

Meno frequenti sono invece le disposizioni contrattuali che prevedono incentivi collegati all'incremento dei passeggeri [contemplati solo nei contratti stipulati nelle Regioni Marche e Sardegna] o alla riduzione dei costi di esercizio.

Anche le modalità di erogazione dei contributi o del pagamento del corrispettivo, nei casi in cui siano stati stipulati i contratti di servizio, evidenziano una certa disomogeneità connessa, in larga misura, al ruolo che gli enti locali svolgono nell'ambito del sistema regionale delle competenze.

Nelle realtà nelle quali non è stato ancora attuato il processo di decentramento di funzioni agli enti locali, secondo il modello del decreto Burlando fatto proprio dalle diverse legislazioni di settore, generalmente l'amministrazione regionale ripartisce le risorse direttamente alle aziende gerenti il servizio, anche "tramite i comuni", i quali in realtà esercitano un mero compito di pagamento di fondi provenienti e definiti, nell'ammontare e nella destinazione, da altro ente.

Nelle Regioni, invece, che hanno proceduto a trasferire agli enti locali anche le funzioni attinenti al servizio di TPL, le modalità di riparto delle risorse, seppure in modo diversificato, tengono comunque conto del nuovo ruolo assunto da province e comuni.

In alcune realtà l'amministrazione regionale assegna le risorse alle province, le quali, a loro volta, le ripartiscono alle aziende, per i servizi di propria competenza, ed ai comuni per i servizi che competono a questi ultimi. In questi casi, al fine di ridurre il rischio di penalizzare alcuni comuni, sarebbe necessario fissare rigidi e oggettivi criteri di riparto.

Altra soluzione è quella delle Regioni [ad esempio la Toscana] che ripartiscono le risorse a tutti gli enti competenti, i quali provvedono alla organizzazione del servizio e, mediante la stipulazione degli appositi contratti, alla regolazione del rapporto con le aziende, alle quali erogano il corrispettivo. Quest'ultima scelta, riducendo la moltiplicazione dei passaggi ai quali le risorse vengono sottoposte prima di pervenire all'utilizzatore finale, appare più funzionale ad una razionale e trasparente gestione delle contribuzioni pubbliche.

Peculiare infine risulta la situazione del Friuli-Venezia Giulia, Regione che risulta ripartire le risorse esclusivamente alle Province, che le assegnano alle aziende.

I corrispettivi per l'effettuazione dei servizi aggiuntivi sono invece erogati al gestore dagli stessi enti in quote autonomamente determinate.

Va tuttavia rilevato che il termine "corrispettivo", utilizzato spesso nell'ambito dei contratti e degli accordi di servizio al posto del corrispondente termine "sovvenzione o contributo", pur garantendo la certezza delle risorse a disposizione delle aziende e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, corrisponde alle risorse stanziare nel bilancio degli enti concedenti e destinate a compensare la produzione di servizi minimi e aggiuntivi, determinati, come già evidenziato, sulla base di criteri storici.

Come più in particolare precisato nell'analisi dello stato di apertura alla concorrenza, una corretta determinazione del corrispettivo dovrebbe invece fondarsi sulla individuazione dei costi di produzione del servizio da prevedere, assieme ai possibili ricavi, al momento dell'adozione del bando di gara e quindi in sede di stipula del contratto di servizio.

Strettamente legate al rispetto degli obblighi contrattuali sono infine le modalità a cui debbono attenersi gli enti competenti [Regioni e enti locali sui servizi di propria competenza], nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo dei risultati, la cui effettività rappresenta un elemento indispensabile nel passaggio ad un regime concorrenziale che sembra favorire forme contrattuali che attribuiscono al gestore solo i rischi strettamente commerciali.

A fronte tuttavia degli obblighi di qualità, indicati nelle convenzioni stipulate nella maggior parte delle Regioni, non risultano previste [o se previste non ancora attuate] procedure di verifica del rispetto degli standard ne' sanzioni in caso di inadempienza.

Devono, invece, segnalarsi le procedure di controllo adottate in Toscana [con la formazione di un nucleo ispettivo regionale cui viene affidato il controllo dei servizi], in Piemonte [in cui gli standard sono oggetto di regolare monitoraggio secondo le procedure di qualità del sistema ISO 9001 e diffuse annualmente al pubblico in un opuscolo informativo] e nel Lazio [l'azienda ATAC ha messo a punto dal 1999 un piano quinquennale di Qualità Totale secondo i criteri e gli standard del modello EFQM European Foundation for Quality Management che prevede l'analisi di tutti i processi

aziendali e la progettazione di interventi di miglioramento finalizzati al conseguimento della certificazione di qualità].

