

CAP. 4 – Azioni internazionali in relazione alla montagna**4.1 LA CONVENZIONE PER LA PROTEZIONE DELLE ALPI ED I SUOI PROTOCOLLI ATTUATIVI**

La Convenzione per la Protezione delle Alpi, come è noto, è una convenzione quadro per la salvaguardia dell'ecosistema naturale e la promozione dello sviluppo sostenibile dell'Arco alpino, integrati agli interessi economici e culturali delle popolazioni di tutti i Paesi firmatari (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, UE).

La Convenzione delle Alpi riconosce inoltre a quest'area una grandissima importanza anche per le Regioni *extralpine*, sia per ragioni storiche che economiche; non ultima tra queste, quella delle Alpi storicamente attraversate da grandi vie di comunicazione europee.

La consapevolezza che lo sfruttamento delle risorse naturali e il crescente impegno del suolo, minaccino il territorio alpino e le sue funzioni ecologiche in misura sempre maggiore, e che solamente l'armonizzazione degli interessi economici con le esigenze ecologiche sia in grado di contrastare, prevenendo, danni la cui riparazione, se possibile, comporterebbe grande dispendio di risorse e di tempo, ha fatto sì che i Paesi delle Alpi, riunitisi per la prima volta a Berchtesgaden nell'Ottobre del 1989, convenissero di stipulare una Convenzione per la Protezione delle Alpi, entrata successivamente in vigore il 7 novembre del 1991.

In Italia la Convenzione per la protezione delle Alpi è stata ratificata con legge 403 del 14 ottobre 1999 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la protezione delle Alpi".

La struttura organizzativa della Convenzione delle Alpi è articolata in diversi organi:

La Conferenza delle Alpi, che rappresenta l'organo decisionale della Convenzione delle Alpi, deliberante per consenso; i problemi delle Parti contraenti e la loro collaborazione per la risoluzione degli stessi costituiscono l'oggetto delle due sessioni, presiedute a turno dal Paese che detiene la Presidenza della Convenzione.

La Presidenza e la sede si alternano dopo ogni sessione ordinaria della Conferenza delle Alpi, e sono entrambe stabilite dalla stessa Conferenza.

Il Comitato Permanente, istituito come organo esecutivo, a cui partecipano i delegati delle Parti contraenti è presieduto dalla Parte contraente che presiede la Conferenza delle Alpi. Il Comitato Permanente espleta in particolare il compito di raccogliere e valutare la documentazione relativa all'attuazione della Convenzione e dei protocolli, elaborata e trasmessa dalle Parti contraenti sottoponendola all'esame della Conferenza delle Alpi; propone inoltre alla Conferenza delle Alpi misure e raccomandazioni per la realizzazione degli obiettivi contenuti nella Convenzione e nei protocolli e coordina le attività dei Gruppi di lavoro, che all'occorrenza può anche istituire.

Il Segretariato permanente, è stato istituito nel 2002, con sede amministrativa e di rappresentanza nella città di Innsbruck, e sede operativa distaccata nella città di Bolzano. Quest'ultima in particolare ospita e coordina il SOIA (Sistema di osservazione e informazione delle Alpi) che, dopo una lunga fase di coordinamento decentralizzato, affidato ai singoli Paesi per singole tematiche, si avvia ad assumere una nuova struttura e una nuova organizzazione, sotto la responsabilità del segretariato permanente.

I *Gruppi di lavoro*, istituiti dalla Conferenza o dal Comitato permanente, svolgono attività specifiche finalizzate all'attuazione della Convenzione. Essi sono composti da tecnici ed esperti dei vari settori di attività e ricerca.

Tra i Gruppi attivi, o che stanno per terminare il proprio mandato, si annoverano:

- Il Gruppo di lavoro "Popolazione e cultura", presieduto dall'Italia, attivo dal 2001, attualmente impegnato nell'individuazione di temi, obiettivi e misure e nonché di uno strumento politico-giuridico per l'attuazione della Convenzione delle Alpi relativamente a questo specifico tema;
- il Gruppo di lavoro "Trasporti", presieduto dalla Francia, suddiviso in sottogruppi tematici, di cui uno coordinato dall'Italia e dedito all'analisi e alla valutazione dei costi derivanti dall'attuazione di politiche finalizzate al raggiungimento di una maggiore sostenibilità del trasporto alpino;
- il Gruppo di lavoro "Obiettivi e indicatori di qualità ambientale specifici per le zone montane" presieduto dalla Germania.

Alla presidenza italiana della Convenzione delle Alpi (biennio 2001-2002) è succeduta quella tedesca, che terminerà nel novembre 2004 con l'VIII Conferenza delle Alpi.

Nel corso dell'ultimo anno delle attività internazionali e nazionali, riguardanti l'attuazione della Convenzione, si è continuato a dedicare largo spazio alla promozione della collaborazione transfrontaliera e internazionale, nonché alle iniziative di divulgazione e informazione sulla natura e gli obiettivi della Convenzione stessa.

A tale proposito, volendo cogliere le possibilità concrete e finanziarie, importanti per gli obiettivi della Convenzione delle Alpi, offerte dal programma comunitario da INTERREG III B "Alpine Space", il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - principale referente nazionale per l'attuazione della Convenzione delle Alpi in Italia - si è reso, rispettivamente, partner e osservatore nello sviluppo e nella promozione dei seguenti progetti:

- *ALP-FRAIL*, progetto sul trasporto sostenibile alpino, che prevede la messa a punto di un modello sperimentale per l'analisi ed il monitoraggio delle Misure attuate nelle diverse realtà locali e nazionali alpine per l'attuazione di una mobilità sostenibile.
- *LEX ALP*, progetto per un Sistema informativo per l'armonizzazione giuridica, linguistica e culturale fra i Paesi dell'arco alpino, tra questi e le Regioni extralpine e fra le diverse istituzioni presenti sul territorio e la popolazione.

