

Gli orientamenti concernenti le diverse politiche settoriali riguardano i tradizionali settori dell'agricoltura e selvicoltura, dell'industria artigianato commercio e servizi privati, del turismo, dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente, dell'educazione e formazione, cultura, della cooperazione scientifica e tecnica. Un'attenzione particolare viene prestata alle problematiche della diversità economica e della pluriattività.

L'esame attento dell'insieme e del dettaglio di questi orientamenti fa risaltare una visione moderna ed attuale della politica integrata per la montagna che ne deriva:

L'attenzione verso gli aspetti socioeconomici della vita nelle regioni di montagna presente negli orientamenti contenuti nell'Allegato alla Convenzione-quadro, non attenua ma accentua l'interesse che si propone verso una saggia politica di tutela ambientale che la più avanzata cultura ecologica ha da tempo valutato e considerato compatibile con un'altrettanto saggia politica di sviluppo.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa assumerà le determinazioni relative alla Convenzione-quadro tenuto conto delle conclusioni della Conferenza dei Ministri dell'Assetto Territoriale (CEMAT) di Hannover del 2000 ove sono tracciate le linee direttrici per lo sviluppo territoriale sostenibile del continente europeo.

CAP. 2 - L'ambito comunitario

2.1 LA MONTAGNA NELLA POLITICA DEI FONDI STRUTTURALI

Il Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale tempo fa rispondendo ad un'interrogazione parlamentare affermava: "Da oltre vent'anni la Comunità conduce, con il sostegno di tutti gli Stati membri, una politica attiva a favore dell'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate. Nella Comunità a quindici sono considerate zone agricole svantaggiate 78 milioni di ettari di terreni agricoli di cui poco più di 27 milioni sono situati in zone montane". Tra le altre "possibilità" offerte alla montagna il Commissario Fischler citava in quella risposta quelle offerte dell'inserimento nei programmi di sviluppo rurale a titolo degli obiettivi 1, 6 e 5b dei fondi strutturali. Come è noto l'obiettivo 6 venne definito nel corso della tranche della politica strutturale 1994 - 1999, e destinato alle aree scarsamente popolate, dopo l'adesione alla Comunità della Svezia e della Finlandia. Con l'atto di adesione di questi due Paesi si è stabilito che la latitudine elevata (che determina un ridotto periodo vegetativo) sia equivalente al criterio dell'altitudine elevata, per cui le zone al di sopra del 62° parallelo sono considerate zone di montagna.

Conferma piena della concezione strettamente agricola della montagna emerge all'articolo 18 del Regolamento 1257/99 che riguarda il sostegno allo sviluppo rurale del fondo FEOGA e che abroga una serie di norme in vigore. Questo articolo, nell'ambito del Capitolo riguardante le zone svantaggiate, definisce le zone di montagna - riprendendo peraltro testualmente la definizione contenuta (per la prima volta) nella direttiva 264 del 1975 - come "quelle che sono caratterizzate da una considerevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un aumento sensibile dei costi dei lavori a causa..." e vengono citate difficili condizioni climatiche dipendenti dall'altitudine che si traducono in un ciclo vegetativo raccorciato, la presenza di forti pendenze a media altitudine che rendono impossibile o molto costosa la meccanizzazione (dei lavori agricoli).

La politica dei fondi strutturali comunitari avviata con la riforma del 1988 ha concluso la sua seconda tranche 1994-99 mentre il termine per la realizzazione ed il pagamento degli interventi programmati scade il 31 dicembre 2001. Gran parte della montagna italiana è stata compresa per questo periodo operativo nelle "zone obiettivo" e quindi interessata dalla politica strutturale.

L'81% dei comuni montani, l'86% della superficie montana sono inseriti nelle zone degli obiettivi 1, 2 e 5b e nei 3.388 Comuni coinvolti dalla politica strutturale risiede il 66% della popolazione montana italiana.

Con la definizione delle azioni strutturali 2000 - 2006 ed il particolare con il Regolamento 1260/99 recante "disposizioni generali sui fondi strutturali" la presenza della montagna sarà sicuramente ridimensionata. Gli obiettivi prioritari sono ridotti a 3 mentre i criteri per l'inserimento delle Regioni in maggior ritardo di sviluppo nell'obiettivo 1 restano costanti (rientrano le Regioni con il PIL inferiore al 75% della media comunitaria) e l'obiettivo 3 (interventi sulle risorse umane) opera su tutto il territorio comunitario non interessato dall'obiettivo 1, l'obiettivo 2 presenta notevoli variazioni rispetto al passato. A questo obiettivo 2 e quindi alla zonizzazione d'intervento che dovrà corrispondere ai parametri previsti dal Regolamento, faranno capo gli interventi precedentemente previsti dagli obiettivi 2 e 5b ed ai quali si aggiungeranno misure per le zone urbane degradate.