#### *5.5. Lo stato di apertura alla concorrenza*

Il ricorso a procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi costituisce profilo di fondamentale importanza ai fini della piena realizzazione dei principi di efficienza ed efficacia connotati al nuovo modello gestionale disciplinato, sulla scorta della normativa comunitaria, dal d.lgs. 422/97 e dalle leggi regionali di attuazione.

Si tratta di un obiettivo tuttora solo tendenziale che assumerà vera e propria valenza obbligatoria alla chiusura della fase transitoria la cui durata, determinata dalle stesse leggi regionali, non può comunque superare, secondo quanto prescritto dal decreto Burlando, il termine del 31/12/2003.

Se si escludono limitate eccezioni [Lombardia, Piemonte e Liguria] la generalità delle Regioni ha preferito uniformarsi al predetto termine senza adottarne di più brevi.

E' opportuno al riguardo precisare che mentre l'attivazione delle gare, quale modalità di scelta dei gestori, può essere rinviata fino alla scadenza della fase transitoria, non è preclusa la immediata regolazione negoziata dei rapporti in corso tra ente committente e soggetto gerente attraverso lo strumento tipizzato del contratto di servizio.

Ciò ha consentito in concreto, come illustrato nel precedente paragrafo, di stipulare detti contratti anche a fronte di pregressi affidamenti diretti.

Con riguardo alle procedure di selezione ed ai criteri di aggiudicazione è stata riscontrata pressoché totale uniformità nelle scelte effettuate a livello regionale.

Infatti, la maggioranza delle Regioni ha optato per le procedure contemplate dall'art. 12 del d.lgs. 158/95 di recepimento della direttiva comunitaria n. 93/38 inerente agli appalti nei c.d. settori esclusi e per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di dare rilievo a componenti dell'offerta ulteriori rispetto al mero fattore prezzo [qualità, soluzioni tecnico-organizzative innovative].

La modulazione dei requisiti di qualificazione, salvo quelli minimi indefettibili, e degli elementi di valutazione dell'offerta più conveniente è peraltro correttamente demandata ai singoli bandi di gara ed ai correlati capitolati prestazionali.

Detta operazione, che rappresenta già a monte espressione della funzione di regolazione, appare di estrema delicatezza ai fini del rispetto sostanziale delle regole della concorrenza. Occorre, infatti, da un lato evitare di creare ingiustificati sbarramenti nell'accesso alle gare con il rischio di vanificarne gli esiti, dall'altro fissare i presupposti per la individuazione di un contraente affidabile a garanzia dell'andamento fisiologico della fase esecutiva della prestazione.

Affinché ciò avvenga sarà indispensabile assumere a riferimento gli obiettivi che l'amministrazione committente si propone di raggiungere e le caratteristiche conseguentemente impresse alla prestazione richiesta.

Al riguardo è possibile richiamare talune soluzioni prospettate a livello regionale. La Regione Veneto, ad esempio, ha inteso attribuire generale rilievo preferenziale al possesso, da parte dei concorrenti ammessi, della certificazione qualità aziendale [ISO 9000]. Di particolare interesse appare anche la scelta effettuata, nel contesto del piano triennale dei servizi, dalla Regione Liguria che ha imposto di tener conto nella valutazione dell'offerta di specifiche garanzie di qualità nonché del sistema di vendita dei titoli di viaggio e dell'utilizzo di moderne tecnologie nell'obliterazione e controllo dei flussi di viaggiatori [tessere magnetiche o sistemi a onde radio].

Nelle realtà che hanno già sperimentato il ricorso alle gare, vale ricordare l'esperienza del Friuli Venezia-Giulia che ha richiesto nei bandi l'indicazione di una dotazione minima di personale tecnico incaricato delle verifiche di qualità.

Sotto altro profilo, è bene evidenziare come le prescrizioni dei bandi e dei capitolati siano determinanti per la compiuta definizione dell'oggetto del contratto, il corretto riparto dei rischi contrattuali, la salvaguardia automatica dell'equilibrio del sinallagma in caso di sopravvenienze.

