



Ministero delle
Politiche Agricole
e Forestali



Regione Basilicata

INEA

Istituto Nazionale di Economia Agraria

**ANALISI E
MONITORAGGIO
DELLA SPESA AGRICOLA
LA BASILICATA**

a cura di

Lucia Briamonte e M. Assunta D'Oronzio

Spesa agricola regionale

**ANALISI E MONITORAGGIO
DELLA SPESA AGRICOLA
LA BASILICATA**

a cura di

Lucia Briamonte e Maria Assunta D'Oronzio

Progetto nazionale INEA
“Divulgazione e diffusione dei risultati del monitoraggio della spesa agricola”

Progetto regionale INEA - Regione Basilicata
“Centro di monitoraggio delle leggi e della spesa pubblica in agricoltura”

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

Il presente lavoro è stato finanziato dal Ministero delle politiche agricole e forestali nell'ambito del Progetto "Divulgazione e diffusione dei risultati del monitoraggio della spesa agricola" (D.M. n. 52287 del 21.11.2001) e dalla Regione Basilicata attraverso il Progetto "Centro di monitoraggio delle leggi e della spesa pubblica in agricoltura" (Determina dirigenziale n. 381 del 30.04.1999).

Publicazioni dell'INEA sul tema della spesa agricola: "La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura – Gli anni del decentramento amministrativo" giugno 2002; "La spesa agricola delle Regioni – Quadro evolutivo e analisi quantitativa" agosto 2000.

Gruppo di lavoro e coordinamento nazionale

Lucia Briamonte (INEA), *Roberto Finuola* (Ministero dell'economia e delle finanze), *Franco Gaudio* (INEA), *Giuseppe Manzo* (Ministero delle politiche agricole e forestali), coordinamento tecnico e Rete di monitoraggio *M. Cristina Nencioni* (INEA), *Stefano Vaccari* (Ministero delle politiche agricole e forestali).

L'ideazione e la progettazione della collana "Spesa agricola regionale" sono di *Lucia Briamonte* e *M. Cristina Nencioni*.

Il coordinamento e la supervisione dei testi sono di *Lucia Briamonte* e *M. Assunta D'Oronzio*.

La consulenza editoriale è di *Maira Rotondo*.

I contributi al testo sono di:

Introduzione: *M. Cristina Nencioni*.

Capitolo 1 - Il quadro legislativo e istituzionale in agricoltura e negli altri settori collegati nel periodo 1995-2000:

Lucia Briamonte (1.1), *M. Assunta D'Oronzio* (1.2-1.3), *Corrado Lamoglie* (1.2), *Gerardo Salvatore* (1.2).

Capitolo 2 – Il monitoraggio e l'analisi della spesa: strumenti di valutazione delle politiche:

Lucia Briamonte (2.1), *Serena Tarangoli* (2.2.1), *Michele Di Paolo* (2.2.2), *M. Assunta D'Oronzio* (2.3-2.4-2.5).

Capitolo 3 - Il consolidamento della spesa pubblica:

M. Assunta D'Oronzio (3.1-3.2), *Lucia Briamonte* (3.2), *Serena Tarangoli* (3.2).

Capitolo 4 - Lo scenario della spesa nel periodo 2000-2006:

Lucia Briamonte (4.1-4.2.1), *Alessandra Campa* (4.2.2).

Appendice

A.1 Appendice metodologica: *Lucia Briamonte*

A.2 Appendice statistica: *Marco Amato*

Riferimenti legislativi: *Lucia Briamonte*

La segreteria tecnica è stata curata da *Salvatore Caricati*, la gestione e l'elaborazione della banca dati INEA sulla spesa agricola regionale è di *Marco Amato*.

Si ringrazia per gli utili suggerimenti la Dr.ssa Carmela De Vivo responsabile INEA Sede regionale per la Basilicata.

A Michelangelo Lovelli

PRESENTAZIONE

La presente pubblicazione è frutto della proficua collaborazione tra l'INEA e la Regione Basilicata che ha portato, nel 1999, alla costituzione del *Centro permanente di monitoraggio delle leggi e della spesa*, il cui scopo era, da un lato, monitorare la spesa agricola regionale e, dall'altro, definire un quadro organico della materia normativa settoriale.

I rapporti di collaborazione instaurati con la Regione Basilicata negli ultimi anni vanno al di là di questa pubblicazione ed hanno coinvolto numerosi ambiti di studio: dall'analisi dei dati contabili RICA allo studio delle filiere produttive, dal monitoraggio dei fondi strutturali al supporto tecnico per la predisposizione dei programmi comunitari e degli aiuti di stato, fino al supporto al Dipartimento ambiente e territorio su tematiche di gestione del patrimonio forestale.

Lo studio si inserisce fra le attività svolte dall'INEA sul tema della spesa agricola sia nell'ambito della ricerca scientifica sia in quello dell'assistenza tecnica che hanno permesso il consolidamento di una metodologia di analisi in termini di entità delle risorse finanziarie, di modalità di erogazione, di soggetti erogatori e beneficiari ed il trasferimento delle conoscenze acquisite secondo specifiche esigenze regionali. In particolare, la riforma che nell'ultimo decennio ha investito tutta la pubblica amministrazione nel nostro paese ha dato un nuovo impulso alla ricerca. E' andato, infatti, concretizzandosi il bisogno, da parte delle amministrazioni regionali, di disporre di un quadro di riferimento sull'intervento in agricoltura finalizzato a comprendere i cambiamenti che hanno interessato il settore e a migliorare il controllo e il coordinamento degli interventi di politica agraria. In alcune Regioni sono stati avviati così dei progetti che rispondono a specifiche esigenze territoriali: l'istituzione dell'anagrafe aziendale, il riordino legislativo finalizzato al migliore funzionamento delle politiche, l'istituzione di sistemi di controllo di efficacia ed efficienza.

In questo quadro si colloca la collana "Spesa agricola regionale", nata dalla volontà di valorizzare e rilanciare l'esperienza condotta dalle sedi regionali dell'INEA che, in sinergia con la struttura centrale dell'Istituto, hanno approfondito il tema della spesa pubblica per l'agricoltura e della sua distribuzione sul territorio, attraverso una metodologia basata sul monitoraggio della stessa in funzione degli obiettivi di politica agraria regionale, nazionale e comunitaria.

Il quadro informativo e di analisi contenuto in questa pubblicazione consente di individuare i principali fenomeni evolutivi che, nel periodo 1995-2000, hanno caratterizzato lo sviluppo del settore agricolo lucano. Lo studio rappresenta una fonte preziosa di dati ed informazioni attraverso i quali si è cercato di individuare i cambiamenti intervenuti nel sistema agricolo ed agro-alimentare regionale calandoli in un più vasto contesto di riforme a livello sovregionale (nazionale e comunitario).

L'Istituto Nazionale di Economia Agraria auspica che lo sviluppo di strumenti, come la presente collana, possa fornire ulteriori spunti di riflessione e di analisi, nonché divenire un utile supporto tecnico-scientifico all'elaborazione e all'applicazione delle politiche agrarie nelle diverse realtà regionali.

Prof. Simone Vieri
Presidente INEA

PREFAZIONE

Il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale della Regione Basilicata ha da tempo intrapreso iniziative per il potenziamento delle attività di indagine e di ricerca sulle politiche agricole regionali al fine di migliorare la qualità delle leggi e l'impatto delle politiche pubbliche sul territorio. Questo testimonia la consapevolezza, da parte della Regione, della necessità di adeguare rapidamente le procedure e gli strumenti di supporto conoscitivo, tecnico e scientifico al fine di interpretare le realtà territoriali, sociali ed economiche.

In tale ambito si colloca la ricerca che l'INEA conduce sul tema del sostegno pubblico attraverso la costituzione di un "Centro di monitoraggio permanente delle leggi e della spesa". Il lavoro dell'INEA ha permesso, da un lato, di valorizzare le competenze acquisite sul tema della quantificazione e qualificazione del sostegno pubblico, dall'altro, di rivedere l'impianto legislativo e procedimentale agricolo. Grazie a tale ricerca il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale ha ora a disposizione una banca dati completa delle leggi regionali, nazionali e dei regolamenti comunitari capaci di attivare i relativi flussi di spesa. La banca dati, aggiornata annualmente, è strutturata in modo da potersi relazionare ad altri archivi derivanti da fonti diverse e contenenti le varie componenti della spesa (trasferimenti di politica agraria e contributi previdenziali e fiscali).

La ricerca fornisce una serie di informazioni sull'attuazione delle politiche agricole regionali che, grazie soprattutto all'utilizzo del fondo FEOGA, hanno contribuito in maniera crescente nel periodo 1995-2000 alla formazione del valore aggiunto agricolo della Regione. L'impatto di tali politiche è stato positivo sia sulla SAU sia sulle aziende agricole che operano sul territorio regionale.

Prendendo a riferimento il 2000, si rileva che il sostegno complessivo al settore per la Regione Basilicata ammonta a 473 milioni di euro così ripartiti: 151 milioni di euro provenienti dal bilancio regionale, 203 milioni di euro dai trasferimenti di politica agraria (AGEA, MIPAF, ecc.) e 119 milioni di euro dalle agevolazioni (IVA, agevolazioni carburanti, IRAP, agevolazioni previdenziali e contributive).

Per l'importanza delle informazioni fornite dalla banca dati INEA, sarà di grande interesse per la Regione continuare ad investire su tali strumenti conoscitivi ai fini della programmazione regionale.

Si ringrazia l'INEA ed in particolare la sede regionale per la Basilicata che, con la sua attività di ricerca e di assistenza tecnica prestata al Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale, ha contribuito a porre le basi per l'implementazione di nuovi strumenti operativi in grado di misurare i risultati delle politiche regionali in termini di efficacia ed efficienza dei servizi resi ai cittadini, attraverso forme e procedure di misurazione, monitoraggio, verifica e valutazioni della performance dell'attività di governo regionale.

Dr. Donato Salvatore

Assessore agricoltura e sviluppo rurale

INDICE

INTRODUZIONE	13
CAPITOLO 1 - IL QUADRO LEGISLATIVO E ISTITUZIONALE IN AGRICOLTURA E NEGLI ALTRI SETTORI COLLEGATI NEL PERIODO 1995-2000	17
1.1 Il quadro di riferimento per l'analisi della spesa agricola della Regione Basilicata	17
1.2 La legislazione in agricoltura e nei settori produttivi collegati	20
1.3 La politica agraria regionale	28
CAPITOLO 2 - IL MONITORAGGIO E L'ANALISI DELLA SPESA: STRUMENTI DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE	37
2.1 Il bilancio regionale come strumento per l'analisi della spesa	37
2.2 Il monitoraggio della spesa agricola comunitaria	42
2.2.1 <i>Il programma operativo plurifondo</i>	42
2.2.2 <i>Il programma Leader II</i>	49
2.3 L'evoluzione della spesa agricola e le sue caratteristiche nel periodo 1995-2000 attraverso il bilancio regionale	51
2.4 L'analisi dell'efficienza della spesa nel periodo 1995-2000	63
2.5 Il volume complessivo e le caratteristiche della previsione di spesa per il periodo 2001-2005	70
CAPITOLO 3 - IL CONSOLIDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA	73
3.1 La mappa dei flussi finanziari in agricoltura	73
3.2 La quantificazione complessiva della spesa per il settore agricolo	77
CAPITOLO 4 - LO SCENARIO DELLA SPESA NEL PERIODO 2000-2006	93
4.1 Gli orientamenti di politica agricola, agroalimentare, agroindustriale e forestale e le risorse finanziarie	93

4.2	La riforma della finanza regionale	105
4.2.1	<i>La riforma del bilancio e l'adozione del modello "Pianificazione, Programmazione e controllo" a livello regionale</i>	105
4.2.2	<i>Il nuovo ordinamento contabile della Regione Basilicata</i>	109
A.1	APPENDICE METODOLOGICA	115
A.2	APPENDICE STATISTICA	129
	RIFERIMENTI LEGISLATIVI	137
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	149

INTRODUZIONE

Nel corso degli anni, l'INEA ha acquisito una vasta conoscenza sul tema della spesa pubblica grazie a molteplici esperienze condotte sia nell'ambito della ricerca scientifica sia in quello del supporto tecnico all'amministrazione centrale e regionale, in attuazione di incarichi volti a quantificare il flusso del sostegno complessivo al settore agricolo e ad analizzarlo secondo una chiave di lettura territoriale.