Dal punto di vista della cooperazione internazionale, la collaborazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, con il Ministero degli affari esteri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la FAO e l'UNEP, ha reso possibile lo svolgimento, il 5 e 6 ottobre 2003 a Merano (BZ), della prima conferenza globale della *partnerhip* internazionale sulle montagne, lanciata a Johannesburg in occasione del secondo *summit* mondiale RIO+10, e sottoscritta ad oggi da molti Paesi e Organizzazioni non governative.

In questa occasione il Ministero dell'ambiente, con il supporto tecnico dell'Accademia europea di Bolzano, ha organizzato un evento parallelo teso ad illustrare attività, iniziative e progetti di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile delle regioni di montagna transfrontaliere, e a presentare la Convenzione delle Alpi come modello per la messa a punto di accordi internazionali per altre regioni montuose, come nel caso della recente Convenzione dei Monti Carpazi.

Si ricorda in proposito che in occasione della firma della Convenzione dei Monti Carpazi, avvenuta il 23 maggio 2003 a Kiev in concomitanza della Conferenza paneuropea dei Ministri "Ambiente per l'Europa", il Ministero dell'ambiente ha preannunciato la propria disponibilità a dare seguito alla cooperazione con i Paesi dei Monti Carpazi e le Organizzazioni internazionali che hanno

favorito questa prima fase negoziale conclusasi con successo in Ucraina, per supportare il processo di attuazione della nuova Convenzione al quale si sarebbe dato inizio di lì a poco.

Sono infatti attualmente in corso di svolgimento tre importanti progetti, che vedono coinvolti il Ministero dell'ambiente italiano, l'UNEP, e l'Accademia europea di Bolzano, per:

- l'esecuzione di un *audit* legislativo nei Paesi dei Monti Carpazi (Romania, Ungheria, Serbia, Montenegro, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia);
- lo studio delle condizioni necessarie all'istituzione di un Segretariato permanente della Convenzione;
- l'individuazione di criteri per la definitiva delimitazione dell'effettivo territorio oggetto della Convenzione dei Monti Carpazi.

Inoltre, in collaborazione con la Consulta Stato-Regioni dell'arco alpino ed il supporto tecnico dell'Accademia europea di Bolzano, il Ministero dell'ambiente ha pubblicato, nelle quattro lingue alpine (italiano, francese, tedesco e sloveno), una raccolta dei testi ufficiali della Convenzione, corredata da illustrazioni e cartografia tematica, dedicata, oltre che ai tecnici del settore, alle Amministrazioni locali e ai cittadini. A questa iniziativa, è seguita l'annunciata messa in rete del sito *web* italiano ufficiale della Convenzione delle Alpi (www.convenzionedellealpi.it).

4.2 L'ESPACE MONT-BLANC, INIZIATIVA DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL MONTE BIANCO

L'Espace Mont-Blanc è un programma di cooperazione transfrontaliera per la tutela e la valorizzazione del territorio del Monte Bianco.

Nasce, in occasione del bicentenario della prima ascensione al Monte Bianco, dalla proposta di creazione di un Parco internazionale, avanzata da un gruppo di noti alpinisti, che ha suscitato interesse nei Ministeri dell'ambiente di Francia, Svizzera e Italia.

A tale proposta le comunità locali, hanno contrapposto la nozione di *Espace*, tesa a conciliare le esigenze di tutela ambientale con quelle di sviluppo socio-economico, in un territorio dove l'eccezionale patrimonio naturalistico ed ambientale deve poter coesistere con attività economiche e turistiche di rilevanza internazionale.

Nel 1991 i Ministri dell'ambiente di Francia, Svizzera e Italia si sono impegnati, d'intesa con le comunità locali interessate, nell'istituzione della Conferenza transfrontaliera *dell'Espace Mont-Blanc*, organo deliberante che riunisce le autorità locali, regionali e statali, ed è fondato sulla partecipazione al progetto delle popolazioni residenti e sulla condivisione delle esperienze di gestione del territorio.

L'ambizione di operatività e concretezza che si è data la Conferenza transfrontaliera ha comportato il coinvolgimento diretto soprattutto delle amministrazioni territoriali, in grado di garantire la realizzazione dei progetti proposti ed assicurare ad essi adeguati finanziamenti.

Le Amministrazioni che hanno assunto questo ruolo sono rispettivamente la Regione autonoma Valle d'Aosta, attraverso l'Assessorato del territorio, ambiente e opere pubbliche per la parte italiana, la *République et Canton du Valais* per la Svizzera e un'associazione di Comuni, il *Syndicat Intercommunal Espace Nature Mont-Blanc* per la Francia.

La ragione della partecipazione dei Ministeri dell'ambiente alla Conferenza transfrontaliera risulta essere quella di assicurare un adeguato patrocinio all'iniziativa e un coinvolgimento diretto degli Stati nell'azione di tutela e valorizzazione di un'area di interesse e valore internazionale.

La Conferenza è presieduta (periodicamente senza una precisa regola) da uno dei tre Ministri dell'ambiente. E' composta da 15 membri; 5 per ogni paese, in rappresentanza delle istituzioni e locali, regionali e statali. Ogni delegazione esprime un Vice Presidente, scelto tra i rappresentanti delle istituzioni regionali o locali, e nominato con modalità di designazione proprie di ogni realtà amministrativa.