Ferma rimanendo la possibilità di optare per formule contrattuali più o meno complesse, tali da coinvolgere a diversi livelli il gestore nel rischio di produzione oltre che in quello minimo commerciale, un'accorta politica gestionale dovrebbe indurre a definire il corrispettivo-base in ragione dei costi dei fattori produttivi individuati analiticamente per ciascuna componente della prestazione complessiva richiesta al gestore e secondo le regole di un contratto "a misura".

Ciò è, tra l'altro funzionale, ad una migliore valutazione dell'offerta.

Tale problematica - assolutamente priva di rilievo nel sistema anteriore alla riforma basato sull'erogazione di contributi per il ripiano dei disavanzi di esercizio stimati secondo le regole dei costi standard - tuttora non appare adeguatamente affrontata nelle singole realtà regionali. Non risultano, infatti, in generale attivati meccanismi di rilevazione dei costi analitici atti ad orientare le amministrazioni precedenti nella fissazione dei corrispettivi.

#### *5.6. Programmi di investimento nel settore dei trasporti pubblici locali*

In coerenza con la necessità di migliorare la qualità del servizio offerto alla collettività, nel corso dell'esercizio 2000, a fronte della gestione residuale degli interventi già iniziati e in via di completamento, si rileva il concreto avvio del programma di investimenti nel settore del trasporto pubblico locale previsto dalla legge n. 194 del 1998 "Interventi nel settore dei trasporti" e finanziato anche negli esercizi successivi.

L'art. 2, comma 5 della citata legge ha autorizzato le Regioni a statuto ordinario a contrarre mutui quindicennali o altre operazioni finanziarie - cui lo Stato concorre con un contributo quindicennale di lire 20 miliardi per l'anno 1997, 146 miliardi per l'anno 1998 e 195 miliardi a decorrere dall'anno 1999 - per provvedere alla sostituzione di autobus destinati al trasporto pubblico locale in esercizio da più di 15 anni, nonché all'acquisto di altri mezzi pubblici tra i quali mezzi di trasporto pubblico a trazione elettrica da utilizzare all'interno di centri storici e delle isole pedonali e autobus ad alimentazione non convenzionale e a basso impatto ambientale.

A seguito di tali assegnazioni le Regioni hanno avviato investimenti per oltre 1.545 miliardi approvando il relativo programma che, tuttavia, appare in avanzato stato di attuazione solo in alcune Regioni [cfr. TAB 120\REG e 121\REG] come l'Emilia Romagna, la Toscana, la Lombardia e l'Umbria nelle quali più consistente appare il volume dei pagamenti.

TAB 125/REG

**LEGGE 194/1998**  
**anno 1999**

(in milioni di lire)

REGIONI	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
ABRUZZO	0	0	0
BASILICATA	69.734	0	0
CALABRIA	0	0	0
CAMPANIA	0	0	0
E. ROMAGNA	191.604	0	0
LAZIO	278.844	0	0
LIGURIA	100.000	99.267	0
LOMBARDIA	NP	0	0
MARCHE	84.000	33.981	8.175
MOLISE	0	0	0
PIEMONTE	0	NP	NP
PUGLIA	1.574	0	0
TOSCANA	163.000	113.000	0
UMBRIA	46.149	4.698	0
VENETO	166.000	0	0
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.100.905</b>	<b>250.946</b>	<b>8.175</b>

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

TAB 126/REG

**LEGGE 194/1998**  
**anno 2000**

(in milioni di lire)

REGIONI	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
ABRUZZO	18.465	18.465	0
BASILICATA	67.551	6.234	6.234
CALABRIA	13.455	0	0
CAMPANIA	62.083	0	0
E. ROMAGNA	189.434	98.340	49.211
LAZIO	278.844	52.423	0
LIGURIA	18.089	0	35.850
LOMBARDIA	314.591	295.972	149.228
MARCHE	50.019	46.178	4.793
MOLISE	36.360	36.360	1.629
PIEMONTE	NP	NP	NP
PUGLIA	0	0	0
TOSCANA	68.000	13.000	120.000
UMBRIA	41.451	36.131	35.425
VENETO	166.000	4.768	0
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.324.342</b>	<b>607.871</b>	<b>402.370</b>

FONTE: dati di rendiconto (anni vari)

Il completamento di tale programma di investimenti — anche in forza di finanziamenti previsti nelle finanziarie 2000 e 2001 - unito alla dismissione di un pari numero di vetture in servizio da più di 15 anni, consentirà in ogni caso l'entrata in servizio di circa 6.000 nuovi autobus e un considerevole miglioramento dell'indice di obsolescenza di mezzi costituenti il parco vetture a disposizione delle aziende operanti nelle Regioni.

