

CAP. 4 - L'ambito comunitario

4.1 La montagna nella politica dei fondi strutturali e di sviluppo rurale

4.1.1 Le aree dell'Obiettivo 5b

Gli interventi previsti nell'ambito dell'Obiettivo 5b in Italia si concentrano nelle aree rurali delle regioni del centro - nord e sono stati espressamente rivolti allo sviluppo e all'ammodernamento strutturale delle aree rurali. Nel periodo di programmazione 1994/99, i territori italiani interessati coinvolgevano una popolazione di oltre 5 milioni di abitanti distribuita su una superficie di 80.000 kmq. La scelta delle aree su cui concentrare l'obiettivo è avvenuta, su proposta delle stesse amministrazioni regionali, nel rispetto dei vincoli fissati dal Regolamento 2082/93, che stabiliva, come criterio di ammissibilità generale, un basso livello di sviluppo economico, misurato in termini di PIL procapite, ed il soddisfacimento di almeno due dei seguenti criteri:

- elevato tasso di occupazione agricola, rispetto all'occupazione totale;
- basso livello di reddito agricolo, misurato in termini di valore aggiunto per occupato;
- bassa densità abitativa o tendenza allo spopolamento.

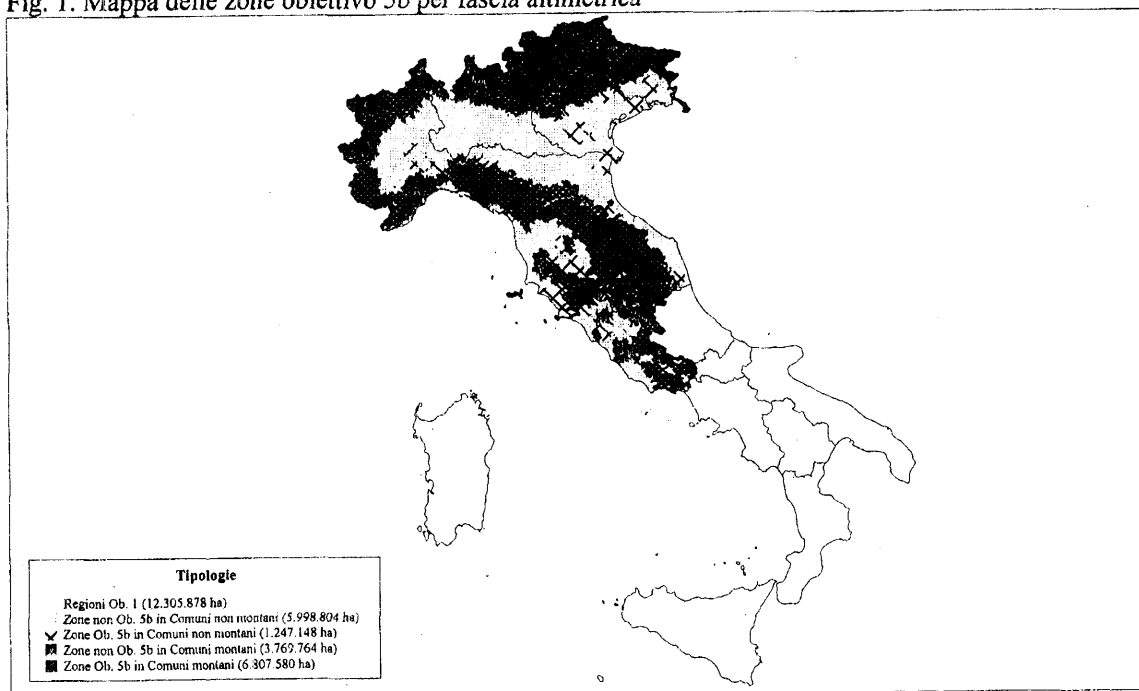
Le aree italiane obiettivo 5b presentano caratteristiche comuni, che possono essere individuate, in conformità con i criteri previsti dalla normativa comunitaria, nel forte peso del settore agricolo nell'economia locale, nella presenza di fenomeni diffusi di spopolamento, nella carente dotazione di infrastrutture e servizi, soprattutto di tipo avanzato. Gli obiettivi generali dei programmi, seppur diversamente articolati nei Documenti, possono essere identificati nei seguenti:

- contenimento dell'esodo della popolazione nelle aree interessate;
- miglioramento del tenore e della qualità della vita degli abitanti;
- incremento delle opportunità di reddito e occupazione;
- salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione del territorio.

Dalla lettura dei criteri utilizzati per la zonizzazione delle aree 5b, nonché degli obiettivi generali contenuti nei programmi, si può già desumere, in prima ipotesi, la forte connotazione montana e collinare di tali aree. La modalità con cui è stata effettuata la zonizzazione ha determinato, infatti, una forte concentrazione degli interventi nelle zone di montagna delle regioni del centro nord. Dall'analisi dei dati relativi allo zonizzazione si evidenzia come ben l'85% delle aree 5b sia

localizzato in comuni montani, mentre le aree di pianura e di collina raggiungono appena il 15% del totale.

Fig. 1. Mappa delle zone obiettivo 5b per fascia altimetrica



Per contro le aree di montagna non incluse nell'obiettivo 5b sono circa 3,8 milioni di ettari, pari al 36% del totale.