La Conferenza è dotata di un Segretariato generale, con sede in Francia, incaricato, oltre che delle attività di segreteria, di curare le relazioni tra i diversi partner dell'*Espace Mont-Blanc*.

La realizzazione dei programmi e progetti concreti è affidata ai Gruppi di lavoro: Agricoltura di montagna, Trasporti, Qualità dell'Aria, Comunicazione, Ambiti sensibili istituiti in funzione dei progetti da realizzare, essi sono composti da attori locali, rappresentanti degli ambiti associativi o socio economici, tecnici ed esperti.

Progetti ed iniziative

In questi anni, la Conferenza ha promosso numerosi progetti ed avviato iniziative in quattro principali settori:

- promozione di forme di turismo "soft";
- rivitalizzazione dell'agricoltura di montagna;
- studio delle aree più sensibili alla pressione antropica;
- ricerca di soluzioni al problema dei trasporti, sia a livello locale che internazionale.

Tali programmi ed iniziative sono stati finanziati dagli enti locali e regionali.

In alcuni casi, i Ministeri dell'Ambiente (di Francia e Svizzera) garantiscono un contributo finanziario diretto.

Diversi progetti hanno ottenuto un riconoscimento europeo e sono stati cofinanziati nell'ambito di programmi comunitari, come INTERREG e LIFE.

Gli impegni più importanti che la Conferenza transfrontaliera *Mont-Blanc* si è assunta sino ad oggi riguardano l'approvazione dello statuto giuridico della Conferenza e l'elaborazione di uno schema di sviluppo sostenibile.

Attualmente la Conferenza transfrontaliera *Mont-Blanc* non è ancora dotata di uno proprio strumento giuridico ("testo fondatore") atto a normare il funzionamento della Conferenza e dotarla di personalità giuridica. L'opzione più recente è stata una proposta svizzera mirante a far beneficiare dei vantaggi di un accordo internazionale un numero ampio di Regioni-Cantoni-Dipartimenti e di organismi di cooperazione già esistenti (es.: *Conseil du Léman*, *Conférence Transjurassienne*). La Confederazione elvetica ha acquisito nel maggio 2003 il consenso formale di tutti i Cantoni interessati a questa proposta, e, attraverso il proprio Ministero degli Esteri, ha attuato una sorta di consultazione diplomatica attraverso le proprie ambasciate e i propri consolati in Francia e in Italia. Tuttavia anche questa ultima proposta non ha raggiunto un completo consenso e si sta attualmente ricercando una soluzione alternativa.

Il progetto di elaborazione dello Schema di sviluppo sostenibile, che ha ottenuto nel luglio 2003 un cofinanziamento comunitario nell'ambito del Programma INTERREG IIIA Italia-Francia (Alpi)

2000-2006, superata la fase di assegnazione ad un *team* di esperti per il suo sviluppo, è in corso di svolgimento. Lo Schema, si rammenta, costituirà lo strumento operativo per la definizione di strategie comuni di protezione e valorizzazione del territorio transfrontaliero del Monte Bianco e sarà elaborato a partire dalle indagini di settore sinora condotte sui temi dei *milieux sensibles*, del perimetro, dei trasporti, dell'agricoltura di montagna e del turismo.

4.3 LA MONTAGNA NELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI

4.3.1 Le politiche strutturali e di sviluppo rurale, implicazioni per la montagna

Le aree montane del Paese sono caratterizzate da elementi di forte disparità con il resto del territorio. In particolare esistono differenze in termini di reddito pro-capite, ma esistono anche problemi di coesione sociale, quali la disoccupazione strutturale (giovani, donne e coloro che lavorano in settori in declino e/o in occupazioni di bassa specializzazione) e, non ultima, l'incidenza della povertà. In molti contesti, anche lo spopolamento dei territori montani rappresenta un rilevante limite allo sviluppo economico.

A tutto questo si aggiunge la mancanza di una base informativa e statistica comune che consenta di analizzare e comparare i processi di cambiamento in atto in Italia e nel resto dell'Europa.

In questo contesto territoriale fragile, le politiche attuate a livello comunitario sono caratterizzate da forti carenze. Manca una politica specifica per l'agricoltura e lo sviluppo rurale delle aree montane, ed anche le politiche di sviluppo regionale sono indifferenziate, e non individuano priorità specifiche per le aree montane. Nei paragrafi che seguono verranno descritte le due misure che, nell'ambito dei fondi strutturali, riguardano in modo specifico i territori montani, vale a dire l'indennità compensativa per le aree svantaggiate e le "altre misure forestali". E' però opportuno ricordare che tutte le misure dei Piani di sviluppo rurale (PSR) e dei Piani operativi regionali (POR) possono potenzialmente essere attuate in aree montane, ma la mancanza di specifiche priorità ed indirizzi ne determina la concentrazione soprattutto nelle aree agricole di pianura, dove l'agricoltura è più attiva ed efficiente.

Non è possibile analizzare in modo generale ed indifferenziato i problemi che affliggono le aree montane. Esiste una chiara differenziazione tra le diverse zone, in particolare tra le aree nelle quali si è affermata una qualche diversificazione delle attività economiche (turismo, piccola e media impresa, in alcuni casi servizi) ed altre dove la principale attività economica rimane l'agricoltura, pur con diversi livelli di specializzazione. Va comunque sottolineato che, pur esistendo diverse tipologie di aree montane, l'identità della montagna e la sua forte differenziazione con le aree di pianura non può essere ignorata.