#### *5.7. Il trasporto pubblico ferroviario*

Il settore delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa, anch'esso interessato dalla riforma del trasporto pubblico locale, riveste particolare importanza, soprattutto per il trasporto pendolare su ferro.

Con la legge n. 662/96 il legislatore ha espressamente previsto l'affidamento alle Ferrovie dello Stato della ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa e la loro gestione per un periodo massimo di tre anni<sup>82</sup>, mentre i servizi ferroviari in concessione sono stati direttamente inclusi nella delega prevista dall'art. 4 della legge n. 59/97.

Il D.lgs di attuazione n.422/97 e successive modifiche ha quindi delegato alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione ed amministrazione di tali gestioni a decorrere, per le prime, entro i termini di scadenza dei piani di ristrutturazione [entro comunque il 1 gennaio 2000] e, per le seconde, a partire dal 1 gennaio 1998 [e comunque entro il 1 gennaio 2000].

Le Regioni subentrano allo Stato quali concedenti sulla base di accordi di programma diretti a definire, in particolare, il trasferimento dei beni e delle infrastrutture alle Regioni, il finanziamento diretto al risanamento tecnico economico di cui all'art. 86 del DPR n. 616/77 per le ferrovie in concessione e l'entità delle risorse finanziarie da trasferire alle Regioni al fine di garantire, al netto dei contributi già riconosciuti da Regioni ed enti locali, l'attuale livello dei servizi erogati dalle aziende in regime di gestione commissariale governativa.

---

<sup>82</sup> La legge ha a tal fine previsto la predisposizione e attuazione di un piano di ristrutturazione delle aziende stesse che mira a configurarle come vettori operanti nell'ambito del trasporto pubblico locale con pareggio di bilancio sulla base di entrate provenienti da tariffe e da contribuzioni pubbliche [connesse ai soli servizi di TPL].

Ai sensi dell'art. 9 del citato D.lgs n. 422/97 con decorrenza 1 giugno 1999 sono inoltre delegati alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato di interesse regionale e locale.

Nel corso dell'esercizio 2000 sono stati siglati i relativi accordi di programma e, con D.P.R. del 16 dicembre 2000, si è provveduto ad individuare le risorse da trasferire alle Regioni per l'esercizio delle funzioni e i compiti conferiti ai sensi degli art.8 e 12 del D.lgs. n. 422/97 [ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato e ferrovie in gestione commissariale governativa] e degli art. 9 e 12 sempre del D.lgs n. 422/97 [ferrovie in concessione alle Ferrovie dello Stato].

Solo nel mese di marzo 2002 sono tuttavia stati assunti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze i relativi impegni ed autorizzati i pagamenti a favore delle Regioni rispettivamente per 167,6 milioni di euro e 295,2 milioni di euro.

Con riferimento in particolare ai servizi ferroviari di interesse regionale in concessione alle ex F.S., le singole Regioni e Trenitalia stanno progressivamente stipulando i contratti di servizio. Si tratta di contatti di carattere ancora sperimentale con validità limitata all'esercizio 2001 - cui seguiranno contratti biennali destinati a coprire il periodo transitorio prima dello svolgimento delle gare - nell'ambito dei quali molta attenzione è stata rivolta all'utenza ed in particolare al miglioramento degli standard di qualità ed alla relativa verifica nonché alla individuazione di sanzioni in caso di mancato rispetto dei parametri prestabiliti.

Va infine segnalato in tema di investimenti il progressivo interesse della amministrazioni regionali verso l'acquisto di materiale rotabile, che ha trovato attuazione nei numerosi accordi tra Regioni<sup>83</sup> e Trenitalia diretti al miglioramento del servizio ferroviario metropolitano e regionale attraverso il concorso al finanziamento per l'acquisto di convogli aventi le caratteristiche del tipo TAF [treno ad alta frequentazione].