La montagna sarà quindi interamente interessata dalla politica strutturale nelle regioni del Mezzogiorno, salvo il Molise, mentre nelle regioni di possibile intervento dell'obiettivo 2 le Regioni dovranno individuare le zone elegibili. Va tenuto inoltre presente che oltre alla proporzionale riduzione della popolazione interessata all'obiettivo 2 prevista dal Regolamento che per l'Italia passa da 11 milioni a 7,4 milioni, la popolazione montana si troverà in concorrenza con quella in precedenza elegibile all'obiettivo 2 (declino industriale) e con quella delle zone urbane degradate.

La programmazione dei Fondi strutturali si è avviata con la presentazione del Piano di sviluppo per le Regioni dell'obiettivo 1 e del Documento Unico di Programmazione (DOCUP) per le zone dell'obiettivo 2. Questi piani comprendono un'analisi della situazione regionale relativa all'obiettivo considerato, un'analisi delle esigenze prioritarie, la strategia e le priorità d'azione ed un piano finanziario indicativo.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) viene approvato dalla Commissione di concerto con lo Stato membro interessato e previa valutazione del piano di sviluppo presentato. Contiene la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, le risorse finanziarie; comporta una ripartizione in assi prioritari e viene attuato tramite uno o più programmi operativi. Il DOCUP adottato per le zone dell'obiettivo 2, è approvato dalla Commissione e riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo.

Ad avvenuta approvazione del Quadro comunitario di sostegno e/o del DOCUP lo Stato membro approverà un complemento di programmazione nel quale sono illustrate le misure per attuare le strategie e le azioni prioritarie previste. Questo documento viene trasmesso alla Commissione a titolo

informativo. Un'ulteriore possibilità di intervento in direzione della montagna è offerta alla scelta delle Regioni attraverso la presentazione del Piano di sviluppo rurale che il Regolamento 1257/99 relativo al FEOGA preveda contenga una serie di misure attuabile al di fuori delle zone obiettivo. Le Regioni italiane si sono attivate al riguardo e già alcuni piani di sviluppo rurale sono stati positivamente valutati dalla Commissione.

La politica dei Fondi strutturali si completa con il Fondo di coesione cui sono interessati soltanto Spagna, Grecia, Portogallo ed Irlanda e con le iniziative comunitarie che passano dalle 13 della precedente fase di programmazione alle 4 previste per il periodo 2000 - 2006. Si tratta di:

- INTERREG III: cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale che tende a stimolare uno sviluppo ed un assetto del territorio europeo armonioso ed equilibrato.
- LEADER +: sviluppo rurale attraverso programmi di sviluppo integrato e di cooperazione di gruppi di azione locale.
- EQUAL: cooperazione transnazionale per la promozione di nuovi sistemi di lotta contro le discriminazioni e le ineguaglianze di ogni genere nell'accesso al mercato del lavoro.
- URBAN: Riabilitazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi al fine di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile.

Di particolare interesse per la montagna INTERREG III e LEADER + anche sulla scorta dei positivi risultati riscontrati nelle precedenti edizioni.

Nelle pagine seguenti verranno approfondite le iniziative in precedenza richiamate

2.2 LA MONTAGNA NELLE POLITICHE STRUTTURALI E DI SVILUPPO RURALE: UN APPROFONDIMENTO DELLE ESPERIENZE DEL PERIODO 1994-99.

La politica comunitaria per lo sviluppo rurale trae origine dal documento di riflessione della Commissione "Il futuro del mondo rurale", pubblicato nel 1988. Tale documento evidenzia che le aree rurali si caratterizzano per una forte dipendenza del settore agricolo, nonché per la presenza di preoccupanti fenomeni di spopolamento.

Le prospettive di sviluppo di tali aree sono sempre meno legate all'afflusso di capitali esterni, e sempre più dipendenti dalla valorizzazione finalizzata delle risorse endogene.

