione concorre il fatto che il livello dei prezzi garantiti non scaturisce da considerazioni economiche ma da forti condizionamenti di gruppi di interesse e degli Stati Membri. Per contro, nonostante le indicazioni contenute nell'articolo 39, alla politica strutturale si dedica, per molti anni, un'attenzione molto limitata comprovata dalle modeste risorse finanziarie ad essa attribuite. Nelle economie sviluppate del resto la regolamentazione dell'offerta agricola, pur con differenti modalità, è prassi diffusa¹². Per molti prodotti agricoli l'introduzione della Politica agricola comunitaria (PAC) si traduce ben presto nella creazione di pesanti eccedenze, nell'applicazione del dumping sui mercati mondiali, nei noti conflitti, non ancora del tutto sanati, nel commercio internazionale e nella limitazione degli scambi.

Per il perseguimento delle finalità elencate ai punti 1 e 2 appare, invece, fondamentale l'avvio di una politica strutturale. L'esistenza di diverse realtà territoriali è contemplata all'articolo 42¹³, mentre gli strumenti sono riportati all'articolo 40 in modo estremamente generico¹⁴.

¹¹ In quanto generalmente garantisce ai prodotti comunitari un livello dei prezzi superiore a quello vigente nel mercato internazionale.

¹² Gli interventi utilizzati sono classificabili, in linea generale, in tre categorie: il controllo della quantità prodotta, il sostegno dei prezzi e, strumento introdotto nell'Ue solo con la riforma Mac Sharry, la garanzia dei redditi con l'introduzione del disaccoppiamento.

¹³ Gli aiuti vengono concessi "per la protezione delle attività economiche in zone svantaggiate per condizioni naturali o strutturali". In seguito alle modifiche apportate dai Trattati di Amsterdam e Nizza, il riferimento attuale nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea è all'articolo 36, il quale modifica il testo precedente, precisando che la protezione di aiuti può essere autorizzata "per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; nel quadro di programmi di sviluppo economico".

¹⁴ L'articolo 40 specifica che per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39 sarà creata una organizzazione comune dei mercati agricoli che, a seconda del prodotto, potrà assumere una delle seguenti forme: regole comuni in materia di concorrenza, un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali di mercato, una organizzazione europea del mercato. In seguito alle modifiche apportate dai Trattati di

Nel concreto, è il *Primo Piano Mansholt*¹⁵ (1960) ad individuare nel sostegno dei prezzi la principale e dispendiosa forma di garanzia dei redditi degli agricoltori¹⁶. Il sostegno del prezzo è del resto ben accolto dai produttori che lo ritengono uno strumento efficace nel raggiungimento di redditi soddisfacenti.

I primi tentativi per un cambio di rotta risalgono al Secondo Piano Mansholt (1968)¹⁷ che propone una revisione degli strumenti suggerendo il rafforzamento degli interventi di tipo strutturale e il ridimensionamento delle garanzie ai prezzi. Alcune proposte trovano applicazione, altre sono abbandonate e tra queste il contenimento del livello dei prezzi garantiti che continuano la loro corsa.

MEMORANDUM 1968 (PIANO MANSHOLT)	
OBIETTIVI	1. RIDUZIONE DELLA FORZA LAVORO ATTRAVERSO: – AMMODERNAMENTO STRUTTURE – INCENTIVI LAVORO EXTRA-AGRICOLO 2. CONTENIMENTO DEL PROBLEMA ECCEDENZE (RIDUZIONE PREZZI)
STRUMENTI	1 AZIENDE MODERNE (PSA, RC) VITALI ↓ 2 ABBANDONO (ETÀ' > 55 ANNI) 3 RIDUZIONE SUPERFICIE COLTIVATA
LEGENDA	
PSA = Piano Sviluppo Aziendale	
RC = Reddito Comparabile	

Amsterdam e Nizza, il riferimento attuale nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea è all'articolo 34.

¹⁵ Conferenza agricola di Stresa, luglio 1958.

¹⁶ L'adozione della Politica comune contempla una fase transitoria di dodici anni (entro il 1969), molti prodotti anticipano tale data, ad esempio i cereali, e costituiscono organizzazioni comuni sin dal periodo di transizione.

¹⁷ *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità europea*, Commissione, 1968.

Il secondo piano Mansholt trova concreta attuazione agli inizi degli anni Settanta con l'emanazione delle prime direttive.

Le Direttive 72/159/CEE, 72/160/CEE e 72/161/CEE, mirano all'ammodernamento delle aziende agricole, alla diminuzione dell'età media degli occupati e al miglioramento della formazione professionale e rappresentano le prime azioni orizzontali¹⁸ della Comunità.

In particolare, la Direttiva 72/159/CEE (*Ammodernamento delle aziende agricole*) suddivide le aziende in tre categorie, sulla base del reddito comparabile. Ammesse al finanziamento sono solo quelle che, attraverso la presentazione di un piano di sviluppo aziendale, dimostrano di poter raggiungere, con adeguati investimenti produttivi, un reddito comparabile con gli altri settori per almeno una o due unità lavorative aziendali.

La direttiva 72/160/CEE (*Incentivazione all'abbandono dell'attività agricola*) prevede una serie di indennità a favore di coloro che, con età compresa tra i 55 e i 65 anni¹⁹, abbandonano l'attività agricola. Una tale misura sarà riproposta solamente dopo sedici anni: a partire da questa direttiva le politiche sull'occupazione si indirizzano, infatti, verso incentivi volti ad incoraggiare l'inserimento dei giovani agricoltori, più che a favorire l'esodo degli occupati.

Nella direttiva 72/161/CEE (*Informazione socio-economica e qualificazione professionale*) si affrontano le misure destinate alla creazione di centri di informazione socio-economica il cui obiettivo è anche la valutazione, se richiesta, della convenienza a continuare o ad abbandonare l'attività agricola e, nel primo caso, l'indicazione delle possibili alternative produttive.

¹⁸ Hanno validità su tutto il territorio comunitario.

¹⁹ Tra questi incentivi vanno ricordati l'indennità complementare del reddito e la concessione di un premio pari a otto volte il canone di affitto per le terre lasciate libere.

DIRETTIVE SOCIO STRUTTURALI	
72/159/CEE	AMMODERNAMENTO AZIENDE AGRICOLE
	Condizioni:
	- capacità professionale
	- tenuta contabilità
	- presentazione PIANO SVILUPPO AZIENDALE (PSA) → RC (Reddito Comparabile)
72/160/CEE	INCENTIVAZIONE ABBANDONO ATTIVITÀ AGRICOLA
72/161/CEE	INFORMAZIONE SOCIO-ECONOMICA E QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

La Direttiva 75/268/CEE (*Agricoltura di montagna e zone svantaggiate*) nasce per attenuare le difficoltà incontrate dalle aziende, localizzate in aree arretrate, di applicare le direttive precedenti (Cfr articolo 42 del Trattato). Tali aziende, infatti, caratterizzate da una scarsa dotazione di risorse (per problemi relativi all'altitudine, alla pendenza, alla scarsa fertilità del suolo e, quindi, alla bassa produttività dei terreni) difficilmente possono dimostrare di poter raggiungere, anche se in un periodo più lungo, il reddito comparabile. I parametri scelti per l'individuazione di tali aree sono la disponibilità di terra per occupato, la produttività del lavoro agricolo e la partecipazione dell'agricoltura alla formazione del prodotto lordo complessivo²⁰.

In particolare, vengono individuate (art. 3) le zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria alla conservazione dell'ambiente naturale (soprattutto per proteggere i terreni dall'erosione o per rispondere ad esigenze turistiche) ed altre zone in cui l'attività agricola

²⁰ Tale concetto sarà ripreso, aggiornato ed ampliato nelle legislazioni successive.

consente il mantenimento di un livello minimo di popolazione e/o la conservazione dell'ambiente naturale²¹.

Le aree così definite devono essere caratterizzate da una consistente limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro²².

DIRETTIVA 75/268/CEE	
CONSERVAZIONE AMBIENTE ATTRAVERSO LA GARANZIA DI UN LIVELLO MINIMO OCCUPAZIONE	
OBIETTIVI	ZONE MONTANE → Pendenza e/o altitudine
	ZONE MINACCIATE SPOPOLAMENTO → Densità demografica Terre poco produttive (produzione per ettaro)
	ZONE CON SVANTAGGI SPECIFICI → Criteri da definire
Italia:	ALTITUDINE media min. 700 m. centro-nord e 800 m. sud, PENDENZA: > 20%, PROD. <16,5 q.li/ettaro, POPOL. < 75 ab. x kmq o tasso spopolamento > 0,8 % o popol. attiva > 15%

I risultati ottenuti a livello comunitario dall'applicazione delle direttive del '72 sono stati poco significativi per una serie di ragioni tra le quali vanno ricordate la scarsa dotazione finanziaria, i problemi di recepimento delle direttive da parte degli Stati membri (soprattutto da parte dell'Italia), l'insufficiente considerazione delle diverse strutture

²¹ In tali zone dovevano essere presenti determinate infrastrutture, quali le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile e, per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque. In mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici.

²² La superficie complessiva di tali zone non poteva superare il 2,5% della superficie dello Stato membro.

agrarie esistenti tra i paesi aderenti. Le difficoltà burocratiche, poi, hanno giocato un ruolo di rilievo nell'attribuzione dei già limitati fondi. Non deve pertanto sorprendere il maggiore successo ottenuto dalla direttiva 75/268/75 che restringeva la propria operatività a poche aree limitando, nel contempo, anche l'impegno burocratico del richiedente.

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

Sono state, tuttavia, prorogate fino all'entrata in vigore del Regolamento (CEE) n. 797/85 (*Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*) in cui si introducono alcune importanti novità, anche se, in linea generale, si preferisce seguire il percorso tracciato con le legislazioni precedenti. Tra i mutamenti va, comunque, segnalata l'adozione del reddito di riferimento²³ come parametro per la concessione dei contributi che sostituisce il reddito comparabile. Lo scopo che si intende raggiungere è quello di consentire anche agli agricoltori con minori dotazioni di risorse di potere accedere ai finanziamenti²⁴. Il piano di sviluppo aziendale è sostituito dal piano di miglioramento (che deve essere sempre presentato dall'imprenditore a titolo principale, in possesso di sufficienti capacità professionali) la cui stesura, rispetto a prima, è resa più agevole. Tra gli obiettivi, oltre alla salvaguardia del reddito aziendale, viene considerato il mantenimento dell'occupazione agricola. Si abbandona il concetto di efficienza a vantaggio di una salvaguardia dell'ambiente in cui l'agricoltura viene ad assumere il ruolo di tutore.

²³ Tale ammontare, fissato dal Ministero dell' Agricoltura e delle Foreste, può subire variazioni a seconda delle diverse realtà regionali.

²⁴ I finanziamenti concessi alle aziende che si localizzano in aree svantaggiate devono consentire almeno la salvaguardia del livello dei redditi e dell'occupazione presenti nel momento di concessione del contributo.

**REG. (CEE) n. 797/85 MIGLIORAMENTO EFFICIENZA
STRUTTURE AGRARIE**

- Investimenti aziende agricole per:
 - { miglioramento produzione
 - { miglioramento reddito
 - { condizioni vita e lavoro
 - { diffusioni silvicoltura
 - { pratiche compatibili con l'ambiente
- Insediamento giovani agricoltori
- Introduzione contabilità
- Formazione professionale
- Interventi specifici zone montane e svantaggiate (dir. 75/268/CEE)

BENEFICIARI { **ITP → RR**
Impegno contabilità semplificata
PMM

LEGENDA

ITP= Imprenditore a
Titolo Principale
RR = Reddito di
Riferimento
PMM = Piano di
Miglioramento Materiale

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

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

**Regolamento (CEE) n. 2088/85 PROGRAMMI INTEGRATI
MEDITERRANEI (PIM)**

PIM:	Progetti globali europei di intervento strutturale a livello territoriale. Coinvolgono tutti i settori economici suscettibili di sviluppo
Aree delimitate:	Sud Francia Grecia (tutta) Parte del territorio italiano (l'applicazione del regolamento viene estesa in un momento successivo a Portogallo e Spagna)
NOVITÀ :	- superamento logica settoriale - coordinamento Fondi Strutturali - programmazione a livello regionale e sub-regionale
LIMITI :	- mancanza impostazione globale - preferenza per singoli programmi

Composizione EU		
Anno	Numero Stati aderenti	Stati aderenti
1957	6	Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi
1972	9	Danimarca, Irlanda, Regno Unito
1981	10	Grecia
1986	12	Portogallo e Spagna
1995	15	Austria, Finlandia e Svezia
2004	25	Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria
2005	27	Bulgaria, Romania

Negli anni Ottanta, a livello della politica dei prezzi, si passa da un aumento solamente nominale ad uno mirato alla stabilizzazione, con l'introduzione di alcuni meccanismi quali le tasse di corresponsabilità, le quote fisiche di produzione, gli stabilizzatori di bilancio, la fissazione di quantitativi massimi per alcune produzioni, gli incentivi per l'abbandono temporaneo dell'attività agricola. Si cercano e sperimentano, dunque, strumenti mirati a disincentivare l'aumento della produzione. La loro applicazione produce risultati modesti e non equamente ed efficacemente distribuiti (ad eccezione delle quote). Davanti a queste misure restrittive le aziende più fragili si trovano in condizioni di estrema debolezza e il rischio di un ulteriore abbandono di vaste aree diviene concreto. È questa la chiave di lettura del Regolamento (CEE) n. 1760/87 *Le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché al mantenimento dello spazio rurale*, del Regolamento (CEE) n. 1094/88 (set-aside) *Ritiro dei seminativi dalla produzione nonché estensivizzazione e riconversione della produzione*²⁵ e del Regolamento (CEE) n. 1096/88 *Incoraggiamento alla cessazione anticipata dell'attività agricola*, che prevede un incentivo per gli

²⁵ Con tale provvedimento si modificano in parte il Regolamento CEE/797/85 e il Regolamento CEE/1760/87.

agricoltori con età compresa tra i 55 ed i 65 anni che abbandonano l'attività. Gli aiuti transitori al reddito previsti dal Regolamento (CEE) n. 768/89 *che istituisce un regime di aiuti transitori al reddito agricolo*, mirano, ancora, a sostenere il reddito delle aziende rese più fragili dall'erosione dei ricavi.

Pur assumendo un carattere di assistenzialismo nei confronti delle aziende e dei conduttori più deboli, l'insufficienza della portata di tali regolamenti appare evidente nel momento in cui l'ottica si sposta da una visione parziale ad una globale. Il concetto di sviluppo integrato e di mondo rurale, che non si identifica solamente in una precisa delimitazione territoriale, ma include anche le attività economiche che vi si possano sviluppare, quali l'agricoltura, l'artigianato, la piccola e media impresa, il commercio ed i servizi trova consensi generali. Vengono così ripresi ed allargati i principi già introdotti con i Piani Integrati Mediterranei (PIM) nell'ottica di una vera e propria riforma della politica strutturale. La riforma, che si articola in due fasi successive (la prima dal 1988 al 1993, la seconda dal 1994 al 1999), presenta indiscusse novità quali la migliore concentrazione e il migliore coordinamento dei Fondi Strutturali, in particolare degli obiettivi nelle regioni più deboli, dove la componente rurale rappresenta la realtà predominante. La difesa dello spazio rurale, sede privilegiata di attività ricreative, diventa l'obiettivo prioritario in quanto permette da un lato il mantenimento di un certo numero di occupati agricoli e dall'altro il miglioramento territoriale e la valorizzazione dell'ambiente.

2.2 Le decisioni del 1988

A partire dal Libro Verde del 1985 e dalla riflessione della Commissione su "Il futuro del mondo rurale" del 1988, si avvia un processo di riequilibrio della politica delle strutture e di inserimento

delle politiche strutturali in agricoltura nella più ampia politica di sviluppo rurale, intesa come politica di sviluppo integrato delle aree rurali, nel cui ambito gli agricoltori e l'agricoltura sono riferimenti importanti ma non esclusivi della strategia d'intervento.

La Commissione individua in materia di ruralità tre aree problema:

- 1 Pressione del mondo moderno (vicinanza/inclusione nelle città, concorrenza per le risorse naturali degli usi industriali e turistici);
- 2 Declino rurale (indebolimento dell'agricoltura e conseguente carenza di servizi e di infrastrutture nelle aree rurali);
- 3 Marginalizzazione (spopolamento rurale, abbandono del territorio rurale fino alla sua quasi totale "desertificazione").

A questi problemi tipo fanno riscontro precise strategie di sviluppo:

- 1 Protezione dello spazio rurale (tramite la gestione dell'uso del territorio con severi piani urbanistici, con parchi e aree protette);
- 2 Contenimento dell'esodo rurale (attraverso la diversificazione produttiva verso artigianato, turismo rurale, servizi culturali...);
- 3 Impedire la desertificazione umana (come la seconda strategia però attuata con maggiore tempestività e incisività).

La Commissione presenta così nuove proposte che inducono il Consiglio, nel febbraio 1988, a raddoppiare la dotazione dei Fondi strutturali per il periodo 1988-1993, per compensare la riduzione del FEAOG garanzia e a adottare misure complementari sociostrutturali intese a ripristinare l'equilibrio tra domanda ed offerta mediante la riduzione delle superfici coltivate o degli allevamenti nonché a compensare gli agricoltori delle ripercussioni negative degli stabilizzatori sul livello di reddito (regime di ritiro dei seminativi dalla produzione ("set-aside"), regime di incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola o "pre-pensionamento", regime di aiuti diretti al reddito, regime di estensivazione della produzione e di riconversione

dei prodotti eccedentari basato sulla concessione di premi ai produttori che si impegnano a ridurre il volume della loro produzione).

In materia di sviluppo rurale la constatazione del numero crescente di zone caratterizzate da differenti ritardi di sviluppo, l'eccessivo squilibrio tra offerta e domanda ed i mutamenti intervenuti nell'ambiente economico e sociale di aree ancora caratterizzate da un'agricoltura strutturalmente debole, portano il Consiglio ad emanare il Regolamento (CEE) n. 2052/88 (Riforma fondi strutturali) che individua una serie di obiettivi ritenuti prioritari, quali:

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

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

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

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

Le aree interessate dall'obiettivo 1 sono quelle caratterizzate da un Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite inferiore al 75% rispetto a quello medio comunitario, fatto uguale a 100²⁶. In Italia le regioni che presentano, nella prima fase della riforma dei fondi strutturali, tali caratteristiche e in cui si riscontra una forte presenza rurale e, di conseguenza, la dipendenza dall'agricoltura, sono l' Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia.

I criteri adottati per delimitare le zone che possono beneficiare dei contributi dell'obiettivo 5b, sono più articolati e assumono come indicatori l'elevato tasso di occupazione in agricoltura, il basso livello di reddito agricolo, espresso in valore aggiunto agricolo per unità di lavoro agricolo (ULA) e il modesto livello di sviluppo socio-economico, valutato in base al prodotto interno lordo per abitante²⁷.

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

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

²⁶ Le regioni interessate rappresentano globalmente il 38% della superficie comunitaria.

²⁷ L'intervento comunitario, tuttavia, può estendersi anche, su richiesta dello Stato membro, ad aree caratterizzate da una bassa densità di popolazione e/o con tendenza allo spopolamento o, ancora, a zone periferiche mal collegate con i centri dell'attività economica e commerciale o che male si adattino alle nuove realtà o, infine, laddove trattasi di zone di montagna o sfavorite, già delimitate ai sensi del Regolamento (CEE) n. 268/75.

sviluppo nei quali si evidenzino le linee prioritarie per le quali è richiesto il finanziamento.

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

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

La Commissione ha approvato, per l'Italia il 6 giugno 1990, otto QCS con un finanziamento complessivo di 385 milioni di ECU , pari al 15% del totale²⁸.

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

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

Per queste ed altre ragioni (quali i problemi ambientali derivanti da pratiche eccessivamente intensive, le non più sostenibili spese di

²⁸ Il 17% del FEOGA orientamento è destinato all'Italia, che ha ottenuto altri finanziamenti non attribuiti ai fondi per 51,7 milioni di ECU pari al 34% del totale.

bilancio, ecc.) viene, infine, adottata la riforma Mac Sharry che si basa essenzialmente su di una riduzione dei prezzi compensata da una integrazione di reddito commisurata all'unità di superficie e/o capo allevato.

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

Nel 1993, inoltre, sono pubblicati sulla G.U. delle Comunità Europee 5 regolamenti che introducono delle modifiche alla riforma dei fondi strutturali.

In particolare, il Regolamento (CEE) n. 2081/93 all'art. 1 prevede l'introduzione di due nuovi fondi: lo Strumento Finanziario di Coesione²⁹, che erogherà contributi a favore di progetti in campo ambientale e nel miglioramento delle infrastrutture dei trasporti realizzati negli Stati Membri con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media comunitaria³⁰, e lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP)³¹.

Gli obiettivi 3 (lotta alla disoccupazione di lunga durata) e 4 (facilitazione all'inserimento professionale dei giovani lavoratori) sono

²⁹ Istituito con il Regolamento (Cee) n. 792/93 per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali.

³⁰ L'Italia non può beneficiare dei finanziamenti del Fondo.

³¹ Istituito con Regolamento (Cee) n. 2080/93.

riuniti in un unico obiettivo, il terzo, che contempla azioni miranti a diminuire la disoccupazione di lunga durata ed a favorire l'inserimento professionale di giovani e persone minacciate di essere escluse dal mercato del lavoro.

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

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

I nuovi stanziamenti previsti per l'Italia per il periodo 1994-99 ammontano a poco più di 141 mila milioni di ECU . All'obiettivo 1 è riconosciuto il 68% circa del totale, ritenendo, ancora una volta lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni con un livello insoddisfacente di reddito (misurato come ricordato dall'indicatore economico PIL pro-capite) il fine prioritario al quale la riforma dei fondi strutturali deve tendere. Alla contrazione della disoccupazione ed all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro è destinato l'11,2% dei fondi. Seguono, quindi, in ordine di consistenza degli stanziamenti, gli obiettivi, a carattere regionale, 2 (10,8% dei fondi) e 5b (4,5%)³². La programmazione regionale deve ora tener conto nei quadri programmatici e di settore delle sinergie dei diversi strumenti (legislativi e finanziari) che intervengono nelle aree selezionate dagli obiettivi 2 e 5b.

³² All'obiettivo 5 viene riservato complessivamente circa il 9%, che include uno 0,6% del totale destinato alla pesca.

Tabella 2.1 Stanziamenti pubblici per obiettivi: prima e seconda fase della riforma dei fondi strutturali

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

Tabella 2.2 Italia – popolazione e territorio obiettivi 1 e 5b: prima e seconda fase (1989-1993 e 1994-1999)

		Popolazione abitanti			Territorio kmq		
		valori assoluti	% sul tot. nazionale	stanziamenti/ popolazione e ECU	valori assoluti	% sul tot. nazionale	stanziamenti/ superficie ECU
OB. 1	Prima fase	22.040.709	37,7	344,04	136.452,50	40,8	55.572,50
	Seconda fase	20.500.000	36,1	724,90	123.000	36,78	120.813,10
OB. 5b	Prima fase	2.903.731	4,96	132,59	34.661	10,4	11.107,58
	Seconda fase	4.827.839	8,5	186,63	79.615	33,8	4.835,77

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

Tabella 2.3 Contributi comunitari obiettivo 5b suddivisi per regioni, prima e seconda fase (valori in MECU.)