Tuttavia, nonostante sia possibile parlare di politiche di sviluppo rurale dell'obiettivo 5b come di politiche che si sono realizzate nelle aree di montagna, risulta a tutt'oggi difficile valutare l'attuazione dei programmi regionali con specifico riferimento a tali aree. Questo in quanto le misure dei DocUP, pur essendo attuate prioritariamente nelle aree 5b; possono realizzarsi anche in zone non 5b, inoltre, gli interventi previsti nei Docup, seppur ricadenti in aree montane, non sono stati specificatamente programmati per tali le aree. E' comunque indubbio che si tratta di un insieme di interventi rilevanti per lo sviluppo delle aree di montagna con effetti positivi sia in termini di reddito che di occupazione.

Ulteriori considerazioni possono essere effettuate osservando l'utilizzo delle risorse disponibili in riferimento alle principali tipologie di intervento previste per ciascun Fondo (Tab. 4.1). La riclassificazione del costo totale (programmato), degli impegni e dei pagamenti delle singole misure dei DocUP si basa sui dati finanziari aggiornati al 30 giugno 2000.

Tab. 4.1 - Doc. UP Obiettivo 5b. Avanzamento finanziario per tipologie omogenee di investimento.

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Pagamenti
	milioni di Euro			Costo totale	Costo totale	Impegni
				percentuale		
TOTALE FEOGA	1905.9	2001.9	944.0	105.0	49.5	47.2
Infrastrutture	808.5	785.7	249.5	97.2	30.9	31.8
Ambiente	195.4	213.4	136.9	109.2	70.1	64.2
Filiere	543.6	624.6	332.1	114.9	61.1	53.2
Diversificazione	235.6	257.9	140.9	109.5	59.8	54.6
di cui agriturismo	103.4	115.8	61.9	112.0	59.9	53.5
Promozione	30.7	30.6	14.1	99.5	45.9	46.1
Servizi	61.3	60.4	45.8	98.6	74.8	75.9
Altri	30.9	29.4	24.6	95.1	79.9	84.0
TOTALE FESR	2985.1	3175.2	1869.4	106.4	62.6	58.9
Infrastrutture	442.5	437.0	149.7	98.7	33.8	34.3
Ambiente	181.2	197.4	116.9	108.9	64.5	59.3
PMI	1021.2	1070.7	629.5	104.8	61.6	58.8
Artigianato	543.4	638.6	432.6	117.5	79.6	67.7
Turismo	498.5	508.6	314.4	102.0	63.1	61.8
Beni culturali	91.9	110.4	74.2	120.1	80.7	67.2
Assistenza tecnica	2.5	2.3	1.6	94.8	64.6	68.1
Formazione	6.6	10.3	5.2	156.4	79.5	50.9
Servizi	185.5	190.1	138.8	102.5	74.8	73.0
Altro	11.8	9.9	6.5	83.7	55.0	65.7
TOTALE FSE	285.6	283.5	175.1	99.3	61.3	61.8
Formazione	277.4	275.8	171.1	99.4	61.7	62.0
di cui in agricoltura	53.3	54.9	38.5	103.0	72.2	70.0
Assistenza tecnica	0.5	0.5	0.4	99.6	92.6	93.0
Servizi	3.1	3.2	1.8	102.8	59.4	57.8
Altro	4.7	4.1	1.8	87.5	37.5	42.8
TOTALE DOC.UP.	5176.6	5460.6	2988.5	105.5	57.7	54.7

Dati in milioni di Euro, fonte: elaborazioni INEA su dati SIRGS al 30/06/00

Dai dati riportati in tabella si evidenzia come le tre principali categorie continuino ad essere rappresentate dalle misure per l'agricoltura, dalla diversificazione dell'economia locale e dai servizi di sviluppo rurale. In relazione all'attuazione, su un livello di spesa programmato di 5.176 milioni di ECU gli impegni raggiungono una percentuale pari al 105% sul totale programmato. I dati al 30 giugno 2000 evidenziano un incremento nei pagamenti, rispetto all'anno precedente, che tuttavia risultano ancora piuttosto in ritardo, arrivando a poco meno del 60% del costo programmato.

Come si può osservare nella tabella le misure cofinanziate dal FEOGA, il cui costo totale è di poco inferiore ai 2 miliardi di Euro, sono soprattutto rappresentate da investimenti di tipo infrastrutturale, ai quali sono stati complessivamente destinati circa 800 miliardi di Euro. In tale insieme di misure è peraltro compresa anche una buona parte degli interventi di tipo infrastrutturale attuati dall'Umbria e dalle Marche (a titolo di interventi per il recupero delle aree terremotate) i quali, incrementando la dotazione finanziaria di quasi quattro volte, fanno di conseguenza diminuire la capacità di spesa, anche in relazione al fatto che molti degli interventi sono stati introdotti successivamente alla approvazione del DocUP. I pagamenti per interventi infrastrutturali risultano infatti pari solamente al 20% delle risorse disponibili ma, se non si considerano gli interventi a favore delle zone colpite dal sisma, aumentano al 50%.

Gli interventi rivolti alla razionalizzazione delle filiere comprendono principalmente misure a favore dell'ammodernamento delle strutture aziendali di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli, riconversione culturale e ricomposizione fondiaria. A questi interventi sono stati destinati circa 600 miliardi di euro, dei quali circa 300 risultano spesi. Anche per gli interventi di diversificazione il livello di spesa si aggira sul 50%.