Già dagli anni novanta l'Istituto ha portato avanti, a livello nazionale, un filone di attività sulla spesa pubblica in agricoltura che ha alimentato una più ampia ed articolata attività di ricerca, finalizzata alla definizione degli scenari di politica agraria regionale (Corsi e Pagella, 1992), alla quantificazione delle risorse impiegate per l'attuazione dell'intervento pubblico (Sotte, 1993 e Finuola, 1995) e all'approfondimento dei meccanismi di impatto a livello territoriale attraverso il confronto tra l'offerta delle politiche che proviene dall'*alto* e la domanda locale filtrata dai così detti *agenti intermedi* (Pagella, 1996).

Dal 1995, la ricerca sulla quantificazione e qualificazione della spesa pubblica per l'agricoltura ha trovato un nuovo impulso per il crescente interesse dell'amministrazione centrale verso una più vasta ed approfondita conoscenza delle entità, dei meccanismi e dei flussi del sistema d'intervento in questo settore (Sotte, 1997).

In seguito le esigenze dell'amministrazione centrale e regionale hanno trovato una naturale evoluzione nell'interesse verso le dinamiche della spesa agricola sotto l'impatto del federalismo fiscale e della complessa trasformazione che il settore andava subendo in termini di equilibri interistituzionali e di riattribuzione delle funzioni. E', infatti, dal 1997 che è andato concretizzandosi il bisogno, da parte delle amministrazioni, di disporre di un quadro di riferimento dell'intervento in agricoltura capace di superare la barriera della competenza regionale che costituisce la base di partenza per far maturare, intorno a quella competenza, un modo nuovo di pensare e di operare.

Inizia, quindi, un progressivo, sostanziale cambiamento di prospettiva con la quale leggere il complesso dei flussi finanziari destinati al settore e con cui valutare la capacità di incidere sul tessuto economico regionale. In questo periodo, attraverso i Programmi interregionali, il Ministero delle politiche agrarie e forestali e le Regioni affidano all'INEA una serie di progetti (assistenza tecnica, studi e ricerche) che hanno lo scopo di monitorare la spesa per l'agricoltura in funzione della provenienza delle fonti finanziarie e della destinazione territoriale fornendo,

alle Regioni un supporto finalizzato ad acquisire una maggiore conoscenza nella gestione degli interventi e nell'attuazione delle politiche.

L'INEA ha risposto alle diverse esigenze cercando di superare le criticità presenti nella ricerca. Se, in passato, era stato elaborato un modello d'indagine unitario che corrispondeva ad un intervento di politica agraria sviluppatosi in un'ottica centralistica, a partire dal 1996 con la finanziaria di quell'anno, la soppressione della legge di programmazione pluriennale e il trasferimento delle funzioni in materia agricola alle Regioni, tale modello si evolve verso una nuova struttura organizzativa e nuove metodologie. Il processo di trasferimento dei poteri culmina, come noto, con la legge di revisione costituzionale (legge n. 3/01) mediante la quale le Regioni non sono più delegate ma primi attori delle decisioni di politica agraria attuate sul territorio, punto di coordinamento tra le istanze che provengono dal *basso* e i vincoli delle politiche e gli indirizzi sovra regionali e, a loro volta, soggetti deleganti (Nencioni-Vaccari, 2001). Per poter cogliere queste trasformazioni e i loro effetti l'Istituto costituisce un gruppo di coordinamento delle attività che, operando a livello centrale, provvede a rielaborare e far proprie le istanze provenienti dalle Regioni. Parallelamente inizia ad operare una nuova struttura, la Rete di monitoraggio, costituita in prevalenza dagli Osservatori regionali dell'INEA presso i quali si promuove la crescita di competenze in materia di politiche d'intervento, di finanza regionale e di tecniche di monitoraggio. La crescita delle competenze a livello regionale riesce così ad affiancare in molti casi le maggiori esigenze delle amministrazioni locali.

Nelle Regioni, infatti, la redistribuzione dei poteri in agricoltura ha determinato percorsi evolutivi diversi e, nel quadro degli ordinamenti generali, ha portato all'individuazione di soluzioni diversificate sul piano delle procedure, della riorganizzazione delle strutture, della forma e della consistenza delle deleghe e dei nuovi equilibri istituzionali. Questi percorsi sono stati generati, in parte, da istanze provenienti dal *basso* molto differenti tra loro così come le rispettive realtà economiche e vocazionali regionali, in parte, da una rielaborazione, al proprio interno, delle esperienze di governo locale trascorse senza un'azione di concertazione con le altre amministrazioni.

Alcune amministrazioni hanno saputo valorizzare un'esperienza di delega già maturata in passato e una maggiore sensibilità verso il cambiamento anticipando lo sviluppo di funzioni in ambito regionale che favorissero il decentramento agli Enti locali (la riforma della pubblica amministrazione avviata con le leggi Bassanini, n. 59/97, n. 112/97, n. 191/98, n. 50/99, n. 340/00, è chiamata anche "terzo" decentramento). Altre, infine, hanno provveduto, in tempi più recenti, ad

organizzare le proprie strutture e a modificare le procedure per consentire una migliore gestione del processo e una più accurata valutazione dell'impatto delle nuove scelte.

Venendo meno la programmazione nazionale dalla quale, in cascata, seppure con un diverso grado di efficienza e di efficacia, discendeva l'attuazione di politiche unitarie per l'agricoltura e per il mondo rurale, è venuta a mancare l'occasione per un confronto diretto e costante tra le diverse amministrazioni regionali. Il momento più rilevante del confronto interistituzionale, quello che si attua periodicamente con la Conferenza Stato-Regioni, in quanto "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali, si è dimostrato, in realtà, momento più politico che tecnico e luogo di scelte piuttosto che occasione di coordinamento dell'azione politica.

Per venire incontro alle esigenze delle amministrazioni, dal 1999, l'INEA ha realizzato supporti e promosso iniziative come ampiamente documentato nelle pubblicazioni citate. In alcune Regioni, sono stati realizzati dei casi studio e organizzati occasioni di dibattito volte ad approfondire nelle realtà locali i meccanismi di erogazione della spesa pubblica che risultano di particolare interesse per i processi decisionali in quanto forniscono le basi per la programmazione e l'orientamento del settore primario. Iniziative di divulgazione e di discussione dei risultati presso gli operatori locali sono state realizzate mediante seminari, tavole rotonde, riunioni con il contributo delle stesse amministrazioni regionali e di altre istituzioni locali in Abruzzo (2002), Campania (2003), Lazio (2002), Toscana (2001 e 2002), Veneto (2002 e 2003). In alcuni casi, la discussione dei risultati delle ricerche e l'approfondimento della distribuzione territoriale della spesa ha determinato nell'interlocutore regionale l'esigenza di sviluppare progetti specifici che affrontassero problematiche emergenti connesse con l'attività di monitoraggio della spesa agricola regionale.

Anche in Basilicata si è avvertita l'esigenza di impostare un'azione più organica e di maggior impatto sul territorio attraverso una diversa organizzazione delle informazioni interne all'amministrazione. Nasceva, infatti, nel 1999, per volere dell'allora Direttore generale del Dipartimento agricoltura della Regione Basilicata, il Dr. Michelangelo Lovelli, una struttura per il monitoraggio della spesa e la definizione di un quadro organico della materia normativa settoriale al fine di dotare il Dipartimento di quegli strumenti necessari per affrontare il vasto programma di riforma messo in atto dalle cinque leggi Bassanini e per un corretto sfruttamento delle risorse che sarebbero state messe in gioco dalla programmazione comunitaria per il periodo 2000-2006. La sede regionale dell'INEA ha fornito in

quell'occasione una struttura capace di rispondere in termini di competenza e di presenza continua alle esigenze della riorganizzazione dal punto di vista amministrativo, procedurale e concettuale.

La struttura realizzata, denominata “Centro di monitoraggio permanente delle leggi e della spesa agricola regionale” ha originato due filoni di attività, uno denominato “Monitoraggio della spesa agricola”, l'altro, “Riordino legislativo”. Con il primo filone di attività è stato costituito un Centro per la raccolta e l'analisi dei dati di spesa attraverso una procedura che ha consentito, il collegamento tra il bilancio agricolo riclassificato dell'INEA e il bilancio regionale mediante l'analisi comparativa dei sistemi di classificazione adottati e, più di recente, con il sistema informativo regionale. Con l'attività sul “Riordino legislativo” in materia agricola, si è provveduto a effettuare una ricognizione delle fonti normative regionali esistenti in materia agricola e forestale giungendo alla formulazione di una proposta di legge di semplificazione in materia agricola.

Il lavoro presentato in questo volume è stato realizzato con il contributo di ricercatori delle sedi centrale e regionale dell'INEA ed è il primo di una serie denominata Collana sulla “Spesa agricola regionale” che nasce con lo scopo di riordinare e lasciare una traccia sul lavoro svolto in questi anni, sullo specifico argomento, attraverso i gruppi di lavoro e il dibattito portato avanti a livello nazionale e locale nell'ambito istituzionale e in quello della ricerca. In quanto tale è il risultato del contributo di esperti coordinato e raccordato ai fini di una stesura unitaria dalla Dr.ssa Lucia Briamonte e dalla Dr.ssa Maria Assunta D'Oronzio che lavorano da diversi anni su questo tema e che hanno maturato una buona esperienza nel contesto della realtà regionale lucana.

CAPITOLO 1

IL QUADRO LEGISLATIVO E ISTITUZIONALE IN AGRICOLTURA E NEGLI ALTRI SETTORI COLLEGATI NEL PERIODO 1995-2000

1.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER L'ANALISI DELLA SPESA AGRICOLA DELLA REGIONE BASILICATA

Il presente lavoro offre una prima analisi dei risultati emersi da due progetti di ricerca: l'uno a livello nazionale finanziato dal Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAF) per la "Divulgazione e diffusione dei risultati del monitoraggio della spesa agricola" e l'altro regionale finanziato dal Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale della Regione Basilicata, finalizzato alla costituzione di un "Centro di monitoraggio permanente delle leggi e della spesa pubblica in agricoltura".

Lo studio parte con un'analisi degli interventi regionali per lo sviluppo del settore agricolo realizzata attraverso una breve rassegna della produzione legislativa per il comparto primario e per gli altri settori collegati nel periodo 1995-2000 e con una descrizione sintetica dei principali strumenti di programmazione e delle strategie perseguite dalla Regione. In tal senso questa parte offre un utile quadro di riferimento dell'azione politica regionale e della realtà del settore agricolo in Basilicata, caratterizzato in tale periodo dall'introduzione di una serie di norme che hanno portato, da un lato, a diverse modalità di governare il territorio e, dall'altro lato, a nuove forme organizzative di alcuni settori produttivi¹. I nuovi compiti che derivano dal processo di decentramento e di federalismo amministrativo e fiscale hanno richiesto quindi una trasformazione del sistema dell'autonomia regionale basata sui principi dell'autonomia/responsabilità e della sussidiarietà. La Regione ha perseguito l'obiettivo di favorire l'avanzamento istituzionale del sistema delle autonomie coerentemente con il percorso di

¹ *Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al riordino e alla riorganizzazione dell'attività amministrativa in agricoltura, operato con la legge regionale n. 38/96 che ha comportato lo scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) e l'istituzione dell'Agenzia lucana di sviluppo e d'innovazione in agricoltura (ALSIA), con la legge regionale n. 18/98 che ha consentito una ripartizione delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, agriturismo, pesca, caccia, sviluppo rurale e alimentazione tra la Regione Basilicata e gli Enti locali e, infine, con la legge regionale n. 15/01 sull'istituzione dell'organismo pagatore regionale, ARBEA.*

decentramento e di attribuzione di nuovi compiti e di responsabilità intrapreso con il recepimento delle normative di attuazione della legislazione nazionale.