Purtroppo, a livello di formulazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale (o, più in generale, delle politiche di sviluppo regionale) questa peculiarità della montagna non viene presa in considerazione. Se si fa eccezione per l'indennità compensativa per le aree svantaggiate non esistono infatti politiche specifiche per le aree montane, pertanto le azioni e gli interventi per la montagna devono essere ricondotti al quadro più generale delle politiche di sviluppo rurale.

Nel recente passato, con la precedente programmazione dei Fondi strutturali (1994-1999) le politiche agricole e di sviluppo rurale si sono concentrate su alcuni obiettivi ed alcune tipologie di intervento. Senza voler ripercorrere le tappe della riforma e l'applicazione delle politiche di sviluppo rurale, è opportuno ricordare che solo i due principali sistemi di intervento hanno riguardato da un lato lo sviluppo delle aree rurali (con interventi soprattutto di tipo infrastrutturale), e dall'altro gli interventi di carattere strutturale, quali gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole al primo insediamento, l'indennità compensativa ed un'ampia gamma di aiuti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

La riforma di Agenda 2000 introduce importanti innovazioni nelle politiche di sviluppo rurale, alcune di queste hanno implicazioni importanti anche nei confronti delle aree montane.

Le principali implicazioni per la montagna derivano, non solo dal Regolamento sullo sviluppo rurale, (Reg. UE 1257/99 e successive modifiche) che finanzia lo sviluppo del settore attraverso il FEOGA, ma anche dagli altri regolamenti che disciplinano gli altri Fondi strutturali.

In particolare, le nuove politiche comunitarie potranno influenzare 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 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 di sviluppo rurale cofinanziate dall'UE, secondo stime della Commissione europea entrambi gli obiettivi includerebbero circa il 95% dei territori montani dell'Unione. Peraltro in Italia, almeno rispetto alla precedente programmazione, una parte piuttosto rilevante delle aree alpine è rimasta esclusa dagli obiettivi comunitari.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, vale a dire la modulazione degli aiuti finanziari, un trattamento più favorevole è riservato alle zone montane dal Regolamento per lo sviluppo rurale, che conferma le misure a favore delle zone svantaggiate (indennità compensativa) ed introduce una modulazione degli aiuti più favorevole, in termini d'intensità massima di aiuto pubblico, per gli investimenti aziendali in zone svantaggiate.

Il terzo aspetto, vale a dire la definizione di strumenti specifici per l'agricoltura di montagna, è limitata ad alcune misure del Regolamento sullo sviluppo rurale, in particolare l'indennità compensativa per le zone svantaggiate (articoli 14-16), le Misure agro-ambientali (articoli 22-24) e gli aiuti al settore forestale.

Individuare la quantità di risorse destinate all'agricoltura di montagna non è semplice, in quanto, a meno di vincoli di destinazione specifici, gran parte delle misure previste dai PSR sono di tipo "orizzontale" rispetto al territorio e come tali generalmente sono applicabili a tutto il territorio regionale. Infatti, tranne qualche eccezione, nei PSR non è rinvenibile una concentrazione delle risorse su priorità territoriali.

Sommando l'indennità compensativa e le altre Misure forestali (che sono le due misure che sicuramente verranno attuate esclusivamente in aree montane), si arriva (Tabella 4.1) a poco meno del 10% delle risorse pubbliche totali. Si tratta comunque di misure che non sono in grado, da sole, di migliorare la situazione strutturale dell'agricoltura di montagna, pertanto la soluzione più opportuna non appare essere solamente quella d'incrementare il peso, ma anche di far convergere verso priorità territoriali le altre misure dei PSR.

Una sintesi delle risorse programmate e spese attraverso i PSR della programmazione 2000-2006 è riportata nella tabella che segue. Va ricordato, con riferimento alle Regioni fuori Obiettivo 1, che la programmazione dei Piani di sviluppo rurale comprende le sole ex misure di accompagnamento e l'indennità compensativa; pertanto non sono riportati i dati di programmazione e di spesa delle "altre Misure forestali" in quanto programmate nell'ambito dei POR e cofinanziate dal FEOGA Orientamento, anziché dal FEOGA Garanzia.

Tabella 4.1 - Andamento della spesa dal 2000 al 2003 per categorie di Misura (milioni di euro).

	Spesa Pubblica Pagamenti 2000-2003	% su totale spesa	Spesa Pubblica programmata (2000-2006)	% su totale programmato	Avanzamen to (capacità di spesa)
Investimenti	751,99	14,87	1.594,01	18%	47,18
Insediamiento giovani	337,88	6,68	438,76	5%	77,01
Formazione	16,20	0,32	50,52	1%	32,07
Misure accompagnamento	3.293,65	65,14	4.759,35	54%	69,20
Accompagnamento nuovo regime	650,00	12,86	1.784,31	20%	36,43
Accompagnamento vecchio regime	2.643,66	52,29	2.975,05	34%	88,86
Indennità compensative	261,55	5,17	512,79	6%	51,01
Altre misure forestali	80,39	1,59	312,67	4%	25,71
Misure articolo 33	269,26	5,33	862,48	10%	31,22
Valutazione	3,44	0,07	20,51	0%	16,78
Misure in corso	41,69	0,82	219,17	2%	19,02
Totale	5.056,05	100,00	8.770,26	100%	57,65

Fonte: dati MIPAF aggiornamento 2003

Indennità compensativa per le Zone svantaggiate

Concentrando l'attenzione sulle sole aree svantaggiate, l'attuale regolamentazione comunitaria⁷ distingue tre categorie di zone:

- le zone di montagna, caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità d'utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro dovuti alla loro altitudine o alla presenza di forti pendii; le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone adiacenti sono assimilate alle zone di montagna;
- le altre zone svantaggiate, che sono territori agricoli a bassa produttività, minacciati di spopolamento, e in cui la contrazione accelerata dell'attività comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima;
- le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, dove l'attività agricola dovrebbe essere continuata, se del caso e a talune condizioni particolari, per assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente naturale, la conservazione dello spazio naturale e il mantenimento del potenziale turistico o per motivi di protezione costiera.