Presentare un bilancio sulle implicazioni territoriali degli interventi a finalità strutturale nelle aree 5b non è certo semplice, al momento non si dispone di alcuna analisi di impatto sufficientemente approfondita. Tuttavia il livello degli investimenti realizzati, la localizzazione montana e collinare della maggior parte delle aree 5b e la composizione della spesa, prefigurano impatti territoriali non trascurabili. Del resto le stime emerse dalle valutazioni intermedie dei DocUP, sebbene fossero basate su livelli di spesa molto contenuti, o addirittura su investimenti "potenziali", evidenziano effetti sensibili sia sulle possibilità di occupazione e reddito che sugli aspetti legati alla diversificazione economica e valorizzazione ambientale.

I ritardi di attuazione, registrati soprattutto in fase di avvio, si sono sensibilmente ridotti negli ultimi anni, tuttavia in alcuni casi l'attuazione dei DocUP risulta ancora insoddisfacente sia a causa di difficoltà legate alle procedure, che per l'inadeguatezza della struttura tecnico-amministrativa di gestione degli interventi. Per quanto riguarda le singole misure, le maggiori difficoltà si sono incontrate per tutte quelle misure che risultavano nuove rispetto alla programmazione regionale, quali, ad esempio alcune misure relative alla diversificazione, alla promozione e ai servizi.

4.1.2 Le aree obiettivo 1

Per il periodo 1994-99, la programmazione per le regioni italiane ricadenti nell'Obiettivo 1 ha previsto un Quadro comunitario di sostegno (QCS) organizzato in otto assi prioritari di intervento⁽¹¹⁾ al cui interno sono previsti interventi cofinanziati nell'ambito del FEOGA, del FESR e dello SFOP. Il QCS costituisce la cornice all'interno della quale sono stati avviati i diversi Programmi operativi (PO) regionali e multiregionali. Per quanto riguarda, in particolare, la programmazione in materia di agricoltura e sviluppo rurale sono stati approvati 3 PO multiregionali gestiti dal MiPAF, 6 PO plurifondo regionali in cui gli interventi cofinanziati dal FEOGA-Orientamento sono integrati con quelli cofinanziati dagli altri Fondi strutturali (FESR, FSE, SFOP), 2 PO monofondo regionali cofinanziati dal FEOGA in Abruzzo e Calabria e una Sovvenzione globale "Zootecnia" in Campania. Il FEOGA-Orientamento interviene, inoltre, nel cofinanziamento del POM "Patti territoriali" gestito dal ministero del Tesoro, bilancio e programmazione economica.

Tutti gli interventi cofinanziati dal FEOGA-Orientamento a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale sono previsti all'interno dell'Asse 4 - *Diversificazione e valorizzazione delle risorse agricole e dello sviluppo rurale*. Gli obiettivi prioritari dell'asse 4 sono favorire l'aumento di competitività del settore agricolo e migliorare i redditi sia degli operatori agricoli che della popolazione residente nelle aree rurali. Questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso gli obiettivi specifici dei cinque sotto-assi in cui l'asse "agricolo" è a sua volta articolato. Gli interventi previsti all'interno di questo Asse sono in parte equivalenti a quelli attivati nell'ambito dei DocUP obiettivo 5b. Le differenze più rilevanti si trovano negli interventi finalizzati al miglioramento e all'ammodernamento delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, che per le regioni del centro-nord sono interventi finanziati a titolo del Reg. 950/97 (ex Reg. 2328/91), Reg. 951/97 (ex Reg. 866/90) e del Reg. 867/97.

Inoltre, a differenza delle aree obiettivo 5b, che risultano delimitate a livello regionale, gli interventi previsti nell'ambito dei PO obiettivo 1 sono attuabili su tutto il territorio regionale, nonostante le caratteristiche di ammissibilità degli interventi limitino gran parte della loro applicabilità alle sole aree rurali, che solo in parte coincidono con le aree montane. Pertanto, l'associazione riportata precedentemente tra le politiche di sviluppo rurale dell'obiettivo 5b e le politiche per la montagna risulta nel caso dell'obiettivo 1

¹¹ Gli assi prioritari di intervento del QCS 1994-99 sono i seguenti: 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.

certamente meno immediata. Resta pur vero che una buona parte del territorio delle regioni obiettivo 1 è classificato come montano e con accentuate caratteristiche di ruralità, quali: tasso di spopolamento elevato, bassa densità abitativa, tasso di occupazione agricola elevato, tasso di disoccupazione elevato.

Tab. 4.2 Regioni Obiettivo 1 – Efficienza attuativa dei P.O. regionali – Parte FEOGA pagamenti

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	TOTALE
Infrastrutture	13.0	29.0	40.3	28.9	34.4	0.0	52.2	0.0	197.7
Ambiente	7.3	39.9	1.6	0.0	8.4	7.4	0.0	96.8	161.4
Servizi	10.5	7.6	1.8	3.8	14.0	27.0	4.0	27.7	96.3
Promozione	1.3	4.1	0.0	1.3	0.0	0.8	0.0	0.8	8.3
Diversificazione	23.4	11.1	9.0	13.7	0.7	17.3	21.1	7.8	104.1
Riconversione	33.7	56.1	178.7	69.1	4.6	81.6	259.3	75.5	758.6
Reg. 2328/91	20.5	77.3	59.7	75.9	40.9	83.6	69.6	117.8	545.3
di cui indennità comp.*	11.7	50.0	18.8	15.8	40.9	9.7	67.3	105.6	319.7
Trasformazione	16.0	27.9	29.9	23.8	16.2	70.5	42.6	57.7	284.5
di cui Reg. 866/91	14.0	26.1	29.9	23.8	14.5	70.5	42.6	57.7	279.0
di cui Reg. 867/91	1.9	1.8	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	5.5
Misure in corso	17.9	54.4	46.3	23.1	9.1	84.1	16.8	43.4	295.1
Totale	143.6	307.4	367.3	239.5	128.3	372.2	465.6	427.4	2451.2

Dati in milioni di Euro, fonte: elaborazioni INEA su dati SIRGS al 30/06/00

L'analisi dei PO regionali per sotto-assi e misura non riesce a evidenziare con immediatezza lo stato di attuazione degli interventi a seconda delle tipologie di investimento cui sono destinate le risorse finanziarie, a causa del numero elevato e dell'eterogeneità delle misure previste, sia rispetto agli obiettivi, che al tipo di beneficiari e agli strumenti di politica adottati.