Tale quadro nasce, inoltre, dalla necessità di supportare i risultati emersi dalla lettura del bilancio regionale e degli strumenti di programmazione economica e finanziaria per cercare di verificare il grado di realizzazione degli obiettivi programmati e previsti nelle scelte politiche per il settore. L'approccio allo studio del bilancio non è ancora molto diffuso in Italia e il tentativo è stato quello di collegare i dati derivanti dai bilanci a logiche e a strumenti di programmazione. Questo collegamento è stato realizzato utilizzando dati e informazioni derivanti sia da fonti regionali e sia da altre fonti². Particolare attenzione è stata, infatti, dedicata agli interventi realizzati attraverso la politica regionale su indirizzo della programmazione comunitaria 1994-1999 e finanziati attraverso i fondi strutturali al fine di integrare i dati e le informazioni derivanti dai documenti di programmazione regionale e dal bilancio e con i risultati derivanti dal monitoraggio delle politiche strutturali (fondi strutturali e Leader II, programmazione 1994-1999).

L'approfondimento, per il periodo 1995-2000 dell'andamento e della composizione della spesa per il settore agricolo si è basato su una metodologia di analisi che utilizza i bilanci regionali e su quella del consolidamento del sostegno complessivo al settore messa a punto dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria³. Viene evidenziata, in tal modo, oltre all'entità e alla ripartizione della spesa per il settore agricolo lucano tra i diversi indirizzi di politica agraria, anche il relativo grado di efficienza rispetto agli obiettivi previsti dai principali strumenti di programmazione nel periodo considerato nonché in termini di capacità di spesa, di impatto sulla SAU, sugli occupati e, infine, sul valore aggiunto.

L'analisi ha, quindi, riguardato il quadro programmatico regionale e gli interventi di spesa pubblica in un periodo caratterizzato da notevoli cambiamenti. Questo ha permesso di formulare una serie di considerazioni sulle strategie perseguite dalla Regione Basilicata e sul suo orientamento in riferimento a possibili soluzioni di governo decentrato dell'agricoltura riconducibili in un più ampio processo di riforme istituzionali a livello nazionale.

² *Il quadro degli interventi rilevanti per il territorio regionale è stato completato utilizzando dati ed informazioni che derivano da fonti nazionali e comunitarie.*

³ *I bilanci preventivi e i conti consuntivi regionali costituiscono la fonte principale ma non l'unica per l'analisi della spesa agricola regionale. Per un dettaglio sulla metodologia utilizzata per l'analisi della spesa si veda l'appendice metodologica di questo volume.*

Il lavoro consente di evidenziare come nell'attuazione della spesa la Regione Basilicata ha seguito una serie di indirizzi che corrispondono alle peculiarità del contesto economico e sociale locale sviluppando un'ampia ed articolata attività di intervento a sostegno del settore primario. Un importante aspetto della programmazione regionale, acquisito dalla programmazione comunitaria, è rappresentato dal passaggio da una politica di settore ad una intersettoriale per il sempre maggiore livello di interdipendenza tra l'agricoltura e le altre attività economiche svolte sul territorio regionale.

Si è cercato dunque di mettere in luce, da un lato, i cambiamenti socio-economici generati in Basilicata dall'intervento pubblico e, dall'altro, le connessioni o le divergenze che si sono create tra intervento pubblico e soggetti deputati al governo del territorio. Di certo l'intervento pubblico ha favorito l'avvio in Basilicata di un ormai definitivo cambiamento del mondo agricolo; si è assistito, infatti, ad un più incisivo collegamento tra attività primarie, produzioni industriali e servizi che in alcuni casi (settore ortofrutticolo) hanno consentito la nascita di un polo agro-alimentare. Nel contempo si è assistito anche alla moltiplicazione di iniziative rivolte al miglioramento dei profili qualitativi di molte produzioni come nel caso dei consorzi tra operatori rivolti sia alla definizione di marchi di qualità e di origine sia all'incremento dei prodotti tipici.

L'insieme di queste informazioni consente la conoscenza tempestiva degli andamenti della spesa pubblica che risulta essenziale per interpretare e correggere e/o rivedere gli obiettivi programmatici. Al fine di migliorare la tempestività delle informazioni, indispensabile per la programmazione dell'intervento pubblico in agricoltura, non disponibile con l'analisi della spesa attraverso i bilanci, si è ritenuto opportuno offrire un quadro sui primi risultati dell'applicazione degli strumenti previsti nell'ambito della programmazione 2000-2006 e dei nuovi strumenti messi in atto per l'attuazione delle riforme introdotte a livello nazionale e regionale. Si tratta di importanti strumenti informativi per comprendere le caratteristiche degli interventi in corso. Il lavoro presenta un primo tentativo di lettura della spesa attraverso le leggi finanziarie regionali che, in seguito alle recenti riforme amministrativo-contabili⁴ sono diventate un utile strumento di

⁴ *La riforma del bilancio regionale, introdotta con la legge regionale n. 34/01, con la quale viene regolamentato l'ordinamento contabile della Regione Basilicata punta ad una più efficace armonizzazione tra programmazione e bilancio e rientra, quindi, in un percorso innovativo di tutta la pubblica amministrazione che mira ad una maggiore responsabilizzazione, efficienza ed efficacia.*

programmazione economico-finanziaria a livello regionale e di razionalizzazione della spesa. La legge finanziaria regionale consente di individuare, da un lato, le linee politiche, dall'altro, le risorse finanziarie stanziare per i piani, i programmi e le principali leggi regionali di settore. L'integrazione tra le diverse forme di intervento e le politiche consente di combinare la capacità di gestire le trasformazioni da parte dell'amministrazione con la possibilità di offrire risposte ai mutamenti sociali ed economici del contesto regionale.

1.2 LA LEGISLAZIONE IN AGRICOLTURA E NEI SETTORI PRODUTTIVI COLLEGATI*

L'identificazione del quadro legislativo che governa l'agricoltura ed i settori collegati è alla base dell'analisi della spesa, per cui nel presente paragrafo viene presentata la produzione legislativa regionale ed in particolare i principali avvenimenti che hanno caratterizzato il periodo 1995-2000 attraverso l'introduzione di riforme nella modalità di governare il territorio e ad una riorganizzazione di alcuni settori produttivi.

Nel periodo considerato la produzione legislativa regionale in materia agricola non è particolarmente numerosa, si contano, infatti, 28 leggi, che hanno contribuito positivamente alla crescita del settore. Gran parte di queste norme prevedono sia la parte generale sia quella finanziaria⁵. In questo paragrafo le leggi regionali vengono prese in considerazione per la loro portata generale mentre nel capitolo successivo si entra nel merito delle tipologie di finanziamento, per settore produttivo e per beneficiario.

Il settore agricolo viene disciplinato principalmente a livello comunitario e nazionale, come nel caso delle organizzazioni comuni di mercato (OCM). Spesso, a seguito dei regolamenti comunitari, il Ministero emana delle circolari contenenti le linee di indirizzo successivamente

* *La stesura del paragrafo si deve al lavoro congiunto di tre autori. In particolare, la stesura dei sottoparagrafi è la seguente: La legislazione in agricoltura e nei settori produttivi collegati, La cultura e la formazione è di M.A. D'Oronzio; Il servizio veterinario regionale è di G. Salvatore; L'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Basilicata è di C. Lamoglie.*

⁵ *Per un approfondimento delle leggi e dei regolamenti regionali si rinvia ai Riferimenti legislativi contenuti nel presente volume.*

esame, sono state introdotte a livello comunitario talune modifiche ad alcuni regimi di sostegno a favore degli imprenditori agricoli nei settori dei seminativi [reg. (CE) n.1251/99], del latte e dei prodotti lattiero-caseari [reg. (CE) n. 1255/99 e n. 1256/99], dell'olio d'oliva [reg. (CE) n.1639/98], dell'ortofrutta [reg. (CE) 2200/96, reg. (CE) n. 2201/96, reg. (CE) n. 2202/96] che non hanno richiesto alcun atto amministrativo di recepimento da parte delle Regioni.

I principali avvenimenti legislativi che hanno caratterizzato il periodo in considerazione interessano l'agriturismo⁶, l'istituzione dell'Agenzia lucana di sviluppo e d'innovazione in agricoltura (ALSIA), le foreste, la raccolta dei funghi, gli usi civici, il biologico e il credito agrario.

Uno dei provvedimenti più importanti ha riguardato (leggi regionali n. 38/96 e n. 21/98) il riordino e la riorganizzazione dell'attività amministrativa in agricoltura attraverso lo scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) e l'istituzione dell'ALSIA, cui sono stati affidati, tra l'altro, compiti di gestione dei servizi di sviluppo agricolo e delle aziende agricole sperimentali dimostrative. Nell'aprile del 2000 con la legge regionale n. 47, in attuazione dell'art. 24 della legge n. 146/98, la Regione ha trasferito all'ALSIA le funzioni normative sugli immobili interessati dalla riforma fondiaria. Tale attività transita su un bilancio separato ed annesso a quello della stessa ALSIA. Sempre nel 2000, con la legge regionale n. 61, la Regione ha trasferito all'ALSIA i divulgatori agricoli operanti presso le organizzazioni professionali, potenziando in tal modo i servizi di sviluppo pubblici.

Nella tabella seguente sono state riportate le tappe legislative che hanno caratterizzato la costituzione e l'organizzazione dell'Agenzia regionale.

⁶ Attualmente è in discussione presso il Consiglio regionale il disegno di legge sull'agriturismo e turismo rurale che modifica l'attuale normativa in vigore (L.R. n. 24 del 27 aprile 1996: *Disciplina sull'agriturismo*).

Tabella 1.1 - La disciplina dell'ALSIA

L.R. n. 38 del 7 agosto 1996	“Riorganizzazione dell'attività amministrativa in agricoltura - scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) ed istituzione dell'Agenzia lucana di sviluppo ed innovazione in agricoltura (ALSIA)”.
L.R. n. 12 del 13 luglio 1998	“Modifiche ed integrazioni alla L.R. n.17 del 6 aprile 1993 Istituzione dei servizi di sviluppo agricolo in Basilicata, alla L.R. 35 del 16 novembre 1982: “Gestione delle aziende agricole sperimentali dimostrative, ed alla L.R. n. 38 del 7 agosto 1996 “Riorganizzazione dell'attività amministrativa in agricoltura. Scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) ed istituzione dell'Agenzia lucana di sviluppo ed innovazione in agricoltura”.
L.R. n. 47 del 14 aprile 2000	“Recepimento del trasferimento alle regioni, operato con l'art.24 della legge 8 maggio 1998 n. 146, delle funzioni normative relative ai beni immobili di riforma fondiaria di cui agli art. 9, 10 e 11 della legge 386/1976”.
L.R. n. 61 del 7 dicembre 2000	“Potenziamento dei servizi di sviluppo agricolo regionale”.

Fonte: Regione Basilicata

Nel 2000 l'attività dell'ALSIA si è modificata attraverso il potenziamento dei servizi di sviluppo ma, le vere novità relative alle sue funzioni sono state introdotte nel 2001⁷.

In tale periodo vi è stata una legge regionale molto importante per gli effetti che ha prodotto sull'amministrazione pubblica; si tratta della legge regionale n. 18/98 “Ripartizione tra la Regione Basilicata e gli Enti locali delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, agriturismo, pesca, caccia, sviluppo rurale e alimentazione conferite alla Regione dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143”

⁷ *Le novità sono state introdotte attraverso la legge regionale n. 29/2001 che individua come servizi di sviluppo agricolo (SSA) di interesse regionale: la ricerca e la sperimentazione agraria, la divulgazione agricola (informazione, consulenza e orientamento tecnico, consulenza di gestione ed organizzativa, orientamento commerciale), la formazione e l'aggiornamento professionale in materia agroambientale, agroalimentare, forestale e di sviluppo rurale, e i servizi tecnici di supporto.*

che ha modificato il comportamento dell'apparato amministrativo nazionale, regionale e degli Enti sub-regionali.