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

Mentre per le regioni obiettivo 1 le percentuali di popolazione e territorio coinvolti nella seconda fase sono diminuiti nella seconda fase di operatività della riforma dei fondi strutturali, per le aree obiettivo 5b si registra in entrambe le componenti un aumento da ricondurre ai differenti indicatori utilizzati e all'inserimento di regioni precedentemente ritenute non ammissibili.

Considerando gli indicatori di concentrazione delle risorse, la posizione del Veneto, rispetto alle altre regioni, rimane invariata tra la prima e la seconda fase. Spicca, tuttavia, la tendenza a privilegiare il rapporto con l'area (il valore ECU/kmq del Veneto è il più elevato³³), piuttosto che con la popolazione (il valore ECU/abitante del Veneto è il più basso³⁴).

³³ Pari, nel periodo 1994-1999, a quasi 19 mila ECU/kmq.

³⁴ Appena 165 ECU/abitante.

2.3 La prima fase della riforma dei Fondi Strutturali: alcuni elementi di sintesi.

Il documento di riflessione della Commissione “Il futuro del mondo rurale” su cui aveva fatto perno la prima e la seconda riforma dei fondi strutturali aveva senza dubbio dato una svolta nell’interpretazione del concetto di ruralità e di sviluppo rurale.

L’evoluzione della politica strutturale comunitaria infatti può essere ricondotta a quattro fasi. La prima puntava al consolidamento delle strutture aziendali facendo riferimento ad un apparato produttivo composto da aziende efficienti, capaci cioè di produrre un reddito confrontabile con quello degli altri settori.

La seconda fase individuava nell’imprenditore agricolo e nell’attività da lui esercitata lo strumento per la migliore valorizzazione dell’ambiente rurale.

Nella terza fase, che prende avvio con la prima riforma dei fondi strutturali, agli obiettivi del consolidamento delle aziende e della difesa dell’occupazione la Comunità unisce quello dello sviluppo integrato. Il concetto di sviluppo integrato e di mondo rurale non si identifica con una precisa delimitazione territoriale, ma include anche le attività economiche che vi si possono sviluppare, quali l’agricoltura, l’artigianato, la piccola e media impresa, il commercio e i servizi. Lo sviluppo integrato diventa la soluzione dei problemi di aree gravate da determinati svantaggi.

Un approccio perciò del tutto coerente con un’accezione di sviluppo che coinvolge tutte le componenti dell’economia (non solo quelle produttive) e della società (non solo alcune categorie); un progresso che incide positivamente anche sulle generazioni future; un progresso che non entra in contrasto con il sistema ambientale. In questa direzione lo sviluppo si connota essenzialmente come globale, ed

equo, implica un'estensione dell'orizzonte temporale di riferimento e trasparenza sulle finalità di cambiamento.

Dal documento di riflessione "il futuro del mondo rurale", inoltre, emergeva chiaramente la dissociazione del concetto di ruralità da quello di agricoltura. "È dunque rurale quel comune nel quale la campagna intesa nella sua più ampia accezione di superficie coltivata, incolta, boschiva, raggiunge una certa superficie". Nella terza fase, perciò, si era reso necessario assumere come punto di riferimento più che l'azienda agricola, il sistema agricolo.

La quarta e attuale fase, infine, che prende avvio con la riforma di Agenda 2000, spezza nuovamente il legame con il territorio e sancisce il ritorno ad un sostegno di tipo settoriale. La revisione intermedia si inserisce nel medesimo processo di disgregazione della politica strutturale dalla politica territoriale.

Rivisitando le fasi che hanno caratterizzato la politica strutturale è lecito chiedersi se non si stia nuovamente delineando una politica strutturale di carattere assistenzialistico nei confronti delle aziende e dei conduttori più deboli, se le misure di sviluppo rurale non abbiano come unica mission quella di cercare di correggere le storture che la politica dei prezzi continua a provocare.

La considerazione che la tutela delle aziende fine a sé stessa è insufficiente nel momento in cui l'ottica si sposta da una visione parziale ad una globale, è la base della riforma dei fondi strutturali. Agenda 2000 e la revisione intermedia da questo punto di vista fanno un passo indietro: l'obiettivo di sviluppo integrato e di tutela della zona rurale lascia definitivamente spazio al sostegno aziendale.

2.4 Agenda 2000

Nel luglio del 1997 l'allora presidente della Commissione Europea Jacques Santer presenta Agenda 2000 che pone tra le priorità la

coesione economica e sociale tra i 15 paesi aderenti e quelli in pre adesione e la gestione delle relazioni esterne con gli altri soggetti del mondo economico extraeuropeo. Sono, infatti, temi dominanti la convergenza di tutti gli Stati membri ai parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e la concreta ipotesi di un allargamento dell'Unione ai cosiddetti paesi PECO³⁵ con le tematiche ad essa connesse. Vengono pertanto assunti tre obiettivi generali che guideranno l'individuazione degli strumenti per l'attuazione delle politiche agrarie, questi sono:

- 1 il mantenimento dello sforzo finanziario a favore della coesione per il periodo 2000-2006 ad un livello analogo a quello per il periodo 1993-1996³⁶;
- 2 il rafforzamento dell'efficacia degli strumenti della politica strutturale³⁷;
- 3 l'estensione, con strumenti adatti a facilitare il percorso di pre adesione, della politica strutturale ai nuovi Stati membri³⁸.

Il Regolamento che applica le indicazioni di Agenda 2000 è il Regolamento (CEE) n. 1260/99 Disposizioni generali sui fondi strutturali, che dà attuazione alla programmazione per il periodo 2000-2006 e con il quale viene ridotto il numero degli obiettivi da sette a tre.

³⁵ Paesi dell'Europa Centro Orientale.

³⁶ Pari allo 0,46% del PIL dell'Unione a 15.

³⁷ Da ottenersi mediante una più significativa concentrazione degli aiuti, una semplificazione degli strumenti, un decentramento della gestione, una ripartizione più chiara delle responsabilità fra Commissione e Stati membri, un'applicazione più diffusa del principio di sussidiarietà e un'accentuazione degli strumenti di controllo, monitoraggio e valutazione.

³⁸ In attesa di estendere anche a questi territori il funzionamento dei classici Fondi Strutturali e del Fondo di coesione per il finanziamento delle azioni strutturali necessarie.

Tabella 2.4 Articolazione obiettivi e Piano di Sviluppo Rurale, periodo 2000-2006

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

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

L'obiettivo 1 resta immutato promuovendo lo sviluppo delle regioni in ritardo³⁹.

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

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

³⁹ In Italia le regioni che rientrano nell'area dell'obiettivo 1 sono: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Restano esclusi rispetto al passato l'Abruzzo, già fuoriuscito nel 1996, e il Molise che potrà tuttavia usufruire di un periodo transitorio nell'ambito della programmazione in corso.

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

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

Tabella 2.5 Ripartizione delle risorse comunitarie attribuite all'obiettivo 2 per regione.

	Popolazione interessata	Risorse attribuite all'obiettivo 2	
		in milioni di euro	%
Abruzzo	616.052	185,4	7,1
Emilia Romagna	387.619	32,4	4,7
Friuli Venezia Giulia	278.683	122,7	3,7
Lazio	1.102.990	96,5	14,2
Liguria	500.432	371,5	7,4
Lombardia	640.291	193,1	7,7
Marche	351.086	200,4	4,8
Provincia di Trento	126.612	125,3	0,6
Provincia di Bolzano		488,6	1,2
Piemonte	1.343.402	322,5	18,7
Toscana	832.274	16,9	12,4
Umbria	440.053	150,5	5,8
Valle d'Aosta	40.373	16,1	0,6
Veneto	741.915	286,1	11,0
Totale	7.401.782	2608,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

Il Regolamento (CEE) n. 1260/99 può essere definito la "cornice" normativa entro cui vengono collocati gli interventi dei vari Fondi: esso stabilisce, infatti, alcuni principi e norme generali validi per tutti gli interventi strutturali.

E' articolato in sette sezioni di cui la prima stabilisce i principi generali: la definizione dei tre obiettivi prioritari, i requisiti geografici

per l'ammissione a tali obiettivi, la definizione dei concetti di complementarità, partenariato e addizionalità (che sono alla base del funzionamento dei fondi fin dalla prima riforma strutturale).

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

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

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

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

Nei tassi di partecipazione (percentuale di cofinanziamento comunitario sul costo totale dell'investimento) si osserva una sostanziale invarianza in caso di investimenti non generatori di entrate, mentre si fissano dei tassi massimi più bassi in caso di investimenti generatori di entrate e di investimenti nelle imprese. Va notato, tuttavia, che i tassi previsti per le imprese non sono trasferibili

semplicemente dal settore agricolo e agro-industriale, in quanto, per tale settore, valgono disposizioni diverse, normate dal Regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. (CE) n. 1257/99). I tassi di riferimento per l'agricoltura sono in generale più favorevoli di quelli previsti per gli altri settori.

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

Il Regolamento (CE) n. 1260/99 finanzia, dunque, i programmi a finalità strutturale e, nello specifico, i POR⁴⁰ delle zone obiettivo 1 e i DOCUP⁴¹ delle aree obiettivo 2.

Per gli interventi in materia di sviluppo rurale, è il Regolamento (CE) n. 1257/99 a disciplinare il sistema di programmazione e di attuazione degli interventi, attraverso il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) che opera in sinergia con le politiche regionali. La base giuridica è costituita dal Regolamento generale dei Fondi strutturali (Reg. (CE) n. 1260/99) e dal Regolamento relativo al sostegno da parte del FEOGA (Reg. (CE) 1257/99). Quest'ultimo stabilisce gli ambiti di intervento e i vincoli di natura generale per le misure di sviluppo rurale. Sebbene per le aree dell'obiettivo 2 sia stata prevista la possibilità di inserire gli interventi di sviluppo rurale nel relativo documento di programmazione, le Regioni nel concreto, hanno generalmente optato per una programmazione degli interventi di sviluppo rurale raccolti nel PSR.

Il quadro comunitario in materia di strutture agrarie (UL e SAU), produttività e incidenza della politica agraria comunitaria,

⁴⁰ Programmi Operativi Regionali.

⁴¹ Documenti Unici di Programmazione.

schematizzato dalle tabelle seguenti che prendono in considerazione alcuni indicatori di base, è quello che si presenta nel momento in cui si introducono le modifiche alle politiche europee.

Tabella 2.6 Dati di base sull'agricoltura comunitaria

	%SAU ¹		%PFA ²		%ULA ³		%FEAOG-garanzia per SM ⁴		VANcf/ ULA ⁵		FEAOG-garanzia/ ULA ⁶		% 4OCM*/ FEAOG-garanzia ⁷		FEAOG-garanzia/ VANcf ⁸		%VAL/ PIL. totale ⁹	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1996
D	12,8	13,3	15,6	15,0	9,9	9,4	15,6	14,3	16,9	17,9	7,6	8,8	84,4	86,4	44,7	49,0	0,8	0,8
F	22,3	22,0	21,8	21,6	14,7	14,6	24,4	23,2	23,7	25,1	7,9	9,2	80,4	82,4	33,4	36,6	2,0	2,0
I	12,7	11,5	15,0	16,7	24,1	24,4	9,8	10,7	10,4	12,7	1,9	2,5	58,6	58,5	18,7	19,8	2,7	2,7
E	18,5	19,9	11,2	12,5	15,1	15,5	13,3	13,7	14,0	16,0	4,2	5,1	68,8	47,7	30,0	31,6	3,0	2,9
P	2,9	3,0	2,1	1,8	8,1	8,2	2,1	1,6	4,4	3,9	1,2	1,2	58,1	50,1	27,4	29,7	2,0	2,9
NL	1,5	1,6	8,1	7,6	3,1	3,4	5,6	3,5	27,2	27,0	8,6	6,0	82,1	71,5	31,4	22,3	2,9	3,0
B	1,0	1,1	3,2	2,9	1,1	1,1	4,7	2,2	25,7	25,0	20,0	11,5	54,2	61,4	77,6	45,9	1,3	1,1
L	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04	0,04	21,6	22,4	2,8	3,9	97,9	87,4	13,1	17,2	0,9	0,7
UK	11,7	12,6	8,9	8,4	5,6	5,7	8,6	11,1	22,0	17,4	7,4	11,3	84,1	89,0	33,4	64,8	1,0	1,0
IRL	3,3	3,4	2,1	2,1	3,1	3,0	4,1	4,2	12,3	13,9	6,4	8,2	88,0	79,7	51,9	58,6	4,8	3,9
DK	2,0	2,1	3,3	2,9	1,2	1,2	4,0	3,0	35,5	29,9	16,4	14,5	77,8	83,0	46,2	48,6	2,6	2,5
GR	4,2	2,7	4,2	4,1	8,9	9,4	7,1	6,6	12,1	13,1	3,8	4,0	23,7	25,7	31,7	33,5	7,3	8,0
A	2,5	2,7	1,8	1,7	2,0	2,0	0,3	2,2	15,2	11,8	0,6	6,4	80,6	60,0	3,9	54,1	1,1	1,0
S	2,5	2,4	1,5	1,5	1,2	1,2	0,2	2,0	11,9	11,2	0,8	9,6	77,9	77,3	7,1	85,7	0,4	0,5
FIN	1,9	1,7	1,1	1,0	1,8	1,8	0,2	1,5	16,5	14,5	0,5	4,7	90,3	66,6	2,9	32,3	1,1	0,8
EU-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	15,1	16,0	4,8	5,8	72,0	70,3	31,5	36,1	1,7	1,7

1 Superficie agricola utilizzabile

2 Produzione finale agricola

3 Unità di lavoro agricola

4 FEAOG sezione garanzia per Stato membro

5 Valore aggiunto netto al costo dei fattori per unità di lavoro agricola (in 1000)

6 Valore del FEAOG sezione garanzia per unità di lavoro agricola (in 1000)

7 % del FEAOG sezione garanzia su 4 OCM*

8 % del FEAOG sezione garanzia sul valore aggiunto netto al costo dei fattori

9 % dell'agricoltura nel prodotto interno lordo totale

* OCM riformate; seminativi, carni bovine, carni ovine, e latte

Fonti: 25a e 28ta Relazione finanziaria sul FEAOG, sezione garanzia, Commissione.

La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea - Relazione 1999 (gennaio 2000),

Commissione.

Produzione: JDa/Centro di documentazione parlamentare/Parlamento europeo

Tabella 2.7 Spese del FEAOG sezione garanzia per Stato membro dal 1995 al 1998 (in MECU e in percentuale del Totale)

STATI MEMBRI	1995		1996		1997		1998	
	MECU	% del Totale UE-15	MECU	% del Totale UU-15	MECU	% del Totale UE-15	MECU	% del Totale UE-15
B	1,622.1	4.72	1,145.6	2.93	972.6	2.39	851.3	2.20
DK	1,389.4	4.04	1,355.7	3.47	1,235.3	3.04	1,154.0	2.98
D	5,380.0	15.65	6,048.2	15.49	5,774.8	14.22	5,553.0	14.35
GR	2,438.8	7.09	2,816.8	7.22	2,729.8	6.72	2,556.8	6.61
E	4,562.3	13.27	4,046.9	10.37	4,594.1	11.31	5,293.5	13.68
F	8,376.6	24.37	9,557.6	24.48	9,141.7	22.51	9,007.2	23.27
IRL	1,417.5	4.12	1,699.5	4.35	2,034.2	5.01	1,632.6	4.22
I	3,364.3	9.79	4,219.9	10.81	5,121.4	12.61	4,129.2	10.67
L	14.0	0.04	19.7	0.05	22.6	0.06	17.4	0.04
NL	1,929.7	5.61	1,535.4	3.93	1,756.7	4.33	1,372.7	3.55
A	86.1	0.25	1,212.2	3.10	858.6	2.11	842.5	2.18
P	705.7	2.05	645.4	1.65	654.9	1.61	637.4	1.65
FIN	61.9	0.18	647.5	1.66	568.3	1.40	575.7	1.49
S	75.1	0.22	622.2	1.59	745.2	1.83	770.1	1.99
UK	2,954.0	8.59	3,468.2	8.88	4,401.2	10.84	4,314.2	11.15
EC	34,377.5	100.00	39,040.8	100.00	40,611.4	100.00	38,707.6	100.00

Fonte: La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea - Relazione 1999 (gennaio 2000), Commissione. Produzione: JDa/Centro di documentazione parlamentare/Parlamento europeo

Il Regolamento (CE) 1257/99 introduce nuove regole: la politica di sviluppo rurale è estesa a tutto il territorio dell'Unione Europea⁴² e contempla tutti gli interventi il cui finanziamento, nel passato, era concesso esclusivamente alle zone ricadenti in uno degli obiettivi prioritari. Al principio della concentrazione territoriale degli interventi si è sostituito un principio di sostegno del primario ordinato, a maglie larghe. Il ricorso al FEOGA sezione garanzia per il finanziamento di interventi a carattere strutturale, inoltre, precedentemente limitato alle misure di accompagnamento alla riforma Mc Sharry del 1992⁴³, abbraccia tutto l'insieme delle misure strutturali.

⁴² Coinvolge, attualmente, anche le aree fuori obiettivo.

⁴³ Regolamenti: 2078/92, 2079/92 e 2080/92.

La novità assoluta, profondamente innovativa rispetto alle misure di accompagnamento della precedente programmazione, consiste nel fatto di riunire in un unico Regolamento tutte le politiche vecchie e nuove di sostegno al settore agricolo, vale a dire:

- 1 le ex misure di accompagnamento (misure agroambientali, riforestazione prepensionamento)⁴⁴,
- 2 l'ex obiettivo 5a (investimenti nelle aziende agricole, insediamento dei giovani agricoltori, formazione professionale, miglioramento delle condizioni di commercializzazione indennità compensativa ecc.);
- 3 alcune nuove misure.

Tutti gli strumenti a disposizione possono dunque essere accorpati in cinque grandi categorie:

1. Misure di ammodernamento delle strutture

In questo gruppo rientrano:

- gli investimenti nelle aziende agricole;
- l'insediamento dei giovani agricoltori;
- la formazione, il miglioramento e la razionalizzazione della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Le principali modifiche rispetto ai regolamenti precedenti riguardano la semplificazione delle modalità di erogazione degli aiuti. Per gli interventi aziendali vengono abrogati la figura di imprenditore a titolo principale, il reddito di riferimento, il piano di miglioramento materiale e la tenuta obbligatoria della contabilità semplificata. In

⁴⁴ Comprende le misure a favore della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e tutti quegli interventi capaci di promuovere metodi eco-compatibili. L'intervento certamente più importante è costituito dalle misure agroambientali, a cui si associano gli interventi a tutela dell'ambiente e a favore dell'imboschimento delle superfici agricole.

compenso, gli investimenti potranno ottenere il sostegno comunitario solo se dimostrano⁴⁵:

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

2. Misure a finalità ambientale

Questo gruppo include le misure:

- agro-ambientali
- di incentivazione alla silvicoltura
- finalizzate alla tutela dell'ambiente comprese nell'articolo 33

Le misure agro-ambientali rivestono un'importanza particolare, sono obbligatorie e ad esse è riservata un'elevata spesa⁴⁶. Per queste misure il Regolamento amplia la sfera degli obiettivi includendo anche la

⁴⁵ Nel complesso si tratta di requisiti la cui dimostrazione viene attribuita agli Stati Membri e la cui valutazione la Commissione Europea si riserva di condurre in un momento successivo.

⁴⁶ Viene accordato un sostegno a misure, legate alle attività agricole e alla loro riconversione nonché ad attività rurali, che non rientrano nell'ambito di applicazione di altre misure di cui al presente titolo.

Tali misure riguardano:

- le opere di miglioramento fondiario,
- la ricomposizione fondiaria,
- l'avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole,
- la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
- i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale,
- il rinnovamento e il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale,
- la diversificazione delle attività; del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività; plurime o fonti alternative di reddito,
- la gestione delle risorse idriche in agricoltura,
- lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura,
- l'incentivazione di attività; turistiche e artigianali,
- la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali,
- la ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione,
- l'ingegneria finanziaria.

gestione e il mantenimento dei sistemi di pascolo a bassa intensità, la conservazione delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli ed i costi sostenuti per la pianificazione ambientale nella gestione aziendale. Il sostegno viene subordinato alla dimostrazione che l'impegno sostenuto dall'agricoltore vada oltre l'adozione della "buona pratica agricola" (BPA⁴⁷).

3. Misure di sostegno diretto dei redditi

Il terzo tipo di misure include essenzialmente l'indennità compensativa erogata per le zone svantaggiate: a riguardo il Regolamento introduce delle sostanziali novità nella definizione di zone che beneficiano delle indennità. Tali aree comprenderanno oltre alle zone svantaggiate (zone di montagna, altre zone svantaggiate, zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, ex direttiva 75/268/CEE), anche quelle soggette a vincoli ambientali. L'introduzione di queste nuove aree risponde all'esigenza di includere nelle forme di sostegno anche le aree gravate da specifici vincoli normativi e tecnici.

L'indennità compensativa, inoltre, viene subordinata non più solo alla verifica di una superficie minima di terreno e alla prosecuzione dell'attività agricola per un quinquennio dal primo pagamento, ma anche al rispetto della BPA.

Nelle zone soggette a vincoli ambientali le limitazioni alle pratiche agricole impongono ulteriori costi e perdite di reddito che possono essere compensati da aiuti specifici ammessi dal Regolamento sullo sviluppo rurale. Tali zone tendono a coincidere con quelle derivanti dall'applicazione della legislazione comunitaria: le zone di protezione

⁴⁷ Definita nel comma 1 dell'art. 28 del Reg. CE 1750/99 come "l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe in una regione interessata".

speciale (ZPS) derivanti dalla direttiva 79/409/CEE⁴⁸ e le zone speciali di conservazione previste dalla direttiva 92/43/CEE⁴⁹. Entrambe le zone rientrano nell'ambito della rete ecologica europea (Natura 2000).

4. Misure di diversificazione aziendale ed economica

Le misure di **diversificazione** comprendono:

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

5. Misure a favore di infrastrutture e servizi

Le misure a favore di infrastrutture e servizi invece includono:

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

Tra i potenziali beneficiari (cfr. articolo 33) sono compresi soggetti non strettamente legati alle attività agricole, ma anche e più generalmente per attività svolte in contesti rurali. Il timore che le risorse del FEOGA venissero impegnate anche per scopi non agricoli ha spinto alcuni Stati membri in particolare la Francia, proporre una limitazione del campo di applicazione di alcune misure elencate nell'articolo 33, con lo scopo di mantenere l'impiego delle risorse all'interno del settore agricolo⁵⁰.

⁴⁸ Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici (Gazzetta ufficiale L 103, 25.04.1979)

⁴⁹ Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Gazzetta ufficiale n. L 206 del 22 luglio 1992)

⁵⁰ Vedi il caso della misura per la diversificazione limitata alle attività del settore agricolo o ad attività affini. Alcune misure (infrastrutture agricole, borghi rurali, attività plurime e

Si può dunque affermare che la politica agricola comunitaria dal 2000 al 2006 poggia su tre pilastri fondamentali: la politica dei mercati (OCM), lo sviluppo rurale e la politica strutturale (questi ultimi due uniti da un legame molto stretto).

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

Nelle regioni obiettivo 1⁵¹, il PSR contempla solamente gli interventi riconducibili alle ex misure di accompagnamento ed alle misure a favore delle aree svantaggiate. Il finanziamento, anche in questo caso, è a carico del FEOGA sezione garanzia. Per contro, le misure di ammodernamento delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione e commercializzazione e la diversificazione sono contenute nel Programma Operativo Regionale e sono a carico del FEOGA sezione orientamento.