La riclassificazione adottata⁽¹²⁾ ha come obiettivo proprio quello di valutare più correttamente gli orientamenti generali di politica che hanno caratterizzato la fase di programmazione e gli obiettivi che questa si è prefissa. Le suddette tipologie derivano infatti da una riclassificazione degli investimenti previsti nei PO, effettuata sulla base degli obiettivi che essi si sono prefissi e della loro destinazione economica.

Le categorie individuate sono le seguenti:

- le opere pubbliche per l'infrastrutturazione del territorio (*infrastrutture*);

¹² INEA. (1996), *Monitoraggio degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (parte Feoga). Indicatori fisici di realizzazione*, dattiloscritto, Roma.

- la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturali (*ambiente e difesa del suolo*);
- la creazione ed il rafforzamento dei servizi di sviluppo in agricoltura (*servizi allo sviluppo*);
- la promozione della produzione tipiche (*promozione commerciale*);
- gli investimenti diretti alle imprese di produzione, commercializzazione e trasformazione (*strutture*);
- le misure in corso;
- i Progetti Finalizzati allo sviluppo di comparti produttivi tradizionali, peraltro presenti soltanto nella regione Abruzzo.

È plausibile che alcune delle suddette tipologie di investimenti (es. infrastrutture rurali, diversificazione, ambiente e difesa del suolo, promozione) possano avere come beneficiari naturali proprio i territori montani. Va peraltro nuovamente ribadita l'impossibilità, con i dati a disposizione, di effettuare un'analisi dell'impatto territoriale del sistema di aiuti.

Gli indicatori di efficienza attuativa al 30 giugno 2000, per le singole tipologie di investimento forniscono un quadro sintetico dello stato di attuazione degli interventi, a seconda della loro destinazione economica.

Tab.4.3 - Regioni Obiettivo 1 - Efficienza attuativa del PO regionale - parte Feoga per tipologia di investimenti omogenei.

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
Infrastrutture	371	442	198	119,3	53,3	44,7
Ambiente e difesa suolo	207	210	161	101,8	78,1	76,7
Servizi allo sviluppo	189	174	96	92,1	51,0	55,4
Promozione	59	45	8	76,3	14,0	18,4
Diversificazione	214	255	104	119,2	48,7	40,9
Strutture aziendali	2.630	2.822	1.574	107,3	59,8	55,8
- Riconversione	1.270	1.400	744	110,3	58,6	53,1
- Reg. 2328/91	731	788	545	107,9	74,6	69,2
- Strutture trasf. e comm.	630	633	285	100,5	45,2	44,9
Progetti finalizzati	24	25	15	104,9	61,4	58,5
Totale	3.693	3.973	2.156	107,6	58,4	54,3
Misure in corso	303	297	295	97,8	97,3	99,5
TOTALE GENERALE	3996	4269	2451	106,8	61,3	57,4

Dati in milioni di Euro, fonte: elaborazioni INEA su dati SIRGS al 30/06/00

È possibile notare, innanzitutto, come la capacità di spesa più elevata, in termini percentuali, si registri all'interno della tipologia "strutture aziendali" relativamente agli interventi a favore delle aziende agricole previsti dal Reg. 950/97 (ex 2328/91). Un ottimo risultato è stato poi raggiunto dalla tipologia

“ambiente e difesa del suolo”, intorno al 78%, anche in considerazione del fatto che tale tipologia di azione ha come obiettivi proprio la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturali. Buona è anche la performance delle “infrastrutture rurali”, superiore al 50%, e degli interventi di “diversificazione” (48,7%). Il dato più rilevante con riferimento alle aree montane è certamente quello relativo alla performance degli interventi previsti dalla tipologia “ambiente e difesa del suolo” che più di tutti può comprendere progetti che si realizzano in aree montane o collinari. Le misure in esso previste riguardano, infatti, la prevenzione degli incendi, il recupero di risorse ambientali attraverso la bonifica delle aree o la creazione di una cultura ambientale, il rimboschimento ed il risanamento del patrimonio boschivo, la sistemazione idraulica attraverso opere per la regimazione delle acque o per il recupero dei sistemi fluviali, la sistemazione idrogeologica del suolo e la valorizzazione del patrimonio naturale attraverso azioni per la promozione ed il sostegno delle aree di interesse ambientale; tutte tipologie di progetto che certamente risultano correlate con le esigenze dei territori montani.

4.1.3 L'indennità compensativa per le aree svantaggiate

I criteri per la delimitazione delle aree svantaggiate sono definiti dalla Direttiva 268/75 e comprendono:

1. le zone di montagna composte da comuni o parti di comuni caratterizzate da una notevole limitazione nella coltivazione delle terre e da un notevole aumento nei costi del lavoro;
2. le zone minacciate di spopolamento nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale;
3. le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per la conservazione dell'ambiente.