La legge di decentramento regionale è molto semplice e si compone di soli 5 articoli. L'articolo 2 recepisce il trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 143/97. L'art. 3 attribuisce al Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale i seguenti compiti:

- elaborazione ed attuazione delle politiche agricole nazionali e comunitarie;
- programmazione regionale;
- coordinamento delle attività degli Enti locali;
- tutela degli interessi unitari di carattere regionale;
- vigilanza, monitoraggio e controllo;
- esecuzione dei programmi di intervento regionali definiti ai sensi del programma regionale di sviluppo.

Il comma 2 dell'art. 3 dispone che tutte le funzioni che non rientrano nella competenza regionale, elencate al comma 1 dello stesso articolo, sono conferite alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane o ad altri Enti locali e funzionali. Manca a livello regionale la specifica individuazione delle funzioni amministrative da attribuire agli Enti locali, nonché le modalità del trasferimento ed i termini di decorrenza dell'esercizio delle singole funzioni. La normativa regionale rinvia ad uno o più atti deliberativi del Consiglio (art. 4), in attesa del relativo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per il trasferimento delle risorse dallo Stato alle Regioni.

E' probabile che la Regione Basilicata abbia emanato tale norma per evitare l'intervento sostitutivo da parte dello Stato in caso di inadempienza regionale come previsto dal d.lgs. n. 60/98, per cui si è trattato di un atto di puro adempimento e non di recepimento, come prevedeva lo stesso d.lgs. n.143/97.

Fra i settori riorganizzati a livello regionale rientra anche quello forestale. La Regione Basilicata con la legge regionale n. 42/98, persegue le seguenti finalità:

- la promozione e la valorizzazione del territorio, dell'ambiente e delle risorse del settore agro-silvo-pastorale e degli ecosistemi;
- una razionale gestione selvicolturale che assicuri il mantenimento e il miglioramento degli equilibri biologici e l'espletamento ottimale delle funzioni produttive, paesaggistiche, turistiche e ricreative dei boschi;
- la prevenzione del dissesto idrogeologico e le specifiche azioni contenute nella legge n. 183/89;
- la tutela degli ambienti naturali di particolare interesse ed il ripristino degli equilibri vegetali nei terreni marginali;

- la tutela e la valorizzazione dei prodotti del bosco e del sottobosco;
- la realizzazione di opere per il potenziamento del verde pubblico;
- l'ottimizzazione dei livelli occupazionali nel settore forestale ed il miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle popolazioni presenti sul territorio montano e sulle altre aree interessate.

A partire dal 2000, con la legge regionale n. 23 “Norme per il risarcimento dei danni causati alle produzioni zootecniche dalla fauna selvatica o inselvatichita”, il Dipartimento ha disciplinato la materia delle calamità naturali. Tale norma ha impegnato finanziariamente la Regione anche nei due anni successivi⁸ alla sua emanazione.

Infine, strettamente collegata alla spesa pubblica, ovvero al pieno utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione degli operatori agricoli, è stata la legge regionale n. 26/00 “Interventi a favore di forme collettive di garanzia del settore agricolo”⁹. Lo sviluppo del Consorzio Fidi per il settore agricolo favorisce l'accesso al credito per gli operatori agricoli-forestali-agroindustriali. Attraverso il rilascio della garanzia si accresce la possibilità per tali imprese di migliorare la propria forza contrattuale in modo da ottenere migliori condizioni di credito. La legge, infatti, prevede la partecipazione della Regione alla costituzione del Confidi attraverso un contributo proporzionale al valore del capitale sociale (risultante dall'ultimo bilancio approvato), o all'importo globale delle operazioni di finanziamento garantite dal Consorzio ed effettivamente erogati, o all'aumento del capitale sociale in seguito alla fusione tra due o più Confidi. Tale legge non è stata ancora applicata.

L'agricoltura, intesa nella sua accezione più vasta sia di settore produttivo sia di attività di salvaguardia del paesaggio rurale e dell'ambiente, riveste un ruolo importante anche in altri ambiti. Di seguito si riporta una disamina dei settori collegati all'agricoltura, che attraverso leggi regionali, programmi, ecc. svolgono compiti e funzioni di particolare interesse per l'agricoltura.

⁸ *Le risorse finanziarie utilizzate sono di provenienza regionale.*

⁹ *A tale proposito si veda “Strumenti finanziari per la crescita del settore agricolo lucano” a cura di M. A. D’Oronzio, INEA, Sede regionale per la Basilicata, Roma, 2002. Nel volume sono individuati e analizzati due diversi modelli di ingegneria finanziaria: consorzio fidi e fondo di garanzia.*

LA CULTURA E LA FORMAZIONE

In Basilicata la formazione professionale degli operatori agricoli, dei disoccupati e l'aggiornamento di quelli occupati è di competenza del Dipartimento cultura, formazione e lavoro. La legge regionale n. 22/96, fino all'entrata in vigore della delibera della Giunta regionale n. 493/02, disponeva l'affidamento delle attività formative ai soggetti in possesso di alcuni requisiti¹⁰ a seguito della valutazione dei progetti da loro presentati. In base all'articolo 4 della predetta legge i progetti, infatti, andavano sottoposti alla valutazione di una struttura tecnica esterna appositamente convenzionata, che li valutava secondo i criteri fissati dai Piani, in ordine a tre elementi fondamentali: occupabilità dei beneficiari, qualità progettuale, qualità e quantità di risorse e di dotazioni strumentali proposte (costi).

Il primo programma regionale elaborato secondo questa normativa è stato il Piano di formazione professionale 1996, che prevedeva quattro Progetti Organici (PO) ed il settore agricolo rientrava in due di essi.

Il primo PO riguardava la "Riorganizzazione ed il potenziamento del sistema territoriale dell'offerta formativa" e si riferiva all'attività di formazione per disoccupati in sei aree della Regione.

Il secondo PO "Consolidamento e sviluppo di nuove imprenditorialità, dell'occupazione e dei servizi nei vari settori", aveva come finalità il raccordo della formazione ai fenomeni più complessi della realtà regionale ed il collegamento funzionale alle strategie dei programmi degli altri fondi strutturali fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) e fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

IL SERVIZIO VETERINARIO REGIONALE

Come previsto dalla legge regionale n. 3/99 "Norme per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni di prevenzione spettanti al servizio sanitario" il Servizio veterinario regionale svolge funzioni di programmazione, coordinamento e verifica dei risultati raggiunti dai Servizi veterinari delle Aziende sanitarie - Unità sanitarie locali e un'azione di raccordo con i competenti uffici del Ministero della salute.

¹⁰ Tali requisiti sono indicati nella legge quadro n. 845/78.

Di seguito vengono descritti i compiti del Servizio veterinario regionale:

- stesura di programmi e di piani di intervento per la profilassi ed il risanamento degli allevamenti da malattie previste da norme comunitarie e nazionali¹¹ e verifica della loro attuazione;
- vigilanza e controllo delle attività delle Aziende sanitarie – Unità sanitarie locali e predisposizione di prospetti riepilogativi relativi alla tubercolosi bovina, brucellosi bovina ed ovicaprina e leucosi bovina enzootica di un consuntivo e un preventivo dell'attività;
- adozione di provvedimenti concernenti misure ed interventi di polizia veterinaria che interessino due o più comuni o l'intero territorio regionale;
- stesura di programmi e piani di intervento e/o di monitoraggio di malattie a rilevanza regionale e/o locale, non previsti da norme specifiche, e verifica della loro attuazione;
- stesura del Piano regionale di farmacovigilanza, della ricerca di residui di sostanze xenobiotiche negli animali e nei prodotti di origine animale e di quello per il controllo degli alimenti destinati agli animali da reddito.

Il Servizio rilascia, inoltre, le necessarie autorizzazioni per gli stabilimenti di lavorazione¹².

In base ai D.M. n. 292/95, n. 358/96 e n. 651/94 il servizio rilascia il parere per l'abbattimento totale di ovi-caprini, bovini e bufalini appartenenti ad allevamenti infetti, per l'acquisto e la distribuzione di vaccini per profilassi carbonchio ematico e sintomatico e coordina le attività connesse all'attivazione e al funzionamento dell'anagrafe bovina (banca dati regionale bovina informatizzata).

¹¹ *Tubercolosi, brucellosi, pleuropolmonite contagiosa essudativa bovina, leucosi bovina enzootica, anemia infettiva degli equini, malattia vescicolare dei suini, malattia di Aujeszky, Blue Tongue, West Nile Disease, ecc. .*

¹² *Si tratta di stabilimenti in cui avviene la lavorazione della carne di selvaggina uccisa a caccia, di macelli, di laboratori di sezionamento e di depositi frigoriferi di carni fresche, di carni di coniglio, di selvaggina allevata e di carni di pollame, di stabilimenti di produzione di carne macinata e preparazione di carni, di centri di depurazione e di spedizione dei molluschi bivalvi vivi, di stabilimenti, di mercati ittici, di impianti collettivi per le aste e navi officina dei prodotti della pesca, di stabilimenti di ovoprodotti, di stabilimenti incaricati della raccolta e trasformazione dei rifiuti di origine animale, di mangimifici, di depositi di farmaci veterinari, delle stalle di quarantena e di corsi di inseminazione strumentale destinata ad operatori laici.*

L'AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DELLA BASILICATA (ARPAB)

Con la legge regionale n. 27/97, è stata istituita l'ARPAB che svolge l'attività regionale di prevenzione e di controllo in materia ambientale, orientata in particolare all'organizzazione e all'esecuzione degli interventi relativi agli elementi fisici, chimici e biologici, dell'inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo. Tali attività vengono realizzate attraverso un'organizzazione territoriale che prevede una struttura centrale e due uffici periferici, competenti sui due territori provinciali (Potenza e Matera). Alla struttura centrale regionale compete l'attività di gestione e formazione del personale, di programmazione delle singole attività e la cura di un sistema informativo a supporto del monitoraggio ambientale effettuato dai due dipartimenti provinciali.

Le attività svolte dall'Agenzia sono indirizzate anche al settore agricolo relativamente all'uso delle risorse naturali, suolo e acqua, e alla gestione dei rifiuti. Infatti, l'ARPAB effettua il controllo e la prevenzione degli inquinamenti delle acque superficiali e sotterranee connesse all'utilizzazione di fanghi di depurazione in agricoltura e allo smaltimento dei rifiuti nonché analizza i possibili rischi di inquinamento sulle risorse naturali e sugli alimenti provocati dall'uso di fitofarmaci e sostanze pericolose.

Nell'ambito di queste attività si sta realizzando un monitoraggio e controllo della qualità delle acque dei corpi idrici costituiti sia dalle fluenze superficiali e sia dalle acque accumulate negli invasi artificiali, mentre il suolo e i vegetali si stanno studiando oltre che nelle aree industriali anche in quelle ad agricoltura intensiva come il Metapontino per il possibile impatto causato dall'uso eccessivo di prodotti quali i fitofarmaci. Inoltre, anche il monitoraggio che l'ARPAB dovrà estendere ai fenomeni di siccità e di dissesto idrogeologico non potrà non tenere conto dell'impatto delle attività agricole sul territorio.

1.3 LA POLITICA AGRARIA REGIONALE

Il paragrafo vuole fornire una lettura semplificata della politica agricola regionale al fine di individuare le principali linee adottate e verificare così, con l'analisi condotta attraverso i dati del bilancio regionale, la coerenza fra gli obiettivi previsti ed i risultati raggiunti¹³.

La realtà regionale nel periodo considerato era caratterizzata da fenomeni di spopolamento e relativo invecchiamento della popolazione, da un tasso di disoccupazione crescente e da un calo degli occupati nel settore agricolo e dei servizi mentre la riduzione risultava più contenuta nel settore dell'industria¹⁴. Già a partire dagli anni novanta la Basilicata presentava un'elevata performance del PIL rispetto non solo al Mezzogiorno ma anche all'intero territorio nazionale e un contributo rilevante al buon andamento dell'economia era dato dall'agricoltura e dal comparto dei mobili in legno.

La realtà agro-alimentare¹⁵ nel periodo considerato era caratterizzata da elementi di forza e da criticità sintetizzati nello schema seguente.