In attuazione degli elementi di riflessione accennati nel documento di cui sopra, l'Unione Europea ha promosso tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90 una politica per lo sviluppo delle aree rurali che si è articolata sostanzialmente in tre direttrici:

- la diversificazione delle economie locali,
- la valorizzazione delle potenzialità offerte dalle risorse endogene
- lo sviluppo di una rete di piccole e medie imprese.

La strategia di sviluppo per le aree rurali ha trovato la sua concreta applicazione con la riforma dei fondi strutturali, che si è articolata in due fasi che hanno rispettivamente preso avvio con il Regolamento CEE 2052/88 e con il Reg. CE 2081/93. La riforma introduce nuovi obiettivi nelle politiche di sviluppo rurale, in particolare per quanto riguarda le politiche strutturali rivolte al sistema agricolo sono stati individuati i seguenti obiettivi:

Obiettivo 1: sviluppo ed adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

Obiettivo 5: promozione dello sviluppo rurale, in termini di:

- accelerazione dell'adeguamento delle strutture agrarie,
- sviluppo ed adeguamento strutturale delle zone rurali.

A questi si aggiunge l'Iniziativa comunitaria Leader, che nelle sue due fasi di applicazione ha riguardato sia le aree obiettivo 1 che quelle dell'obiettivo 5b, e le misure di accompagnamento della PAC, che verranno trattate in una successiva sezione.

Purtroppo sia in fase di programmazione della spesa che nella successiva fase di monitoraggio e valutazione della stessa manca un esplicito riferimento alle aree montane, non è quindi possibile individuare con chiarezza di quali interventi hanno maggiormente beneficiato le aree di montagna rispetto al resto del territorio nazionale.

Le aree obiettivo 5b

Come noto gli interventi previsti nell'ambito dell'obiettivo 5b si sono concentrati nelle aree rurali delle regioni del centro nord, interessando una popolazione di oltre 5 milioni di abitanti distribuita su una superficie di 79.400 Km². Le regioni interessate dall'applicazione dell'obiettivo 5b del regolamento sullo sviluppo rurale (Regolamento UE 2082/93) sono, oltre alle regioni del nord, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche ed Abruzzo, quest'ultima in fase di transizione dall'obiettivo 1.

La zonizzazione delle aree 5b livello regionale è avvenuta sulla base di una selezione condotta a livello comunale, nel rispetto dei parametri contenuti nella normativa comunitaria:

- PIL pro capite inferiore alla media comunitaria,

- Valore aggiunto agricolo per unità di lavoro inferiore alla media comunitaria,
- Percentuale di popolazione attiva in agricoltura superiore alla media comunitaria,
- Densità di popolazione inferiore e/o tassi di spopolamento superiori alla media comunitaria.

Come si può facilmente intuire la selezione delle aree svantaggiate ha comportato l'inclusione di molte aree montane e collinari, caratterizzate da fenomeni di spopolamento.

E' interessante osservare come la maggior parte delle aree 5b si concentri in zone montane. I comuni non montani, parzialmente o totalmente delimitati ai fini dell'applicazione dell'obiettivo 5b coprono circa 1,2 milioni di ettari.⁽³⁾ Per contro i comuni montani delimitati ai fini dell'applicazione dell'obiettivo 5b, coprono una superficie di circa 6,8 milioni di ettari.

Nel complesso il 64% della superficie dei comuni di montagna rientra nell'applicazione dell'obiettivo 5b, mentre per la pianura tale percentuale scende al 17%.

comuni di montagna delimitati 5b (sup. in ha)	6807580	64%
comuni montagna non delimitati 5b (sup. in ha)	3769764	36%
totale comuni di montagna (sup. in ha)	10577344	100%

fonte: elaborazione INEA su dati DOCUP ed ISTAT

comuni di pianura e collina delimitati 5b (sup. in ha)	1247148	17%
comuni di pianura e collina non delimitati 5b (sup. in ha)	5998804	83%
totale pianura	7245952	100%

fonte: elaborazione INEA su dati DOCUP ed ISTAT

Sul totale delle aree 5b così delimitate l'85% è localizzato in comuni montani. Nel complesso, quindi, la modalità con cui è stata effettuata la zonizzazione ha comportato una netta concentrazione dell'intervento nelle zone di

³ Il calcolo delle superfici è stato effettuato prendendo come riferimento l'intera superficie del comune, anche se parzialmente delimitato ai sensi dell'obiettivo 5b. Per questo motivo il totale della superficie dell'obiettivo 5b può risultare superiore a quanto pubblicato in altre fonti.