---

<sup>83</sup> Liguria, Veneto, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Marche, Piemonte.

## 6. Agricoltura

### 6.1. Politica agricola comunitaria

L'anno 2000 per quanto concerne la Politica Agricola Comunitaria ha rappresentato un anno di transizione ed assestamento, interessato dalla realizzazione del processo di riforma delle politiche a carattere strutturale, avviato con Agenda 2000<sup>84</sup>, attraverso l'adozione di regolamenti applicativi delle soluzioni adottate con l'Accordo concluso dal Consiglio Europeo a Berlino nel marzo del 1999.

L'anno considerato è stato caratterizzato, infatti, dall'attività di gestione da parte degli Stati Membri della fase di recepimento dei regolamenti applicativi delle riforme sui fondi strutturali che rappresentano il quadro giuridico di riferimento per la programmazione 2000-2006, nonché da un'attività di verifica della loro effettiva attuazione<sup>85</sup>.

Le novità più importanti, introdotte in materia di interventi strutturali a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, hanno riguardato soprattutto le modalità attuative dei finanziamenti.

I nuovi regolamenti prevedono, infatti, per il finanziamento delle misure strutturali nelle aree escluse dall'obiettivo 1, il ricorso al FEOGA – Garanzia, in precedenza finalizzato oltre che al finanziamento delle tradizionali spese per le politiche di mercato alle misure di accompagnamento<sup>86</sup>.

La nuova programmazione ha assunto modalità differenti a seconda che si tratti di aree *obiettivo* o *fuori obiettivo*.

In particolare, nel nostro Paese, nelle Regioni del Mezzogiorno ricadenti nell'Ob.1 gli interventi di ammodernamento e diversificazione continuano ad essere sostenuti dalla Sezione *Orientamento* del FEOGA ed integrati nei Programmi Operativi Regionali [POR], mentre il finanziamento delle ex misure di accompagnamento e delle

---

<sup>84</sup> Agenda 2000 rappresenta il programma d'azione della Commissione per il periodo 2000-2006 e propone una serie di riforme nell'ambito delle politiche comunitarie in particolare della PAC e della politica di coesione economico-sociale. Gli obiettivi essenziali proposti con Agenda 2000 sono stati oggetto dell'accordo concluso a Berlino nei giorni 24-25 marzo 1999.

<sup>85</sup> Ci si riferisce, in particolare ad un gruppo di regolamenti fra cui: il Reg.CE 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali [v.retro Parag.4]; il Reg.CE n.1257/99 recante disposizioni in materia di sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA; il Reg.CE 1750/99 recante disposizioni di applicazione del Reg.CE 1257/99 ed il Reg.CE 2603/99 recante norme per la fase transitoria.

<sup>86</sup> Le misure di accompagnamento sono le misure agro-ambientali[Reg. CE 2078/92], quelle per il prepensionamento [Reg. CE n. 2079/92], per l'imboschimento delle superfici agricole [Reg. CE 2080/92]

indennità compensative è riferito ai Piani di sviluppo rurale [PSR], alimentati da fondi FEOGA - *Garanzia*.

Per quanto concerne, invece, le Regioni italiane del Nord e quelle del Centro, non più ricadenti nell'ambito dell'Obiettivo 1,<sup>87</sup> queste ultime hanno adottato i rispettivi PSR concernenti tutti gli interventi nel settore agricolo e nelle aree rurali, finanziati con fondi FEOGA *Garanzia*<sup>88</sup>.

I primi sette mesi dell'anno 2000 sono stati interessati da una fase di negoziazione tra le amministrazioni regionali e la Commissione Europea per l'approvazione dei numerosi programmi. All'interno dei PSR e dei POR la scelta degli interventi cofinanziabili FEOGA si è basata sui fabbisogni individuati a livello regionale e sulle strategie di sviluppo attuate dalle diverse amministrazioni. Le 22 misure previste nel Reg. CE n.1257/99 sono state suddivise in tipologie omogenee, individuando in tal modo le seguenti categorie: 1.ammodernamento delle strutture di produzione agricola e di trasformazione; 2.diversificazione dell'attività economica a livello aziendale e di area; 3.infrastrutture, gestione risorse idriche e servizi; 4.salvaguardia e valorizzazione

del patrimonio naturale ed incentivazione all'utilizzo di metodi produttivi eco-compatibili; 5.aiuto diretto al reddito ed interventi a favore della formazione; 6.altri interventi.