Schema 1.1 - Elementi di forza e di debolezza caratterizzanti l'economia agricola lucana negli anni novanta

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
Ampia varietà dei prodotti tipici	Senilizzazione della forza lavoro
Presenza di industrie agro-alimentari	Aziende agricole di piccola dimensione e frammentate
Crescita dei servizi di sviluppo agricolo	Scarsa integrazione fra i segmenti della filiera
Nascita di associazioni fra produttori	Scarsa organizzazione delle forme associative di commercializzazione
	Scarso utilizzo di servizi reali e di innovazione

¹³ La valutazione di tale coerenza è proposta nel capitolo 2.

¹⁴ Ciò è dovuto all'entrata in attività dello stabilimento SATA di Melfi che ha dato lavoro ad oltre 1.000 dipendenti.

¹⁵ Per un approfondimento dell'argomento si veda C. De Vivo "Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale in Basilicata" in *Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale nelle regioni del mezzogiorno a cura di F. Mantino e A. Pesce, INEA (Studi & Ricerche) 1997, Bologna, il Mulino.*

In relazione a siffatta realtà nella Regione convivevano tre distinti sistemi agricoli¹⁶:

- *sistemi ad elevata suscettività agroindustriale* dove, grazie alle idonee condizioni fisiche e sociali e alla disponibilità di acqua per l'irrigazione, si è creata la possibilità di sviluppare nell'area una buona produzione agricola e di organizzare filiere di prodotto;
- *sistemi rurali a forte integrazione ambientale* dove l'agricoltura è lo strumento di salvaguardia e di valorizzazione del territorio;
- *sistemi di transizione verso forme di sviluppo agricolo e integrato* dove le potenzialità del settore primario sono molteplici ma le condizioni organizzative sono ancora carenti e poco adeguate.

L'insieme di tali problematiche, da un lato, e gli indirizzi comunitari e i piani di intervento nazionali, dall'altro, sono stati inseriti nelle *Note del Piano di Sviluppo Regionale 1994-96*¹⁷.

L'orientamento prevalente nelle scelte di politica economica della Regione Basilicata, nel periodo in esame, era diretto ad aumentare la competitività della struttura produttiva e a diffondere e consolidare la cultura imprenditoriale sull'intero territorio regionale. Gli interventi miravano al risanamento e all'introduzione di tecnologie innovative nell'apparato industriale e non, oltre che allo sviluppo dell'occupazione attraverso l'erogazione di incentivi diretti alle imprese per nuove assunzioni. In Regione venivano dunque privilegiati gli interventi in grado di aumentare la competitività della struttura produttiva oppure di diffondere la competitività territoriale su tutto il sistema regionale nel rispetto tanto degli obiettivi di medio periodo adottati a livello politico-economico nazionale, per il raggiungimento dei 'parametri di convergenza' fissati nel Trattato di Maastricht, quanto degli obiettivi di medio e lungo periodo della programmazione regionale.

¹⁶ Tale tematica è stata approfondita da S. Tarangioli in "Contesto e scenari di sviluppo agricolo e rurale della Basilicata" - Conferenza Regionale per l'agricoltura 1999, Regione Basilicata.

¹⁷ La legge regionale n. 30 del 24 giugno 1997 "Nuova disciplina degli strumenti e le procedure della programmazione regionale" delinea le procedure della programmazione socio-economica e territoriale e relaziona le politiche nazionali e comunitarie con i piani provinciali e d'area. Il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) è elaborato attraverso il coinvolgimento degli Enti locali e delle rappresentanze economiche e sociali.

Anche la politica agraria regionale¹⁸ del periodo era orientata a proiettare l'agricoltura verso il mercato internazionale caratterizzato da un crescente grado di liberalizzazione degli scambi, attraverso lo sviluppo della competitività¹⁹ che a livello regionale oltre ad essere legata alle esigenze comunitarie, rispondeva alla necessità di conferire al sistema agricolo regionale un maggiore grado di autonomia.

La strategia adottata per lo sviluppo della competitività consisteva nella valorizzazione della qualità²⁰. Tale percorso di sviluppo, già avviato nel primo quinquennio degli anni novanta,²¹ consentiva al settore agricolo di trovare una propria identità e nello stesso tempo di consolidare il sistema di competitività regionale. Il concetto di qualità è inteso dunque come tipicità del prodotto legata ad una produzione, ad una cultura e ad una particolare zona di produzione. Pertanto, l'elemento *territoriale/locale*, presente in una delle diverse fasi della filiera (produzione, trasformazione, commercializzazione), conferiva al prodotto finale quel valore aggiunto che consentiva al consumatore di identificarlo rispetto ai suoi succedanei provenienti da altre aree di produzione geografica. Attraverso tale sistema era possibile creare o, dove esistevano, rafforzare le “posizioni di nicchia” sui mercati valorizzando l'immagine del prodotto e dell'area di produzione.

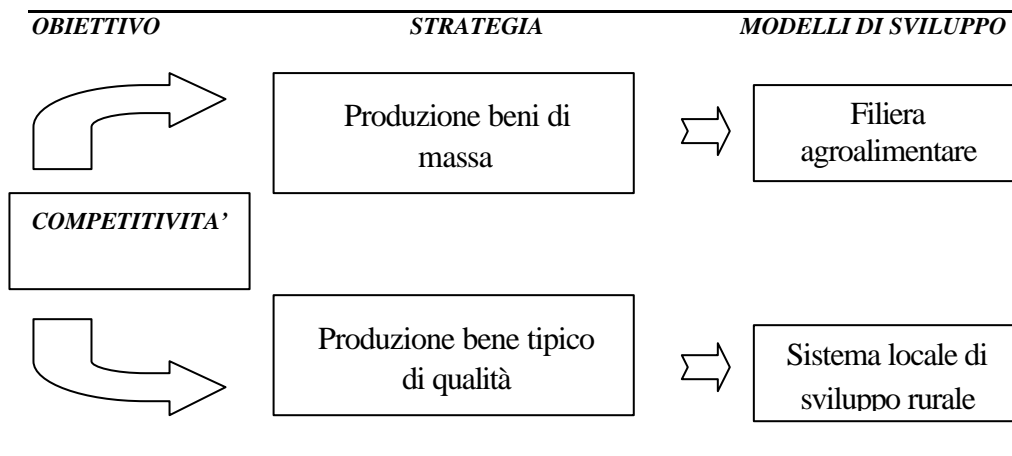
¹⁸ *Gli strumenti utilizzati per il raggiungimento degli obiettivi di politica agraria sono stati molteplici: il Programma Operativo Plurifondo 1994-1999, l'iniziativa comunitaria Leader II, i regolamenti (CEE) n. 2078, n. 2079 e n. 2080 del 1992 ed un coacervo di leggi regionali emanato nei primi anni novanta.*

¹⁹ *Tale tipo di politica ha stimolato lo sviluppo di un modello di agricoltura regionale intensivo operando una selezione delle aree di produzione in funzione della fertilità dei terreni e degli ordinamenti produttivi (ortofrutta, cereali, ecc).*

²⁰ *L'obiettivo della qualità delle produzioni agricole è perseguito sia attraverso il reg. (CEE) n. 2078/92 mediante la riduzione dell'impiego di prodotti fitosanitari, sia dal Programma Operativo 1994-1999, con interventi strutturali e di tipicizzazione. In particolare, attraverso il reg. (CEE) n. 2078/92 la Regione ha avviato una politica agraria rispondente alle problematiche ambientali del suo territorio che presentava e presenta ancora oggi aree particolarmente sensibili a fenomeni di degrado del suolo. E' il caso dei suoli collinari di natura calanchiva del Medio Agri e parte della Collina materana la cui messa a coltura o addirittura il loro “livellamento” ha comportato una modifica di questo caratteristico paesaggio, ed un degrado del suolo. Ancora, in corrispondenza della fascia ionica lucana, è presente il fenomeno della salinizzazione delle acque di falda e dei suoli.*

²¹ *Per un approfondimento si rinvia alla nota preliminare allo schema del Piano di Sviluppo Regionale 1991-1995.*

Schema 1.2 - Obiettivo, strategia e modelli di sviluppo della politica agricola regionale



Nella nota preliminare allo schema del Piano di Sviluppo Regionale 1994-1996 si prevedeva il risanamento dell'intero sistema agro-alimentare in modo da rispondere in maniera adeguata alle esigenze del commercio organizzato sia nazionale sia internazionale. Le linee politiche agricole di intervento, rappresentate dalle filiere agro-alimentari e agro-industriali, si muovevano lungo tre assi strategici:

1. *la specializzazione produttiva legata alla specificità del territorio e all'accrescimento della professionalità dell'imprenditore agricolo.*

La distinzione fra la produzione di beni di massa (sottoposta a vincoli derivanti dalle politiche dei mercati nazionali ed internazionali e soprattutto a quelli interni legati alle regole produttive) e quella di nicchia (legata al territorio e alle quantità) consentiva alla Regione di individuare politiche differenziate per la valorizzazione dei prodotti.

Inoltre, con l'istituzione della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale²² si mirava a specializzare la figura dei soggetti operanti nel settore primario;

2. *l'integrazione tra le varie fasi della filiera (produzione, trasformazione e commercializzazione) e all'interno di ciascun segmento al fine di favorire la definizione e la diffusione degli accordi interprofessionali.*

Per la realizzazione della filiera produttiva, vincolata all'ottenimento di obiettivi intermedi legati alle singole fasi produttive, risulta necessario riunire-integrare-concentrare per il raggiungimento di dimensioni e condizioni minime di offerta e di competitività che consentano di entrare nei mercati e mantenere le posizioni ottenute;

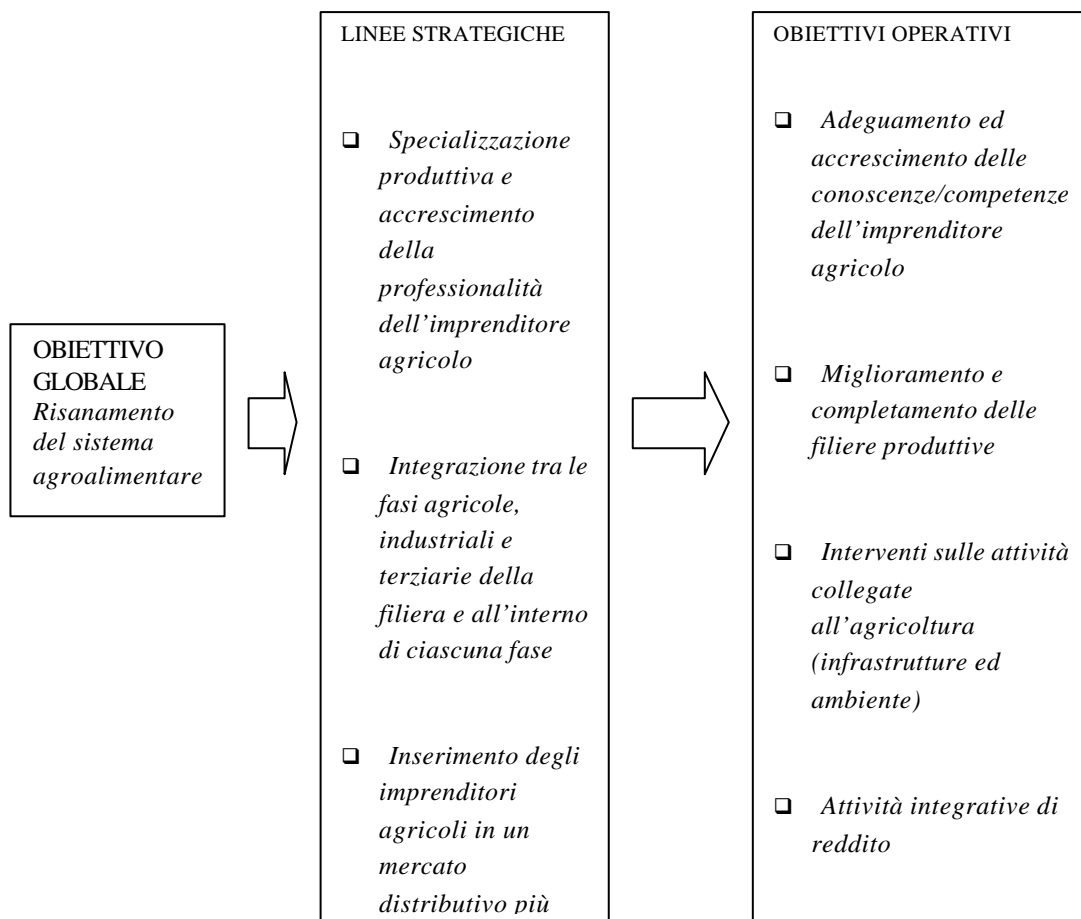
3. *l'aumento della capacità delle imprese di aggredire il mercato.*

La strategia di sviluppo agricolo della Regione si basa essenzialmente sull'aumento della capacità sia produttiva sia di esportazione delle produzioni di massa, sul potenziamento delle filiere produttive locali e, nel caso del vino DOC, sulla specializzazione dell'area di appartenenza e sull'inserimento della produzione in un sistema più ampio quale il distretto agricolo. I settori individuati erano: agrumi, frutta per il consumo fresco e per l'industria, prodotti orticoli e zucchero, nonché vino DOC e vini tipici, olio extravergine d'oliva, grano duro, pane, pasta fresca, prodotti tipici da forno, carne, latte e prodotti caseari tipici, carne suina e relativi trasformati (salumi).