montagna delle regioni del centro nord. In buona approssimazione si può quindi parlare delle politiche di sviluppo rurale dell'obiettivo 5b come di politiche che si sono realizzate nelle aree di montagna. Questo vale per tutte le misure materiali (infrastrutture, investimenti, miglioramenti aziendali, interventi di carattere ambientale). Unica eccezione può essere rappresentata dagli investimenti di tipo immateriale (quali, ad esempio, formazione e ricerca) che peraltro sono stati progettati e realizzati come interventi funzionali allo sviluppo delle aree rurali, con evidenti ricadute in tali aree.

aree 5b in comuni di montagna (sup. in ettari)	6807580	85%
aree 5b in comuni non di montagna	1247148	15%
totale 5b	8054728	100%

Le aree di pianura incluse nella zonizzazione dell'obiettivo 5b sono veramente poche, infatti, rispetto alle aree di montagna (85% del totale 5b) la pianura e collina insieme arriva a malapena al 15%. Di queste la maggior parte è rappresentata da zone collinari, la pianura è limitata ad alcune zone del Veneto (che includono anche la zona dei Colli Euganei) alla zona del delta del Po e ad alcuni comuni della pianura piemontese.

Non è possibile allo stato attuale valutare l'attuazione dei programmi regionali con specifico riferimento alle aree montane in quanto le misure dei DOCUP, pur essendo attuate prioritariamente nelle aree 5b, possono realizzarsi anche in zone non 5b.

Tuttavia una riclassificazione funzionale della spesa può fornire indicazioni sulla destinazione degli interventi e sulla loro valenza riguardo allo sviluppo delle aree montane. Con dati finanziari aggiornati al 31/12/99 si è cercato di riclassificare il costo totale (programmato), gli impegni ed i pagamenti delle singole misure dei DOCUP.

Le singole misure dei DOCUP sono state riclassificate in 5 categorie di intervento, a loro volta suddivise in sottocategorie:

a) Agricoltura

- a.1. infrastrutture (strade, acquedotti, elettrodotti etc.);
- a.2. valorizzazione, razionalizzazione ed ammodernamento della filiera agroalimentare (miglioramento aziendale, impianti di trasformazione e commercializzazione, valorizzazione e promozione di prodotti tipici e di qualità);
- a.3. diversificazione delle attività aziendali (agriturismo, attività faunistiche, funghi e tartufi, frutti minori);

- a.4. servizi di sviluppo agricolo (formazione, aggiornamento, assistenza tecnica)
- a.5. servizi finanziari (ingegneria finanziaria);
- a.6. sistema agro-silvo pastorale ed ambientale (patrimonio forestale, pascoli, filiera legno);
- a.7. altri interventi.
- b) Diversificazione economia locale
 - b.1. infrastrutture per il sostegno dell'attività produttiva (laboratori, incubatori di imprese, nodi smistamento merci);
 - b.2. industria ed artigianato (aiuti PMI, creazione di nuove imprese artigiane);
 - b.3. turismo rurale (attrezzature ed infrastrutture, aiuti alle imprese turistiche, centri informazione turistica);
 - b.4. beni culturali (valorizzazione patrimonio artistico, recupero dei centri storici);
 - b.5. altri interventi (formazione professionale);
- c) Ambiente e territorio
 - c.1. infrastrutture per il sostegno dell'attività produttiva (laboratori, incubatori di imprese, nodi smistamento merci);
 - c.2. tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita (bonifica, risanamento di aree di discarica, mezzi per la riduzione dell'inquinamento, recupero corsi d'acqua, lotta contro l'erosione).
- d) Servizi di sviluppo rurale
 - d.1. Risorse umane (formazione);
 - d.2. Servizi finanziari a sostegno delle imprese locali (ingegneria finanziaria);
 - d.3. servizi di sviluppo rurale (servizi alle imprese, ricerca e sperimentazione);
 - d.4. altri interventi.
- e) Misure a titolarità del Ministero dell'Industria (si tratta di misure gestite direttamente dal M.I.)

Come si può osservare in tabella 2.1 le tre principali categorie sono rappresentate dalle misure per l'agricoltura, dalla diversificazione dell'economia locale e dai servizi di sviluppo rurale.