⁷ Articolo 17 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 (GU L 160 del 26.6.1999).

Agli Stati Membri compete la determinazione delle Zone svantaggiate (ZS) e l'attuazione della Misura, che in Italia è implementata nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale (reg. (CE) 1257/99), definiti a livello regionale.

Attualmente il 56% circa della Superficie agricola utilizzata (SAU) dell'Unione europea (a 15 Stati Membri) è classificato come "Zona Svantaggiata" e sono 3,9 milioni (il 55,8% del totale) le Aziende agricole comunitarie che beneficiano di tale regime. Gli stanziamenti dell'UE relativi al regime di sostegno alle ZS rappresentano il 18,7 % della dotazione globale per la politica di sviluppo rurale, nel periodo 2000-2006, autorizzata dal Consiglio di Berlino (cioè 32.906 milioni di euro)⁸.

Guardando alla situazione attuale in Italia, con riferimento al periodo di programmazione 2000-2006, gli elenchi regionali delle Zone svantaggiate vigenti, a parte modifiche marginali, sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto alla passata programmazione.

Attualmente, in Italia, le Zone svantaggiate individuate ai fini della concessione di indennità compensative previste nei PSR rappresentano il 61% della superficie territoriale nazionale, con valori ovviamente molto diversi nelle Regioni, dal 39% della Puglia ad oltre il 90% di Basilicata e Provincia autonoma di Bolzano fino al 100% della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento.

Oltre il 70% delle Zone svantaggiate sono rappresentate da zone montane (Figura 4.1).

⁸ Sottorubrica 1b delle prospettive finanziarie.

Figura 4.1 - Le zone svantaggiate agricole



- Zone miste (art. 18 e art. 19)
- Zone di montagna - comuni totalmente delimitati (art. 18)
- Zona di montagna - comuni parzialmente delimitati (art. 18)
- Altre zone svantaggiate - comuni totalmente delimitati (art. 19)
- Altre zone svantaggiate - comuni parzialmente delimitati (art. 19)
- Zone con svantaggi specifici - comuni totalmente delimitati (art. 20)
- Zone con svantaggi specifici - comuni parzialmente delimitati (art. 20)

Fonte: MIPAF

Un problema centrale da affrontare in relazione al regime a favore delle ZS riguarda la sua rispondenza ai fabbisogni delle aree rurali negli attuali contesti evolutivi, la validità dell'approccio compensativo rispetto all'obiettivo di mantenere una comunità rurale vitale e la sua efficacia nel garantire la finalità di conservazione dell'ambiente naturale ed un livello equo di compensazione.

Su tali aspetti, più che sulla validità dell'approccio compensativo in sé, è in corso un dibattito a livello comunitario ed in tale ambito, recentemente, il regime a favore delle ZS è stato oggetto di un *audit* sulle modalità di attuazione della Misura, condotta dalla Corte dei Conti europea⁹. Obiettivi di tale attività consistevano nello stabilire in che misura la Commissione:

- ha gestito il regime di sostegno in modo da garantire un'attuazione legittima e regolare;
- ha posto in essere un sistema di monitoraggio e valutazione che consenta di valutare l'efficacia della Misura;
- ha preso le disposizioni opportune per correggere eventuali deficienze nella classificazione delle aree e in termini di impatto della Misura.

Nella Relazione conclusiva la Corte analizza gli elementi chiave del regime di sostegno in questione, concentrandosi sulla definizione e sul rispetto dei criteri di ammissibilità, sulle "buone pratiche agricole" e sulla classificazione delle ZS ed espone una serie di raccomandazioni per la Commissione, che discendono direttamente dalle attività di controllo (Corte dei Conti, 2003).

Concentrando l'attenzione sulle questioni, tra quelle affrontate nella Relazione, che appaiono più rilevanti e/o suscettibili di implicazioni nel caso italiano, i principali elementi emersi e le più importanti problematiche sollevate riguardano i seguenti aspetti:

- classificazione delle zone svantaggiate;
- gestione del regime;
- sistema di valutazione del regime di aiuto.

Riguardo alla classificazione delle ZS, la relazione della Corte dei Conti, oltre a giudicare insufficienti gli elementi di valutazione sulla validità delle attuali decisioni di classificazione, individua, nel ricorso ad una molteplicità di indicatori e nel diverso livello di definizione delle soglie adottato dagli Stati Membri, il rischio di una disparità di trattamento tra i beneficiari del regime. Sulla base di tali elementi viene formulata la raccomandazione di prevedere un riesame completo ed approfondito dell'attuale classificazione.

A questo riguardo, è opportuno precisare che la specificità degli svantaggi e la varietà delle condizioni pedoclimatiche e socio-economiche in cui viene esercitata l'attività agricola nei diversi paesi dell'UE richiederà necessariamente un certo grado di flessibilità nell'applicazione dei criteri da seguire per la delimitazione delle zone agricole in cui, in relazione a svantaggi specifici, si applicherà il regime di sostegno in questione.