Nello schema seguente si riportano le principali linee strategiche e gli obiettivi della politica agraria regionale.

²² Tale figura è stata introdotta con la legge regionale n. 31 del 16 luglio 1993: "Istituzione albo imprenditori agricoli a titolo principale".

Schema 1.3 - Obiettivi globali, operativi e linee strategiche della politica agricola regionale



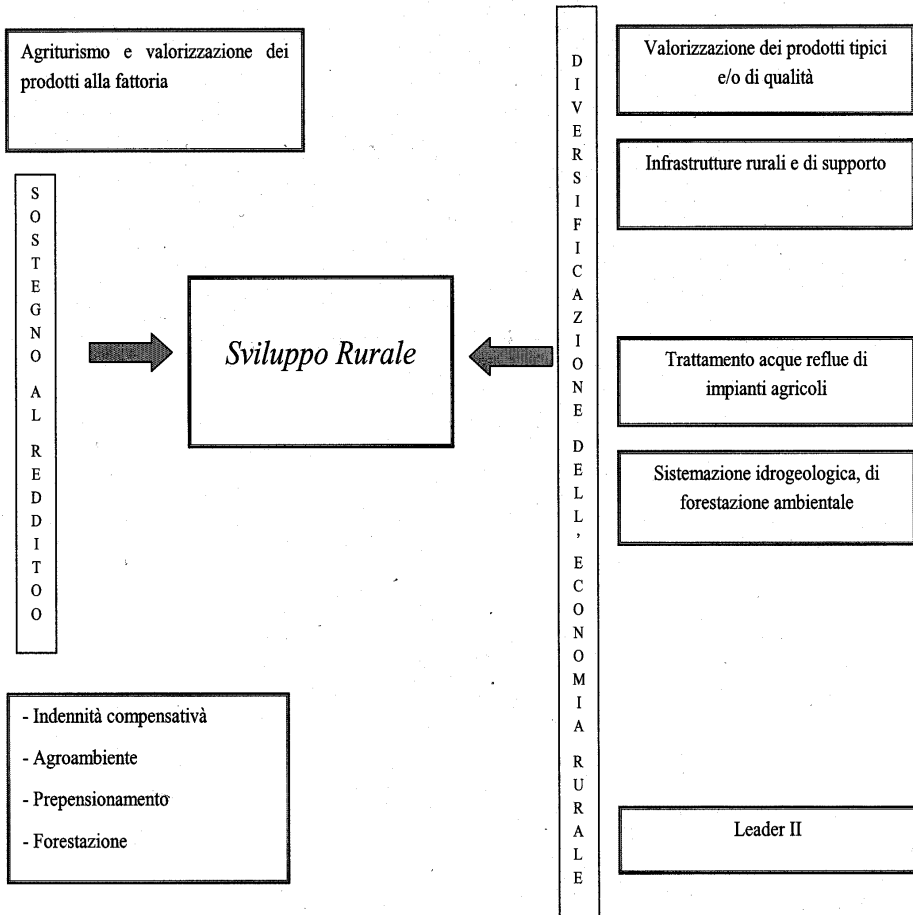
Le tipologie di obiettivi operativi individuati dall'amministrazione sono perfettamente coerenti con la sua strategia di competitività, infatti, sono presenti interventi strutturali e servizi reali a favore delle imprese agroalimentari, ma nella programmazione regionale si nota una mancanza di dialogo e di concertazione²³ fra il settore pubblico e privato e tutti gli interventi sono lasciati all'iniziativa privata. Fra le linee strategiche individuate dalla Regione Basilicata, anche se in maniera più velata rispetto al principio della competitività, si intravede la volontà dell'amministrazione di mantenere, attraverso le misure di sviluppo rurale, il livello del reddito dell'imprenditore agricolo, di migliorare il livello della qualità della vita²⁴ e di sostenere i servizi di sviluppo agricolo. In quest'ultima tipologia rientrano la ricerca e la sperimentazione agraria, l'attività di divulgazione agricola, il monitoraggio e l'assistenza tecnica basata sull'introduzione di innovazione tecnologica nell'azienda agraria ed il suo trasferimento all'intero territorio, la dimostrazione di migliori tecniche produttive ed, infine, l'assistenza al mantenimento della contabilità nelle aziende agricole. Nella politica agricola regionale un ruolo importante è stato assegnato allo sviluppo rurale che rappresenta uno dei punti cardini per la crescita delle aree rurali. Nella definizione di sviluppo rurale rientravano anche le attività integrative del reddito, la valorizzazione delle risorse endogene, la riconversione produttiva verso produzioni non eccedentarie, ecc.

Le misure che miravano all'integrazione del reddito dell'agricoltore erano le seguenti: *l'indennità compensativa* a favore degli imprenditori delle aree montane e svantaggiate finalizzata a compensare gli svantaggi naturali permanenti subiti dall'azienda agricola, *l'agroambiente* relativa all'introduzione e al mantenimento di metodi agricoli ecocompatibili, il *prepensionamento* degli agricoltori che agevolava il ricambio generazionale in agricoltura e gli *interventi forestali* finalizzati al rimboschimento per fini produttivi o naturalistici dei terreni agricoli e al miglioramento dei boschi esistenti.

²³ A livello comunitario sono molti i documenti che individuano nella concertazione lo strumento idoneo allo sviluppo dei sistemi produttivi.

²⁴ Si tratta delle linee di azione individuate dalla Regione all'interno del Programma Operativo Plurifondo 1994-1999 che, attraverso il consolidamento delle filiere produttive, tendono al miglioramento delle condizioni di produzione, di vita e di reddito dell'imprenditore agricolo lucano.

Schema 1.4 – Misure di sviluppo rurale



Le iniziative relative all'agriturismo e alla valorizzazione dei prodotti della filiera, considerati in grado di creare reddito aggiuntivo per l'agricoltore, si realizzavano con azioni di recupero del patrimonio edilizio rurale e di valorizzazione delle risorse agricole (dei prodotti tipici e/o di qualità, e dei marchi commerciali), naturali, ambientali, paesaggistiche e culturali del mondo rurale lucano.

Nelle linee strategiche di sviluppo rurale regionale rientravano interventi finalizzati, da un lato, alla protezione delle falde idriche dall'inquinamento e alla tutela della salute umana ed animale attraverso la corretta gestione delle acque reflue, dall'altro, alla sistemazione idrogeologica e alla forestazione ambientale a salvaguardia del paesaggio e delle sorgenti con il recupero di aree e di boschi demaniali degradati. Le misure di infrastrutturazione rurale, ritenute essenziali ai fini della crescita dell'agricoltura regionale, si realizzavano attraverso lo sviluppo ed il miglioramento della viabilità rurale, l'adduzione idrica, l'elettrificazione e i piccoli sistemi irrigui.

Nella strategia di sviluppo rurale²⁵ le forze economiche, politiche e sociali locali presenti sul territorio regionale hanno assunto una posizione forte ai fini della crescita delle aree rurali. Nel rispetto delle potenzialità di sviluppo dell'area gli attori locali hanno dovuto organizzare le risorse endogene presenti sul proprio territorio. La politica regionale sullo sviluppo rurale del periodo in esame si è spinta quindi lungo due direzioni:

- promuovere modelli organizzativi locali che hanno favorito l'integrazione fra i soggetti e gli strumenti esistenti nell'ottica di una strategia di sviluppo locale unica e condivisa;
- individuare e rendere disponibili gli strumenti di incentivazione finanziaria a supporto degli operatori locali.

²⁵ *Lo strumento individuato per la realizzazione di tale strategia è l'iniziativa comunitaria Leader II. Di tale strumento e delle sue finalità nelle Note del Piano di Sviluppo Regionale non si fa alcuna menzione; questo è sicuramente un segnale della difficoltà dell'amministrazione regionale di riunire le singole iniziative in un quadro di programmazione più unitario.*

CAPITOLO 2

IL MONITORAGGIO E L'ANALISI DELLA SPESA: STRUMENTI DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

2.1 IL BILANCIO REGIONALE COME STRUMENTO PER L'ANALISI DELLA SPESA

Il presente lavoro costituisce un primo tentativo di applicazione a livello regionale della metodologia di monitoraggio della spesa pubblica messa a punto dall'INEA¹. A tal fine, attraverso la rilevazione dei flussi di spesa che l'amministrazione sostiene a livello regionale e la definizione del consolidato si tenta di quantificare e qualificare la spesa della Regione Basilicata e la sua evoluzione nel periodo 1995-2000. Un ulteriore tentativo è quello di integrare le informazioni sulla spesa pubblica in agricoltura desumibili dal bilancio regionale con altre fonti informative, innanzitutto, quelle derivanti dal monitoraggio dei fondi strutturali.

L'analisi della spesa agricola regionale è stata agevolata dalla decisione del Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale della Regione Basilicata di istituire, nel 1999, un "Centro di Monitoraggio Permanente delle leggi e della spesa agricola regionale" che ha operato con una duplice finalità (schema 2.1)².