Nell'ambito delle misure agricole le più importanti sono quelle relative alla valorizzazione, razionalizzazione ed ammodernamento della filiera agroalimentare, si tratta soprattutto di investimenti aziendali ed investimenti in strutture di trasformazione e commercializzazione.

Nell'ambito della diversificazione dell'economia locale il principale gruppo di misure è rappresentato dalle misure per l'industria e l'artigianato, con aiuti agli investimenti, creazione di nuove imprese etc. Infine i servizi di sviluppo rurale che comprendono una ampia serie di interventi che difficilmente possono essere raggruppati in categorie, hanno nel complesso un peso pari al 25% del totale.

Il piano finanziario che si desume dai DOCUP e dai dati finanziari del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato evidenzia una programmazione della spesa di 5.172 Milioni di Ecu che equivalgono a più di 10 mila miliardi di lire per il periodo 1994-1999, ovviamente comprensivi di parte pubblica (UE, Stato, Regioni) e di parte privata, che incide mediamente per il 44%.

Per quanto riguarda l'attuazione si osserva che quasi tutte le regioni hanno impegnato più del costo totale. Si tratta di una prassi che permette di utilizzare le eventuali rimodulazioni del piano finanziario, ma anche di tutelarsi nei confronti delle rinunce (beneficiari che non sono più in grado di effettuare l'investimento) e delle revoche, che sono generalmente abbastanza rilevanti. I pagamenti sono invece ancora piuttosto in ritardo, arrivando a poco più del 50% del costo programmato. I motivi del ritardo vanno ricercati in varie cause, in primo luogo la relativa novità dell'approccio che ha previsto l'utilizzo di un nuovo strumento di programmazione (il DOCUP) e l'inclusione di regioni che non avevano partecipato alla prima fase dell'attuazione della Riforma dei fondi Strutturali, ma anche della sottostima dei tempi amministrativi necessari per tutte le fasi dell'istruzione, selezione, collaudo e finanziamento dei progetti.

Tab.2.1 - *Classificazione, per destinazione economica, delle risorse finanziarie per lo Sviluppo rurale nelle aree dell'obiettivo 5b - Anni 1994-1999 aggiornati al 31/12/1999 - Dati Italia in Mecu*

Interventi per lo sviluppo rurale nelle aree 5b		Costo totale (CT)		Impegni		Pagamenti	
Ambiti di intervento		Mecu	% sul totale	Mecu	% su CT	Mecu	% su CT
A) Agricoltura		1.216.449	23,5	1.358.473	111,7	668.931	55,0
	A1) Infrastrutture rurali	229.824	4,4	265.083	115,3	128.508	55,9
	A2) Valorizzazione, razionalizzazione ed ammodernamento filiera agroalimentare	501.565	9,7	574.404	114,5	267.242	53,3
	A3) Diversificazione attività aziendali	195.956	3,8	203.310	103,8	96.778	49,4
	A4) Servizi di sviluppo agricolo	63.898	1,2	65.558	102,6	43.285	67,7
	A5) Servizi finanziari	7.325	0,1	7.505	102,5	7.501	102,4
	A6) Sistema agro-silvo-pastorale e ambientale	159.498	3,1	172.139	107,9	92.289	57,9
	A7) Altri interventi	58.382	1,1	70.474	120,7	33.328	57,1
B) Diversificazione economia locale		1.335.149	25,8	1.537.258	115,1	851.926	63,8
	B1) Infrastrutture a sostegno delle attività produttive	201.340	3,9	181.309	90,1	88.160	43,8
	B2) Industria e artigianato	603.633	11,7	792.282	131,3	449.573	74,5
	B3) Turismo rurale	438.758	8,5	453.437	103,3	248.355	56,6
	B4) Beni culturali	86.812	1,7	101.790	117,3	61.775	71,2
	B5) Altri interventi	4.606	0,1	8.440	183,2	4.063	88,2
C) Ambiente e territorio		303.293	5,9	329.528	108,6	191.642	63,2
	C1) Infrastrutture per il miglioramento delle condizioni di vita	150.389	2,9	163.483	108,7	97.033	64,5
	C2) Tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita	152.904	3,0	166.045	108,6	94.609	61,9
D) Servizi di sviluppo rurale		1.300.123	25,1	1.260.131	96,9	327.719	25,2
	D1) Risorse umane	221.273	4,3	218.084	98,6	122.697	55,5
	D2) Servizi finanziari a sostegno delle imprese locali	54.430	1,1	47.860	87,9	36.757	67,5
	D3) Servizi di sviluppo rurale	106.835	2,1	115.515	108,1	76.833	71,9
	D4) Altri interventi	917.585	17,7	878.673	95,8	91.432	10,0
E) Altre voci		43.385	0,8	39.552	91,2	26.940	62,1
	E1) Attuazione	23.676	0,5	20.455	86,4	7.923	33,5
	E2) Misure in corso	19.709	0,4	19.097	96,9	19.017	96,5
Totale generale (A+B+C+D+E)		4.198.399	81,2	4.524.942	107,8	2.067.158	49,2
F) Misure ad attuazione del Ministero dell'Industria		974.368	18,8	1.007.786	103,4	569.883	58,5
TOTALE		5.172.766	100,0	5.532.727	107,0	2.637.041	51,0