In sostanza, in relazione alle difficoltà specifiche che, nei diversi contesti, giustificano l'istituzione di tale regime di aiuti, non è auspicabile l'individuazione di un sistema rigido di indicatori e la fissazione a priori di soglie a livello comunitario (che invece la Relazione sembra suggerire). In questo modo si rischierebbe di dare vita ad un processo di zonizzazione troppo vincolato con il rischio di non fare emergere le effettive priorità territoriali.

⁹ Corte dei Conti, Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate, GUCE C 151 del 27 giugno 2003.

Sarebbe auspicabile che, una volta determinate le tipologie di zone agricole svantaggiate coerenti rispetto alle evoluzioni degli ultimi decenni, si individuino, piuttosto che un sistema rigido di indicatori e soglie, una metodologia comune ed obiettiva, ispirata al principio della trasparenza, che consenta di garantire una coerenza globale a livello comunitario nella determinazione delle zone ammissibili. Tale metodologia dovrà essere individuata di concerto con gli Stati Membri e potrà basarsi sulla costruzione di indicatori, definiti utilizzando fonti statistiche affidabili, pertinenti rispetto alla situazione pedoclimatica e socio-economica delle Regioni considerate.

Le principali questioni sollevate dalla Corte dei Conti europea per quel che riguarda la *gestione del regime* si riferiscono al sistema dei controlli e alla nozione di “buone pratiche agricole”. La qualità dell’attuazione del regime dipende dai sistemi di gestione e controllo adottati che la Corte nella sua attività di *audit* analizza, basandosi su di un’indagine conoscitiva effettuata su un campione di Stati Membri, individuando l’esigenza di migliorare l’efficacia dei controlli. In particolare, la Corte ha esaminato il rispetto dei criteri di ammissibilità, focalizzando l’attenzione sulla definizione di “buona pratica agricola”.

Rispetto alla nozione di “buona pratica agricola” (BPA) la Corte sottolinea la necessità di giungere ad una definizione chiara e facilmente verificabile. A questo riguardo, tuttavia, occorre tenere presente che esiste una variabilità della definizione di BPA in relazione alle differenze in termini di condizioni ambientali e pedologiche all’interno delle singole regioni. Si pone quindi la necessità di accordare l’indispensabile flessibilità agli Stati Membri nella definizione della BPA e, l’impossibilità di individuare una BPA valida per i diversi contesti nazionali, regionali e anche locali in cui si applicano le Misure di sviluppo rurale. Inoltre, nella identificazione di *standard* verificabili occorre tenere presente la difficoltà a definire *standard* di riferimento per aspetti tecnico-produttivi fortemente interrelati tra loro.

Ulteriore aspetto affrontato riguarda la valutazione del regime di aiuto. Tale attività, ci preme di sottolineare, assume un ruolo centrale quale strumento di supporto alla gestione delle politiche e alle decisioni delle pubbliche Amministrazioni e va tenuta bene distinta dal controllo la cui finalità è essenzialmente quella di garantire a livello comunitario la regolarità delle operazioni finanziate.

Su questi aspetti la Corte rileva una difficoltà a ricostruire gli effetti complessivi del regime a livello comunitario, sia per l’inadeguatezza delle informazioni disponibili sui suoi impatti, sia per l’eterogeneità delle metodologie utilizzate per la loro valutazione, dichiarandosi preoccupata soprattutto per l’impossibilità a stabilire il sussistere di eventuali sovracompensazioni degli svantaggi.

Tuttavia, occorre tenere a mente che nell’attuale contesto normativo di decentramento nell’applicazione delle politiche comunitarie, la fissazione di obiettivi specifici quantificati per tale misura di intervento, avviene a livello di singolo programma operativo ed è a questo livello che vanno ricercati elementi utili per una valutazione degli impatti del regime più complessiva.

Nelle pagine che seguono, basandoci anche sui risultati delle attività di valutazione che hanno riguardato i programmi italiani, cercheremo di fornire alcune indicazioni in merito all’applicazione del regime in Italia, evidenziandone i punti critici e le buone prassi, e alla validità delle ipotesi di modifica e revisioni future individuate dalla Corte dei Conti, alla luce anche delle novità introdotte dalla Riforma Fischler del 2003.

Le novità introdotte con il Regolamento (CE) 1783/03

Con il Regolamento (CE) 1783/03 non sono state modificate le modalità di erogazione dell'Indennità compensativa. L'unica modifica di rilievo riguarda infatti l'aggiornamento dei massimali di premio che vengono, in casi "debitamente motivati da circostanze oggettive", aumentati fino a 250 euro per ettaro, 50 in più rispetto al Regolamento 1257/99. Altre modifiche alle azioni di compensazioni introdotte dalla Riforma Fischer interessano le zone soggette a vincolo ambientale per le quali la nuova normativa indica la possibilità di offrire un sostegno superiore all'importo massimo in casi debitamente motivati e per un periodo non superiore a cinque anni. Tale incremento del sostegno è concesso annualmente in misura decrescente e non supera l'importo di 500 euro.

L'incremento del massimale medio per l'Indennità compensativa (IC) introduce una maggiore flessibilità nell'impianto generale del regime garantendo la possibilità di una sua applicazione differenziata a livello territoriale. Si tratta di un aspetto che può contribuire ad accrescere l'efficacia della misura anche alla luce della evidente importanza delle attività primarie in aree montane e nelle altre ZS.

Da un lato, infatti, l'aumento del massimale è da porre in relazione alla contenuta capacità delle IC, attualmente corrisposte, di compensare realmente lo svantaggio naturale che le imprese agricole devono affrontare, visto che diversi studi e valutazioni hanno di recente messo in dubbio l'effettiva capacità di compensazione di reddito dell'aiuto. Dall'altro la scelta di innalzare il valore medio a livello territoriale denota la volontà di "lasciare mano libera" a livelli locali di modulazione; anche in questo caso molti osservatori sottolineano la necessità di modulare l'intervento in relazione con le caratteristiche dei singoli contesti locali.