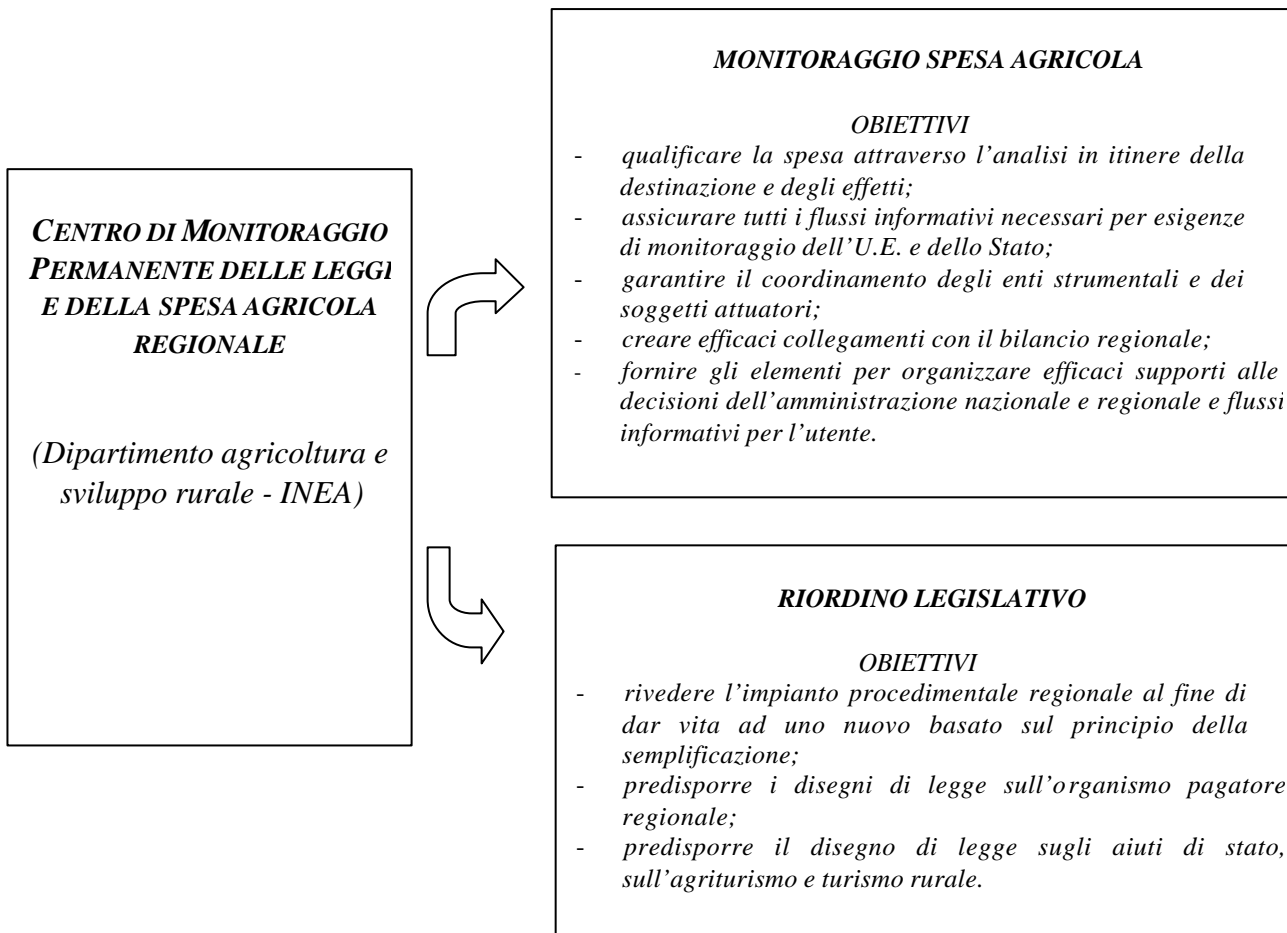
Il bilancio della Regione Basilicata, come descritto nel paragrafo 4.2.2, è stato disciplinato, fino all'approvazione della nuova legge di contabilità nel 2001³, dalla legge regionale n.18/78 in base alla quale le spese sono ripartite in quattro titoli e, nell'ambito di ciascun titolo, in settori. In ciascun settore le spese sono ripartite in rubriche secondo progetti o aree di attività, di intervento o gruppi di materie omogenee di intervento, in correlazione alle previsioni del bilancio pluriennale e dei piani, programmi e progetti della Regione.

¹ Per un'analisi dettagliata della metodologia di monitoraggio INEA si veda l'Appendice metodologica contenuta nel presente volume.

² Il Centro, avviato in collaborazione con l'INEA, ha utilizzato la metodologia messa a punto da quest'ultimo.

³ La legge regionale n. 34 del 6 settembre 2001, relativa al nuovo ordinamento contabile della Regione Basilicata, individua anche una diversa struttura del bilancio regionale.

Schema 2.1 – Gli obiettivi del Centro di Monitoraggio Permanente delle leggi e della spesa agricola regionale



A partire dal 2000 con la nuova programmazione comunitaria (2000-2006) e l'approvazione del Programma operativo regionale, la struttura del bilancio regionale ha subito una certa influenza nell'impostazione (schema 2.2). In particolare, il Titolo II - *Spese per interventi socio-economici* - viene sostituito con il Titolo - *Spese per le funzioni istituzionali della Regione* - ed i settori economici vengono accorpate in un unico "gruppo omogeneo" - *Sviluppo delle attività economiche e produttive* - nell'ambito del quale ritroviamo la rubrica *Agricoltura*.

Schema 2.2 - Classificazione delle spese per titoli e settori

TITOLO I - SPESE PER GLI ORGANI ISTITUZIONALI E ONERI GENERALI
SETTORE I - ORGANI ISTITUZIONALI
SETTORE II - AMMINISTRAZIONE GENERALE
TITOLO II - SPESE PER LE FUNZIONI ISTITUZIONALI DELLA REGIONE
SETTORE I - TUTELA DELL'AMBIENTE E DIFESA DEI BOSCHI E DELLA MONTAGNA
SETTORE II - FORMAZIONE PROFESSIONALE, BENI E SERVIZI CULTURALI E POLITICHE DEL LAVORO
SETTORE III - SANITA' E SOLIDARIETA' SOCIALE
SETTORE IV - GOVERNO DEL TERRITORIO, URBANISTICA E TRASPORTI
SETTORE V - SVILUPPO DELLE ATTIVITA' ECONOMICHE E PRODUTTIVE
SETTORE VI - ONERI NON RIPARTIBILI
TITOLO III - SPESE PER IL RIMBORSO DI MUTUI E PRESTITI
SETTORE I - RATE DI AMMORTAMENTO DEI MUTUI E PRESTITI
SETTORE II - SPESE PER RIMBORSO DI ANTICIPAZIONI E ALTRE OPERAZIONI DI CREDITO
TITOLO IV - CONTABILITA' SPECIALI
SETTORE I - PARTITE DI GIRO

La maggior parte dei capitoli agricoli oggetto dell'analisi si rinviene in tale aggregato, ma la spesa agricola oggetto del monitoraggio è anche di competenza di altri Dipartimenti e, dunque, può risultare inserita in diverse rubriche del bilancio.

Ai fini dell'attività di monitoraggio della spesa agricola della Regione sono stati riclassificati⁴ in media, tra il 1995 e il 2000, 155 capitoli del bilancio, con una punta di 172 nel 1995. Negli ultimi anni, comunque, come si può notare anche dalla tabella sottostante, la tendenza è stata verso l'accorpamento dei capitoli di spesa.

Tab. 2.1 - Numero di capitoli riclassificati per anno di competenza

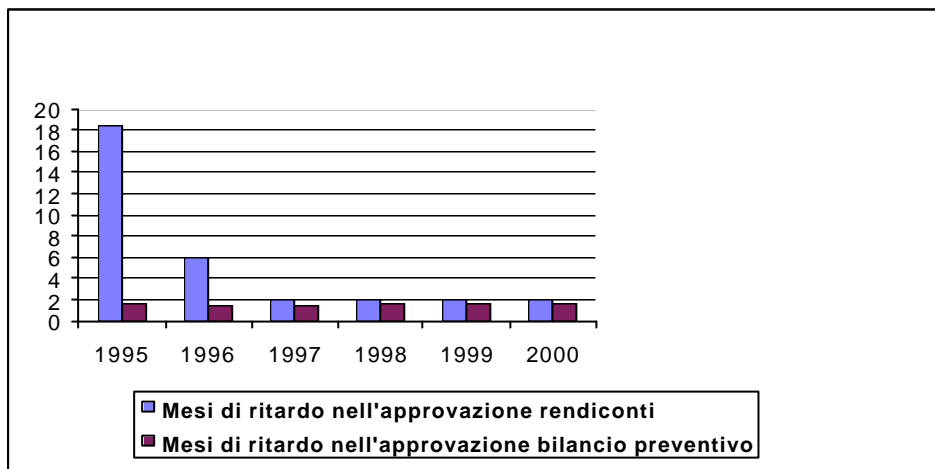
Anno	Numero capitoli riclassificati
1995	172
1996	147
1997	131
1998	154
1999	157
2000	168

Fonte: Elaborazione INEA su bilanci Regione Basilicata

Uno dei maggiori ostacoli all'applicazione di una metodologia di monitoraggio è il ritardo con cui la gran parte delle amministrazioni regionali approva i rendiconti rispetto alla scadenza fissata dalla legge. La Regione Basilicata si è mossa per superare tale problema adottando un bilancio informatizzato grazie al quale è possibile disporre in tempi più brevi dei dati di bilancio, anche qualora non si sia perfezionata l'approvazione politica. Comunque, come si può notare dalla figura successiva, tale ritardo si è notevolmente ridotto nel corso degli anni. Nel 2000 assomma a circa 2 mesi il ritardo nell'approvazione del rendiconto, mentre rimane pressoché costante il tempo necessario all'approvazione del bilancio preventivo.

⁴ *La riclassificazione consiste nell'individuare, nell'ambito dei bilanci preventivi e consuntivi della Regione, tutti i capitoli di spesa che riguardano in modo prevalente il settore agricolo. Ad ogni capitolo di spesa viene attribuito il codice di riclassificazione INEA che riguarda diversi aspetti: l'economico-funzionale, i tipi di sostegno, i beneficiari, i mezzi finanziari, ecc.*

Fig. 2.1 - Mesi di ritardo nell'approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti



Fonte: Elaborazione INEA su bilanci Regione Basilicata

Il tentativo di integrare le informazioni sulla spesa pubblica in agricoltura desumibili dal bilancio con le fonti relative al monitoraggio dei fondi strutturali ha preso in esame il Programma Operativo (PO) FEOGA Orientamento 1994-1999. Si rileva che nel bilancio regionale⁵ sono presenti:

- quattro capitoli per il settore della trasformazione agroindustriale e forestale relativi ai regolamenti (CEE) n. 866/90 e n. 867/90;
- tre capitoli relativi al regolamento (CEE) n. 2328/91 con il quale si prevedeva l'attuazione di Misure di ristrutturazione e ammodernamento del settore agricolo, sia a livello produttivo sia di servizi connessi;
- tre capitoli per l'attuazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle Misure del PO 1994 - 1999 tese a sviluppare e garantire servizi e supporti di tipo immateriale;
- tre capitoli per l'attivazione della Misura 5.4 relativa alla forestazione ambientale;
- un capitolo per la Misura agriturismo.

⁵ Gli anni di riferimento del bilancio regionale sono quelli compresi tra il 1996 ed il 2000, analizzati in dettaglio nel paragrafo 2.2.1.

Con siffatta strutturazione risulta difficile analizzare la spesa del PO per singolo beneficiario, per settore produttivo, ecc. A tal fine, le singole Misure del PO sono state abbinare ai capitoli previsti dal bilancio regionale e sono state relazionate le informazioni tecnico – funzionali e finanziarie desumibili dai vari rapporti di monitoraggio del PO FEOGA con le relative voci di bilancio. In tal modo è stato possibile avere un quadro abbastanza chiaro della spesa, per anno, relativa al Fondo strutturale FEOGA Orientamento in Basilicata⁶.

L'attribuzione dei capitoli di bilancio ha seguito la logica del beneficiario finale nel caso dei regolamenti (CEE) n. 866/90 e n. 867/90 (imprese di trasformazione e commercializzazione agroindustriali e forestali), e del regolamento (CEE) n. 2328/91 (aziende agricole e, nel caso delle infrastrutture, gli Enti locali); dell'attività finanziata nel caso del regolamento (CEE) n. 2052/88 (Servizi di sviluppo e attività immateriali) e per le Misure relative alla forestazione e all'agriturismo.

Anche l'analisi del Programma d'iniziativa comunitaria Leader II, attraverso i capitoli del bilancio regionale, risulta difficile e la lettura del solo bilancio non permette di cogliere le diverse sfaccettature del finanziamento, cosa invece possibile attraverso gli indicatori utilizzati dal monitoraggio⁷.

Con la nuova impostazione di bilancio sarà possibile nei prossimi anni, per i capitoli relativi ai fondi strutturali, superare tale ostacolo, in quanto ad ogni Misura relativa ai programmi comunitari previsti per la Basilicata per il periodo di programmazione 2000-2006 corrisponde un capitolo di bilancio.

2.2 IL MONITORAGGIO DELLA SPESA AGRICOLA COMUNITARIA

2.2.1 IL PROGRAMMA OPERATIVO PLURIFONDO

Il Programma Operativo PO 1994-1999 della Regione Basilicata, parte FEOGA, prevedeva cinque sottoprogrammi:

⁶ In particolare si fa riferimento all'ultimo rapporto sul Programma Operativo FEOGA Basilicata 1994-1999: Rapporto di monitoraggio al 31/12/2001, INEA Sede regionale per la Basilicata, 2001.