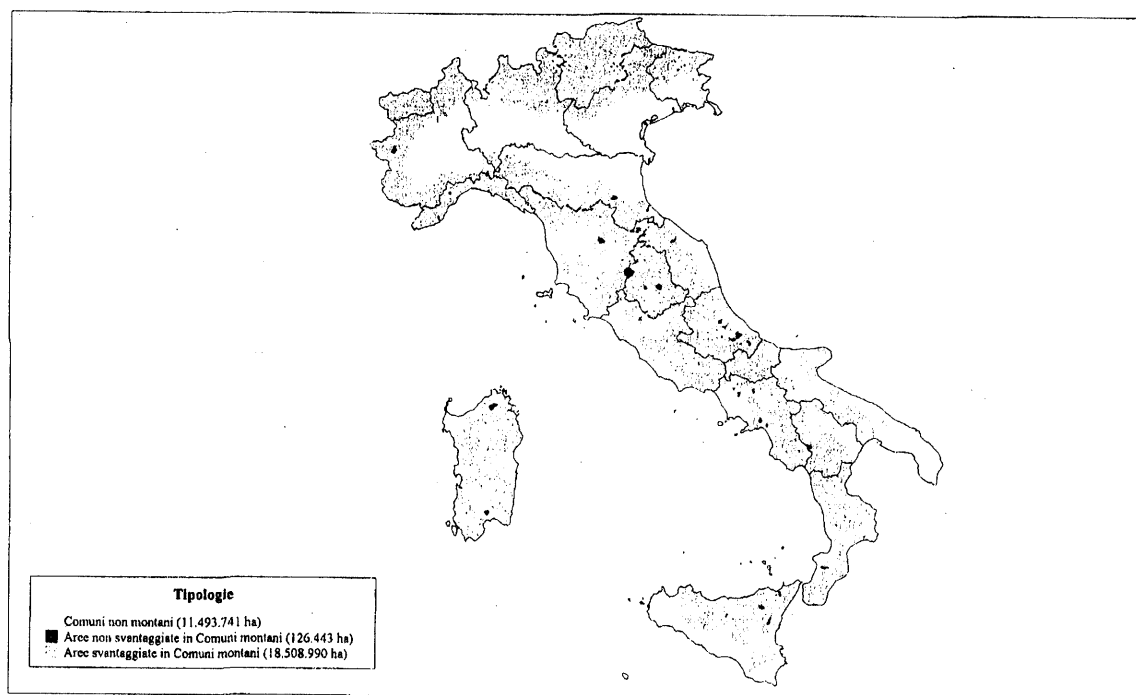
Il regime di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate comprende, come noto, oltre alla indennità compensativa, un trattamento particolare per quanto riguarda l'erogazione degli aiuti per gli investimenti nelle aziende agricole ed alcune agevolazioni di tipo fiscale e previdenziale.

Le indennità compensative forniscono una compensazione di reddito alle aziende agricole situate nelle zone svantaggiate, in quanto le condizioni specifiche del territorio in cui sono localizzate non consentono di ottenere dall'attività produttiva agricola gli stessi livelli di reddito delle aziende localizzate in aree “normali”. L'obiettivo di tale misura è, quindi, di evitare l'abbandono dell'attività agricola in queste aree e tutte le conseguenze negative che da tale abbandono possono derivare, garantendo ai beneficiari un livello di reddito più elevato.

Come si può osservare in figura 2) le aree svantaggiate sono quasi esclusivamente rappresentate da aree montane, la misura dell'indennità compensativa si può quindi, a ragione, considerare come una politica specificatamente indirizzata alle aree montane del Paese. Peraltro l'erogazione dell'indennità compensativa segue criteri diversi nelle regioni italiane, e solo una parte delle aziende agricole operanti in territori svantaggiati ha diritto all'erogazione dell'indennità compensativa.

Con riferimento alle regioni del centro nord recenti stime indicano in 100.000 ettari la superficie agricola ammessa a contributo, mentre i capi bovini sarebbero circa 200.000.

Fig. 2. Mappa delle aree svantaggiate per fascia altimetrica



4.2 La Riforma dei Fondi strutturali e le implicazioni per le aree di montagna in Italia: problemi e prospettive

I problemi specifici delle aree montane dell'Unione Europea si inseriscono nel più ampio quadro dei divari socio-economici esistenti fra Paesi membri e, all'interno di ciascun Paese, tra territori e fasce di popolazione. Anche i processi di cambiamento socio-economico della montagna non devono essere visti isolatamente, ma nel più generale contesto di convergenza/divergenza tra territori

e fasce di popolazione che ha caratterizzato l'Unione europea nell'ultimo decennio.

La montagna non riceve un'attenzione particolare nelle analisi dei processi di convergenza/divergenza contenuti nei Rapporti di coesione, soprattutto nel primo. Il secondo Rapporto, invece, include le aree montane tra quelle con caratteristiche geografiche specifiche, insieme alle aree costiere, marittime e alle isole.