Nelle regioni non delimitate dall'obiettivo 1, il PSR include tutti gli interventi a finalità strutturale e il livello territoriale a cui esso fa riferimento è l'intera superficie regionale. Per quanto concerne l'attività programmatica, le regioni godono di ampia libertà nella determinazione di obiettivi e strategie. L'unico obbligo da rispettare era l'inserimento delle misure agroambientali che dovevano essere necessariamente contenute in tutti i documenti di programmazione⁵².

Lo scopo prioritario è la definizione di un quadro normativo entro cui applicare il sostegno comunitario allo sviluppo rurale nella sua più ampia accezione. Per questo numerosi e diversificati sono gli strumenti che spaziano da quelli più tradizionali e consolidati

fonti alternative di reddito) possono rimanere al FEOGA solo in assenza di finanziamenti da parte del FESR.

⁵¹ Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna, Molise.

⁵² Nel Veneto, la versione originaria del PSR prevede l'attivazione di tutte e 22 le misure contemplate nel Regolamento.

(miglioramento delle strutture produttive, riconversione della produzione, introduzione di nuove tecnologie, miglioramento della qualità dei prodotti, ecc.) ad altri solo relativamente recenti (diversificazione delle attività, promozione di un'agricoltura sostenibile e di sistemi di coltivazione a basso impatto ambientale, incentivazione di produzioni non alimentari, promozione del principio delle pari opportunità, ecc.) e che il titolo II del Regolamento "Misure di sviluppo rurale" elenca.

Il passaggio dal FEOGA orientamento al FEOGA garanzia ha introdotto un cambiamento rilevante di tipo sostanziale nella gestione dei fondi. La sezione garanzia stabilisce che i finanziamenti, assegnati a ciascuno Stato membro, e di conseguenza ad ogni Regione, debbano essere impiegati entro l'anno di riferimento. Eventuali sotto utilizzazioni si traducono in una perdita netta di risorse che potrebbero essere dirottate ad altri Stati membri (o tra Regioni all'interno di uno stesso Stato membro) con livelli di spesa superiori⁵³.

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

In ogni caso, e in linea generale, le tipologie d'intervento a cui sono destinate le risorse più elevate sono quelle riguardanti le misure di ammodernamento e l'ambiente, che da sole assorbono ben l'80% delle risorse previste nei PSR.

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

⁵³ Per quei paesi che non riescono ad utilizzare almeno il 75% della propria dotazione annua le risorse, l'anno successivo, sono decurtate per un valore pari a un terzo della differenza tra la soglia del 75% e la spesa effettivamente realizzata.

Tab.2.8 Risorse destinate ai Piani di Sviluppo Rurale. Ripartizione indicativa per Regione, 2000-2006

Regione	Stanziamiento medio annuo	Dotazione indicativa	Quota percentuale sul totale Italia
	Milioni di euro		%
Piemonte	47,9	335,1	8,1
Valle d'Aosta	5,8	40,5	1,0
Lombardia	44,4	311,0	7,5
Bolzano	15,7	109,7	2,6
Trento	11,9	83,2	2,0
Veneto	39,2	274,3	6,6
Friuli Venezia Giulia	13,2	92,2	2,2
Liguria	11,5	80,3	1,9
Emilia Romagna	51,0	356,9	8,6
Toscana	43,4	303,8	7,3
Umbria	23,7	165,8	4,0
Marche	24,5	171,2	4,1
Lazio	33,7	235,7	5,7
Abruzzo	17,5	122,6	2,9
Centro-nord	382,5	2.682,0	64,4
Obiettivo 1	211,8	1.482,7	35,6
TOTALE ITALIA	595,0	4.165,0	100,0

Fonte: CIPE

Il Piano di Sviluppo Rurale, della regione Veneto per il periodo 2000-2006⁵⁴, assume come obiettivi:

A. il miglioramento della competitività e dell'efficienza del sistema agricolo, agroindustriale e forestale attraverso l'ammodernamento e la razionalizzazione del sistema produttivo e della

⁵⁴ Tale documento è stato approvato dalla Commissione Europea il 29 settembre 2000

trasformazione, agendo su tutte le fasi della filiera e promuovendo l'innovazione organizzativa, di prodotto e di processo;

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

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

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

Dal punto di vista finanziario il PSR della regione Veneto assorbe, nell'arco della programmazione 2000-2006 una spesa pubblica pari a

655.95 milioni di euro⁵⁵ ripartiti tra i tre assi come segue: l'asse 1, il più importante, assorbe quasi il 42% della spesa pubblica, l'asse 2 poco meno del 19% e l'asse 3 circa il 40% come è possibile osservare dalla tabella 1 successivamente riportata.

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

La redditività⁵⁶ è un requisito chiaramente oggettivo, riferito all'impresa e pertanto richiede la verifica dell'efficienza non rispetto ad un fattore della produzione (com'era il lavoro. O l'unità di lavoro agricola, nel precedente periodo di programmazione), ma rispetto all'organizzazione aziendale dei fattori di produzione.

Nelle varie misure contenute nel PSR non viene fatto riferimento a specifici elementi di discriminazione, quali le pari opportunità. Esclusivamente la misura 12 A (Servizi di sostituzione nelle aziende agricole), per la natura specifica delle iniziative proposte, può rivolgersi alle donne che operano in agricoltura in modo da coniugare l'attività lavorativa con gli impegni legati alla famiglia o con i diritti personali irrinunciabili ai fini della qualità della vita; inoltre, durante il periodo di applicazione del PSR è previsto che l'autorità responsabile

⁵⁵ Pari a circa un milione e duecentomila miliardi di lire.

⁵⁶ Nella precedente programmazione (1994-1999) gli aiuti venivano concessi sulla base del *reddito di riferimento* da lavoro per unità di lavoro, ora la regione Veneto adotta come soglia per la verifica della redditività il *reddito netto aziendale medio*, distinto per zone altimetriche (pianura-montagna-collina) e per ordinamento culturale in 8 poli: seminativi, ortofloricoltura, coltivazioni permanenti, erbivori, granivori, pollicoltura, poliallevamento, colture e allevamenti. A ciascun ordinamento e per ciascuna zona altimetrica coincide un reddito netto aziendale medio che determina per l'azienda la soglia d'accesso per ottenere il finanziamento; dal confronto tra reddito netto aziendale e reddito netto di soglia viene valutata l'ammissibilità della domanda rispetto alla redditività. Se, per esempio, l'azienda ha un reddito inferiore a quello di soglia, il finanziamento non viene erogato poiché non dimostra una redditività sufficiente.

della gestione vigili affinché non si verificano eventuali discriminazioni nei confronti dell'imprenditoria femminile.

Tabella 2.9 Contributi assegnati ad ogni asse del PSR nella programmazione 2000-2006 (Regione del Veneto).

	SPESA PUBBLICA (Importi in milioni di Euro)	SPESA PUBBLICA (%)
ASSE 1	274.36	41,83
ASSE 2	123.13	18,70
ASSE 3	258.46	39,40
TOTALE	655.95	100,00

Fonte: nostre elaborazioni Piano Sviluppo Rurale del Veneto, 2000-2006.

L'asse 1 del PSR si pone come obiettivo globale il "miglioramento della competitività e dell'efficienza del sistema agricolo, agroindustriale e forestale, mediante l'ammodernamento e la razionalizzazione del sistema", rivolgendosi in tal modo alla tipologia agricola economicamente più importante del territorio regionale, quella destinata a rafforzare la propria competitività e la propria efficienza in modo da rimanere sul mercato in una posizione di rilievo. Contiene alcune misure tradizionali, applicate nei precedenti periodi di programmazione, in modo da continuare e/o portare a termine il processo di sviluppo o di adeguamento già iniziato in precedenza. L'agricoltura veneta per crescere continua a credere nella specializzazione produttiva e nella modernizzazione. Nella passata programmazione la regione ha, infatti, favorito la diffusione di tecnologie destinate alla riduzione dei costi di produzione per affrontare la competizione di mercato. L'asse per questo incentiva la riconversione produttiva, l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto per il miglioramento della qualità e per rispondere alla nuova domanda dei consumatori.

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

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

L'asse 3 del PSR ha come obiettivo principale la multifunzionalità dell'agricoltura, la salvaguardia e la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale e si divide in due sottoassi.

Gli interventi, spesso consolidati, vedono le zone cosiddette "sensibili" della regione, quali parchi, riserve, ecc., prioritarie.

All'asse viene attribuito un finanziamento pari al 27.3% del totale al cui interno è la misura 6 "Misure agroambientali" a poter contare sulle maggiori disponibilità finanziarie. E' orientata verso la tutela dell'ambiente attraverso l'uso di tecniche produttive a basso impatto ambientale e la riduzione di input chimici con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento ambientale e di conseguenza l'inquinamento agricolo

Le iniziative comunitarie, avviate nel 1989 all'interno della Riforma dei Fondi Strutturali, rappresentano ambiti di interesse ritenuti dalla Commissione particolarmente rilevanti. Integrano e affiancano quelle

contenute nei Quadri Comunitari di Sostegno e nei Documenti Unici di Programmazione a titolo degli obiettivi prioritari. Si caratterizzano per l'elevato grado di innovazione e sperimentazione delle strategie proposte a livello comunitario per il superamento delle difficoltà. Le scarse risorse ad esse destinate consentono il raggiungimento di risultati solo parzialmente economici e gli interventi promossi sono essenzialmente immateriali e complementari ad altri presenti negli altri programmi.

Nella nuova fase di programmazione anche le iniziative comunitarie sono state ridotte (da 13 a 4). Ad essere attive sono Interreg, Urban, Equal e Leader. Ciascuna iniziativa è finanziata da un solo Fondo Strutturale.

Tabella 2.10 Iniziative comunitarie: stanziamenti comunitari

Iniziative comunitarie	Obiettivo	Spesa pubblica fase 1994/99	Spesa pubblica Fase 2000/06
Leader +	Sviluppare le aree rurali	326,50	278,66
Interreg III	Incrementare lo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario tramite forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale	385,60	522,02
Urban	Promuovere lo sviluppo urbano sostenibile tramite la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti	135,10	114,80
Equal	Promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo nel mercato del lavoro, tramite forme di cooperazione transnazionale		60,30
		847,20	975,78

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

Tabella 2.11 Iniziative comunitarie- periodo 2000/2006- ripartizione contributi per intervento (In milioni di euro)

Interventi	Costo totale	Risorse pubbliche	Risorse comunitarie				Risorse nazionali				
		Totale	Totale	Feoga	Fesr	Fse	Totale	Nazionale	Regionale	Altri	Differenza
Leader +	723,25	473,38	278,66	278,66	-	-	194,72	124,08	68,65	2,00	249,87
Interreg III	1.101,84	1.029,15	522,02	-	522,02	-	507,13	507,13	-	-	72,69
Urban	264,40	245,92	114,80	-	114,80	-	131,12	72,20	8,55	50,37	18,48
Equal	120,60	120,60	60,30	-	-	60,30	60,30	-	-	-	-
Totale	2.210,09	1.869,05	975,78	278,66	636,82	60,30	893,28	703,41	77,20	52,37	341,03

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

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

La valorizzazione delle risorse specifiche delle zone rurali, nell'ambito di un'azione integrata con il contesto locale, rappresenta, secondo la Commissione, il passaggio obbligato per la creazione e/o salvaguardia di prodotti e/o servizi competitivi e duraturi. L'iniziativa comunitaria Leader⁵⁷ attraverso un approccio dal basso (bottom up) attiva gli attori locali (pubblici e privati) che considerando le esigenze del territorio individuano le strategie di sviluppo.

Tabella 2.12 Iniziativa comunitaria Leader+ - Periodo 2000/2006- Ripartizione contributi per regione (In milioni di euro)

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

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

⁵⁷ Liaisons Entre Action de Development de l'Economie Rurale.

L'iniziativa comunitaria Leader assume come obiettivo la promozione di strategie originarie di alta qualità mirate allo sviluppo sostenibile e integrato delle aree rurali.

L'iniziativa Interreg è volta ad evitare che l'esistenza di frontiere nazionali impedisca lo sviluppo equilibrato e l'integrazione territoriale delle regioni comunitarie. L'edizione 2000-2006 include sia la cooperazione transfrontaliera, sia la cooperazione transnazionale che interregionale. Sono infatti tre i settori di intervento: il settore A, cooperazione transfrontaliera, che mira alla cooperazione di uno sviluppo integrato tra regioni di frontiera; il settore B. cooperazione transnazionale, finalizzato all'integrazione territoriale armoniosa dell'Unione europea; il settore C, cooperazione interregionale, che si propone di migliorare le tecniche e le politiche per lo sviluppo economico interregionale.

**Tabella 2.13 Iniziativa comunitaria Interreg III – periodo 2000/2006-
Ripartizione contributi per intervento (In milioni di euro)**

Intervento	Costo totale	Risorse comunitarie totali	
	Milioni di €	Milioni di €	%
Interreg III A It. Austria	70,42	33,63	6,44
Interreg III A It. Slovenia	117,99	43,20	8,28
Interreg III B Cadses	237,49	128,72	24,66
Interreg III B Med. Occidentale	194,34	103,82	19,89
Interreg III B Sp. Alpino	119,45	59,72	11,44
<i>Totale</i>	<i>1.101,84</i>	<i>522,02</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

2.5 Il periodo 2007-2013

2.5.1 La politica di coesione

Il terzo rapporto di coesione del febbraio 2004 delinea tre nuovi pilastri dell'intervento comunitario e arriva un nuovo "pacchetto" di regolamenti.

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, *recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999*, introduce la riforma della politica di coesione per il periodo 2007-2013 e individua tre nuovi obiettivi:

- **Obiettivo 1: Convergenza**, che prevede di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e di occupazione. Esso riguarda gli Stati membri e le regioni in ritardo di sviluppo. Sono regioni meno avanzate quelle con un PIL per abitante inferiore al 75% della media dell'Unione Europea a 25; risultano in *phasing out* le regioni a “effetto statistico” ossia con PIL per abitante compreso tra il 75% della media dell'UE25 e il 75% della media dell'UE15; rientrano in questo obiettivo gli Stati con Reddito Nazionale Lordo per abitante inferiore al 90% della media UE25 (Fondo di coesione). Il 5% dei fondi va alle regioni che “escono” dal precedente ob.1. I settori d'intervento sono i seguenti: qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, tutela dell'ambiente, nonché efficienza amministrativa. Viene finanziato dal FESR, dal FSE e dal Fondo di coesione
- **Obiettivo 2: Competitività regionale e occupazione**, che punta a rafforzare la competitività, l'occupazione e l'attrattiva delle regioni (al di fuori di quelle in ritardo di sviluppo). Esso consentirà di anticipare i cambiamenti socioeconomici, di promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente, l'accessibilità, l'adattabilità dei lavoratori e lo sviluppo di mercati che favoriscano l'inserimento. Viene finanziato dal FESR e dal FSE.

Per questo obiettivo non c'è zonizzazione comunitaria. Il 21,3% va destinato alle regioni "entranti" in tale obiettivo.

- **Obiettivo 3: Cooperazione territoriale europea**, che mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, basandosi sulla vecchia iniziativa comunitaria INTERREG. Si prevede che l'azione sia finanziata dal FESR. L'obiettivo consiste nel promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e di reti di Piccole e medie imprese (PMI). La cooperazione è orientata sulla ricerca, sullo sviluppo, sulla società dell'informazione, sull'ambiente, sulla prevenzione dei rischi e sulla gestione integrata delle acque. Sono ammissibili le regioni di livello NUTS III, situate lungo le frontiere terrestri interne e lungo alcune frontiere esterne, nonché alcune frontiere marittime adiacenti, separate da un massimo di 150 chilometri. La totalità del territorio della Comunità è ammissibile per quanto riguarda il sostegno alle reti per la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze.

Tabella 2.14 La nuova politica di coesione dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013: la normativa comunitaria

Reg. (CE) 1080/2006 del 5/7/2006 *relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)*

Reg. (CE) 1081/2006 del 5/7/2006 *relativo al Fondo Sociale Europeo (FSE)*

Reg. (CE) 1082/2006 del 5/7/2006 *relativo a un Gruppo di Cooperazione Territoriale (GECT)*

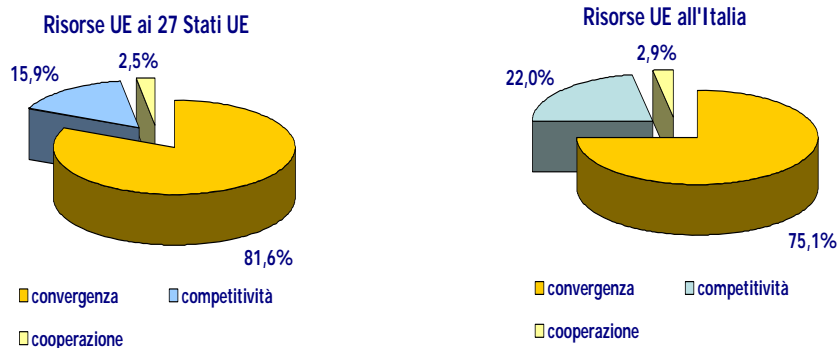
Reg. (CE) 1083/2006 dell'11/7/2006 *recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione*

Reg. (CE) 1084/2006 dell'11/7/2006 *che istituisce un Fondo di Coesione*

Reg. (CE) 1828/2006 dell'8/12/2007 *che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e del Regolamento (CE) n. 1080/2006*

Per lo sviluppo rurale: Reg. (CE) 1698/2006 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.*

Politiche di coesione: 347,41 mld euro (28,81 mld euro per l'Italia)



Politiche di sviluppo rurale: 77,66 mld euro (8,30 mld euro per l'Italia)

Tabella 2.15 PIL nelle regioni italiane

Regioni (NUTS 2003)	PIL, 2004 Mio. EUR	PIL per abitante, 2004 EUR	PIL, 2004 Mio. PPS	PIL per abitante, 2004 PPS	PIL per abitante,
ITALY	1 388 870	23 874	1 343 554	23 095	107.4
Nord Ovest	449 515	29 327	434 848	28 370	131.9
Piemonte	114 256	26 570	110 528	25 703	119.5
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	3 491	28 507	3 377	27 577	128.2
Liguria	38 640	24 380	37 379	23 584	109.7
Lombardia	293 128	31 452	283 564	30 426	141.5
Nord Est	311 601	28 438	301 434	27 510	127.9
Bolzano / Bozen	14 780	31 158	14 297	30 141	140.2
Trento	13 942	28 212	13 487	27 292	126.9
Veneto	132 246	28 309	127 931	27 386	127.4
Friuli-Venezia Giulia	31 355	26 098	30 332	25 246	117.4
Emilia-Romagna	119 278	28 980	115 387	28 034	130.4
Centro (IT)	301 798	26 982	291 951	26 102	121.4
Toscana	93 054	25 977	90 018	25 129	116.9
Umbria	19 152	22 440	18 527	21 708	101.0
Marche	36 124	23 895	34 946	23 115	107.5
Lazio	153 468	29 301	148 460	28 345	131.8
Sud	221 208	15 744	213 991	15 230	70.8
Abruzzo	24 380	18 861	23 585	18 246	84.9
Molise	5 517	17 142	5 337	16 583	77.1
Campania	87 797	15 204	84 933	14 708	68.4
Puglia	62 904	15 514	60 852	15 008	69.8
Basilicata	10 003	16 762	9 676	16 215	75.4
Calabria	30 607	15 225	29 608	14 728	68.5
Isole	104 749	15 740	101 331	15 227	70.8
Sicilia	74 948	14 965	72 503	14 477	67.3
Sardegna	29 800	18 098	28 828	17 508	81.4

Fonte: Eurostat

2.5.2 Il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale

La nuova politica di Sviluppo Rurale dell'Unione europea, delineata dal Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*, successivamente modificato da Regolamento (CE) n. 1944/2006 del Consiglio, individua tre obiettivi fondamentali:

- Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;
- Valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;
- Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Nei programmi di sviluppo rurale i tre obiettivi si risolvono in altrettanti assi prioritari:

- Asse 1: Competitività, cui destinare almeno il 10% del contributo FEASR
- Asse 2: Ambiente e gestione del territorio, cui destinare almeno il 25% delle risorse
- Asse 3: Diversificazione economica e qualità della vita, cui verrà attribuito almeno il 10% dei finanziamenti
- integrati da un asse dedicato all'approccio LEADER (Asse LEADER, cui destinare almeno il 5% delle risorse).

Per ciascun asse il Regolamento individua una serie di misure di sviluppo rurale pre-definite, tra cui gli Stati membri hanno facoltà di scegliere.

Il Regolamento sullo sviluppo rurale ha inoltre introdotto un approccio basato su un maggiore contenuto strategico a livello comunitario e nazionale, ciascuno Stato membro, infatti, sulla base di

orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (delineati nella Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006, *relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale*) è stato chiamato ad elaborare un Piano Strategico Nazionale (PSN) sullo Sviluppo Rurale al fine di:

- Individuare i settori in cui l'erogazione del sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale crea il maggiore valore aggiunto a livello UE;
- Correlarsi alle principali priorità dell'UE (Lisbona e Göteborg);
- Garantire la coerenza con le altre politiche dell'Unione, in particolare con la politica di coesione e la politica ambientale;
- Accompagnare l'attuazione della nuova PAC orientata al mercato e la necessaria ristrutturazione sia nei vecchi che nei nuovi Stati membri.

Infine, la scelta di finanziare la politica di sviluppo rurale con un unico fondo (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, FEASR) anziché due (FEOGA Orientamento e Garanzia) come avveniva nella programmazione 2000-2006, sembra ben sposarsi con l'esigenza di semplificazione delle diverse fasi attuative della politica.

Tabella 2.16 I fondi europei per la politica di coesione 2007-2013

<ul style="list-style-type: none">- FESR: fondo europeo di sviluppo regionale- FSE: fondo sociale europeo- Fondo di coesione <p>Mission: Sviluppo armonioso del territorio e riduzione delle disparità regionali per la maggior coesione e sociale dell'Unione europea</p> <p>Esclusi dalla politica di coesione</p> <ul style="list-style-type: none">- FEASR: fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (sostituisce FEAOG)- FEP: fondo europeo per la pesca (sostituisce SFOP)
--

2.6 Il contesto socio-economico delle aree rurali del Veneto⁵⁸

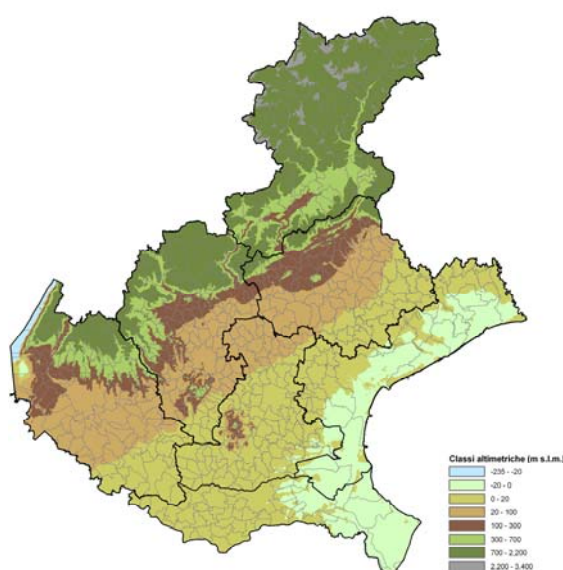
Il territorio veneto, che si estende per una superficie di 18.399 kmq (6% del territorio nazionale) suddivisa in 581 comuni (7,2% dei comuni italiani), è per il 56% pianeggiante, per il 29% montano, per il 15% collinare. E Gli ambienti naturali si concentrano soprattutto in collina e in montagna, mentre gli insediamenti produttivi si distribuiscono essenzialmente nell'area centrale della regione. La superficie urbanizzata si sviluppa su tutta la pianura, dove le dimensioni dei principali centri abitati sono paragonabili e si diffonde lungo i principali assi di comunicazione, assumendo la connotazione della città diffusa.