Ai regolamenti già citati devono aggiungersene, per completezza del quadro espositivo, altri, adottati anch'essi nel corso dell'anno 2000 ed in particolare: il Reg.CE 1159/2000 relativo alle azioni informative e pubblicitarie in materia di fondi strutturali; il Reg.CE 1685/2000 recante disposizioni in applicazione del Reg. CE n.1260/99 in materia di ammissibilità delle spese concernenti operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali.<sup>89</sup> il Reg. CE n.2075/00, modificativo del Reg. CE n. 1750/99 che prevede la

---

<sup>87</sup> Le Regioni italiane non rientranti nell'obiettivo 1 sono: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo.

Le Regioni ricadenti ancora nell'area Obiettivo 1 o *in phasing out* sono: Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna e Sicilia

<sup>88</sup> La maggior parte delle Regioni fuori ob.1 ha articolato i PSR su tre assi prioritari di intervento: ammodernamento del sistema agricolo e agro-alimentare; valorizzazione delle risorse endogene nei territori rurali; salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali incentivando il loro utilizzo in modo sostenibile

<sup>89</sup> Le norme previste si applicano sia ai programmi dell'obiettivo 1 cofinanziati dal FEOGA Orientamento che ai PSR cofinanziati dal FEOGA *Garanzia* e nascono dall'esigenza di adottare iniziative volte ad una equa ripartizione dei fondi strutturali in tutta la Comunità, lasciando, comunque, agli stati

possibilità di finanziare investimenti [non superiori ai 25.000 euro] a favore delle aziende agricole site in zone rurali con problemi strutturali di dimensione economica, al fine di migliorare la redditività, la professionalità nonché la compatibilità ambientale delle stesse; i Regolamenti.CE n.1929/00, n.649/01 e n.672/01 modificativi del Reg.CE n.1750/99 che dispongono deroghe in merito ai requisiti di ammissibilità delle misure agro-ambientali; il Reg. CE n.1763/01 che prevede deroghe rispetto ai requisiti di ammissibilità per gli aiuti all'avvio di attività da parte di giovani agricoltori.

Occorre, infine, ricordare: la Comunicazione della Commissione Europea del 14.04.2000 LEADER +<sup>90</sup> [2000/C 139/05]<sup>91</sup> nonché la Comunicazione sugli Orientamenti Comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo [2000/C 28/02]<sup>92</sup>.

Per quanto riguarda la politica dei mercati l'attività legislativa comunitaria si è concentrata sull'applicazione da parte degli Stati Membri dei Regolamenti attuativi della riforma delle organizzazioni comuni di mercato [OCM] in particolare nei settori: seminativi<sup>93</sup>; carni bovine;<sup>94</sup> vino<sup>95</sup>.

---

membri la possibilità di adottare al loro interno norme più rigide di quelle previste al livello comunitario. In particolare viene fatto riferimento per l'ammissibilità ad una serie di parametri riguardanti: i pagamenti effettuati dai beneficiari finali, la prova delle spese effettuate, la contabilizzazione delle entrate, gli oneri finanziari e di altro genere l'acquisto dei terreni, dei beni immobili, i fondi per mutui fondi di garanzia, la locazione finanziaria [leasing] ecc...

<sup>90</sup> L'iniziativa LEADER già sperimentata nel passato ha consentito la diffusione ed il consolidamento dell'approccio integrato e sostenibile allo sviluppo rurale. Il LEADER + è rivolto a tutti i territori rurali anche al di fuori delle aree obiettivo 1 e 2 e si sviluppa intorno tre assi principali: asse 1 strategia di sviluppo rurale a carattere pilota e integrato; asse2 sostegno alla cooperazione fra territori rurali ;asse3 creazione di una rete LEADER .