Fonte: elaborazione INEA

Se si considera che l'85% dei comuni 5b sono montani, si può affermare che si tratta di un insieme di interventi molto importanti per lo sviluppo delle aree di montagna, che sicuramente produrranno effetti positivi sia in termini di reddito, che di occupazione. Va tuttavia ricordato che si tratta di una politica non specificatamente progettata per le aree montane, caratterizzata spesso da

orientamenti profondamente diversi tra le regioni. Nello specifico solo quattro regioni (Emilia Romagna, Friuli V.G., Trento e Bolzano) hanno adottato un modello indirizzato alla tutela dell'ambiente e del territorio, attribuendo consistenti dotazioni finanziarie agli investimenti nel settore agricolo e a quelli per la tutela dell'ambiente e del territorio. Altre regioni (Lombardia, Veneto e Liguria) hanno adottato strategie diverse, privilegiando gli interventi di diversificazione delle economie locali, in alcuni casi indirizzandosi anche agli interventi ambientali e territoriali (Toscana e Piemonte). Un ultimo gruppo di regioni (Lazio e Valle d'Aosta) ha adottato una strategia fortemente orientata all'agricoltura.

Le aree obiettivo 1

Come è noto, le regioni italiane interessate dall'obiettivo 1 nel periodo 1994-99 sono Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e l'Abruzzo fino al 31 dicembre 1996. La programmazione per queste regioni prevede un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) organizzato in Assi prioritari di intervento⁽⁴⁾, da cui traggono origine dei Programmi operativi regionali (POR) e dei Programmi Operativi Multiregionali (POM).

L'Asse 4 del QCS, "Diversificazione e valorizzazione delle risorse agricole e dello sviluppo rurale", prevede al suo interno tutti gli interventi, cofinanziati dal FEOGA Orientamento, a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Gli interventi previsti all'interno di questo Asse sono in parte equivalenti a quelli attivati nell'ambito dei DOCUP obiettivo 5b. La differenza più sostanziale sta negli interventi finalizzati al miglioramento e all'ammodernamento delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, che nelle regioni del centro-nord sono finanziati nell'ambito di programmi operativi *ad hoc*⁽⁵⁾.

A differenza delle aree obiettivo 5b, delimitate a livello regionale, gli interventi previsti nell'ambito dei PO obiettivo 1 sono attivabili su tutto il territorio regionale, anche se le caratteristiche di ammissibilità degli interventi limitano gran parte della loro applicabilità alle sole aree rurali, ovviamente solo in parte coincidenti con le aree montane. E', quindi, evidente che l'approssimazione interventi finanziati nell'ambito dei PO obiettivo 1 uguale politiche per la montagna è meno immediata rispetto a quanto sviluppato nell'analisi dell'obiettivo 5b. Tuttavia, una buona parte del territorio delle regioni obiettivo 1

⁴ Il QCS prevede i seguenti otto Assi prioritari di intervento: 1. Comunicazioni; 2. Industria, artigianato, servizi e imprese; 3. Turismo; 4. Diversificazione e valorizzazione risorse agricole e sviluppo rurale; 5. Pesca; 6. Infrastrutture di supporto alle attività economiche; 7. Valorizzazione delle risorse umane; 8. Assistenza, pubblicità, monitoraggio.

⁵ Si tratta degli interventi finanziati a titolo del Reg. 950/97 (ex Reg. 2328/91), Reg. 951/97 (ex Reg. 866/90) e del Reg. 867/90.