Nell'analisi delle aree montane europee, anche in quelle della recente letteratura sull'argomento (Commissione Europea, 1995; Saraceno, 1993), viene riconosciuto che:

- vi è una forte coincidenza tra l'identificazione della montagna con la ruralità, in particolare con quella delle aree rurali più remote, di solito scarsamente popolate e in molti casi situate in zone periferiche dell'Unione, lontane dai centri urbani (Commissione Europea, 2000);
- questa coincidenza viene in parte mitigata quando si passano a considerare le differenziazioni, a volte sensibili, che esistono tra aree montane in relazione alla vicinanza o meno ad aree a forte sviluppo economico diffuso, che genera interdipendenze economiche e sociali di cui le stesse aree montane beneficiano;
- queste integrazioni e la relativa vicinanza con aree sviluppate producono anche differenze tipologiche rilevanti (Saraceno, 1993), di cui occorre tener conto nella programmazione degli interventi.

Va sottolineata, tuttavia, la mancanza di una base informativa e statistica comune che consente una comparazione sistematica dei processi di cambiamento nelle aree montane della UE.

Alla luce del tipo di sviluppo territorialmente accentuato che caratterizza l'Unione, si può certamente sostenere che le aree montane meno distanti dalle aree a forte sviluppo economico sono quelle che più di tutte beneficiano dei rapporti di integrazione.

Va notato, tuttavia, che anche all'interno di queste esistono alcune significative differenze, che dipendono dall'esistenza di un sistema di piccole e medie imprese, dalla rete dei trasporti e dei servizi alla popolazione, dalle modalità di sviluppo turistico e, più in generale, dalla possibilità di combinare un lavoro in aree vicine con il mantenimento della residenza nelle aree montane (con il conseguente pendolarismo a corto raggio).

4.2.1 Riforma dei Fondi Strutturali e implicazioni per la montagna

La Riforma dei Fondi Strutturali si è orientata in Agenda 2000 verso tre principali obiettivi:

- a) il mantenimento dello sforzo finanziario a favore della coesione per il periodo 2000-2006 ad un livello analogo a quello del periodo 1994-99, cioè pari allo 0.46% del PIL dell'UE a 15;
- b) il rafforzamento dell'efficacia degli strumenti di politica strutturale, attraverso:
 - una maggiore concentrazione finanziaria, tematica e territoriale degli aiuti;
 - la semplificazione degli strumenti e il decentramento della gestione;
 - una ripartizione più chiara delle responsabilità fra Commissione e Stati membri e una applicazione più diffusa del principio di sussidiarietà;
 - il rafforzamento degli strumenti di controllo, monitoraggio e valutazione;
- c) l'estensione della politica strutturale ai nuovi Paesi candidati all'adesione, con gli strumenti per facilitare la pre-adesione e i Fondi Strutturali per il finanziamento di azioni strutturali dopo l'adesione.

Le principali implicazioni per la montagna derivano non solo dal Regolamento (CE) n. 1257/99, che finanzia lo sviluppo rurale attraverso il FEOGA, ma anche dagli altri Regolamenti che normano gli altri Fondi Strutturali.

Considerare solo il Regolamento per lo sviluppo rurale, infatti, sarebbe come limitare le possibilità di sviluppo alle misure per il settore agricolo. Occorre considerare anche, in particolare, il Regolamento generale n. 1260/99 e gli orientamenti della Commissione Europea per gli Aiuti di Stato. Pertanto, valutare le implicazioni della Riforma per le aree montane presuppone, a monte, un esame più complessivo della recente normativa comunitaria che regola le politiche regionali e di coesione.

Da questo esame emerge che le nuove politiche comunitarie influenzano lo sviluppo delle aree montane attraverso i seguenti canali:

- le nuove zone ammissibili agli obiettivi 1 e 2;
- la modulazione degli aiuti finanziari;
- la definizione della Carta degli Aiuti a finalità regionale;
- la definizione di strumenti specifici per le aree montane.

Per ciò che riguarda le zone ammissibili agli obiettivi 1 e 2, che rappresentano le sole zone dove è possibile attivare le politiche regionali e di coesione cofinanziate dalla CE, va notato che le aree montane vi ricadono in

stragrande misura. Secondo stime della Commissione (2000), entrambi gli obiettivi includerebbero circa il 95 % dei territori montani dell'Unione (tabella 4.4).

Tabella 4.4 – Aree montuose e artiche superficie territoriale ammissibile all'assistenza degli Obiettivi 1 e 2, 2000 – 2006

Obiettivo 1	61,5
Sostegno transitorio Ob. 1 o programma speciale	3,1
Obiettivo 2	24,7
Sostegno transitorio Ob. 2	5,8
Non ammissibili	4,9
Totale aree montuose	100,0
Aree montuose in % della superficie territoriale complessiva dell'UE 15	38,9

Fonte: DG AGRI-SIG, DG REGIO-GIS

L'identificazione totale è ovvia per l'Obiettivo 1, definito sulla base dell'intero territorio regionale; lo è meno per l'Obiettivo 2, che invece include solo alcuni Comuni o parti di Comuni delle Regioni interessate.