La zona montuosa è articolata da nord a sud in una fascia alpina e prealpina (dai 700 a oltre 2.200 m. slm), con numerosi gruppi montuosi e altopiani (Alpago, Consiglio, Sette Comuni, prealpi bellunesi, Lessinia) che si estendono nella provincia di Belluno e nella parte settentrionale delle province di Verona e Vicenza. La zona collinare, sviluppata soprattutto nel veronese e nel trevigiano, include i rilievi dell'area meridionale del Lago di Garda, i colli Berici in provincia di Vicenza e, isolati nella pianura, i Colli Euganei. La pianura comprende a nord un'area a quota altimetrica più elevata (dai 20 ai 100 m. slm), costituita da depositi alluvionali permeabili e

⁵⁸ Questi paragrafi sono il risultato del lavoro di ricerca commissionato dalla regione del Veneto a Cà Foscari Formazione e ricerca, in materia di sviluppo rurale e attività di diversificazione, per la stesura del Piano di Sviluppo Rurale 1007-2013, coordinato da Bruna Zolin..

da risorgive, e a sud dalla zona di bassa pianura, la cui altimetria decresce rapidamente verso la fascia costiera (Figura 3.1.1). La costa allargata, che si affaccia sull'Adriatico e si estende per circa 150 kmq, è fortemente diversificata dal punto di vista morfologico e ambientale, con una vasta zona umida (550 kmq), pari al 12% del territorio regionale, necessita di scolo meccanico e la parte più meridionale è interessata da fenomeni di subsidenza (Sistar, 2005).

Figura 2.2 – Territorio regionale per classi altimetriche



Il **territorio regionale** è stato riclassificato dal Documento strategico regionale (DSR) in aree omogenee la cui delimitazione rispecchia le peculiarità conseguenti al suo modello di sviluppo. Questa **zonizzazione** si configura come una variante metodologica al criterio OCSE, suggerita anche a livello comunitario (in base al principio di sussidiarietà⁵⁹) e in grado di includere nelle aree rurali proposte quote di territorio e di popolazione comparabili con quelle medie osservate a livello comunitario. Il criterio adottato resta comunque quello della densità della popolazione, dato che la distinzione in base alla popolazione totale assoluta avrebbe segmentato il territorio a macchia di leopardo. La proposta di zonizzazione è articolata in quattro aree: le *aree rurali*, *suddivise in aree prevalentemente rurali e aree*

⁵⁹ Art. 7 del Reg. 1698/2005.

*significativamente rurali, le aree rurali-urbanizzate e le aree urbanizzate*⁶⁰. La soglia di densità più appropriata, data la distribuzione per classi di densità dei 376 comuni veneti ricadenti nelle aree OCSE *prevalentemente urbanizzate*, è risultata quella di 400 abitanti per chilometro quadrato che identifica come propriamente urbani il 30% circa dei comuni dell'area esaminata. Il risultato di questa riclassificazione (Figura 3.1.2, a sinistra) evidenzia come le aree più urbanizzate si localizzino nei comuni capoluogo di provincia della fascia centrale della regione, nei centri delle loro cinture urbane e negli insediamenti più industrializzati sviluppatisi lungo i principali assi viari. In particolare, le quattro aree proposte si differenziano in modo statisticamente significativo per quanto riguarda la dotazione di superficie territoriale, di SAU e del loro rapporto.

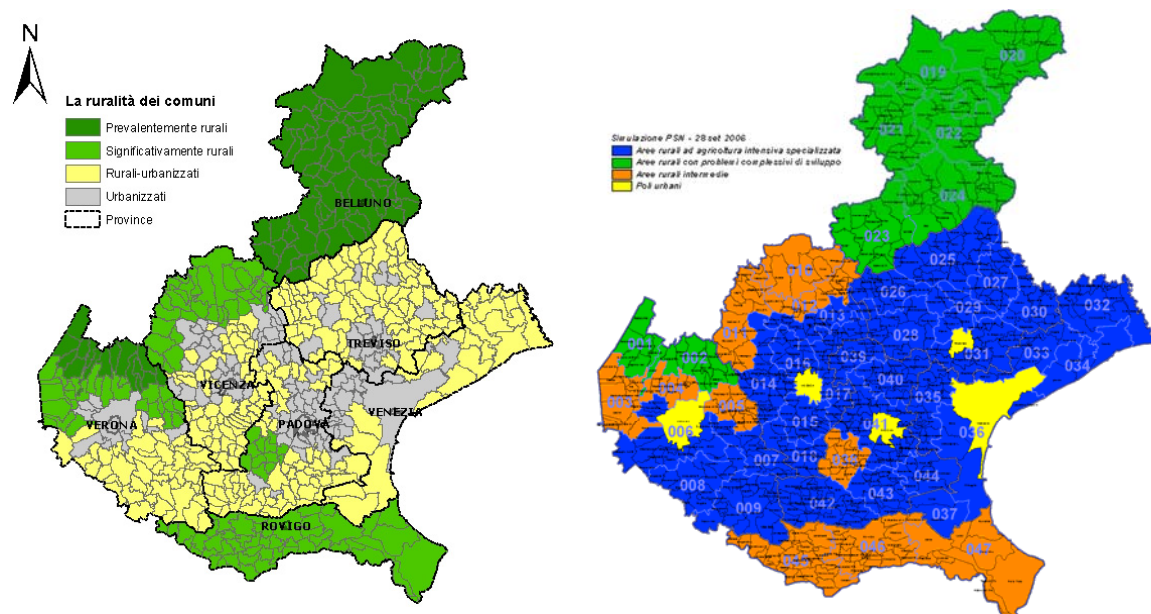
Le **aree rurali**, suddivise tra **prevalentemente** e **significativamente rurali**, interessano tutta la fascia della montagna, la collina veronese, la provincia di Rovigo e l'area dei colli Euganei. Comprendono la quasi totalità delle aree protette e oltre l'80% delle foreste regionali, il 35% dei comuni, il 17% della popolazione ed il 44% della superficie territoriale. Le aree con connotazioni più spiccatamente rurali restano circoscritte alla montagna bellunese e veronese e si differenziano, non tanto per dimensioni e densità abitativa, quanto per la maggior incidenza della superficie forestale e per un aggravio degli svantaggi ambientali.

Le **aree rurali-urbanizzate** rappresentano il 46% dei comuni della regione, il 33% della popolazione ed il 39% della superficie territoriale. Sotto il profilo del rapporto tra territorio e popolazione si collocano in una situazione intermedia tra le aree rurali e quelle urbanizzate. Il valore medio della ST e della SAU è molto lontano (quattro volte superiore) da quello delle aree urbanizzate a conferma della peculiarità di queste aree dove l'agricoltura continua a giocare un ruolo importante in termini economici, crescita del settore primario, nonché di sviluppo del territorio.

⁶⁰ Le aree ricavate con la classificazione proposta, validate sotto il profilo statistico mediante analisi discriminante, si distinguono per una precisa caratterizzazione sia sotto il profilo del rapporto tra territorio e popolazione, che per quanto riguarda la disponibilità assoluta e relativa di suolo agricolo.

Le **aree urbanizzate** comprendono il 19% circa dei comuni della regione, il 50% della popolazione ed il 17% della superficie territoriale. In ragione della maggiore densità abitativa, la disponibilità media di territorio per abitante è piuttosto ridotta. In generale, l'agricoltura praticata in tali aree non è dissimile da quella descritta nelle aree rurali-urbanizzate e il suo ruolo è ancora significativo per talune produzioni di tipo estensivo.

Figura 2.3 Territorio regionale: riclassificazione delle aree OCSE proposte dal Documento strategico regionale (DSR) (a sinistra) e dal PSN (a destra)



Fonte: Elaborazioni su banca dati Sistar

Tabella 2.17 Comuni, popolazione e superficie territoriale della regione ricadenti in ciascuna area (%)

Aree	% comuni	% popolazione	% sup. territoriale	Densità popolazione (ab/kmq)
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	14,6	5,4	23,2	59,2
Rurali intermedie	20,7	11,9	20,8	156,5
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	63,9	62,5	51,4	333,8
Rurali-urbanizzate	46,0	33,2	39,4	217,8
Urbanizzate	17,9	29,2	12,0	631,6
Poli urbani	0,9	20,2	4,6	1385,4
Totale	100,0	100,0	100,0	266,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e banca dati SiSTAR

Tabella 2.18 Superficie territoriale e SAU (ettari) per 100 abitanti nelle diverse aree

Aree	Superficie territoriale	SAU	SAU/ superficie territoriale
<i>Media</i>			
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	290,1	47,7	21,0
Rurali intermedie	123,7	46,2	48,4
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	45,9	29,4	62,4
Rurali-urbanizzate	57,0	37,0	65,4
Urbanizzate	17,6	9,9	54,9
Poli urbani	8,5	2,4	32,0
Totale	97,4	35,3	53,3

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e banca dati SiSTAR

Il Veneto si caratterizza per la presenza di comuni di modesta dimensione demografica. Nelle aree montane più del 60% dei comuni presenta una popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti; nella costa allargata, invece, la popolazione non supera il 12% del valore regionale e si concentra nei comuni litoranei (circa 80%), in particolare nell'area lagunare, dove la densità abitativa è nettamente superiore alla media.

Il Veneto conta 5.287.700 abitanti e registra un **trend demografico** positivo nel corso di più di trenta anni, pur con ritmi di crescita eterogenei nel territorio e nel tempo. L'aumento interessa essenzialmente la fascia centrale del territorio regionale, mentre i comuni afflitti dallo spopolamento sono principalmente situati nella zona montana e nella bassa pianura padana, cui si aggiungono i comuni capoluogo come Venezia (tasso annuale di popolazione -7‰), Verona (-1‰), Vicenza (-1,4‰), Padova e Treviso (-3,2‰). Alla rilevante perdita di peso dei capoluoghi, si contrappone l'incremento delle aree circostanti nelle quali si registrano tassi di popolazione superiori al 10‰, tanto da originare un'omogenea e quanto mai complessa città diffusa.

Nell'ultimo decennio la dinamica demografica è stata influenzata dalla mobilità, sia per l'immigrazione straniera sia per una ripresa significativa della mobilità interna. Nel Veneto il saldo dei trasferimenti in entrata e uscita registra valori positivi e pari a circa 7.000 unità (Unioncamere, 2005).

La componente naturale offre invece un contributo trascurabile, essendoci sostanziale equivalenza tra il tasso di natalità e il tasso di decesso (Istat, 2005).

L'**indice di vecchiaia**⁶¹, elevato nei poli urbani, nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo e nelle rurali intermedie, si riduce in modo evidente nelle zone rurali ad agricoltura intensiva specializzata. La quota di popolazione in età non lavorativa, misurata dall'indice di dipendenza⁶², evidenzia valori più bassi nelle aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata e nei poli urbani, mentre l'**indice di ricambio**⁶³ assume valori decisamente più favorevoli nelle aree rurali ad agricoltura intensiva. Nelle stesse aree il numero di unità lavorative del settore secondario ogni 100 abitanti è 3,4 contro 3,1 nelle rurali con problemi di sviluppo, 2,8 in quelle rurali intermedie, 3,2 nelle urbanizzate e 1,7 nei poli urbani. Il tasso medio di disoccupazione è più basso nelle aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata

Fenomeni di **delocalizzazione della popolazione** verso aree meno congestionate, funzionalmente e finanziariamente più accessibili e che sembrano offrire migliori prospettive occupazionali soprattutto alle classi più giovani. A livello di spostamenti della popolazione si rileva che mediamente il 51,5% delle persone della regione effettua spostamenti giornalieri che raggiungono valori mediamente più elevati in tutte le aree, ad eccezione delle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo dove i tassi risultano più ridotti.

Il **ruolo economico** del Veneto si è mantenuto sostanzialmente stabile, con un PIL intorno a 95 milioni di euro⁶⁴ pari al 9,1% del valore nazionale

⁶¹ Rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione fino a 14 anni di età, per 100. Un valore basso dell'indice indica una elevata natalità ed una ridotta percentuale delle classi anziane.

⁶² Indice di dipendenza, dato dal rapporto tra la popolazione non lavorativa (fino a 14 anni e 65 anni e più) e la popolazione lavorativa (tra 15 e 64 anni), per 100. Quanto più l'indice si avvicina a 100 tanto più è consistente la parte di popolazione non lavorativa, rispetto a quella lavorativa.

⁶³ Rapporto percentuale tra coloro che stanno per lasciare il mondo del lavoro (popolazione in età 60-65 anni) e coloro che vi stanno per entrare (popolazione in età 15-19 anni).

⁶⁴ Valori in euro 1995 (Istat, 2006).

(Unioncamere, 2005). Il PIL pro-capite si aggira su 25.000 euro⁶⁵ e rapportato al potere d'acquisto⁶⁶ equivale ad un valore che supera la media italiana e comunitaria rispettivamente del 10 e del 27%, ma resta inferiore rispetto alla media del Nord-est⁶⁷. Nel periodo 2000/03 l'indice di potere di acquisto pro capite è rimasto sostanzialmente stabile; a livello nazionale è cresciuto dello 0,8% l'anno, mentre nell'UE25 è aumentato a ritmo del 2% l'anno⁶⁸. Le province di Belluno e Rovigo comprendono oltre i due terzi delle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo e rurali intermedie, contribuiscono a meno del 10% del PIL regionale, mentre l'indice di potere d'acquisto pro-capite⁶⁹ assume rispetto alla media regionale (pari a 100), valori di 104 a Belluno e 83 a Rovigo.

Il **valore aggiunto** (VA) regionale è composto per il 63,5% dal terziario, 33,7% dal secondario e il rimanente 2,8% dal primario⁷⁰. Nel periodo 2000-04, la crescita del VA regionale è stata sostenuta dal settore delle costruzioni (+3% annuo) e dal terziario (+0,88% per anno). A livello provinciale, il VA delle aree rurali delle province di Belluno e Rovigo è formato per il 3,9% da attività del primario, per il 32,3% dal secondario e per il 63,8% dal terziario. All'interno del settore dei servizi, un punto di forza rilevante per l'economia locale è il **settore turistico** il cui VA ammonta a 8,1 miliardi di euro, pari al 6,8% del totale regionale e che nel corso dell'ultimo biennio ha registrato più di 12 milioni di arrivi e oltre 55 milioni di presenze⁷¹. L'offerta turistica è articolata in ben cinque comprensori (mare, città d'arte, lago, montagna, terme) e fra questi le città d'arte, tra cui Venezia, hanno registrato il maggior numero degli arrivi, mentre i centri turistico balneari il maggior numero di presenze.

Sul **versante occupazionale** il Veneto conta 2,042 milioni di occupati, pari all'8,3% del totale nazionale. Nel periodo 2000-04, l'occupazione regionale

⁶⁵ Media 2000-03.

⁶⁶ Valori espressi in parità di potere d'acquisto (Eurostat, 2006).

⁶⁷ Nel Nord-est confluiscono il Friuli Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige. Nel periodo 2000-03 l'indice di potere d'acquisto del Nord-est ha registrato un valore medio del 133% superiore rispetto alla media comunitaria.

⁶⁸ Calcolato sul periodo 2000-03 (Eurostat, 2005).

⁶⁹ Media 2000/03 (Eurostat, 2004).

⁷⁰ Valori medi in euro correnti 2000/04 (Istat, 2005).

⁷¹ Camera di Commercio del Veneto, 2006, Centro Studi e Ricerche Economiche e Sociali.

è cresciuta al ritmo medio annuo dell' 1,3%, leggermente superiore alla media nazionale (1,2% per anno). Tale risultato è stato raggiunto in virtù del contributo del settore dei servizi (+2% nel periodo 2000/04), mentre continua il trend negativo dell'occupazione agricola (-1,3% l'anno).

La crescita dell'occupazione ha interessato la componente dipendente (+46 mila unità), invece la componente autonoma è risultata in calo (-26 mila unità). Incrementi sostanziali si sono verificati per l'occupazione femminile (+15 mila unità), mentre quella maschile ha registrato un incremento di solo 6.000 unità⁷². Il tasso di **femminilizzazione del lavoro** si attesta al 40%, valore leggermente superiore alla media nazionale, ma ancora inferiore alla media del nord-est (quasi 58%) e di altre regioni italiane. Molto forte e in continua ascesa è la partecipazione alla forza lavoro della **popolazione extracomunitaria**; a livello di assunzioni l'incidenza degli extracomunitari nel 2004 sfiora il 20%. Un punto di forza del mercato del lavoro veneto è il basso livello di **disoccupazione**, ormai stabile sul 4,2%, a fronte di un valore nazionale e comunitario rispettivamente dell'8 e 9,1%⁷³(Sistar, 2005; Eurostat, 2006). A livello provinciale si registra un dualismo tra le due principali aree rurali: in provincia di Belluno la disoccupazione sfiora il 2,7% mentre a Rovigo raggiunge il 6,3% (Sistar, 2005). Negli ultimi anni si è registrato un aumento dell'offerta di lavoro femminile, solo in parte assorbita dal mercato (tasso di disoccupazione femminile al 6,7%) (Unioncamere, 2005). D'altra parte si sta rilevando un crescente tasso di precarizzazione del lavoro dove la quota dei lavoratori atipici⁷⁴ è pari al 15,6%, valore quasi doppio della media nazionale (Sistar, 2004).

Il Veneto continua ad avere alla data dell'ultimo censimento, un numero di diplomati e laureati inferiore alla media nazionale, malgrado il "boom formativo" degli anni '80. La quota di popolazione laureata è del 3,3%, inferiore di mezzo punto rispetto al dato nazionale, quella diplomata è pari

⁷² Camera di Commercio del Veneto, 2006, Centro Studi e Ricerche Economiche e Sociali.

⁷³ Valori 2004.

⁷⁴ Il lavoro atipico si è sviluppato sia nell'ambito del lavoro dipendente (contratti part time, contratti a tempo determinato, lavoro interinale, contratti stagionali, apprendistato, contratti di formazione lavoro), sia nell'ambito del lavoro non dipendente (contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti occasionali ed altre forme di lavoro autonomo para-subordinato).

al 17,9% (18,6% nazionale), quella in possesso di licenza media è del 32,7% e, infine quella con licenza elementare è del 35,1%. La domanda di professionalità delle aziende sembra dettata più dal perseguimento di obiettivi di breve periodo che ad un lungimirante investimento nello sviluppo e innovazione (Ires, 2005) Il livello di assunzioni di laureati nel Veneto si aggira sul 7%, contro un valore nazionale del 9%, percentuali che sono inferiori di 7-8 volte rispetto ad altri paesi comunitari (Marchesini, 2006).

La **produttività del lavoro**, espressa in VA per ULT⁷⁵, si aggira su 40.500 euro, valore in linea rispetto alla media nazionale. L'indice di produttività del lavoro⁷⁶, assume in Italia un valore medio nel 2004 di 92 (media UE25 = 100). A livello provinciale, l'indice di produttività del lavoro⁷⁷ nelle principali aree rurali assume valori di 98,7 in provincia di Belluno e scende a 92,4 a Rovigo (media Veneto = 100). La produttività del lavoro regionale è rimasta sostanzialmente stabile, in quanto l'apporto positivo del settore primario e terziario è stato controbilanciato da una recessione del secondario (Istat, 2005b).

Tabella 2.19 Ripartizione della superficie aziendale secondo l'utilizzazione dei terreni in Veneto (in ettari) (Universo CE)

	Superficie agricola utilizzata				Superficie a boschi	Altra superficie	Totale
	Seminativi	Prati perm. e pascoli	Coltivazioni permanenti	Totale			
	1982	589.592	190.605	127.472			
1990	593.357	168.997	116.141	878.496	191.472	178.106	1.248.074
2000	580.651	161.686	107.544	849.880	182.528	131.413	1.170.343
2003	548.195	164.954	119.027	832.176	207.537	127.487	1.171.603

Fonte: Elaborazioni INEA su dati ISTAT.

Le **superfici agricole** occupano il 52% dell'intero territorio veneto, ma con modalità di gestione diversificate con l'altimetria, la morfologia del territorio e l'utilizzazione dei suoli. Nel 2003 la superficie agricola totale

⁷⁵ Unità di lavoro totali: l'unità di lavoro si riferisce convenzionalmente a una quantità di lavoro standard a tempo pieno definita dai contratti nazionali.

⁷⁶ In PIL rapportato al potere d'acquisto e per ora di lavoro (Eurostat, 2006).

⁷⁷ Espresso in VA per ULT, anno 2002 (Istat, 2005b).

(SAT) risulta pari a 1.171.600 ettari, di cui 832.200 di superficie agricola utilizzata (SAU)⁷⁸. Tra il 1982 e il 2003, più di 75.000 ettari di SAU hanno cambiato destinazione d'uso: in parte per dare spazio ad infrastrutture e/o insediamenti civili, in parte per fenomeni di abbandono.

In termini di **dimensioni aziendali**, la struttura agricola veneta continua ad essere caratterizzata da un forte dualismo: da un lato, vi è la presenza di numerose microimprese e, dall'altro, c'è una tendenza all'aumento delle imprese medio-grandi. Le aziende inferiori ai 5 ettari di SAU rappresentano il 76,4% del totale complessivo⁷⁹; di queste il 28,5% sono microaziende (dimensione inferiore ad 1 ha) che contribuiscono al 21,7% della produzione vendibile regionale e coltivano solo il 2,6% della SAU. Le proporzioni fra numerosità delle aziende e superficie agricola si invertono nel caso delle aziende medio-grandi (con classi di SAU superiore a 20 ettari). Queste ultime rappresentano il 4,5% del totale e gestiscono il 47% della SAU. In questo gruppo prevalgono le aziende con classe di ampiezza compresa fra 20 e 50 ettari di SAU, che pesano per il 3,7% e il 18,5% rispettivamente, sulla numerosità e sulla SAU. Dal 1999-2003⁸⁰ è diminuito il peso delle piccole imprese, sia per numerosità (-6,4%) sia per superficie (-18,5%), mentre le aziende con oltre 50 ettari hanno aumentato la quota coltivata del 7,8% (Istat, 2003). In definitiva, si evidenzia, pur su di un orizzonte limitato quale quello di un quadriennio, gli effetti del lento processo di ristrutturazione del settore agricolo, caratterizzato dall'uscita di piccole imprese e dall'ampliamento di quelle medio-grandi.

Ulteriori considerazioni sulla sostenibilità economica delle aziende agricole possono essere fatte analizzando la struttura per classi di UDE. Le imprese in grado di generare un reddito aziendale pari ad almeno 10.000 euro (circa 8 UDE) sono circa il 26% del totale e gestiscono il 76% della SAU complessiva; mentre le aziende con 16 UDE rappresentano solo il 15,4% del

⁷⁸ La superficie a bosco rilevata dall'ISTAT con i censimenti e le indagini strutturali riguarda soltanto una parte della superficie complessiva.

⁷⁹ ISTAT, *Struttura e produzioni delle aziende agricole*, dati on line: Anno di riferimento: 2003.

⁸⁰ ISTAT, *Struttura e produzioni delle aziende agricole, 1999*.

totale, con una SAU gestita del 62%. Risulta quindi prevalente il numero di aziende che permane in una condizione di marginalità economica.