è classificato come montano e con accentuate caratteristiche di ruralità: tasso di spopolamento elevato, bassa densità abitativa, tasso di occupazione agricola elevato, tasso di disoccupazione elevato (tabella 2.2). Va, inoltre, considerato che, alcune tipologie di investimenti previste possono avere i territori montani come beneficiari naturali (infrastrutture rurali, diversificazione, ambiente e difesa del suolo, promozione).

Tab. 2.2. *Caratteristiche socio-economiche dei comuni montani nelle regioni obiettivo 1*

Indicatori	Aree di montagna ob.1	Regioni Obiettivo 1	Italia
Densità abitativa (1996)	71,6	170,0	190,7
Tasso di spopolamento (1991-96)	-0,9	4,3	1,6
Tassi di disoccupazione (1991)	29,0	32,6	17,8
Occupati agricoli/Occupati totali (1991)	18,4	12,9	13,1

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'analisi di quanto realizzato nell'ambito dell'obiettivo 1 è stata effettuata sulla base di una riclassificazione, in tipologie di azione omogenee, delle misure previste dai PO ⁽⁶⁾.

Come si può osservare la disponibilità totale di risorse per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ammonta a circa 4 mila Meuro, oltre 7 mila miliardi di lire, comprensivi sia della quota di cofinanziamento pubblico (quota UE e quota nazionale) che della quota privata. Gran parte delle risorse (circa il 71%) sono state destinate alla tipologia "strutture aziendali", seguita dalle "infrastrutture rurali" (9%), dagli interventi per l'"ambiente" e quelli per la "diversificazione aziendale ed economica" (5%).

Il dato più interessante sembra però essere quello della variazione rispetto alla programmazione iniziale. Infatti, i PO nel corso del sessennio hanno subito diverse riprogrammazioni e rimodulazioni finanziarie, per consentire il migliore utilizzo delle risorse adattando le misure alla domanda proveniente dal territorio. Come si può osservare ad eccezione degli interventi per le "strutture aziendali", tutte le altre tipologie hanno visto ridotta la loro disponibilità di risorse. Questo risultato è sicuramente da imputare al fatto che gli interventi a favore delle aziende agricole hanno prassi ormai consolidate, sia per i beneficiari che per le amministrazioni responsabili, in particolare per alcune tipologie di aiuto

⁶ INEA, (1996), *Monitoraggio degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (parte Feoga). Indicatori fisici di realizzazione*, dattiloscritto, Roma.

(aiuti ai giovani e indennità compensativa), che non prevedono procedure istruttorie particolarmente complesse.

Tab. 2.3 *Regioni obiettivo 1 - Costo totale - parte FEOGA per tipologia di azione (1994-95)*

Tipologia di azioni	Costo totale		
	Meuro	%	Var. %*
Infrastrutture rurali	370,9	9,3	-10,4
Ambiente e difesa suolo	206,6	5,6	-0,8
Servizi allo sviluppo	188,6	4,7	-28,5
Promozione	58,9	1,6	-43,7
Diversificazione	213,6	5,3	-14,0
Strutture aziendali	2.630,0	71,2	28,2
- Riconversione	1.269,6	31,8	19,1
- Reg. 2328/91	730,6	19,8	18,6
- Strutture di trasf. e comm.	629,9	15,8	44,1
Progetti finalizzati	24,0	0,6	-0,1
Totale	3.69,7	92,4	11,4
Misure in corso	303,3	8,2	-2,1
TOTALE GENERALE	3.996,0	100,0	10,2

* La variazione percentuale è calcolata rispetto alla programmazione iniziale Fonte: elaborazioni su dati SIRGS

Passando ad analizzare i dati di attuazione, si può osservare come mediamente si sia raggiunta una capacità di impegno (rapporto tra impegni e costo totale programmato) superiore al 100%. Questo risultato è il frutto, come nel caso dell'obiettivo 5b, della scelta delle amministrazioni che hanno preferito impegnare più risorse di quelle a disposizione (overbooking) per "compensare" l'eventuale mortalità naturale di alcuni progetti, impegnandosi d'altro canto ad intervenire con risorse proprie ove questo dovesse rilevarsi necessario.

Dal lato della capacità di spesa (rapporto tra i pagamenti e il costo totale programmato), invece, si registra ancora un certo ritardo con un valore medio pari a circa il 54%. Va comunque ricordato che dalla fine del 1999 le amministrazioni regionali hanno a disposizione altri due anni di tempo, entro il 31/12/01, per ultimare i pagamenti. La tipologia di azione che ha fatto registrare una *performance* migliore è quella legata all'"ambiente e alla difesa del suolo" con oltre il 66% di risorse già spese.