In altri termini l'efficacia dell'intervento in esame, oltre all'entità complessiva del premio, richiede una erogazione che sia relazionata alle singole realtà locali. Solo l'utilizzo di adeguate compensazioni, in entità e in modulazione, può sortire effetti importanti in relazione sia al contesto sociale, sia al contesto ambientale, che spesso in montagna e nelle altre zone svantaggiate mostra fragilità rilevanti.

Principali risultati delle valutazioni intermedie

Alla data del 31 dicembre 2003 le Autorità di Gestione (Regioni e Province autonome) dei PSR italiani hanno inviato alla Commissione i risultati delle attività di valutazione intermedia indipendente.

In generale, da molti rapporti di valutazione emerge che il regime di sostegno non è in grado di compensare, se non in modo molto limitato, la reale entità dello svantaggio naturale in cui si trovano ad operare le imprese agricole. In sintesi, il giudizio relativo alla capacità dell'intervento di offrire un'adeguata compensazione alimenta alcune perplessità in merito all'applicazione della politica. Si ritiene che la misura non sia da sola sufficiente ad assicurare la compensazione degli svantaggi, poiché riesce, da un lato, a fornire solo una compensazione parziale e, dall'altro, sortisce alcune disparità di trattamento tra le imprese beneficiarie. Tuttavia si può sostenere che la misura abbia aiutato le aziende localizzate in queste aree a sopravvivere.

In merito alla misura in cui l'erogazione dell'IC ha contribuito ad assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo, l'opinione generale è che l'intervento abbia agito in modo abbastanza

positivo, seppure tale giudizio non sia condiviso da tutti i valutatori¹⁰. Si ritiene comunque che l'implementazione della misura rappresenti un miglioramento rispetto alla precedente programmazione. L'IC, dunque, offre un contributo anche importante al mantenimento dell'uso agricolo dei suoli nelle aree svantaggiate, ma non risulta sufficiente ad invertire le dinamiche in atto.

Riguardo all'effetto dell'intervento sul mantenimento della comunità locale nelle ZS, questo ha comportato varie difficoltà di risposta. A livello generale, le relazioni di valutazione indicano un giudizio non positivo; secondo i valutatori la misura non è sufficiente per offrire un contributo sostanziale al raggiungimento dell'obiettivo. La capacità di agire su dinamiche molto complesse come quella della vitalità delle comunità è limitata e riassumibile nel contributo a mantenere un'adeguata presenza delle attività agricole; in questo senso si sottolinea come l'IC non abbia avuto effetti in merito alla necessità di attivare a livello locale sinergie con altri settori come, ad esempio, il turismo.

Inoltre, anche nel caso delle interazioni con l'ambiente gli esiti osservati non sono del tutto omogenei. Si può, comunque, affermare che l'intervento ha contribuito a mantenere e promuovere un'agricoltura sostenibile ed ecocompatibile nelle ZS; tuttavia, risulta che tale contributo sia da considerare come un effetto indiretto dell'erogazione del premio. Infatti, il contributo principale che le IC possono offrire in senso ambientale è il mantenimento delle attività agricole nelle aree svantaggiate; tali attività sono, come noto, tradizionalmente a basso impatto, in quanto una corretta gestione delle risorse è una necessità in tale aree e non una scelta.

A tale proposito bisogna notare che l'adesione all'intervento comporta il rispetto almeno dei livelli di buona Pratica agricola (BPA) e, in molti casi, agevola anche l'adesione alle misure agroambientali. Tuttavia, si pongono in luce anche alcuni rischi, in quanto la diffusione di pratiche ecocompatibili di per sé non conduce a percorsi di riconoscimento del valore intrinseco delle produzioni. La presenza di premi può indurre comportamenti opportunistici da parte di operatori di altri territori, che acquisiscono il possesso di proprietà in aree svantaggiate per rispettare in modo solo formale i requisiti ambientali aziendali, in particolare, quelli relativi al rispetto del carico di bestiame per ettaro.

Dalle valutazioni è possibile evincere utili indicazioni in merito alla futura applicazione del programma, che in diversi casi convergono su alcuni aspetti comuni e condivisi.

Uno dei punti principali riguarda le modalità di erogazione dell'aiuto. Da più parti emerge la necessità di rivedere a livello locale - ma anche a livello comunitario - il meccanismo di erogazione (massimali, limiti, modulazione) poiché questo è risultato non sempre adeguato alle singole realtà regionali e alle necessità di agricolture molto diverse fra loro, con marcate specificità da salvaguardare. La presenza di una sorta di "polarità" nei contributi denuncia, infatti, da un lato l'utilizzo di criteri di modulazione non adeguati, ma dall'altro una debolezza della struttura della Misura anche a livello teorico, tale da richiedere un ripensamento per migliorarne equità ed efficacia. In particolare, si sottolinea la necessità di coinvolgere maggiormente le imprese di piccole dimensioni, anche al di fuori delle sole attività produttive. Tali passi sarebbero necessari anche per cercare di ridurre al minimo i rischi di vedere inficiare gli effetti dell'intervento dalla diffusione di atteggiamenti opportunistici, specie da parte di imprenditori che non basano le loro attività su terreni situati in aree svantaggiate.

¹⁰ Tuttavia si deve anche tenere in conto che per rispondere al quesito si è fatto ricorso a strumenti di indagine fortemente dissimili tra loro.