Tabella 2.20 Numero di aziende e superfici ripartire per classi di SAU

Classi di SAU (ha)	Aziende (2003)		SAU (2003)	Aziende (1999)		SAU (1999)
	num	%	ettari	num	%	ettari
meno di 1	41.583	28,5	21.941	44.433	25,5	26.928
da 1 a 2	33.779	23,2	47.560	37.092	21,3	50.145
da 2 a 5	35.969	24,7	110.887	53.581	30,8	167.270
da 5 a 10	18.075	12,4	126.616	20.518	11,8	141.668
da 10 a 20	9.743	6,7	134.727	11.384	6,5	158.125
da 20 a 50	4.907	3,4	153.898	5.450	3,1	156.828
da 50 a 100	1.080	0,7	74.102	1.631	0,9	181.839
100 ed oltre	616	0,4	162.446			
Totale	145.752	100	832.176	174.089	100	882.803

Fonte: Elaborazione da ISTAT, *Dati sulla struttura e le produzioni delle aziende agricole, 2003 e 1999.*

Un contributo significativo all'aumento della superficie delle imprese agricole è dato dal ricorso all'**affitto**, che, stabilmente attestato su livelli di poco superiori al 16% della SAT negli anni '80 e '90 (Istat, 1982; Istat, 1990), è passato al 20,1% nel 2000 (Istat, 2000). D'altro canto, le imprese che gestiscono terreni in affitto presentano un'estensione media intorno ai 12 ettari di SAT, contro i 5 ettari di quelle con terreni esclusivamente in proprietà.

Questa tendenza viene confermata nel 2003 (Istat, 2003) dove le imprese che conducono terreni in parte in proprietà e in parte in affitto (29% delle aziende e 11 della SAU) hanno dimensioni medio-grandi (il 50% supera i 50 ettari) (Istat, 2003). Ciò evidenzia come il processo di ristrutturazione del settore sia stato favorito dallo strumento dell'affitto che a fronte di elevati valori fondiari consente di aumentare le dimensioni aziendali a costi relativamente contenuti.

Nelle **aree rurali con problemi di sviluppo**, si concentra il 5,7% circa delle imprese agricole, il 9,3% della SAU regionale, il 6,3% degli occupati agricoli, il 3% circa degli addetti dell'industria alimentare ed il 48% dei parchi e delle aree Natura 2000 della regione. Le **aree rurali intermedie** comprendono, invece, il 15% delle aziende agricole, il 21% circa della SAU e il 16% degli occupati agricoli ed il 12% di quelli dell'industria alimentare.

Sotto il profilo agricolo tali aree si caratterizzano per una più elevata estensione media delle aziende, sia perché ubicate in zone montane a più bassa produttività, sia perché comprendono aziende della provincia di Rovigo, relativamente più estese rispetto alla media regionale.

Tabella 2.21 Il peso relativo della agricoltura di ciascuna area sul totale regionale: aziende agricole, SAU, parchi e aree tutelate, occupazione agricola e dell'industria alimentare

Aree	Aziende agricole	SAU (%)	SAU media aziendale	Totale parchi e Natura 2000*	Occupati agricoli totali (%)	Occupati industria alimentare (%)
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	5,7	9,3	18,9	48,1	6,3	2,9
Rurali intermedie	15,0	20,6	7,6	26,7	16,0	12,0
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	76,6	67,8	4,6	20,5	75,0	74,3
Rurali-urbanizzate	52,1	53,7	5,3	18,8	51,9	46,2
Urbanizzate	24,6	14,1	2,8	1,7	23,0	28,1
Poli urbani	2,7	2,3	3,6	4,7	2,7	10,8
Totale	100,0	100,0	7,3	100,0	100,0	100,0

* Totale al netto di eventuali doppie attribuzioni di una stessa superficie.

Fonte: Elaborazioni su 5 Censimento Generale dell'Agricoltura 2000, banca dati SiSTAR, CORINE Land Cover

Nell'ambito delle **aree ad agricoltura intensiva specializzata**, le **aree rurali urbanizzate** ospitano il 52% delle aziende agricole, interessano il 54% circa della SAU regionale e si caratterizzano per la presenza di imprese agricole di ridotta dimensione media (5,3 ha). In queste aree l'incidenza della SAU sulla superficie territoriale è pari a quasi i due terzi⁸¹ e ciò spiega l'importanza dell'agricoltura anche in termini di occupazione del territorio. Si tratta di aree sottoposte a forte pressione antropica tipica di un modello urbanistico e produttivo diffuso in cui, per converso, trovano poco spazio aree a parco o tutelate e dove le aziende agricole sono chiamate a svolgere un ruolo primario dal punto di vista produttivo, ma anche di erogazione di servizi paesaggistico-ambientali più legati alla gestione delle risorse aziendali. Le **aree urbanizzate** comprendono il 25% circa delle aziende agricole e il 14% della SAU e si caratterizzano per l'alta incidenza delle microaziende. Pur rilevando una dimensione media di 2,8 ha, le superfici

⁸¹ Si tratta del valore medio più elevato delle aree considerate.

agricole formano il 55% della superficie territoriale a conferma del ruolo non trascurabile dell'agricoltura nella gestione del territorio. Sotto il profilo economico e strutturale, le aziende agricole si qualificano per una ristrutturazione sul piano dimensionale (riaccorpamento fondiario) o per una riconversione verso la produzione di servizi, offerti ai residenti non agricoli. Tali aree ospitano infatti il 16% degli agriturismo della regione e il 24% delle imprese agricole che offrono altri servizi ricreativi. Rilevante è il peso di queste aree in termini di assorbimento di manodopera agricola e da parte dell'industria alimentare.

I **poli urbani**, nel loro complesso, comprendono il 2,7% delle aziende agricole della regione e percentuali analoghe in termini di SAU e di occupati agricoli.

Le fonti informative (ISTAT, Inventario Forestale Nazionale Italiano, nuova Carta Forestale Regionale – CFR o CORINE Land Cover), sull'estensione della **superficie forestale** in Veneto forniscono dati molto diversi. Con riferimento alla CFR, la superficie boschiva in Veneto è pari a 438.941 ettari, di cui il 4,4% circa di nuove formazioni arboree e di arbusteti, con un coefficiente di boscosità pari a 23,9%. Tutti i dati confermano l'avanzamento progressivo del bosco in conseguenza dell'abbandono delle aree montane e dei terreni marginali; la CFR registra un aumento del +7,7% dei boschi rispetto al 1983. Le superfici forestali hanno una grande rilevanza nelle aree montane e collinari⁸², ma in termini relativi non va trascurato il progressivo - anche se lento - aumento delle superfici boschive in zone di pianura. Il 49,2% dei boschi regionali è di proprietà pubblica (per la maggior parte comunale), mentre il 50,8% è di proprietà privata (Istat, 2003). La proprietà è particolarmente frammentata: ben il 55% delle aziende agricole con superfici a bosco ha un'estensione che va da 1 a 5 ettari ed il 12,7% inferiore ad 1 ettaro. Situazione analoga si ha nell'arboricoltura da legno.

⁸² Dove si localizza l'88,7% dei boschi, sempre secondo la CFR.

Ruralità e modello di sviluppo veneto

Come ricordato, il **modello di sviluppo veneto** si fonda su di una fitta distribuzione di insediamenti produttivi e di centri urbani. Della sua economia sino agli anni Sessanta essenzialmente agricola, il Veneto continua a conservare i caratteri di fondo. Ciò dipende dal fatto che il processo di industrializzazione si è basato su una miriade di piccole e medie imprese localizzate anche nell'entroterra. Nella crescita un contributo rilevante è stato ed è fornito tuttora (anche se in misura minore) dai lavoratori agricoli e dallo spazio rurale. Tra agricoltura e industria si è venuto a creare uno stretto legame, favorito dalla cultura della popolazione, per la quale il lavoro dei campi rappresenta un'attività che ripara dagli andamenti negativi dell'economia e un'integrazione al reddito. Lo sviluppo economico non si è tradotto in esodo rurale in quanto la diffusione sul territorio delle PMI ha consentito risparmi di tempo nei trasferimenti casa-lavoro, non ha richiesto importanti interventi sociali pubblici e i conflitti sindacali sono stati molto contenuti. Il **sistema insediativo diffuso** connota dunque la regione, coinvolgendo soprattutto la parte centrale. La popolazione veneta tende, infatti, a distribuirsi nell'area centrale, ma, contemporaneamente, a spostarsi al suo interno: dalle aree maggiormente popolate delle province centrali ad aree limitrofe, con un minore addensamento. Per contro, le aree periferiche di pianura e soprattutto di montagna sono caratterizzate da una minore densità di popolazione. La regione presenta, inoltre, altre peculiarità che la distinguono come quella di estendersi dalle Alpi al mare inglobando l'ampia pianura alluvionale e importanti gruppi collinari (quali i monti Berici e i colli Euganei), accentuando i caratteri che la differenziano dalle altre regioni. Il concetto di **ruralità**, ma soprattutto di sviluppo rurale, comporta una lettura dello spazio a tre dimensioni: territoriale, multisettoriale e dinamico. Tale lettura ha portato all'individuazione delle quattro aree ⁸³ che evidenziano

⁸³ : Rurali con problemi complessivi di sviluppo, Rurali intermedie, Rurali ad agricoltura intensiva specializzata (a sua volta ripartite in rurali-urbanizzate e urbanizzate) e Poli urbani (vedi paragrafo 3.1.1 e, per un approfondimento, lo Studio per la predisposizione di un documento strategico regionale),

significative differenze strutturali e socio-economiche e traiettorie di sviluppo economico differenziate.

Le aree: aspetti demografici ed economici

Le *aree rurali con problemi complessivi di sviluppo e quelle rurali intermedie* interessano l'area montana, la collina veronese, la provincia di Rovigo e l'area dei colli Euganei. In esse si concentra la quasi totalità dei parchi regionali (48% circa nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo e 26,7% in quelle rurali intermedie) che, con l'alta incidenza delle superficie a foreste, confermano la forte valenza naturalistica di questi territori. Appartengono a questa delimitazione comuni piuttosto estesi, ma scarsamente popolati, soprattutto con riferimento alle aree con problemi complessivi di sviluppo (59 abitanti per kmq contro 157 circa nelle rurali intermedie). La superficie a disposizione della popolazione è elevata così come la SAU. Gli indici di vecchiaia, di ricambio e di dipendenza, simili in tutte e due le aree, mettono in luce una situazione di fragilità demografica inferiore solo a quella registrata nei poli urbani. La netta prevalenza delle classi di età più anziane crea, infatti, una domanda di servizi sociali quali quelli di natura assistenziale, familiare e sanitaria, non sempre compensata da un'offerta adeguata. Gli indicatori di mobilità (popolazione che si sposta giornalmente per studio e per lavoro) assumono valori al di sotto della media, soprattutto nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. Tale dato quantitativo, tuttavia, non rileva la reale difficoltà (in termini di tempo e di disponibilità di servizi pubblici) che gli spostamenti nelle aree periferiche, soprattutto se collinari e montane, comportano. Dal punto di vista della diffusione delle attività economiche, queste aree sono caratterizzate dalla presenza di unità produttive agricole che prevalgono, in termini percentuali, sugli altri settori economici. La manodopera agricola totale, sia familiare che dipendente, rileva un'incidenza relativamente bassa sul totale regionale, che si esprime in un basso rapporto lavoro - terra, diretta conseguenza di un maggiore equilibrio strutturale tra i principali fattori produttivi (maggiore estensione media dell'azienda) e di **sistemi agricoli più estensivi**. Questi elementi si ripercuotono sull'indicatore di

sottoccupazione agricola, rilevante in tutte e due le aree (rapporto tra ULA ed addetti pari , rispettivamente a 0,24 e 0,19). Si può, dunque, avanzare l'ipotesi che, in molti casi e segnatamente nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, si è in presenza di forme di conduzione economicamente marginali destinate alla naturale estinzione, in mancanza di interventi correttivi mirati soprattutto alla diffusione di forme di integrazione al reddito. A una popolazione con indici demografici negativi e un'età **media dei capi azienda elevata**, si contrappone, tuttavia, la significativa presenza di responsabili gestionali più giovani (3,8% e 3% rispettivamente, valori medi, questi, apprezzabilmente superiori a quelli registrati nelle altre zone) e, per converso, una minore incidenza di quelli over 60 anni (42,8% e 46,3% contro il 48% della media regionale), con un livello di istruzione, in genere, superiore ed una maggiore diffusione di laureati ad indirizzo agrario.. Sono proprio queste le risorse umane che più di altre si dimostrano ricettive all'introduzione di innovazioni, sia di processo che di prodotto, e allo sviluppo di attività collaterali a quella agricola.

Tabella 2.22 Indici medi di densità abitativa (ab/kmq), di vecchiaia, di ricambio, di dipendenza, di disoccupazione e della popolazione che si sposta giornalmente per motivi di studio o lavoro sul totale della popolazione residente nelle diverse aree

Aree	Densità abitativa	Indice di vecchiaia	Indice di Ricambio	Indice di Dipendenza	Indice di Disoccupazione	Pop. che si sposta giornalmente per studio e lavoro
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	59,2	173,5	138,7	52,3	4,3	46,7
Rurali intermedie	156,5	170,0	130,9	51,2	4,6	49,4
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	333,8	117,8	115,7	45,4	3,5	53,3
Rurali-urbanizzate	217,8	122,3	111,6	46,4	3,5	52,6
Urbanizzate	631,6	106,4	126,2	42,8	3,5	54,8
Poli urbani	1385,4	191,8	184,0	51,4	4,6	49,7
Totale	266,1	137,4	122,8	47,6	3,9	51,5

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e banca dati SiSTAR (2001).

In entrambe le aree, il secondario e terziario, settori alimentati da una miriade di piccole imprese con bassi tassi di natalità, ma con scarsa

tendenza alla cessazione, mostrano una distribuzione sul territorio piuttosto omogenea. Se la numerosità delle imprese è rapportata alla popolazione, si rileva che le unità locali del terziario prevalgono sulle industriali. Va ancora sottolineato che le due delimitazioni comprendono importanti patrimoni naturali e culturali che rappresentano un indiscusso fattore di vantaggio competitivo se opportunamente valorizzato. Nel relativamente recente approccio allo sviluppo, le diversità degli scenari culturali, frutto delle eredità del passato, di cui le aree rurali sono particolarmente ricche, per lo sviluppo antropico contenuto, rappresentano le risorse chiave per la valorizzazione di queste aree e per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Nonostante le potenzialità, l'agricoltura non risulta particolarmente specializzata in qualche filiera tradizionale o di qualità, le produzioni che valorizzano la cultura, le materie prime locali, le innovazioni sono scarsamente diffuse. A prevalere, nel settore primario, è il lavoro part-time o sottoccupato e le iniziative private in materia di servizi sociali, al di sotto del dato medio regionale, tendono a privilegiare metodi di fornitura basati su di una stima standardizzata del fabbisogno, piuttosto che sulla flessibilità.

Le *aree rurali-urbanizzate, parti della più ampia area rurale ad agricoltura intensiva specializzata*, si collocano in una situazione intermedia tra il rurale e l'urbanizzato. La superficie territoriale media a disposizione dei residenti (57 ettari) è superiore di circa 3 volte a quella fruibile da un residente delle aree urbanizzate e di gran lunga inferiore rispetto a quella media a quella delle aree rurali intermedie e, soprattutto rurali con problemi di sviluppo complessivo. Gli indici di ricambio sono favorevoli ed evidenziano i risultati migliori rispetto alle altre aree, mentre quelli di vecchiaia e di dipendenza, con valori, sempre al di sotto del dato medio regionale, si avvicinano a quelli delle aree urbanizzate. Molto probabilmente i **fenomeni di delocalizzazione** della popolazione in territori meno congestionati e funzionalmente e finanziariamente più accessibili hanno coinvolto le classi più giovani che, in tali ambienti, hanno trovato condizioni più favorevoli anche in termini di impieghi occupazionali. Gli

spostamenti della popolazione per motivi di studio e di lavoro risultano, infatti, prossimi alla media regionale. Il **basso indice di disoccupazione** rafforza l'idea di un'area dinamica in cui agricoltura e altri settori convivono in una sorta di equilibrio. E' un'area, infatti, in cui la pur forte pressione antropica non ha ancora eroso gran parte degli spazi agricoli che mantengono il loro primato in termini di superficie destinata alle attività agricole. E' questo, inoltre, il cuore del cosiddetto Veneto industriale, una delle poche regioni in cui il settore secondario, pur in flessione, continua a contribuire alla crescita economica più dei servizi, mantenendo il primato anche se analizzato in termini di occupazione. Il secondario trova, dunque, qui terreno fertile, accanto a quello agricolo, mentre il terziario assume incidenze minori soprattutto se rapportato alla popolazione (ricade in questa area il 33% circa della popolazione e il 52% degli occupati in agricoltura). I sistemi agricoli, maggiormente orientati alla **qualità**, tendono a privilegiare metodi **produttivi più intensivi**, con un carico di lavoro per unità di superficie piuttosto elevato. A prevalere in tutti i settori sono le limitate dimensioni aziendali. Sono poche, infatti, le imprese non classificabili tra le PMI che tuttavia, spesso, superano tali limiti con la creazione di strutture reticolari (caso dei distretti produttivi, ad esempio).

Tabella 2.23 Incidenza percentuale sul totale regionale delle aziende agricole, e delle unità locali del secondario e del terziario presenti in ciascuna area

Aree	Imprese agricole	UL secondario	UL terziario	Totale
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	5,7	5,2	5,1	5,3
Rurali intermedie	15,0	11,7	10,7	12,2
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	76,6	70,9	56,4	65,5
Rurali-urbanizzate	52,1	39,3	27,0	37,1
Urbanizzate	24,6	31,6	29,4	28,4
Poli urbani	2,7	12,1	27,7	16,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e banca dati SiSTAR (2001).

L'effetto richiamo è in questi territori molto elevato, così come elevati risultano i rischi di un progressivo degrado del territorio e di un

ridimensionamento dei molteplici ruoli che il settore primario può svolgere. L'agricoltura in queste aree va, dunque, sostenuta non solo in relazione alla sua elevata produttività, ma anche sotto il profilo della fornitura di servizi, di produzione di esternalità positive, di miglioramento della qualità della vita della popolazione residente.

In tali aree si è assistito, infatti, ad una forte diffusione dell'offerta di servizi ricreativi a pagamento nell'ambito delle aziende agricole: ad esempio, vi si concentra quasi la metà delle strutture agrituristiche regionali.

Le aree urbanizzate, parti della più ampia area rurale ad agricoltura intensiva specializzata, si caratterizzano per l'alta densità della popolazione, popolazione che può contare su limitate disponibilità di territorio sia in termini di superficie che di SAU. Gli indici demografici, in particolare quelli di vecchiaia e di dipendenza, delineano una situazione migliore rispetto a quella delle altre aree. L'indice di ricambio, per contro, tende ad assumere valori più elevati di quello medio regionale, probabilmente per una minore incidenza della classe di età 15-19. I comuni delle aree urbanizzate sono maggiormente interessati da fenomeni di mobilità, alimentati, tuttavia, da una generale presenza di servizi pubblici.

Si concentra qui quasi il 30% delle unità locali del secondario e del terziario; il settore industriale si posiziona su livelli inferiori a quelli delle aree rurali-urbanizzate. Le aziende agricole risultano, come era logico attendersi, particolarmente polverizzate (2,8 ettari da SAU media). In generale, l'agricoltura praticata in tale area è molto simile a quella descritta come periurbana a livello comunitario, anche non mancano esempi di produzioni di tipo estensivo.

Il ruolo dell'agricoltura in termini di uso dei suoli è, in ogni caso, non trascurabile: le superfici agricole rappresentano più della metà della superficie territoriale complessiva dell'area, con un peso assai modesto delle produzioni di mercato. Si tratta, in generale, di aziende che, sotto il profilo strutturale ed economico, si qualificano per una ristrutturazione sul piano dimensionale (riaccorpamento fondiario) o per una riconversione verso la produzione di servizi, soprattutto alla persona o, più in generale, offerti ai

residenti non agricoli della stessa area o dei centri urbani più popolati. Alcune di queste attività sono, peraltro, già diffuse nell'area: vi sono ubicate, infatti, circa un quarto del totale regionale delle altre attività ricreative diverse dall'agriturismo. Come è facile attendersi è piuttosto limitato il peso di tale area per quanto riguarda la presenza di parchi ed aree protette.

I poli urbani, sotto il profilo demografico, si caratterizzano, oltre che per l'elevatissima densità abitativa, anche per elevati indici medi di vecchiaia e ricambio, mentre quelli di dipendenza, disoccupazione e mobilità sono allineati sui livelli registrati per le rurali intermedie. Come era facile attendersi, i cinque poli urbani si qualificano per una ridottissima presenza di aziende agricole ed industriali, mentre è molto rilevante la diffusione del terziario, il cui numero di unità locali in rapporto alla popolazione supera del 50% il dato medio regionale, a fronte di un'incidenza di poco superiore alla metà nel caso delle imprese del secondario. Come già evidenziato in precedenza, l'agricoltura riveste un ruolo molto limitato rispetto a quella delle altre aree ed è praticata in imprese di ridottissime dimensioni, generalmente con limitato orientamento al mercato e caratterizzate dalla più alta diffusione media di conduttori ultra sessantenni (54% del totale) e dalla più bassa di quelli al di sotto dei trenta anni. Limitate sembrano, dunque, le possibilità di sopravvivenza di tali imprese nel tempo, anche in ragione della forte competizione delle attività extra agricole per l'uso dei suoli. Non si esclude tuttavia la possibilità di riconversione (adozione di percorsi di diversificazione, anche di servizi alla persona) di talune imprese, soprattutto quelle condotte da giovani.

Alcune attività di diversificazione e di miglioramento della qualità della vita
Il regolamento (CE) n. 1698/2005 all'articolo 52 descrive il contenuto dell'Asse 3, asse dedicato al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale. Gli obiettivi possono essere raggiunti attraverso: la promozione della diversificazione, la diffusione delle microimprese e del turismo rurale, la creazione e/o potenziamento dei

servizi essenziali, la valorizzazione del patrimonio culturale e la tutela e la riqualificazione del patrimonio rurale.

Il termine rurale viene declinato nelle concezioni e connotazioni più avanzate: come territorio strettamente agricolo, come area scarsamente abitata e/o marginale o, ancora, periferica e, infine, come territorio agricolo a ridosso dei centri urbani. Per la condivisione di tale concezioni è necessario analizzare una serie di attività promuovibili, sia di diversificazione che di miglioramento della qualità della vita, per le quali non è sempre possibile poter contare su dati di tipo quantitativo.

Per quanto concerne, ad esempio, l'obiettivo di incrementare i servizi a disposizione della componente femminile (rispetto del principio delle pari opportunità), quali gli asili nido e le scuole d'infanzia, i dati, non disponibili a livello comunale, paiono evidenziare un elevato numero di iniziative private, sinonimo di fabbisogno, nelle aree più sviluppate della regione, sedi privilegiate della domanda di tali servizi. Sono, infatti, le province e/o aree più industrializzate a poter contare su di un numero crescente di iniziative sia di natura pubblica che privata.