<sup>91</sup> La Comunicazione 2000/C 139/05 concerne alcune importanti novità fra le quali vale la pena segnalare: i meccanismi di finanziamento che prevedono il ricorso esclusivo al FEOGA Orientamento; il ricorso al LEADER esteso a tutte le aree rurali dell'UE; la cooperazione fra territori appartenenti ad uno stesso Stato membro o a Stati diversi;

<sup>92</sup> La Comunicazione 2000/C 28/02 è stata adottata dalla Commissione al fine di mettere a disposizione degli Stati Membri, anche in vista del rispetto delle regole sulla concorrenza, uno strumento unico di riferimento concernente la disciplina di tutte le forme di intervento finanziario pubblico [nazionali, regionali e sub-regionali] relative al settore agricolo ed allo sviluppo rurale. Con tale Comunicazione vengono riaffermati da parte della Commissione alcuni orientamenti ben precisi :

incompatibilità degli aiuti al funzionamento intesi a migliorare la situazione finanziaria dei produttori senza contribuire allo sviluppo del settore;

necessità di coerenza fra disciplina degli aiuti di Stato e norme regolamentanti le OCM;

l'impossibilità di introdurre forme di auto con effetto retroattivo per finanziare attività già intraprese.

<sup>93</sup> Le principali novità in materia di seminativi sono state rappresentate dalla fissazione del tasso di set-aside al 10%, riforma e messa al bando delle farine animali per la recrudescenza BSE

<sup>94</sup> Le misure hanno riguardato anche e soprattutto la crisi della BSE con una serie di proposte che hanno in parte modificato l'OCM di settore

<sup>95</sup> Il nuovo Regolamento trova fondamento in una proposta in discussione dal 1994 e sostituisce i ventitre regolamenti finora in vigore cercando in tal modo di semplificare e razionalizzare la disciplina di settore

Infine, bisogna ricordare che nel corso dell'anno 2000 è stata affrontata, a livello comunitario, la questione relativa all'applicabilità del Reg. CE n.1259/99 cosiddetto "*Regolamento orizzontale*" che rappresenta una delle novità principali di Agenda 2000. La maggior parte degli Stati Membri si è dimostrata favorevole all'applicazione del criterio di eco-condizionalità degli aiuti diretti della PAC<sup>96</sup> e non ha opposto veti ad una modulazione degli stessi aiuti sulla base di una serie di parametri, fissati a livello comunitario, e riguardanti le condizioni delle singole aziende beneficiarie<sup>97</sup>. Il regolamento introduce anche l'obbligo di destinare gli importi resisi, eventualmente, disponibili a seguito dell'applicazione dei suddetti criteri, a favore delle misure di accompagnamento e delle indennità compensative.

Infine, è opportuno un accenno al processo di ampliamento dell'Unione Europea verso Est e verso il Mediterraneo per gli importanti riflessi attesi sulla PAC. Questo soprattutto se si tiene conto del fatto che l'allargamento previsto risulta essere piuttosto sbilanciato verso Est, essendo, per il momento, limitata alle isole di Cipro e Malta l'adesione di paesi del bacino del Mediterraneo. Tutto ciò comporterà, presumibilmente nel 2003, l'esigenza di una verifica e di un adeguamento delle riforme introdotte con Agenda 2000.

## 6.2 Il quadro finanziario comunitario

Il quadro finanziario relativo al periodo 2000-2006 che emerge dal Consiglio Europeo di Berlino si attaglia in modo coerente alle linee evolutive della PAC in quella sede individuate. Infatti, in prospettiva degli effetti dell'allargamento dell'UE vengono destinati al settore agricolo 297.740 milioni di euro [indicati di seguito con la sigla meuro] [prezzi 1999] con un livello medio annuale di 42.534 meuro, in crescita a partire proprio dall'anno 2000.

Il che trova conferma nell'osservazione dei bilanci comunitari relativi agli esercizi 2000 e 2001, ove la spesa agricola comunitaria che rappresenta da sola il 42% del bilancio UE ha subito un aumento considerevole nell'ordine del + 7,6% [3.127 meuro].

<sup>96</sup> eco-condizionalità degli aiuti diretti cioè possibilità di applicare incentivi o di vincoli di carattere agro-ambientale alle produzioni

<sup>97</sup> Fra i parametri individuati a livello comunitario devono ricordarsi in particolare: la condizione economica, la forza lavoro prestata in azienda e l'ammontare complessivo degli aiuti ricevuti

L'aumento percentuale, così significativo, risulta essere legato anche alle spese riguardanti lo sviluppo rurale ed all'aumento del fabbisogno del settore zootecnico dovuto all'incidenza della crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina [BSE] e dell'fta epizootica.