In questo senso trova conferma la necessità - evidenziata nelle relazioni riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Friuli Venezia Giulia - di incrementare, anche attraverso l'IC, l'integrazione tra diversi settori produttivi e quindi creare un quadro più organico e meno settoriale di intervento. Un secondo tipo di integrazione da ricercare è quella interna al PSR, con le altre misure proposte ed in particolare con alcune tipologie di azione nel quadro del cosiddetto "agroambiente".

Un ultimo aspetto, ma di elevato rilievo, è quello inerente le dotazioni economiche delle misure. In alcuni casi le Amministrazioni mostrano l'esigenza di incrementare il budget destinato alla misura alla luce dell'elevato tasso di adesione. Al momento, infatti, si è spesso dovuto ridurre l'entità dei premi. A questo problema di allocazione delle risorse all'interno del PSR si affianca - e potrebbe evidentemente anche peggiorarlo - la necessità di adeguare l'importo dell'aiuto al reale svantaggio dell'azienda. Tutte le relazioni valutative concordano sostanzialmente sul fatto che la capacità di compensazione dell'intervento è parziale e, quindi, sarebbe forse necessario ripensare anche a livello comunitario gli importi e i massimali erogabili.

L'applicazione dell'Indennità compensativa in alcune regioni italiane rappresentative

Nel presente paragrafo si propone un'analisi delle imprese beneficiarie di IC situate in aree svantaggiate caratterizzate da differente tipologia di svantaggio, basata sull'utilizzo delle informazioni raccolte attraverso la Rete di Informazione contabile agricola (RICA) e, in particolare, dell'archivio "RICA per Valutazione"¹¹. Nell'analisi sono prese in esame - e riportate in forma media sul raggruppamento - sia variabili strutturali (SAU, Unità Bovini Adulti (UBA) e unità di lavoro) sia variabili economiche (Produzione Lorda Vendibile (PLV), Reddito Netto e importo dell'IC); inoltre, è fornita una stima del peso dell'IC su tre parametri: superficie, lavoro e reddito.

L'indagine è stata condotta su alcune realtà regionali selezionate *ad hoc*: la Valle d'Aosta, come indicatore per le zone di montagna; l'Umbria, per fornire una stima per le aree minacciate da spopolamento; la Sardegna, per il quadro relativo alle aree con svantaggi specifici¹². Si è fornito un quadro complessivo di tutte le ZS per le tre Regioni selezionate, esprimendo la media per ogni Regione di ciascun indicatore e indice; nella trattazione si fa riferimento, come metro di confronto, anche alla situazione media di tutte le aziende agricole regionali contenute nel *data base* "RICA per Valutazione". Nelle tabelle 4.2 e 4.3 sono riassunti i risultati delle analisi; per motivi di affidabilità statistica delle stime, sono riportati solo i casi in cui sono state rilevate almeno 15 osservazioni.

¹¹ L'INEA ha elaborato un progetto finalizzato all'impiego della RICA nelle analisi degli interventi di sviluppo rurale ed ha costituito a tal fine un sistema informativo ad hoc denominato archivio "RICA per Valutazione" che fornisce un supporto alle attività di valutazione ed offre, pure, una serie di variabili utili alla descrizione dei contesti regionali ed a diverse altre finalità di studio.

¹² Si ricorda che la Sardegna utilizza due strumenti programmatici di sviluppo rurale: il POR ed il PSR. L'intervento IC afferisce al secondo strumento, che ha avuto alcune difficoltà in termini implementativi ed ha, conseguentemente, subito ritardi in fase attuativa.

Tabella 4.2 - Caratteristiche delle aziende RICA situate in zone svantaggiate della Valle d'Aosta, Umbria e Sardegna, per tipologia di svantaggio

ARCHIVIO RICA PER VALUTAZIONE	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Aziende	394	550	1.378
SAU (ha)	63,26	31,63	36,52
UBA	29,55	15,60	19,96
Unità di Lavoro	2,17	1,74	1,27
PLV (euro)	60.715	68.125	48.280
Reddito Netto (euro)	20.811	28.020	26.560
TOTALE ZONE SVANTAGGIATE	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Aziende	359	82	653
SAU (ha)	64,38	42,22	54,12
UBA	29,95	25,06	34,45
Unità di Lavoro	2,17	1,77	1,31
PLV (euro)	61.712	63.512	55.581
Reddito Netto (euro)	22.211	29.140	34.477
Importo IC (euro)	6.373	4.174	701
ZONE DI MONTAGNA	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Aziende	359	53	195
SAU (ha)	64,38	50,07	65,70
UBA	29,95	27,36	37,51
Unità di Lavoro	2,17	1,68	1,46
PLV (euro)	61.712	63.249	59.908
Reddito Netto (euro)	22.211	29.627	36.771
Importo IC (euro)	6.373	5.519	762
ZONE A RISCHIO DI SPOPOLAMENTO	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Aziende	-	29	317
SAU (ha)	-	27,86	51,02
UBA	-	20,85	33,23
Unità di Lavoro	-	1,94	1,27
PLV (euro)	-	63.991	53.093
Reddito Netto (euro)	-	28.249	33.620
Importo IC (euro)	-	1.715	678
ZONE CON SVANTAGGI SPECIFICI	Valle d'Aosta	Umbria	Sardegna
Aziende	-	-	141
SAU (ha)	-	-	45,09
UBA	-	-	32,97
Unità di Lavoro	-	-	1,23
PLV (euro)	-	-	55.191
Reddito Netto (euro)	-	-	33.231
Importo IC (euro)	-	-	669

Fonte: INEA, Archivio RICA per Valutazione 2002