Il nuovo Obiettivo 2 consentirà di accorpare i precedenti Obiettivi 2 (zone a declino industriale) e 5b (zone rurali in declino), rivedendo tuttavia i criteri di delimitazione delle aree e ampliando la tipologia di zone interessate al sostegno. Comprenderà, quindi, zone con esigenze di riconversione nei settori industriali e dei servizi, zone rurali in declino, zone urbane in difficoltà e zone costiere in crisi nel settore della pesca. Appare evidente, dunque, la forte competizione, all'interno del nuovo Obiettivo 2, tra le aree montane e le altre zone. Appare altrettanto evidente che le aree montane dovrebbero identificarsi soprattutto con le zone rurali in declino, considerati i criteri utilizzati per delimitarle, vale a dire:

- densità di popolazione inferiore a 100 abitanti/kmq. oppure, in alternativa, tasso di occupazione agricola superiore al doppio della media comunitaria;
- tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria o, in alternativa, riduzione della popolazione rispetto al 1995.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, vale a dire la modulazione degli aiuti finanziari, un trattamento più favorevole viene riservato alle zone montane dal Regolamento per lo sviluppo rurale. Difatti, il Regolamento conferma, tra le misure, quelle a favore delle zone svantaggiate, che includono, come era accaduto con l'art. 23 del Regolamento (CE) n. 950/97, anche le zone montane. Senza soffermarsi qui sulla accezione di zona svantaggiata e di zona montana, si deve notare che la modulazione degli aiuti è più favorevole, in termini di intensità massima di aiuto pubblico, per gli investimenti aziendali in zone svantaggiate. Le

intensità è ancora più elevata se allo svantaggio si aggiunge anche la giovane età dell'imprenditore (tabella 4.5).

Tab. 4.5 Intensità massima di aiuto pubblico (in % sulla spesa ammessa)

	Periodo 1994 - 1999			Periodo 2000 - 2006		
	Obiettivo 1	Fuori ob. 1	Zone svantaggiate	Obiettivo 1	Fuori ob. 1	Zone svantaggiate
A. Aziende agricole						
- Giovani imprenditori	43,75%	43,75%	56,25%	45%	45%	55%
- Altri imprenditori	20-35% ⁽¹⁾	20-35% ⁽¹⁾	30-45% ⁽¹⁾	40%	40%	50%
B. Trasformazione e commercializzazione	75%	55%	(2)	50%	40%	(3)

(1) Varia a seconda che si tratti di investimenti in beni mobili o immobili

(2) Varia tra il 55% ed il 75% a seconda che ricada o non nella zona ob. 1

(3) Varia tra il 40% ed il 50% a seconda che ricada o non nella zona ob. 1

La Carta degli Aiuti a finalità regionale indica le zone in cui possono essere concesse alle imprese finanziamenti pubblici (nazionali o comunitari, attraverso i Fondi Strutturali) agli investimenti. Precisa anche le intensità massime di aiuto stabilite per ogni Regione. Questa definizione di zone deve essere conforme alle regole dettate dal Trattato di Amsterdam (in particolare articoli 87.3.a e 87.3.c). La Carta degli Aiuti comprende quindi:

- le nuove aree dell'Obiettivo 1;
- le nuove aree dell'Obiettivo 2;
- le zone cosiddette in "phasing out" (sostegno transitorio),
- altre zone depresse in base all'art. 87.3.c (i cosiddetti comuni "fuori obiettivo" perché non presenti sia nel nuovo Obiettivo 2 che nei precedenti 2 e 5b).

La Carta rappresenta la base di riferimento per l'approvazione dei regimi nazionali di aiuto a finalità regionale. Ciò implica che tutte le imprese interessate ad accedere alle principali incentivazioni presenti nel panorama italiano potranno beneficiare dei massimali di aiuto autorizzati dalla Commissione. Ciò implica altresì che, per i Comuni o parti di Comuni montani eventualmente esclusi dalla Carta degli Aiuti a finalità regionale, non vi saranno possibilità di accesso a fondi comunitari all'interno delle politiche regionali e inoltre, che gli eventuali aiuti regionali/nazionali dovranno conformarsi a regole diverse e meno vantaggiose.

La definizione di strumenti specifici per le aree montane è limitata al Regolamento per lo sviluppo rurale, all'interno del quale sono previste ben 22 misure, vale a dire tutte quelle misure dirette all'agricoltura e allo sviluppo rurale che, prima della Riforma erano frammentate in diversi Regolamenti. Le misure che più direttamente possono interessare le zone di montagna sono le seguenti:

- a) l'indennità compensativa per le zone svantaggiate (articoli 14-16);
- b) le misure agro-ambientali (articoli 22-24);
- c) gli aiuti al settore forestale (articoli 29-30).

4.2.2 Le opportunità per la montagna nella programmazione dei Fondi strutturali e dello sviluppo rurale

Le opportunità per le aree di montagna nella nuova programmazione 2000-2006 sono non irrilevanti. Per una descrizione efficace di tali opportunità occorre distinguere tra:

- programmazione nelle Regioni dell'Obiettivo 1;
- programmazione nelle zone dell'Obiettivo 2;
- programmazione dello sviluppo rurale.

4.2.2.1 Le opportunità per le aree di montagna nelle Regioni Obiettivo 1

Il principale strumento di programmazione nelle Regioni dell'Obiettivo 1 è il Programma Operativo, che contiene 6 Assi prioritari e, all'interno di ciascun Asse, misure cofinanziate dai quattro Fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA-Orientamento e SFOP).

La tabella n. 4.6 rappresenta le risorse programmate per le Regioni Obiettivo 1 dal Quadro Comunitario di Sostegno per i diversi Assi prioritari.