Nell'ambito degli interventi per le aree montane, questo risultato va letto molto positivamente, in quanto, le tipologie di progetto possibili sono molto correlate con le esigenze di questi territori: misure per la prevenzione degli incendi; recupero risorse ambientali attraverso la bonifica delle aree da rifiuti o la creazione di una cultura ambientale; il rimboschimento e il risanamento patrimonio boschivo; la sistemazione idraulica attraverso opere per la regimazione delle acque o per il recupero dei sistemi fluviali; la sistemazione idrogeologica del suolo; la valorizzazione patrimonio naturale attraverso azioni per la promozione ed il sostegno delle aree di interesse ambientale.

Al contrario, la performance peggiore è quella della tipologia "promozione" con appena l'11%, al cui interno era possibile finanziare, anche, una serie di interventi per la valorizzazione e la promozione delle produzioni tipiche quali azioni di marketing o la creazione di marchi ⁽⁷⁾.

Tab. 2.4 *Regioni obiettivo 1 - Efficienza attuativa dei PO regionali - parte Feoga per tipologia di azione - 1994-1999*

Tipologie di azioni	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa
Infrastrutture	370,9	442,5	173,5	119,3	46,8
Ambiente e difesa suolo	206,6	188,3	137,5	91,1	66,5
Servizi allo sviluppo	188,6	150,8	82,9	80,0	43,9
Promozione	58,9	44,4	7,0	75,3	11,8
Diversificazione	213,6	236,3	83,9	110,6	39,3
Strutture aziendali	2.630,0	2.672,1	1.353,3	101,6	51,5
- Riconversione	1.269,6	1.351,1	625,8	106,4	49,3
- Reg. 2328/91	730,6	737,1	488,9	100,9	66,9
- Strutture di trasf. e comm.	629,9	584,0	238,5	92,7	37,9
Progetti finalizzati	24,0	25,2	13,4	104,9	55,7
Totale	3.692,7	3.759,6	1.851,4	101,8	50,1
Misure in corso	303,3	296,4	294,8	97,7	97,2
TOTALE GENERALE	3.996,0	4.056,0	2.146,2	101,5	53,7

Fonte: elaborazioni su dati SIRGS

⁷ E' opportuno ricordare che i Regolamenti 1257/99 e 1750/99 non prevedono più l'ammissibilità di azioni di promozione nell'ambito degli interventi cofinanziati dal FEOGA per il periodo 2000-2006.

L'indennità compensativa per le aree svantaggiate

L'indennità compensativa per le aree svantaggiate, già introdotta con la direttiva CEE 268/75, è stata ripresa dal regolamento 2328/91, e, più di recente, dal recente reg. 950/97.

L'indennità compensativa è stata istituita allo scopo di assicurare il proseguimento dell'attività agricola, ed il mantenimento di un livello minimo di popolazione e la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone definite svantaggiate.

In particolare l'indennità compensativa, il cui importo è stabilito, entro i massimali previsti dal regolamento, in funzione degli svantaggi naturali e delle condizioni di produzione, viene concessa agli agricoltori che coltivano almeno tre ettari in zona definita come svantaggiata che si impegnano a proseguire l'attività per almeno cinque anni.

I criteri per la delimitazione delle zone agricole svantaggiate sono stabiliti dalla direttiva 268/75, e comprendono secondo un'elaborazione dell'INEA:

1. Zone di montagna composte da Comuni o parti di comuni caratterizzati da una notevole limitazione nella coltivazione delle terre e un notevole aumento dei costi del lavoro (art. 3, paragrafo 3) causati:
 - dall'esistenza di condizioni climatiche particolarmente difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
 - dall'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione (o richiedono l'impiego di macchine particolari e costose);
 - da una combinazione dei due fattori sopra esposti.
2. Zone minacciate di spopolamento nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, composte da territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, che siano simultaneamente caratterizzate:
 - dall'esistenza di terre poco produttive, non idonee alla coltura e all'intensificazione, che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo e che non possono essere migliorate se non con costi eccessivi;
 - dall'ottenimento, a causa della scarsa produttività dei terreni, di risultati di reddito notevolmente inferiori alla media,
 - dalla scarsa densità o tendenza alla regressione demografica in aree prevalentemente dipendenti dall'attività agricola.