Nel bilancio 2000 gli stanziamenti a favore della PAC sono stati determinati in 40.717 meuro, impegnati per la quasi totalità .

Per quanto riguarda il FEOGA Garanzia la spesa relativa all'anno considerato si è attestata intorno ai 40,9 miliardi di euro, di cui 4,3 mld di euro destinati specificamente allo sviluppo rurale; mentre per la Sezione Orientamento gli stanziamenti ammontano a circa 380,8 milioni di Euro.<sup>98</sup>

La spesa agricola ha subito una tendenziale contrazione delle azioni di *sviluppo e strutturali* che presentano l'incremento percentuale più contenuto [+2,8%], testimoniando, in tal senso, una stabilizzazione del volume degli aiuti<sup>99</sup>.

Ciò è in linea sostanzialmente con la radicale trasformazione che ha subito la Politica Agricola Comune passata a privilegiare la qualità delle produzioni sulla quantità. In tal senso si colloca anche la scelta di assicurare agli agricoltori delle zone svantaggiate aiuti che non abbiano il carattere del mero assistenzialismo ma che rispondano ad una precisa e consapevole esigenza di contrastare fenomeni di spopolamento di quelle aree, nonché di evitare la scomparsa di produzioni tipiche locali.

Nell'analizzare il 2000 occorre tener presente che esso ha rappresentato un anno di transizione fra la vecchia programmazione 1994/99 e la nuova programmazione 2000/06 . Inoltre, per quanto riguarda, specificamente, la sezione Garanzia del FEOGA, occorre tener presente che proprio in tale periodo sono entrate in vigore la maggior parte delle nuove regole di funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, con i conseguenti riflessi finanziari.

In merito all'attuazione data a livello nazionale e regionale della politica strutturale in agricoltura si riassumono, nelle tabelle che seguono, i risultati relativi all'ob.1, con specifico riguardo ai fondi FEOGA destinati alle Regioni in esso

---

<sup>98</sup> cfr. Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato anno 2000.

<sup>99</sup> Il QCS delle Regioni ob.1, per il periodo 2000-2006, contiene fra i suoi obiettivi : 1) il miglioramento della competitività dei sistemi agricoli ed agro-industriali in un contesto di filiera; 2) il sostegno alla sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle risorse agricole, ambientali e storico-culturali.

ricomprese, nonché con riferimento all'Ob.5a. In particolare per quest'ultimo occorre evidenziare che non ci sono state sensibili variazioni, come mostra la tabella relativa, dal lato degli impegni nel confronto fra il I ed il II semestre 2000, mentre per quanto concerne i pagamenti deve sottolinearsi in particolare il grosso balzo percentuale registrato con riferimento all'Emilia Romagna [ passata dal 37,0% al 101,7%].

TAB 127REG

**OBIETTIVO 1 - FEOGA - PROGRAMMAZIONE 1994/1999 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30/09/2001**  
**INTERVENTI PER REGIONE**

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	INTERVENTI REGIONALI	COSTO TOTALE 1994/1999 (migliaia di euro)	IMPEGNI (migliaia di euro)	PAGAMENTI (migliaia di euro)	INCIDENZA % (impegni/costo)	INCIDENZA % (pagamenti/costo)	INCIDENZA % (pagamenti/impegni)
Abruzzo	pom	189.850,000	190.923,862	175.955,393	100,566	92,681	92,160
Basilicata	pop	426.998,620	557.692,374	431.435,636	130,608	101,039	77,361
Campania	pop	600.913,000	608.956,719	419.133,495	101,339	69,749	68,828
	sg zootecnia	66.470,000	66.449,201	5.086,016	99,969	7,652	7,654
Calabria	pom	508.172,700	579.048,377	476.382,426	113,947	93,744	82,270
Molise	pop	221.488,683	228.283,621	197.426,986	103,068	89,136	86,483
Puglia	pop	673.499,000	668.291,642	529.622,666	99,227	78,637	79,250
Sardegna	pop	644.014,000	688.036,904	554.666,514	106,836	86,126	80,616
Sicilia	pop	739.073,002	754.799,079	561.094,086	102,128	75,919	74,337
<b>TOTALE</b>		<b>4.070.479,005</b>	<b>4.342.481,779</b>	<b>3.350.803,218</b>	<b>106,682</b>	<b>82,320</b>	<b>77,163</b>

FONTE: RGS/IGRUE