Le produzioni di qualità regionali, per contro, oltre che costituire un punto di forza per il posizionamento competitivo dell'agroalimentare veneto, rappresentano un fattore chiave per la diversificazione delle attività produttive in ambito rurale. Al riguardo, le aziende con produzioni di qualità sono diffuse soprattutto in collina e presentano una SAU media più elevata, se confrontate con le diverse zone altimetriche; la SAU destinata alle coltivazioni vegetali di qualità sulla SAU totale delle aziende interessate varia tra il 47% in pianura e il 67% in montagna. La tipologia più diffusa è la produzione vegetale disciplinata.

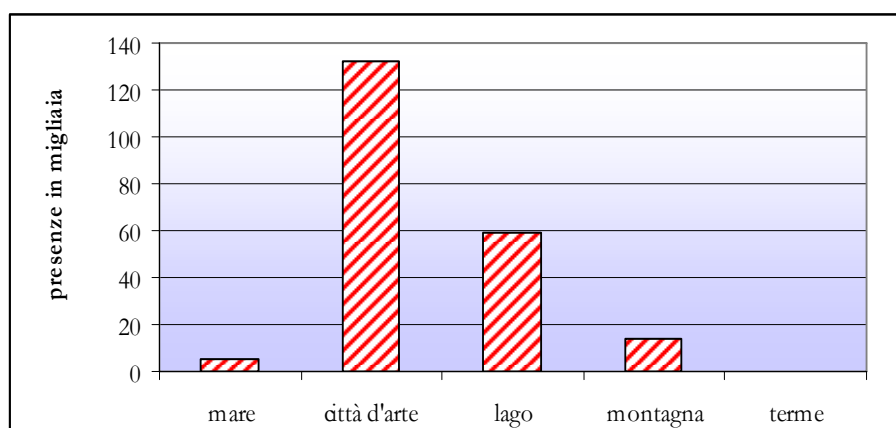
Tabella 2.24 Il peso relativo delle produzioni vegetali di qualità (%) di ciascuna area sul totale regionale

Aree	Tot. Prod. Qualità [^]	Prod. Integrate [^]	Prod. Biologiche [^]	Prod. Disciplinate [^]
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	3,3	7,6	11,6	2,6
Rurali intermedie	26,9	28,9	13,0	39,6
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	67,9	60,8	73,1	56,5
Rurali-urbanizzate	56,6	52,9	63,9	47,8
Urbanizzate	11,3	7,9	9,2	8,8
Poli urbani	1,9	2,7	2,2	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

[^]Produzioni di qualità secondo l'accezione censuaria: produzioni ottenute con tecniche a basso impatto ambientale (integrate), biologiche e/o sottoposte a un disciplinare di produzione pubblico o privato (disciplinate)

Fonte: Elaborazioni su 5 Censimento Generale dell'Agricoltura 2000 e banca dati SiSTAR.

Figura 2.25 Presenze in agriturismo (Anno 2004)

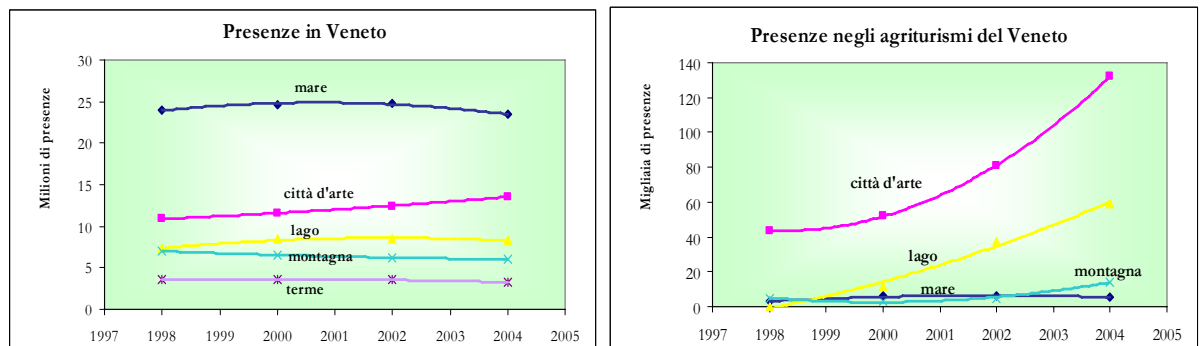


Fonte: Elaborazioni su dati Sistar.

Il turismo rurale, ancora, presenta un alto potenziale non ancora sufficientemente valorizzato, soprattutto se si considera che il Veneto occupa, in termini di presenze ed arrivi turistici, il primo posto nella graduatoria nazionale. Si pratica in ambienti rurali, principalmente dalle imprese dotate di ampi spazi verdi, occupa, di preferenza manodopera femminile, consente un contatto diretto con il consumatore e costituisce un efficace strumento di valorizzazione del territorio. Il turismo rurale, in definitiva, raggiunge una serie di obiettivi: promuove i prodotti locali, crea

posti di lavoro (anche femminile) e/o consente di ridurre il fenomeno della sottoccupazione, lega la gestione aziendale all'ambiente in un'ottica di sostenibilità. Per quanto riguarda l'attività agrituristica l'offerta regionale è ancora a livelli modesti (0,4% delle presenze turistiche complessive in regione), considerata la domanda in forte espansione. Le imprese si localizzano, di preferenza, nei pressi delle città d'arte e presentano l'indubbio vantaggio di essere solo in parte soggette alla stagionalità rispetto agli altri esercizi turistici complementari e nel contempo permettono di diversificare l'offerta turistica.

Figura 2.4 Andamento delle presenze in Veneto e negli agriturismo del Veneto



Fonte: Elaborazioni su dati Sistar.

Tabella 2.26 Incidenza percentuale degli agriturismo regionali e di aziende agricole che svolgono altre attività ricreative presenti nelle diverse aree

Aree	% agriturismo	% altre attività ricreative a pagamento
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	11,3	13,1
Rurali intermedie	22,2	20,0
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	63,7	60,0
Rurali-urbanizzate	47,6	35,9
Urbanizzate	16,0	24,1
Poli urbani	2,9	6,9
Totale	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione su 5 Censimento Generale dell'Agricoltura 2000 e banca dati SiSTAR.

Secondo rilevazioni Istat 2003 il numero di aziende agrituristiche venete è pari a 840, con un incremento di quasi il 18% rispetto al dicembre 1998. Nel medesimo arco temporale risultano aumentate del 56% le aziende agrituristiche che offrono alloggio, del 26% quelle che organizzano altre attività, dell'11% quelle con servizi di ristorazione; mentre registra un calo l'agriturismo con degustazione, che, se opportunamente riorganizzato, potrebbe fornire un utile punto di riferimento anche nell'organizzazione di punti vendita associati. In linea generale, i servizi offerti paiono poco differenziati e concentrati su attività tradizionali e scarsamente innovative. Si pongono, in larga misura, in una posizione concorrenziale rispetto al tradizionale servizio alberghiero e di ristorazione. Le province maggiormente interessate sono Treviso e Vicenza. La dimensione media delle aziende agrituristiche si attesta attorno ai 19 ha, dimensione nettamente superiore al dato medio regionale; con un'incidenza della conduzione femminile pari a circa un quarto del totale.

In materia di multifunzionalità del settore primario, le fattorie didattiche costituiscono una delle iniziative più innovative⁸⁴. Con [Decreto n. 28 del 28](#)

⁸⁴ Nel gennaio 2003 la Giunta Regionale ha definito alcuni importanti criteri per la creazione e l'organizzazione di una rete regionale di fattorie didattiche, approvando la "Carta della qualità delle fattorie didattiche", che definisce i requisiti e gli impegni per l'accreditamento delle fattorie didattiche operanti nel territorio della Regione Veneto e l' "Elenco regionale delle fattorie didattiche" che presentano i requisiti previsti dalla carta della qualità e ne sottoscrivono i relativi impegni.

[febbraio 2006](#) è stato approvato il nuovo aggiornamento dell'Elenco regionale delle Fattorie didattiche, che ammontano complessivamente a 148 (nel 2005 erano 107), per la maggior parte distribuite nella provincia di Vicenza.

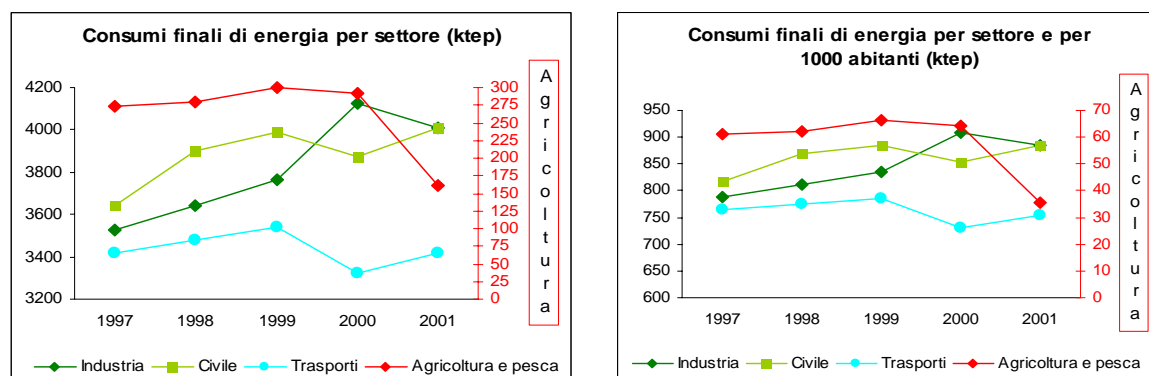
Altre attività di diversificazione e di miglioramento della qualità della vita possono essere promosse in ambiti specifici. Ci si riferisce, in particolare alle attività di trasformazione delle produzioni locali. Alla data dell'ultimo censimento le aziende con lavorazione dei prodotti agricoli risultano pari al 13% coinvolgendo una SAU in media più che doppia rispetto al dato regionale. Le aziende che effettuano la vendita diretta dei prodotti sono, invece, pari ad appena il 10% sul totale. Ancora e in base all'indagine Istat pubblicata nel 2005 e avente a riferimento l'annata agraria del 2003, le aziende con attività connesse all'agricoltura⁸⁵ esercitano per la maggior parte la trasformazione dei prodotti vegetali.

Tra le nuove forme di utilizzo delle materie prime agricole assume rilievo, soprattutto se analizzata in prospettiva, la produzione di energia da fonti rinnovabili. L'accesso ai servizi energetici e un'adeguata disponibilità di energia sono, infatti, prerequisiti essenziali per lo sviluppo socioeconomico. La Commissione nel dicembre 2005, attraverso il "Piano d'azione per la biomassa" ha presentato alcune misure volte a intensificare lo sviluppo di energia dalla biomassa ricavata dal legno, dai rifiuti e dalle colture agricole. Tra le fonti energetiche alternative, attribuisce importanza crescente ai biocarburanti. A tale proposito, si ricorda che il trasporto utilizza quasi esclusivamente combustibili fossili le cui emissioni contribuiscono alla formazione di circa 1/5 dei gas serra. In questo quadro, lo sviluppo dei biocarburanti, ottenuti da biomasse, diventa strategico, anche se ostacolato da costi elevati. La Commissione con la "Strategia dell'UE per i biocarburanti" del 2006, ritorna sul tema sottolineando l'importanza di una politica di sviluppo rurale che incoraggi tali investimenti presso aziende agricole, ad esempio la lavorazione delle biomasse, la produzione di biocarburanti o altre fonti di energia rinnovabile.

⁸⁵ Agriturismo, artigianato, lavorazione dei prodotti agricoli vegetali e animali, lavorazione del legno, produzione di energia rinnovabile, acquacoltura, lavori per conto terzi, attività ricreative, ecc.

Per quanto riguarda l'ambito regionale, si ricorda la Legge Regionale del 2 maggio 2003, n. 14, Interventi agro-forestali per la produzione di biomasse, che si propone, tra le varie finalità, quella di individuare opportunità alternative di reddito collegate alla produzione di energie rinnovabili e di favorire l'assorbimento di gas serra da parte di nuove formazioni arboree, come richiamato nel paragrafo sulle bioenergie.

Figura 2.27 Consumi finali di energia per settore di utilizzo e per 100 abitanti. Veneto (Anni 1997-2001)



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione SISTRAR su dati ENEA e ISTAT

L'andamento settoriale dei consumi finali in Veneto, nel quinquennio 1997-2001, mostra un trend in forte riduzione nel settore primario, dopo anni di tendenziale incremento. Un andamento analogo si riscontra osservando i consumi settoriali rapportati alla popolazione.

A livello regionale l'energia elettrica prodotta dalle fonti rinnovabili proviene per la maggior parte da fonte idrica (90%) e da biomasse (10%). Rispetto alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili il Veneto si colloca al di sotto del valore nazionale relativo al 2003 (16%) e dell'obiettivo fissato dalla direttiva 2001/77/CE per l'Italia entro il 2010 (22%).

Tra gli strumenti capaci di incidere sullo sviluppo e sul rafforzamento della attrattività delle aree rurali, richiamati con forza tra gli orientamenti comunitari, figurano l'**innovazione**, la **ricerca** e la **società della conoscenza**. In alcune aree questi fattori sono lontani non solo dagli obiettivi fissati dall'agenda di Lisbona rinnovata, ma anche dai valori medi

nazionali e regionali. Nel settore primario la **ricerca di base** si connota per costi mediamente più elevati e tempi lunghi entro i quali i risultati dispiegano la loro efficacia. In questo quadro l'intensificazione dei processi risulta legata in misura rilevante agli investimenti pubblici, in particolare all'esistenza di adeguate strutture, di idonei mezzi finanziari, di personale scientifico e tecnico orientato a realizzare programmi di attività coerenti con gli obiettivi economici delle imprese. La situazione prevalente è, per tali ragioni, costituita essenzialmente da aziende che acquisiscono l'**innovazione** dall'esterno con un apporto prevalentemente rivolto a sviluppare innovazioni di tipo incrementale che non richiedono forti investimenti e dove comunque prevale una buona capacità di assorbimento delle nuove tecnologie frutto per lo più di abilità ricavate dall'esperienza. La situazione complessiva dell'agricoltura veneta presenta tuttavia una bassa intensità di capitale umano, un'insufficiente attività di ricerca e sviluppo che è causa e, al tempo stesso, effetto della specializzazione del settore nei comparti tradizionali. I tassi di cambiamento tecnologico sono, così, strettamente correlati alla redditività dell'innovazione. Indagini recenti hanno evidenziato come il cambiamento tecnologico dipenda in misura rilevante dal contesto economico in cui opera l'impresa agricola e, in particolare, dalle tecniche utilizzate nella realtà produttiva, dalle caratteristiche dell'innovazione, dai livelli di informazione, dalle strutture organizzative e in definitiva dal contesto territoriale. Come noto, il Veneto si caratterizza per la presenza di alcune significative realtà produttive **organizzate in forma distrettuale**. Le difficoltà del sistema finanziario e creditizio a supportare gli investimenti, soprattutto quelli a più elevato rischio o quelli che hanno tempi di realizzo molto lunghi, penalizza le aziende più dinamiche, con una maggiore propensione a introdurre le innovazioni. D'altro canto, la rapida evoluzione delle conoscenze nel campo delle biotecnologie e dell'informatica, in presenza di un'accresciuta concorrenza determinatasi con l'apertura dei mercati rende irrinunciabile il ricorso all'innovazione, pena l'emarginazione del settore. Con riferimento alle aree rurali, per gran parte non ancora servite dagli operatori di

telecomunicazione con servizi di **comunicazione a grande capacità di trasmissione** (la cosiddetta “*broad band*”) i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni sono indubbiamente sfavoriti rispetto ad altri operatori che possono invece utilizzare a costi relativamente modesti servizi quali la navigazione veloce su Internet, il commercio elettronico, le comunicazioni in voce a basso costo (VOIP), il telelavoro, il video on-demand, la telemedicina e la teleassistenza. Lo sviluppo della rete Internet nelle aree rurali, infatti, è stato molto più lento che in quelle urbanizzate. In particolare, nel luglio 2004 la connessione ad Internet a banda larga era disponibile ad oltre il 90% della popolazione urbana (Europa a 15), ma, nel gennaio 2005, solo il 50% della popolazione rurale ne poteva disporre. Per colmare questo divario tra il territorio rurale ed il resto della collettività nazionale (*digital divide*), è necessario rendere disponibili alle comunità rurali soluzioni che colmino tale disuguaglianza nell’accesso e nell’utilizzo delle tecnologie proprie della cosiddetta “società dell’informazione”. Tali servizi potranno favorire la conoscenza delle risorse territoriali dell’area, incluse quelle paesaggistiche, naturalistiche, e consentire la messa a punto di strumenti atti a favorire di crescita economica locale, contribuendo alla permanenza dei giovani attraverso la fornitura di un’adeguata formazione (modalità di formazione a distanza, attività di telelavoro). In Veneto, le aziende che introducono nuove tecnologie sono lo 0,4% ed hanno SAU media di dimensioni molto elevate (48 ha).

Tabella 2.28 Reti a banda larga: copertura della popolazione per provincia al 31-10-2004

Prov	ADSL	HDSL	SHDSL	ULL	UMTS
VE	oltre 75%	oltre 75%	oltre 75%	oltre 75%	oltre 75%
VI	oltre 75%	oltre 75%	dal 50 al 75%	meno del 50%	dal 50 al 75%
VR	oltre 75%	dal 50 al 75%	oltre 75%	dal 50 al 75%	oltre 75%
PD	oltre 75%	dal 50 al 75%	dal 50 al 75%	oltre 75%	dal 50 al 75%
TV	oltre 75%	dal 50 al 75%	dal 50 al 75%	meno del 50%	oltre 75%
BL	oltre 75%	dal 50 al 75%	dal 50 al 75%	meno del 50%	dal 50 al 75%
RO	dal 50 al 75%	meno del 50%	dal 50 al 75%	meno del 50%	oltre 75%

Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio Banda Larga.

2.7 Come vengono identificate le “regioni”.

2.7.1 La suddivisione del territorio europeo in unità territoriali statistiche (NUTS).

Eurostat, agli inizi degli anni '70, ha stabilito un elenco di Unità Statistiche Territoriali (NUTS), per fornire una scomposizione uniforme delle unità territoriali per la compilazione delle statistiche regionali per l'Unione europea. Sebbene di per se stessa non abbia alcun valore legale, la classificazione NUTS è stata utilizzata nella legislazione comunitaria sin dal 1988 (Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio *relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali*: GU L 185 del 15 luglio 1988).

La classificazione NUTS si basa innanzitutto sulle scomposizioni istituzionali attualmente in vigore negli Stati membri (criteri normativi).

La NUTS è una classificazione gerarchica a cinque livelli. I livelli principali sono i primi tre. Trattandosi di una classificazione gerarchica, la NUTS suddivide ogni Stato membro in un numero di regioni di livello NUTS 1, ciascuna delle quali è a sua volta suddivisa in un numero intero di regioni di livello NUTS 2 e così via.

La struttura amministrativa degli stati membri è comunemente basata su due dei tre livelli principali. Questa struttura amministrativa può trovarsi, per esempio, ai livelli NUTS 1 e NUTS 3, (per es. il Lander e i Kreise in Germania), o ai livelli NUTS 2 e NUTS 3 (Regioni e Province in Italia e Regioni e Dipartimenti in Francia).

La seguente tabella illustra le dimensioni minime e massime, in termini di popolazione, stabilite dal Regolamento per le regioni NUTS-99.

LIVELLO	MINIMO	MASSIMO
NUTS 1	3 milioni	7 milioni
NUTS 2	800.000	3 milioni
NUTS 3	150.000	800.000

La dimensione media (in termini di popolazione) delle varie unità amministrative esistenti in ogni Stato è analizzata per determinare se possa rientrare all'interno dei livelli NUTS. Possono esservi due casi:

- 1 La dimensione media delle unità amministrative corrisponde ad un determinato livello NUTS: in questo caso la struttura amministrativa in questione è adottata interamente, senza modifiche, quale fonte per dati statistici ad un determinato livello NUTS; questo significa che la dimensione di unità individuali può differire ampiamente dalla dimensione media del livello NUTS a livello comunitario. Ad esempio per l'Italia è stato deciso di adottare quale fonte statistica regionale le 20 regioni istituzionali, ponendole al livello NUTS2; la loro popolazione media corrisponde alla media comunitaria (circa 1.8 milioni), ma alcune regioni sono molto più piccole (ad es. la Valle d'Aosta: 120.000), o più grandi (Lombardia: circa 9 milioni).
- 2 Se nessuna unità amministrativa, all'interno di uno Stato, ha una dimensione media corrispondente ai livelli NUTS, viene creata una regione non amministrativa. Il raggruppamento di unità comparabili ad ogni livello NUTS comporta la determinazione, per ogni Stato membro, di un livello regionale supplementare rispetto ai due livelli principali sopra menzionati. Tale livello supplementare corrisponde quindi ad una struttura amministrativa meno importante o addirittura inesistente, e il suo livello di classificazione varia tra l'uno e l'altro dei primi tre livelli della NUTS, a seconda degli Stati membri: NUTS1 per la Francia,

l'Italia, la Grecia e la Spagna, NUTS 2 per la Germania e il Regno Unito, NUTS3 per il Belgio, ecc.

Fino agli inizi degli anni '90, la classificazione NUTS consisteva di questi tre livelli regionali. Le politiche comunitarie possono, comunque, essere applicate ad aree non compatibili con i NUTS. Questo è stato da sempre il caso dell'agricoltura e, più recentemente, relativamente alle coste e alle aree urbane. Per far fronte alla domanda di statistiche legate alla definizione e controllo di queste politiche e alla crescente necessità di informazioni a livello locale, Eurostat ha predisposto un sistema informativo infra-regionale, e sono stati definiti due ulteriori livelli NUTS, ma solo l'ultimo e più piccolo (livello 5) è stato fissato per tutti gli stati membri. Questo corrisponde generalmente al concetto di municipalità.

2.7.2 Utilità della nomenclatura NUTS.

La nomenclatura NUTS serve da riferimento:

- 1 Per l'analisi socio-economica delle regioni: la NUTS, che stabilisce una corrispondenza fra le regioni in termini di dimensione, fornisce al tempo stesso vari livelli di analisi. La conferenza delle economie regionali, tenutasi a Bruxelles nel 1961 su iniziativa della Commissione, ha ritenuto che il livello NUTS 2 (regioni di base) costituissero il quadro generalmente utilizzato dagli Stati membri per l'applicazione delle loro politiche regionali e che quindi a questo livello andasse effettuata l'analisi dei problemi regionali-nazionali, mentre il livello NUTS 1 (grandi regioni socio-economiche raggruppanti le regioni di base) andrebbe utilizzato per l'analisi dei problemi regionali-comunitari, come ad esempio "le conseguenze della realizzazione dell'Unione doganale e dell'integrazione economica su spazi immediatamente inferiori

agli spazi nazionali”. Il livello NUTS 3, che comprende in genere regioni di dimensione troppo piccola per consentire analisi economiche complesse, può essere utilizzato per formulare diagnosi specifiche o per determinare dove occorre adottare misure regionali.

- 2 Per la definizione delle politiche regionali comunitarie: ai fini della valutazione dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti da parte dei fondi strutturali, le regioni in ritardo di sviluppo (regioni contemplate dall'obiettivo 1) sono state classificate al livello NUTS 2. Le zone ammissibili a titolo degli altri obiettivi prioritari sono state per lo più classificate a livello NUTS 3. La relazione periodica sulla situazione socio-economica e sullo sviluppo delle regioni della Comunità, che la Commissione deve elaborare ogni tre anni ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento (CEE) n. 4252/88 del Consiglio *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale*, è stata finora per lo più elaborata al livello NUTS 2.