Tab. 4.6 QCS Italia Ob. 1: risorse finanziarie pubbliche e loro ripartizione tra Assi prioritari di intervento (milioni di euro)*

	FESR	FSE	FEOGA	SFOè	totale ontributo omunitario	Contributo Nazionale	Totale spesa pubblica	Risorse private	Totale
I - Risorse naturali	3.062,6	79,0	703,1	--	3.844,7	3.667,0	7.511,7	2.246,0	9.757,7
II - Risorse Culturali	1.059,1	105,4	30,0	--	1.194,5	1.210,3	2.404,8	355,6	2.760,3
III - Risorse umane	1.157,3	3.352,4	--	--	4.509,7	2.409,7	6.919,5	667,8	7.587,3
IV - Sistemi locali	4.107,5	247,9	2.249,6	282,3	6.887,4	6.217,4	13.104,8	5.478,4	18.583,2
V - Città	800,8	83,6	--	--	884,4	881,9	1.766,3	279,2	2.045,5
VI - Reti e nodi di servizio	3.838,4	215,9	--	--	4.054,3	3.734,9	7.789,1	1.886,9	9.676,1
Assistenza tecnica	250,8	8,3	--	4,0	263,2	152,8	416,0	--	416,0
Totale	14.276,5	4.092,6	292,6	286,3	21.638,2	18.274,0	39.912,2	10.913,9	50.826,1
Di cui: sostegno transitorio	114,9	27,5		0,5	180,7	240,7	421,4	183,9	605,3

*al netto della riserva di efficienza

Fonte QCS Italia - obiettivo 1

Le opportunità per le aree montane provengono soprattutto dagli Assi Risorse naturali (Asse I), Risorse culturali (Asse II) e sistemi locali di sviluppo (Asse IV). Gran parte di queste risorse sono gestite dalle Regioni (poco più del

70% del totale) e quindi sono veicolate attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR). Le procedure per l'utilizzazione delle risorse messe a disposizione dei POR prevedono molto frequentemente dei bandi pubblici, soprattutto nel caso di regimi di aiuto.

Uno degli strumenti più innovativi che i POR introducono è quello dei Progetti Integrati Territoriali (PIT), basati essenzialmente sulla costituzione di partenariati locali (pubblici o misti pubblico-privati) per la progettazione e gestione di un progetto di area o di un progetto settoriale/tematico di una certa dimensione finanziaria. Qui, in realtà, per "progetto" s'intende un insieme organico di progetti, finanziati anche da Fondi diversi, attingendo alle risorse previste da vari Assi e misure del POR. Il PIT rappresenta, in altre parole, una opportunità e un modo per integrare strumenti finanziari e misure diverse, per realizzare obiettivi comuni di sviluppo di un territorio o di un settore. Per tale motivo si presta egregiamente ad essere adottato alle aree montane, qualora vi sia un chiaro disegno e una progettazione di massima degli interventi in qualcuna di queste aree.

La definizione dei PIT è molto diversa da Regione a Regione. Come si può notare dalla tabella 4.7, ciò che differenzia il funzionamento dei PIT è l'eventuale individuazione a monte delle aree interessate, la quota di risorse del POR assegnata ai PIT, la natura dei soggetti promotori, l'esistenza o meno di progetti settoriali e di forme specifiche di progetti territoriali. Ciò che interessa rilevare maggiormente in questa sede è che alcune Regioni, nella definizione delle aree, includono specificatamente territori montani (come in Basilicata, Puglia, Molise). Inoltre tutte le Regioni, nella definizione dei soggetti promotori dei PIT, non escludono la presenza di Comuni montani o di Comunità montane. Va rilevato che in alcune Regioni l'accantonamento di risorse finanziarie a favore dei PIT non è trascurabile, in quanto si va dal 30% (Puglia) al 40% (Campania) delle risorse globali dei POR. Si tratta, quindi, di un banco di prova importante per i soggetti che operano nelle aree montane, sia per quelli di natura pubblica che privata.

Tabella 4.7 - Progetti integrati territoriali (PIT) nelle Regioni dell'Obiettivo 1

	Predefinizione di aree PIT	Risorse finanziarie assegnate	Promotori	PI settoriali
Basilicata	10 aree di cui 5 in territori CM	Non predefinite	Un unico soggetto di coordinamento espressione di partnership. Anche GAL.	PIS
Calabria	da individuare su base sub provinciale entro 31/12/01. In CdP criteri		- Regione - Soggetto rappresentativo degli interessi dei soggetti agenti nell'area. Anche GAL	PI di filiera/PI aree rurali
Campania	da individuare fuori CdP. In CdP criteri	40% tot POR	- Regione - soggetto gestore individuato nel tavolo di concertazione	PI per settori di intervento PI per filiere
Puglia	10 aree (di cui Murgia, Valle d'Itria, Sub Appennino Dauno)	PIT= 730 Meuro PIS= 551 Meuro 30% tot POR	Aziende pubbliche e Società a prevalente partecipazione pubblica	5 aree PIS
Sicilia	NO	1.400 Meuro ripartiti per provincia	Almeno 2 Enti locali	PI regionali e PI isole minori
Molise	Sistemi locali (Isernia-Venafro, Alto Molise, Campobasso, Basso Molise)		Da definire in Linee guida della Regione	Da definire

4.2.2.2 Le opportunità per le aree di montagna nelle zone Obiettivo 2

I programmi d'intervento nelle zone Obiettivo 2 vengono attuati mediante Documenti Unici di Programmazione (Docup), che sono analoghi ai POR delle Regioni dell'Obiettivo 1. I Docup per l'Obiettivo 2 comprendono soprattutto, nella realtà italiana, misure cofinanziate dal FESR e, in minor misura, dal FSE. Molti di questi Programmi sono, al momento, ancora in fase di negoziato e pertanto non ancora approvati. Da una prima analisi, tuttavia, risulta che una forte priorità è stata assegnata a interventi per le zone industriali e per l'ambiente. In Italia l'Obiettivo 2 è localizzato nelle Regioni del Centro-Nord (Abruzzo