3 La Programmazione negoziata

L'introduzione della Programmazione Negoziata, avvenuta con la legge n. 341 dell'8 agosto 1995 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, recante misure dirette ad accelerare il completamento di interventi pubblici e la realizzazione di nuovi interventi delle aree depresse", risponde all'esigenza di **favorire la promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale attraverso un'azione coordinata e concertata di tutti i soggetti coinvolti**, pubblici e privati, mantenendo la coerenza tra gli obiettivi e gli indirizzi di programmazione posti a livello locale, provinciale, regionale e nazionale e dal quadro comunitario di sostegno ed europeo.

In seguito, la legge n. 662 del 23 dicembre 1996 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", art. 2 comma 203, amplia il campo di applicazione della Programmazione Negoziata **all'intero territorio nazionale**⁸⁶ e disciplina l'intera materia ed i suoi strumenti di attuazione. La Programmazione Negoziata viene definita come la "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza" e riguarda tutti quegli interventi che "coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali [...]". I **caratteri innovativi** risiedono sia nell'importanza che viene data alla **concertazione**, attraverso la quale le rappresentanze sociali possono

⁸⁶ Le risorse erogate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) continuano ad essere destinate unicamente alle aree depresse.

trovare espressione e riconoscimento in strategie integrate di sviluppo, sia al notevole impulso dato, attraverso lo strumento dei patti territoriali, ai processi decisionali e propositivi di tipo **bottom-up**. Tale approccio, di matrice comunitaria, è nato dal convincimento che le strategie di sviluppo non possono essere il frutto solo di una programmazione “centrale”, ma devono nascere dagli attori locali, unici testimoni delle esigenze economiche e sociali nel territorio.

La Programmazione Negoziata si attua attraverso una serie di strumenti diversificati, volti al raggiungimento di un unico **obiettivo generale: accelerare lo sviluppo territoriale, promovendo politiche di sviluppo della competitività e dell’occupazione, coerentemente con le prospettive di sviluppo ecosostenibile** (delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997 “Disciplina della Programmazione Negoziata”). A tal fine, la Programmazione Negoziata si pone come mezzo per favorire la realizzazione di tutti i complessi interventi previsti dalla programmazione economica territoriale e settoriale nazionale e regionale e dalle politiche comunitarie, prima fra tutte quella di coesione economica e sociale. Per coordinare tutte le competenze e gli interessi coinvolti in questo tipo di interventi, si tenta quindi di privilegiare lo strumento della concertazione, per l’individuazione di strategie, obiettivi e linee di intervento condivise tra tutti i soggetti interessati nel rispetto delle reciproche competenze (l.r. n. 35 del 29 novembre 2001 “Nuove norme sulla programmazione”).

Con il fine ultimo di accelerare lo sviluppo territoriale, la programmazione negoziata si propone, come **obiettivi specifici**, di:

- utilizzare razionalmente ed in modo integrato le risorse pubbliche che provengono da fondi comunitari, nazionali, regionali, provinciali, comunali e dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE);
- favorire ed incentivare gli investimenti privati;

- incentivare ed avviare processi di cooperazione e collaborazione tra pubblico e privato e percorsi amministrativi semplificati.

La regolamentazione della normativa in materia di agevolazioni alle attività produttive trova fondamento nelle disposizioni dell'Unione Europea in materia di "aiuti di stato". In particolare la definizione di aiuto di stato è contenuta nell'articolo 87 del Trattato che istituisce la Comunità Europea. In esso è prevista una generale incompatibilità degli aiuti medesimi con il mercato comune, salvo che in un numero limitato di casi (deroghe 87.3.a e 87.3.c). Da tali deroghe deriva la possibilità, per gli Stati membri, di concedere aiuti agli investimenti nelle aree svantaggiate - i cosiddetti aiuti a "finalità regionale" - ovvero a favore di alcune particolari attività, come nel caso delle cosiddette norme "orizzontali" relative agli aiuti alle piccole e medie imprese, alla ricerca e allo sviluppo, alla formazione professionale, alla tutela dell'ambiente ecc. La definizione dei territori ammissibili, delle intensità massime di aiuto, dei parametri per la individuazione delle soglie dimensionali di impresa, degli investimenti ammissibili, delle norme applicabili a specifici settori e di altre norme procedurali deriva da una serie di orientamenti, regolamenti e discipline emanati dalla Commissione europea o direttamente o, più recentemente, su delega del Consiglio dell'Unione Europea.

3.1 Gli strumenti della programmazione negoziata

La Programmazione negoziata ha lo scopo "di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie". Gli strumenti di attuazione sono individuati in:

- Intesa Istituzionale di Programma, attuata mediante Accordo di Programma Quadro
- Patto territoriale
- Contratto di programma
- Contratto di area.

L'**Intesa Istituzionale di Programma (IIP)** è l'accordo con il quale il Governo e la Giunta della Regione o della Provincia Autonoma si impegnano a collaborare per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi per il conseguimento di obiettivi comuni. Si tratta del

momento di raccordo tra gli strumenti di programmazione negoziata posti in essere in un territorio e le iniziative di sviluppo locale e gli obiettivi regionali e nazionali di integrazione europea. La delibera CIPE 29/1997, pur non espressamente, individua nelle Regioni e nelle Province Autonome i soggetti promotori dell'Intesa, in coerenza con il processo di federalizzazione dello Stato e definisce ambito di intervento nei confini entro i quali contraenti esercitano la loro funzione istituzionale. La descrizione dettagliata degli interventi, dei finanziamenti e delle procedure di monitoraggio, per ciascun settore, è demandata agli **Accordi di Programma Quadro (APQ)** che costituiscono la fase attuativa dell'Intesa. Tali accordi sono promossi dal Governo e dalle Regioni o Province Autonome e, nel processo di negoziazione, coinvolgono Enti locali, Enti sub-regionali ed ogni altro soggetto pubblico o privato interessato, allo scopo di definire un programma operativo di sviluppo attraverso un approccio *top down*.

L'**obiettivo generale** dell'Intesa, quale strumento di Programmazione Negoziata, è **promuovere lo sviluppo economico ed occupazionale di una determinata area:**

- favorendo la cooperazione e la collaborazione tra gli attori che operano nel medesimo contesto territoriale o in aree omogenee⁸⁷, per la pianificazione e la realizzazione di un piano di interventi pluriennale nell'interesse comune, in accordo con il principio comunitario di coesione sociale;
- applicando il principio della concentrazione della spesa e favorendo gli interventi nelle zone in maggiore difficoltà o con problemi specifici e/o prioritari;
- coordinando tutte le iniziative locali con gli obiettivi regionali, nazionali e comunitari;

⁸⁷ Per aree omogenee si intendono zone analoghe per caratteristiche socio economiche, di sviluppo, ambientali etc.

- garantendo la trasparenza dell'azione istituzionale al fine di incentivare il coinvolgimento degli investitori privati.

Figura 3.1 Assegnazioni CIPE per le intese istituzionali di programma

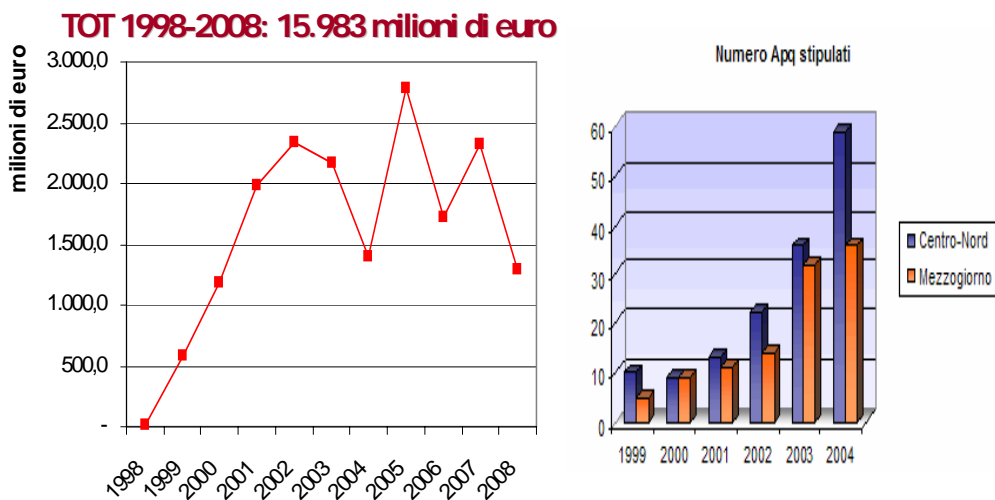
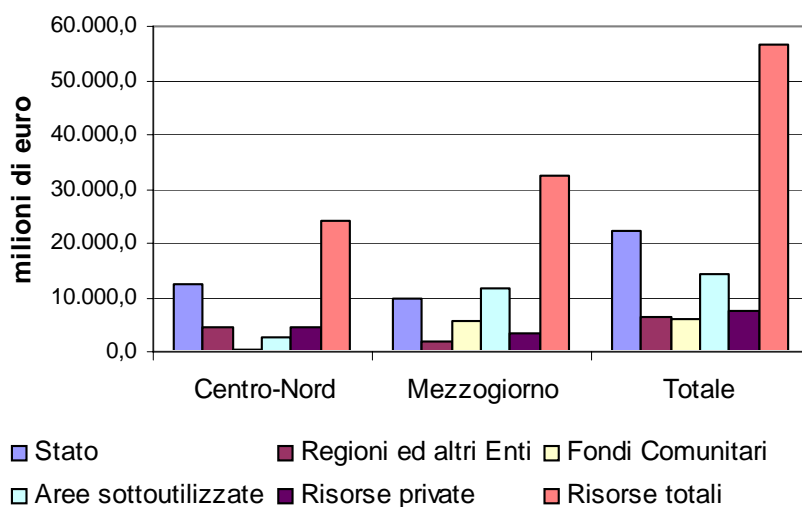


Figura 3.2 Composizione delle risorse programmate dagli APQ per fonte di finanziamento

TOT 1999-2005 risorse pubbliche: 49.120 milioni di euro
TOT 1999-2005 risorse private: 7.590 milioni di euro



Il **Patto Territoriale**, essendo proposto al Governo centrale direttamente da Enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici a partire dai bisogni e dalle criticità del sistema economico locale, il Patto Territoriale (PT) è il mezzo attraverso il quale, a differenza degli APQ, si realizzano i processi decisionali bottom-up. In secondo luogo, la disciplina della Programmazione Negoziata (delibera CIPE 29/1997) sottolinea l'importanza strategica della concertazione tra i soggetti coinvolti, definendo il Patto Territoriale l'"espressione del partenariato sociale".

Dall'accordo tra gli obiettivi e le strategie dei diversi soggetti coinvolti, scaturisce un programma di interventi volto al raggiungimento di "*specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile*". Come si è già ricordato, la delibera CIPE 29/1997 pone come finalità ultima della Programmazione Negoziata, l'aumento ed il mantenimento dell'occupazione, ed individua nei PT (e nei contratti d'area) gli strumenti più idonei a trainare il mercato del lavoro⁸⁸. A tal fine, attraverso la sottoscrizione di Patti Territoriali si punta a:

- ridurre gli squilibri e le differenze nei livelli di sviluppo e di occupazione tra i diversi territori del paese;
- stabilire, a livello locale, un clima favorevole al progresso sociale e politico, stimolando il partenariato locale, promovendo la pianificazione *bottom-up* e coinvolgendo gli interessi pubblici e privati;
- dare alla classe dirigente gli strumenti e le capacità per governare, per comprendere i fabbisogni delle comunità territoriali e per promuovere ed accompagnare una crescita stabile e durevole,

⁸⁸ Al fine di ridurre la disoccupazione a livello europeo, nel 1996, a partire dal "Patto Europeo di fiducia per l'occupazione" fra l'Unione Europea e gli Stati membri, sono stati proposti dalla Commissione i "patti territoriali per l'Occupazione", adottati dal Consiglio Europeo nel 1997.

- valorizzando le concrete potenzialità disponibili e sostenibili e l'effettiva vocazione di mercato della zona interessata;
- attuare programmi di intervento coerenti e coordinati con le linee programmatiche regionali, nazionali e comunitarie;
 - qualificare e modernizzare il tessuto produttivo per rendere l'intero sistema territoriale competitivo nell'era della globalizzazione dei mercati e dell'integrazione europea;
 - contribuire a far emergere il lavoro sommerso;
 - incentivare politiche di intervento secondo le strategie e le finalità di efficienza, convenienza e redditività proprie dell'investimento privato;
 - semplificare ed accelerare le procedure amministrative per la realizzazione degli interventi;
 - creare le condizioni per attrarre capitali ed attuare investimenti nelle aree interessate da fenomeni di diffusa criminalità organizzata;
 - individuare ed accrescere le risorse finanziarie disponibili (riqualificazione della spesa pubblica e privata) e le capacità progettuali, tecniche ed amministrative degli operatori locali (pubblici e privati);
 - promuovere la formazione e la valorizzazione delle risorse umane, la formazione dei giovani, la flessibilità dei rapporti di lavoro, etc.;
 - tutelare e valorizzare i beni culturali e paesaggistici.

Secondo la delibera CIPE 29/1997, i PT possono essere proposti nei settori: industria, agroindustria, turismo, servizi ed infrastrutture. Tale insieme è stato successivamente allargato con delibera CIPE n. 127 del 11 novembre 1998 *“Estensione degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all'agricoltura e alla pesca. Attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 30 aprile 1998 n. 173”*, comprendendo anche

agricoltura, servizi di movimentazione e magazzinaggio merci e produzione di energia elettrica da biomasse.

La delibera CIPE n. 26 del 25 luglio 2003 “*Regionalizzazione dei patti territoriali*” ha successivamente stabilito che ogni Regione o Provincia autonoma è responsabile del coordinamento, della programmazione e della gestione dei Patti. Vi è però la possibilità, per le Amministrazioni regionali, di decidere se lasciare in capo al Ministero delle Attività Produttive le funzioni di gestione. Quest’ultima strada, per motivi di continuità, è stata scelta dalla Regione del Veneto che, nel 2004, ha sottoscritto con il Ministero una Convenzione per la gestione dei Patti Territoriali, delegando le funzioni gestionali e mantenendo parere vincolante sui principali atti di programmazione. In attuazione alla delibera CIPE 26/2003, la Regione determina le modalità di attuazione dei Patti Territoriali tra Regione, Enti locali e parti sociali.

La delibera CIPE n. 26 del 25 luglio 2003 “*Regionalizzazione dei patti territoriali*” ha successivamente stabilito che ogni Regione o Provincia autonoma è responsabile del coordinamento, della programmazione e della gestione dei Patti. Vi è però la possibilità, per le Amministrazioni regionali, di decidere se lasciare in capo al Ministero delle Attività Produttive le funzioni di gestione. Quest’ultima strada, per motivi di continuità, è stata scelta dalla Regione del Veneto che, nel 2004, ha sottoscritto con il Ministero una Convenzione per la gestione dei Patti Territoriali, delegando le funzioni gestionali e mantenendo parere vincolante sui principali atti di programmazione. In attuazione alla delibera CIPE 26/2003, la Regione determina le modalità di attuazione dei Patti Territoriali tra Regione, Enti locali e parti sociali.

Il contratto d'area è l'accordo tra più soggetti pubblici (anche locali), rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati. Tale accordo ha per scopo la realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito favorevoli. Il contratto d'area si applica a territori circoscritti interessati da gravi crisi occupazionali: le aree industriali di cui all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali comunitari; le aree industriali di cui all'art. 32 della legge 219/81; le aree di crisi situate nei territori di cui agli obiettivi 1, 2, 5b (vd. D.P.C.M. del 15 aprile 1998), nelle zone del Centro Nord che presentano squilibri tra domanda e offerta di lavoro (vd. Decreto del Ministero del lavoro del 14 marzo 1995 e succ. modifiche).

Il contratto di programma è il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente e grandi imprese, consorzi di PMI, rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di piani progettuali (caratterizzati da un elevato grado di innovatività) volti a promuovere il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di nuovi posti di lavoro nei settori dell'industria, turismo, agricoltura, pesca ed acquacoltura. L'ambito di applicazione è esteso a tutto il territorio nazionale, fermo restando che le specifiche risorse destinate dal CIPE ai contratti di programma sono riservate esclusivamente ai contratti attivabili nelle aree depresse.

4 Glossario

Agenda 2000

Documento di programmazione redatto dalla Commissione Europea ed approvato nel Consiglio di Berlino del marzo 1999 che si prefigge come obiettivo principale di rafforzare le politiche comunitarie di coesione, di dotare l'Unione Europea di un nuovo quadro finanziario per il periodo 2000-2006, tenendo conto delle prospettive dell'ampliamento.

Area naturale protetta

(Legge quadro sulle aree protette, n. 394/1991)

Il territorio sottoposto ad uno speciale regime di tutela e di gestione in cui siano presenti formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale. In detta area possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili.

Azienda agricola, forestale e zootecnica

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

L'unità tecnico-economica costituita da terreni, anche in appezzamenti non contigui ed eventualmente da impianti ed attrezzature varie, in cui si attua la produzione agraria, forestale o zootecnica, ad opera di un conduttore e cioè persona fisica, società od ente che ne sopporta il rischio, sia da solo (conduttore coltivatore o conduttore con salariati e/o compartecipanti), sia in associazione ad un mezzadro o colono parziario.

Atto Unico Europeo

È il documento di revisione dei Trattati di Roma, entrato in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto Unico ha dato il via all'Unione economica e monetaria europea tra i Paesi che fino a quel momento avevano operato nello SME.

Tra i suoi obiettivi spiccano quelli di ridurre il divario economico e sociale tra le diverse regioni europee; sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico aumentando la competitività internazionale dell'industria europea; stimolare gli interventi a favore dell'ambiente rafforzando l'azione comunitaria in ambito di prevenzione e recupero dei danni ambientali.

BEI (Banca Europea degli Investimenti)

Finanzia progetti volti a promuovere l'integrazione europea.

BPA (Buona Pratica Agricola)

“L’insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe in una regione interessata”, comma 1 dell’art. 28 del Reg. CE 1750/99.

Boschi

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

Superfici coperte da alberi e/o arbusti forestali, il cui prodotto principale è il legno. Sono considerati boschi anche i terreni il cui suolo occupato dalle piante forestali viene parzialmente utilizzato per coltivazioni erbacee aventi carattere accessorio o marginale. Sono compresi i vivai forestali destinati al fabbisogno aziendale. Sono esclusi i castagneti da frutto e le pioppete.

CEE (Comunità Economica Europea)

Comunità Economica Europea: costituita con il trattato istitutivo firmato a Roma nel 1957 da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Nel 1972 a Bruxelles sono stati firmati i trattati per l'ampliamento della comunità ad altri quattro Paesi: Danimarca, Irlanda e Gran Bretagna. Nel 1981 la Grecia diventa il 10° membro della comunità.

Nel 1986 entrano anche Portogallo e Spagna. Il 1° gennaio 1995 si aggiungono Austria, Finlandia e Svezia.

Infine il 1° maggio '04 aderiscono altri dieci Paesi: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Oggi è detta Unione Europea.

CdR (Comitato delle Regioni)

Comitato delle Regioni: istituito dal trattato sull'Unione Europea, deve garantire la rappresentanza degli interessi degli enti locali e regionali nella Unione europea e la loro partecipazione al processo di integrazione. Il Comitato delle regioni si compone di 222 rappresentanti (+ 95 nuovi membri) indipendenti degli enti locali e regionali e di un pari numero di sostituti, i quali vengono nominati dal Consiglio dell'Unione all'unanimità per un periodo di quattro anni su proposta degli Stati membri. Il trattato non contiene alcuna prescrizione sulla ripartizione dei seggi all'interno degli Stati membri e neppure sull'organizzazione interna del Comitato.

In quasi tutti gli Stati membri vi è stato un dibattito e in certi casi molto acceso sulla distribuzione dei seggi fra enti di vari livelli. Nonostante tutte le difficoltà incontrate per quanto riguarda la ripartizione, il Comitato delle regioni, durante il suo primo mandato (1994-1998), si compone per circa la metà di rappresentanti regionali e per circa la metà di rappresentanti di collettività locali.

Coltivazioni legnose agrarie (coltivazioni permanenti)

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

Vite, olivo, agrumi, fruttiferi, vivai, canne, gelso (foglie), giunco, manna, salice da vimini, sommacco.

Commissione Europea

La Commissione europea ha poteri di iniziativa, di esecuzione, di gestione e di controllo. Essa è custode del rispetto dei trattati e incarna l'interesse comunitario. È costituita da un collegio di rappresentanti dei Paesi membri e da un presidente e due vicepresidenti.

È nominata per cinque anni dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, in accordo con gli Stati membri, ed è soggetta al voto di investitura del Parlamento europeo, dinanzi al quale è responsabile. Il collegio dei commissari è assistito da un'amministrazione composta da direzioni generali e da servizi specializzati, il cui personale è ripartito principalmente tra Bruxelles e Lussemburgo.

L'attuale Commissione è entrata in carica il 22 novembre 2004.

Comune interamente montano

(Nuove disposizioni per le zone montane, legge n. 97 del 31 gennaio 1994)

Per comune interamente montano si intende il Comune che è stato classificato tale per l'intera superficie amministrativa.

Comune parzialmente montano

(Nuove disposizioni per le zone montane, legge n. 97 del 31 gennaio 1994)

Per comune parzialmente montano si intende quello in cui solo una parte del proprio territorio è stata riconosciuta come montana.

Comunità montana

(art. 7 della legge n. 265/99 di Riforma dell'ordinamento delle autonomie)

La Comunità montana è qualificata giuridicamente Ente Locale. La delimitazione territoriale delle Comunità montane è prerogativa regionale. Delle Comunità montane fanno parte i Comuni classificati interamente e parzialmente montani. La Regione può includere nelle Comunità anche Comuni non montani confinanti, con popolazione inferiore a 20 mila abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità. La Regione può inoltre escludere dalla Comunità montana i Comuni parzialmente montani con popolazione montana inferiore al 15% di quella complessiva. Sono in ogni caso esclusi i Comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione complessiva superiore a 40 mila abitanti.

Conduttore

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

Il responsabile giuridico ed economico dell'azienda; può essere persona fisica, società o ente pubblico.

Conduzione (forma di)

(Censimento generale dell'agricoltura, 1991)

Il rapporto tra il conduttore e le forze di lavoro aziendali che si specifica nei seguenti tipi:

conduzione diretta del coltivatore, quando il conduttore presta egli stesso lavoro manuale nell'azienda da solo o con l'aiuto di familiari, indipendentemente dall'entità del lavoro fornito da eventuale

manodopera salariale, che può anche risultare prevalente rispetto a quella prestata dal conduttore e dai suoi familiari. La conduzione diretta del coltivatore si suddivide ulteriormente nelle seguenti forme: con solo manodopera familiare; con manodopera familiare prevalente; con manodopera extra familiare prevalente; conduzione con salariati e/o compartecipanti (in economia), quando il conduttore impiega per i lavori manuali dell'azienda esclusivamente manodopera fornita da operai a tempo indeterminato o a tempo determinato (salariati fissi ed assimilati, braccianti, giornalieri e simili) e/o compartecipanti, mentre la sua opera e quella dei familiari è rivolta, in generale, alla direzione dell'azienda nei vari aspetti tecnico-organizzativi; conduzione a colonia parziaria appoderata (mezzadria), quando una persona fisica o giuridica (concedente) affida un podere ad un capo famiglia il quale si impegna ad eseguire, con l'aiuto dei familiari (famiglia colonica), tutti i lavori che il podere richiede, sostenendo parte delle spese necessarie; altra forma di conduzione, tutte le forme di conduzione non classificabili tra quelle sopraindicate tra le quali: conduzione parziaria non appoderata; soccida.

Consiglio Europeo

Il Consiglio europeo è costituito dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione, che tengono riunioni regolari. Istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, esso si è riunito per la prima volta nel 1975 (10/11.03.1975, Dublino). Esso si è sostituito alla prassi delle conferenze europee al vertice, che hanno caratterizzato il periodo 1961-1974. L'esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall'Atto unico europeo ed è ufficializzata dal Trattato sull'Unione europea. È convocato almeno due volte

all'anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d'imprimere all'Unione europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo.

Consiglio Europeo di Lisbona

Si è tenuto a Lisbona il 23 e 24 marzo del 2000 il Consiglio Europeo straordinario dedicato ai temi economici e sociali dell'Unione Europea.

Oltre ad introdurre alcune importanti novità nella *guidance* delle politiche economiche degli Stati membri, viene definito un obiettivo strategico decennale e una strategia per attuarlo, la cosiddetta "Strategia di Lisbona", che si basa su una serie di riforme strutturali negli ambiti dell'occupazione, dell'innovazione, delle riforme economiche e della coesione sociale.

Consiglio Europeo di Göteborg

Il Consiglio europeo, che si è riunito a Göteborg il 15 e 16 giugno per definire gli orientamenti politici dell'Unione ha:

confermato i progressi compiuti nei negoziati e approvato il quadro per l'allargamento, proseguendo il dibattito sul futuro dell'Unione;

approvato una strategia per lo sviluppo sostenibile, aggiungendo una dimensione ambientale al processo di Lisbona per l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale;

fornito orientamenti per una politica economica che sostenga la crescita ed incoraggi le riforme strutturali;

manifestato la propria determinazione ad agire congiuntamente nelle crisi attuali, in particolare in Medio Oriente e nei Balcani occidentali.

Consiglio dell'Unione Europea

Il Consiglio dell'Unione (Consiglio dei ministri o Consiglio) è la principale istituzione dell'Unione avente poteri decisionali. È costituito dai ministri degli Stati membri, responsabili della materia iscritta all'ordine del giorno: affari esteri, agricoltura, industria, trasporti, ecc. Tuttavia, merita ricordare che l'esistenza di formazioni ministeriali diverse in funzione delle questioni trattate non mette in discussione il principio dell'unicità della rappresentanza di questa istituzione.

La presidenza del Consiglio è esercitata a turno da ciascuno Stato membro dell'Unione europea per una durata di sei mesi. Le decisioni del Consiglio sono preparate dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper), coadiuvato da gruppi di lavoro composti di funzionari delle amministrazioni nazionali. Il Consiglio è assistito da un Segretariato generale. Nell'ambito del primo pilastro le decisioni del Consiglio sono adottate su proposta della Commissione.

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), il segretario generale ha il ruolo di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. A tal fine è assistito da un segretario generale aggiunto, nominato all'unanimità dal Consiglio, il quale è responsabile della gestione del Segretariato generale.

In vista dell'allargamento dell'Unione, il trattato di Nizza ha esteso la maggioranza qualificata ad altri settori e ad alcuni aspetti delle politiche per le quali già ora è prevista la maggioranza qualificata, come ad esempio la politica commerciale comune.

i documenti funzionali alla gestione del PO medesimo.

Eco-condizionalità o Condizionalità Ecologica (*Cross Compliance*)

Erogazione di aiuti in cambio di impegni agro-ambientali, o fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale, o di carattere specifico; in quest'ultimo caso il rispetto di alcune norme sulla salute degli animali e sulla buona coltivazione è condizione per poter beneficiare di pagamenti diretti (riforma Fischler 2003).

ECU (European Currency Unit)

L'Unità monetaria europea è stata creata nel 1979 nell'ambito del Sistema Monetario Europeo (SME). Il valore dell'ECU è calcolato sulla base di un paniere di beni composto dalle monete dei membri dell'UE, ciascuna delle quali viene ponderata usando come pesi il livello di produzione di ciascun paese e la sua quota di partecipazione al commercio comunitario. Esso svolge un ruolo fondamentale nell'ambito del meccanismo di cambio istituito con l'entrata in vigore dello SME: in questo nuovo contesto, infatti, i paesi che hanno aderito devono mantenere la propria moneta nazionale all'interno di una banda di oscillazione rispetto al valore della cosiddetta parità centrale. Attualmente l'ECU non può essere impiegato nelle transazioni quotidiane perché è stato abolito con l'ingresso dell'EURO.

EURO

È la moneta dell'Unione Europea e rappresenta l'Unità Monetaria prevista dal processo d'integrazione valutaria fra i Paesi membri dell'Unione Europea secondo gli accordi di Maastricht. La sua denominazione è stata prescelta nel 1995 dal Consiglio europeo di Madrid, è stato varato nell'aprile del 1998 dai paesi membri (Irlanda, Belgio, Lussemburgo, Portogallo, Spagna, Francia, Italia, Austria, Germania, Finlandia, Paesi Bassi) che hanno garantito le condizioni richieste dal trattato di Maastricht per la realizzazione della terza fase

dell'Unione economica e monetaria. Oggi è presente in 12 dei 15 Paesi dell'Unione a quindici e in via sperimentale in Polonia.

FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)

Il FEASR è stato istituito con il regolamento (CE) n. 1698/2005 quale fondo unico per il sostegno allo sviluppo rurale su tutto il territorio dell'Unione Europea, in sostituzione del FEOGA (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia).

Disciplina la politica di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013, mediante un unico strumento programmatico: il Piano di Sviluppo Rurale, realizzato dagli Stati membri al livello geografico ritenuto più opportuno (Stato o Regione).

FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)

Il FESR contribuisce a ridurre gli squilibri esistenti fra le regioni della Comunità. Il Fondo è stato istituito nel 1975 e concede un'assistenza finanziaria per lo sviluppo di progetti nelle regioni più povere. Dal punto di vista delle risorse finanziarie, il FESR è di gran lunga il più importante dei fondi strutturali dell'UE.

I programmi di sviluppo regionale finanziati dal FESR sono presentati dagli Stati membri alla Commissione europea per poter beneficiare del cofinanziamento dei Fondi strutturali nel quadro degli Obiettivi prioritari regionalizzati.

Fondo di Coesione

I Fondi strutturali ed il Fondo di coesione si iscrivono nel contesto della politica strutturale della Comunità volta a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, nonché tra gli stessi Stati membri dell'Unione europea. È stato istituito nel 1994 ma non interessa l'Italia.

Fondi Strutturali

I fondi strutturali dell'UE sono gestiti dalla Commissione al fine di finanziare l'aiuto strutturale della Comunità. Attualmente sono: il FESR, il FEOGA, il FSE, il SFOP. Inoltre anche il Fondo di Coesione creato nel 1993 serve al perseguimento degli obiettivi di politica strutturale della Comunità. Il sostegno finanziario proveniente dai fondi strutturali è diretto principalmente alle regioni più povere al fine di rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione in modo che le sfide del mercato unico possano essere raccolte in tutta l'Unione. L'azione è concentrata sugli obiettivi prioritari.

FSE (Fondo Sociale Europeo)

Il FSE è stato istituito nel 1960 e costituisce il principale strumento della politica sociale della Comunità. Questo fondo offre assistenza finanziaria a programmi di formazione professionale, e per la creazione di posti di lavoro. Circa il 75% dei finanziamenti autorizzati è destinato alla lotta contro la disoccupazione giovanile. Con l'aumento delle risorse di bilancio nel quadro del pacchetto Delors II, sono state apportate delle modifiche al Fondo sociale e il principale obiettivo consiste ora nel migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e contribuire al reinserimento dei disoccupati nella vita lavorativa. Un'ulteriore azione si occuperà della promozione delle pari opportunità, aiutando i lavoratori ad adeguarsi ai mutamenti nell'industria e nei sistemi di produzione.

Imprenditore a Titolo Principale (IATP)

Introdotta nella disciplina nazionale dalla direttiva 72/159/CEE. E' colui che, oltre alle competenze professionali, dedica almeno il 50% del proprio tempo e ricava almeno il 50% del proprio reddito all'attività agricola.

Imprenditore a Titolo Professionale

Legiferato dal D.Lgs. 99/2004. E' un imprenditore con conoscenze e competenza professionali e che si dedica all'attività agricola per almeno il 50% del proprio tempo da lavoro, ricavandone almeno il 50% del proprio reddito globale da lavoro.

Marchi di qualità

Rendono riconoscibili i prodotti tipici sul mercato e ne valorizzano il rapporto con il territorio. Essi sono:

DOP (Denominazione di Origine Protetta);

DOC (Denominazione di Origine Controllata);

DOCG (Denominazione di Origine Controllata e Garantita);

IGT (Indicazione Geografica Tipica);

IGP (Indicazione Geografica Protetta).

MEC (Mercato Comune Europeo)

Prende il nome di Mercato Comune Europeo la comunità doganale ed economica costituitasi in forza del Trattato di Roma (marzo 1957) ed entrata in vigore il 1° gennaio 1958; più correttamente designata con la sigla CEE.

Natura 2000

Natura 2000 è il nome che il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea ha assegnato ad un sistema coordinato e coerente (una "rete") di aree destinate alla conservazione della diversità biologica presente nel territorio dell'Unione stessa ed in particolare alla tutela di una serie di habitat e specie animali e vegetali

La Rete Natura 2000 è costituita dalle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e dalle Zone di Protezione Speciale (ZPS). Attualmente la "rete" è composta da due tipi di aree: le Zone di Protezione Speciale e i Siti di Importanza Comunitaria proposti (pSIC); tali zone possono

avere tra loro diverse relazioni spaziali, dalla totale sovrapposizione alla completa separazione.

PAC (Politica Agricola Comune)

Fin dalla sua istituzione sancita nel trattato di Roma del 1957 la politica agricola comune (PAC) ha svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo della Comunità Economica Europea prima e Unione Europea oggi. La progressiva attuazione delle organizzazioni comuni di mercato, che interessano la parte preponderante della produzione agricola comunitaria, è stata accompagnata dall'introduzione di politiche strutturali. A partire dalla riforma dei Fondi strutturali comunitari della fine degli anni '80 la PAC, precedentemente incentrata sulle misure di mercato, ha riservato maggior spazio alla politica strutturale ed a quella di sviluppo rurale.

Parlamento europeo

È l'organo dell'Unione europea i cui membri vengono eletti mediante suffragio universale diretto dai cittadini europei, ogni cinque anni. Il Parlamento condivide con il Consiglio il potere legislativo, esercita un controllo generale sull'attività delle istituzioni comunitarie e adotta il bilancio comunitario presentato dal Consiglio.

PIL (Prodotto Interno Lordo)

È un macroindicatore che rappresenta il risultato finale dell'attività svolta dalle unità produttive che operano nel territorio economico del Paese. Il PIL è costituito dal valore dei beni e servizi prodotti all'interno di un certo territorio durante un determinato periodo di tempo (di solito un anno solare). Non comprende il valore dei beni e servizi intermedi.

Prati permanenti e pascoli

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

Coltivazioni foraggiere erbacee fuori avvicendamento che occupano il terreno per un periodo superiore ai cinque anni.

Prato permanente quando il foraggio viene, di norma, raccolto mediante falciatura.

Pascolo quando viene utilizzato, di regola, soltanto da bestiame pascolante.

PIL (Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato)

(Sistema europeo dei conti, Sec 95)

È il risultato finale dell'attività di produzione delle unità produttrici residenti e corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi ed aumentata dell'Iva gravante e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla somma dei valori aggiunti ai prezzi di mercato delle varie branche di attività economica, aumentata dell'Iva e delle imposte indirette sulle importazioni, al netto dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim).

PNL (Prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato)

(Sistema europeo dei conti, Sec 95)

L'aggregato che esprime i risultati economici conseguiti dai fattori produttivi residenti nel paese. Si calcola sommando al Pil i redditi da lavoro dipendente nonché i redditi da capitale ed impresa ricevuti dal Resto del mondo e sottraendo i flussi corrispondenti versati al Resto del mondo. Costituisce uno dei parametri di riferimento per la ripartizione dei contributi che gli Stati membri della Unione europea devono versare al bilancio comunitario.

PSR (Piano di Sviluppo Rurale)

È un documento regionale di programmazione della politica di sviluppo rurale, finanziato dal FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia in Agricoltura) sezione Garanzia. Per il periodo 2000-2006 è previsto dal Regolamento CE 1257/99.

i POR regionali.

Reddito comparabile

Per reddito di lavoro comparabile si intende la retribuzione media dei lavoratori manuali non specializzati extra agricoli al netto degli oneri sociali, per l'attività occupazionale prevalente nell'area.

Reddito di riferimento

Introdotta dal Regolamento CEE n. 798/85 sul Miglioramento delle dell'efficienza delle strutture agrarie, sostituisce il Reddito comparabile e viene stabilito dagli Stati membri senza che esso possa superare il salario lordo medio dei lavoratori non agricoli manuali non specializzati della zona nelle attività prevalenti.

Rimboschimento

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

La superficie che ha acquistato i caratteri distintivi del bosco per effetto dell'impianto di nuovi boschi.

Seminativi

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

Piante erbacee, soggette all'avvicendamento colturale che prevede una durata delle coltivazioni non superiore a cinque anni.

SAU (Superficie Agricola Utilizzata)

(Censimento generale dell'agricoltura, 2000)

L'insieme dei terreni investiti a seminativi, orti familiari, prati permanenti e pascoli, coltivazioni legnose agrarie e castagneti da frutto. Essa costituisce la superficie investita ed effettivamente utilizzata in coltivazioni propriamente agricole, non comprende la superficie investita a funghi in grotte, sotterranei od appositi edifici.

SIC (Siti di Importanza Comunitaria)

La Direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla *"Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche"*, comunemente denominata Direttiva "Habitat", stabilisce che ogni Stato membro debba redigere un elenco di siti che ospitano habitat naturali e seminaturali e specie animali e vegetali selvatiche, in base a tali elenchi e d'accordo con gli Stati membri, la Commissione adotta un elenco di Siti d'Importanza Comunitaria (SIC). Entro sei anni a decorrere dalla selezione di un sito come Sito d'Importanza Comunitaria, lo Stato membro interessato designa il sito in questione come Zona Speciale di Conservazione (ZSC).

Superficie forestale

La somma della superficie forestale boscata e della superficie forestale non boscata.

Superficie forestale boscata

L'estensione di terreno non inferiore a mezzo ettaro, in cui sono presenti piante forestali legnose, arboree e/o arbustive che producono legno o altri prodotti forestali, determinanti, a maturità, un'area d'insidenza (proiezione sul terreno della chioma delle piante) di

almeno il 50% della superficie e suscettibile di avere un ruolo indiretto sul clima e sul regime delle acque.

Superficie forestale non boscata

L'estensione di terreno costituita dalla superficie non produttiva, ma necessaria alla produzione (strade forestali, viali parafuoco, depositi di legno), e da altre piccole superfici quali terreni rocciosi, terreni paludosi, ruscelli, vivai forestali situati in foresta e destinati al fabbisogno proprio, nonché dalle abitazioni del personale forestale con i terreni annessi e le relative dipendenze dell'azienda forestale.

Superficie montana

La superficie totale dei comuni totalmente montani più la superficie della parte montana dei comuni parzialmente montani.

Superficie totale

La superficie complessiva dei terreni dell'azienda agricola destinati a colture erbacee e/o legnose agrarie, inclusi i boschi, la superficie agraria non utilizzata ed altra superficie occupata da parchi e giardini ornamentali, fabbricati, stagni, canali ecc. situati entro il perimetro dei terreni che costituiscono l'azienda. È compresa la superficie coltivata a funghi in grotte, sotterranei od in appositi edifici.

Terreni a riposo

I terreni, lavorati (maggesi) o non, che entrano in avvicendamento sui quali non è praticata alcuna coltura nel corso dell'annata agraria. I dati sono forniti distintamente per le superfici soggette e non a regime d'aiuto comunitario secondo quanto previsto dalla nuova Politica

agraria comune (Pac). Sono esclusi i terreni in stato di abbandono per una qualsiasi ragione di natura economica, sociale od altra.

Terreno a seminativo

La superficie utilizzata per le colture di piante erbacee, soggette all'avvicendamento colturale che prevede una durata delle coltivazioni non superiore a cinque anni.

Trattato di Amsterdam

Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, chiude la Conferenza intergovernativa cominciata nel 1996 per la modifica del Trattato di Maastricht.

Con questo trattato sono stati emendati i trattati UE e CEE, ampliando le indicazioni contenute nel Trattato di Maastricht e riconsiderando la fisionomia e le procedure delle istituzioni europee in vista delle prospettive di allargamento.

Trattato di Maastricht o Trattato sull'Unione europea

Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, il trattato sull'Unione europea ha cambiato la denominazione della Comunità economica europea in "Comunità europea". Ha inoltre introdotto nuove forme di cooperazione fra i governi degli Stati membri, aggiungendo questa cooperazione intergovernativa al sistema "comunitario" esistente.

Trattato di Nizza

Adottato in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, e firmato il 26 febbraio 2001, il trattato di Nizza è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Esso è il risultato della Conferenza intergovernativa (CIG) avviata nel febbraio 2000, il cui oggetto era l'adattamento del funzionamento delle istituzioni europee all'arrivo di nuovi Stati membri.

Il trattato di Nizza ha aperto la via alla riforma istituzionale, necessaria per l'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa orientale e meridionale. Talune disposizioni sono state adattate dal trattato di adesione, firmato nell'aprile 2003 ad Atene, che è entrato in vigore il 1° maggio 2004, data dell'allargamento.

I principali cambiamenti instaurati dal trattato di Nizza riguardano la limitazione delle dimensioni e della composizione della Commissione, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, una nuova ponderazione dei voti in seno al Consiglio e l'ammorbidimento del dispositivo delle cooperazioni rafforzate.

La "Dichiarazione sul futuro dell'Unione", allegata al trattato, ha fissato le prossime tappe da seguire per approfondire le riforme istituzionali e fare in modo che il trattato di Nizza costituisca soltanto una tappa di tale processo.

La Costituzione europea, in via di ratifica, costituisce l'ultima tappa di questo processo di riforma dell'Unione. Dopo la sua entrata in vigore, il trattato di Nizza sarà abrogato e sostituito da questo trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Trattato di Roma

Sono i trattati con cui furono istituite la Comunità economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom). Controfirmati dai rappresentanti dei sei paesi partecipanti - Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo - il 25 marzo 1957, entrarono in vigore il 1° gennaio 1958. I Trattati di Roma sono stati sensibilmente modificati dall'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987.

UEM (Unione Economica Monetaria)

Il trattato dell'Unione europea definisce le tre fasi principali del processo di realizzazione della Unione Economica Monetaria nell'Unione europea. La prima fase, iniziata nel luglio 1990 e conclusasi il 31 dicembre 1993, è stata caratterizzata principalmente dall'eliminazione di tutte le barriere al libero movimento dei capitali in seno all'UE. La seconda fase, iniziata il 1° gennaio 1994, è stata caratterizzata dalla costituzione dell'Istituto Monetario Europeo, dal divieto di finanziamento monetario e di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie per il settore pubblico e dall'obbligo di evitare disavanzi eccessivi. La terza fase è iniziata il 1° gennaio 1999, conformemente alla decisione di cui all'art. 109j (4) del Trattato, con il trasferimento delle competenze monetarie degli undici paesi partecipanti a tale fase all'Eurosistema e l'introduzione dell'euro.

UE (Unione Europea)

Il termine «Unione europea» venne formulato dai capi di Stato e di governo durante la conferenza di Parigi del 1972 come un obiettivo da raggiungere. Essi stabilirono, in quell'occasione «come obiettivo prioritario, nell'osservanza assoluta dei trattati sottoscritti, di trasformare l'insieme delle relazioni tra gli Stati membri in una Unione europea». Con il vertice di Maastricht, del 1991, le idee intorno ad un'Unione europea trovarono concreta espressione in un nuovo trattato che è entrato in vigore il 1 novembre 1993.

I primi 6 paesi entranti nell'Unione europea nel 1950 sono: Italia, Francia, Germania ovest, Belgio, Lussemburgo, Olanda. Nel 1957: entrano Gran Bretagna e Danimarca; nel 1981: la Grecia; nel 1986: Spagna e Portogallo; nel 1995: Austria, Svizzera, Finlandia. Dal 1 Maggio del 2004 altri 10 paesi sono entrati a far parte della UE:

Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Malta, Cipro, Slovenia, Lettonia, Estonia e Lituania. Nel 2007 entreranno la Romania e la Bulgaria.

Unità di Lavoro

È un'unità che quantifica il volume di lavoro svolto da coloro che partecipano al processo produttivo che si realizza sul territorio economico di un paese.

Fornisce una misura della quantità di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi che rientrano nella stima del prodotto interno lordo in un determinato periodo.

VA (Valore Aggiunto)

È l'aggregato risultante dalla differenza tra il valore dei beni e servizi conseguiti dalle singole branche produttive e il valore dei beni e servizi intermedi consumati nel periodo considerato.

WTO (*World Trade Organization*)

È la sigla della "World Trade Organization" (o anche Organizzazione mondiale del commercio, OMC). Organizzazione internazionale, costituita il 1° Gennaio 1995 per subentrare in maniera più organica agli effetti di un precedente accordo, il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Scopo della WTO è l'ampliamento progressivo del commercio internazionale con conseguente delineazione ed istituzione di accordi che riguardano le merci, i servizi ma anche le proprietà intellettuali. Esso ha sede a Ginevra.

Zona altimetrica

La ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono state

divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente, in zone altimetriche di montagna interna e collina interna e di montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso.

Zona altimetrica di collina

Il territorio caratterizzato dalla presenza di diffuse masse rilevate aventi altitudini, di regola, inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale ed insulare. Eventuali aree di limitata estensione aventi differenti caratteristiche, intercluse, si considerano comprese nella zona di collina.

Zona altimetrica di montagna

Il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli altitudinali sono suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori delle zone fitogeografiche dell'Alpinetum, del Picetum e del Fagetum, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di coltura in massa della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Le aree intercluse fra le masse rilevate, costituite da valli, altipiani ed analoghe configurazioni del suolo, s'intendono comprese nella zona di montagna.

Zona altimetrica di pianura

Il territorio basso e pianeggiante caratterizzato dall'assenza di masse rilevate. Si considerano nella zona di pianura anche le propaggini di territorio che nei punti più discosti dal mare si elevino ad altitudine, di regola, non superiore ai 300 metri, purché presentino nell'insieme e

senza soluzione di continuità, inclinazione trascurabile rispetto al corpo della zona di pianura. Si escludono dalla pianura i fondovalle aperti ad essa oltre l'apice delle conoidi fluviali ancorché appiattite e si escludono, altresì, le strisce litoranee pianeggianti di modesta estensione. Eventuali rilievi montagnosi o collinari, interclusi nella superficie pianeggiante e di estensione trascurabile, si considerano compresi nella zona di pianura.

ZPS (Zone di Protezione Speciale)

La cosiddetta Direttiva "Uccelli" 79/409/CEE, concernente la conservazione di tutte le specie di uccelli selvatici, prevede una serie di azioni per la conservazione di numerose specie di uccelli, indicate negli allegati della Direttiva stessa, e l'individuazione da parte degli Stati membri dell'Unione di aree da destinarsi alla loro conservazione, le cosiddette Zone di Protezione Speciale (ZPS).

ZSC (Zone Speciali di Conservazione)

Vedi SIC