⁷ In particolare ci si riferisce al Rapporto di monitoraggio intermedio Leader II in Basilicata redatto dall'INEA Sede regionale per la Basilicata, 2001. Per un maggiore dettaglio sull'analisi dei dati relativi al Leader II si veda il paragrafo 2.2.2.

- sottoprogramma 4: risorse agricole e infrastrutture di supporto, il quale contemplava l'attivazione di sette Misure;
- sottoprogramma 5: sviluppo rurale, suddiviso in quattro Misure;
- sottoprogramma 6: servizi di sviluppo agricolo, che prevedeva l'attivazione di quattro Misure;
- sottoprogramma 7: obiettivo 5a) che prevedeva quattro Misure, a loro volta suddivise in azioni;
- sottoprogramma 8: Misure in corso.

Il budget previsto per l'attivazione del PO era di 427 milioni di euro. Nella tabella sottostante sono messi in relazione i capitoli del bilancio regionale relativi al PO e le Misure dello stesso finanziate attraverso quei capitoli di spesa.

Tab.2.2 – Capitoli di bilancio e rispettive Misure del Programma Operativo (periodo 1995-2000)

Capitoli di bilancio relativi ai regolamenti (CEE) n. 866/90 e n. 867/90	Misure PO
<i>POP Ob. 5a) Interventi a favore di operatori agricoli reg. (CEE) n. 866/90 e n. 867/90. Quota CEE</i>	<i>Misura 7.2 reg. (CEE) n. 866/90 Misura 7.3 reg. (CEE) n. 867/90</i>
<i>POP Ob. 5a) Interventi a favore di operatori agricoli reg. (CEE) n. 866/90 e n. 867/90. Quota Stato</i>	
<i>POP Ob. 5a) Interventi a favore di operatori agricoli reg. (CEE) n. 866/90 e n. 867/90. Quota Regione</i>	
<i>Finanziamento progetti silvicoltura reg. (CEE) n. 867/90. Quota CEE</i>	
Capitoli di bilancio relativi al regolamento (CEE) n. 2328/91	Misure PO
<i>POP Ob. 5a) miglioramento strutture agricole reg.(CEE) n. 2328/91. Quota CEE</i>	<i>Misura 4.1 Infrastrutture rurali e di supporto</i>
<i>POP Ob. 5a) miglioramento strutture agricole reg. (CEE) n. 2328/91. Quota Stato</i>	<i>Misura 4.2 Interventi in aziende di piccole dimensioni</i>
	<i>Misura 4.3 Strutture vivaistiche</i>

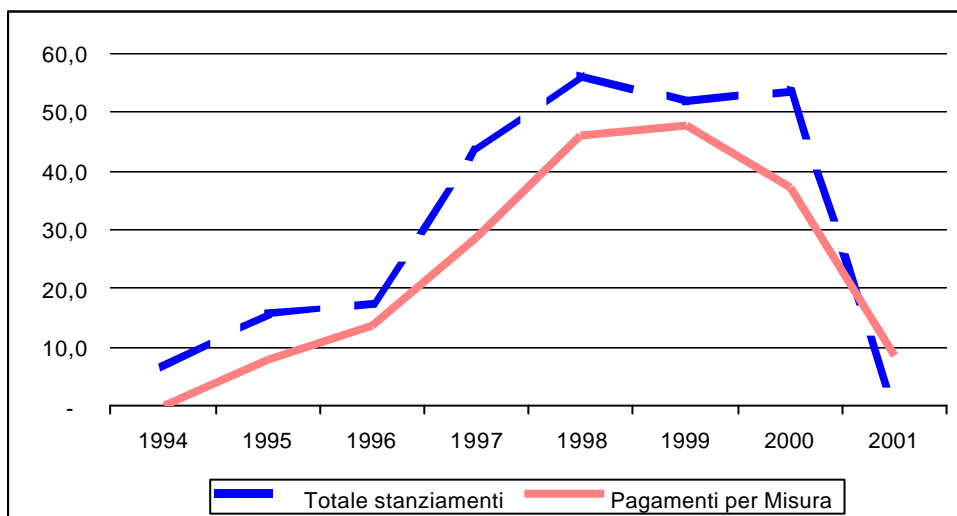
<i>POP Ob. 5a) miglioramento strutture agricole reg. (CEE) n. 2328/91. Quota Regione</i>	<i>Misura 4.4 Ristrutturazione vigneti</i> <i>Misura 4.5 Ristrutturazione oliveti</i> <i>Misura 4.6 Ristrutturazione produzioni ortofrutticole</i> <i>Misura 4.7 Miglioramento delle produzioni zootecniche</i> <i>Misura 7.1 Adeguamento strutture agricole</i> <i>Misura 7.4 Misure orizzontali</i>
Capitoli di bilancio relativi al regolamento (CEE) n. 2052/88	Misure PO
<i>Attuazione Ob.1) sviluppo agricolo e rurale reg. (CEE) n. 2052/88. Quota CEE</i>	<i>Misura 5.2 Marchi</i>
<i>Attuazione Ob.1) sviluppo agricolo e rurale reg. (CEE) n. 2052/88. Quota Stato</i>	<i>Misura 5.3 Trattamento acque reflue</i>
<i>Attuazione Ob.1) sviluppo agricolo e rurale reg. (CEE) n. 2052/88. Quota Regione</i>	<i>Misura 6.1 Ricerca e sperimentazione agricola</i>
	<i>Misura 6.2 Attività di divulgazione agricola</i>
	<i>Misura 6.3 Azioni orizzontali per la divulgazione</i>
	<i>Misura 6.4 Monitoraggio e pubblicità</i>
Capitoli di bilancio relativi alla Forestazione ambientale	Misure PO
<i>Sistemazioni idrogeologiche e forestazione ambientale - POP Ob.1 Misura 2.4. Quota CEE</i>	<i>Misura 5.4 Interventi di sistemazione idrogeologica, di forestazione, ecc</i>
<i>Sistemazioni idrogeologiche e forestazione ambientale - POP Ob.1 Misura 2.4. Quota Stato</i>	
<i>Sistemazioni idrogeologiche e forestazione ambientale - POP Ob.1 Misura 2.4. Quota Regione</i>	
Capitoli di bilancio relativi all'Agriturismo	Misure PO
<i>Ob.1 e 5a) Agriturismo</i>	<i>Misura 5.1 Interventi di agriturismo e valorizzazione prodotti della fattoria</i>

Fonte: Elaborazione INEA su bilanci regionali e banche dati monitoraggio Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

Analizzando il trend di spesa dal 1994 al 2001 (fig. 2.2) si nota come il PO, pur avendo stanziamenti nei bilanci 1994 e 1995, ha iniziato il suo normale iter di pagamenti solo nel 1996, mentre le poche somme registrate in uscita sono attribuibili alle Misure in corso attestate al precedente Programma Operativo.

La spesa corrisponde al 77% degli stanziamenti di bilancio, ma tale percentuale sale a poco meno del 100% se si aggiunge la spesa per le Misure in corso relativa a pagamenti di impegni presi sul PO 1989-1993.

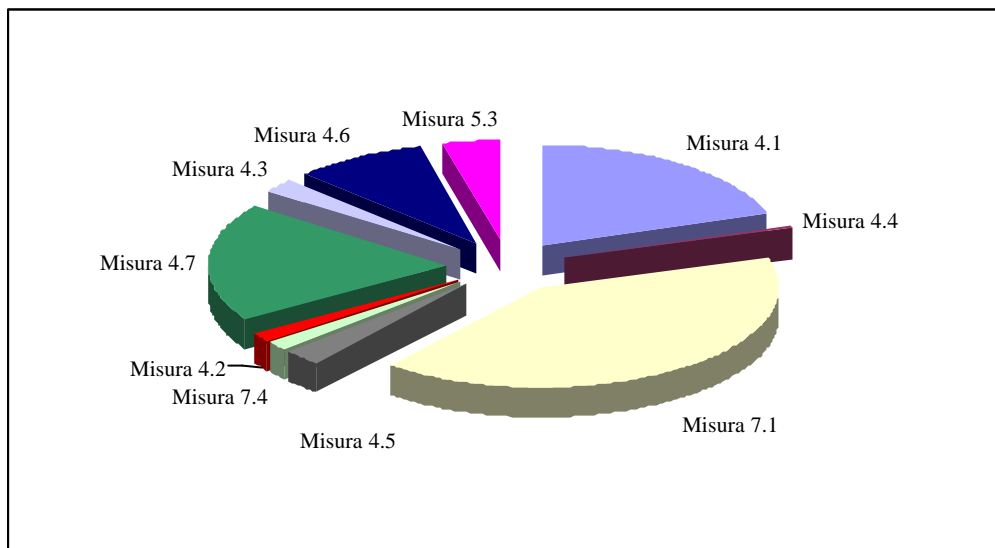
Fig. 2.2 - Stanziamenti e spese per anno (Meuro)



Fonte: Elaborazione INEA su banca dati monitoraggio Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

Le Misure con maggiore dotazione finanziaria sono quelle incluse nella sezione relativa al reg. (CEE) n. 2328/91, ossia quelle destinate alle aziende agricole. Dall'anno di partenza del PO ad oggi sono stati stanziati 141,6 milioni di euro, mentre la spesa complessiva ammonta a 118,5 milioni di euro. La Misura che più ha inciso sul bilancio (34%) è la 7.1 relativa all'accelerazione dell'adeguamento delle strutture agricole, divisa in azioni che vanno dall'adeguamento strutturale, alla formazione professionale, ai premi per il primo insediamento e per l'indennità compensativa. Seguono la Misura 4.1 destinata ad interventi infrastrutturali e la 4.7 per la ristrutturazione delle produzioni ortofrutticole.

Fig. 2.3 - Incidenza sul bilancio delle Misure relative al reg. (CEE) n.2328/92 (Meuro)



Fonte: Elaborazione INEA su banca dati monitoraggio Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

In generale, oltre 1.600 aziende agricole, di cui 600 nuovi imprenditori, hanno aderito alle Misure relative al reg. (CEE) n. 2328/91. Inoltre, tutti i Comuni, le Comunità montane e le due Provincie hanno potuto gestire somme per interventi di carattere infrastrutturale.

Una notevole attribuzione finanziaria, spesso poi rimodulata a favore di altre Misure del PO, è quella destinata alle Misure e ai servizi orizzontali, reg. (CEE) n. 2052/88. Infatti, la cifra stanziata è stata spesa per meno del 19% a favore delle Misure cui era destinata, il resto è stato ripartito tra altri interventi. La Misura che più ha inciso sulla spesa è stata la 6.2 relativa ad attività di divulgazione agricola (3,46 milioni di euro). I soggetti beneficiari di tali Misure sono stati gli Enti di ricerca, di sperimentazione e di divulgazione agraria, quali: l'Università, l'ALSIA, l'INEA, le Associazioni professionali, ecc.

La spesa relativa alle Misure sugli investimenti nel settore della trasformazione agroalimentare e forestale è stata pari a 25,3 milioni di euro, concentrati prevalentemente sul settore agroalimentare (23,7 milioni di euro). Le

imprese beneficiarie sono state 39 per la Misura 7.2, soprattutto imprese di lavorazione della carne e ortofrutticole, 6 per la Misura 7.3.

Analizzando le imputazioni di bilancio relative a tali Misure si nota come spesso l'attribuzione per anno sia stata sottostimata e per coprire gli effettivi impegni si sia fatto ricorso ad altri capitoli di bilancio, comunque relativi al FEOGA, ma attinenti ad altri interventi.

La Misura 5.4 relativa agli interventi di sistemazione idrogeologica, di forestazione ambientale e di salvaguardia del paesaggio, vista la sua natura di trasferimento di risorse e competenze alle Comunità montane e alle amministrazioni provinciali, è stata gestita attraverso appositi capitoli di bilancio. La Misura, destinata ad interventi di recupero e di salvaguardia del patrimonio forestale, ha impegnato 25,8 milioni di euro, l'89% circa della risorsa totale che le è stata attribuita annualmente dai bilanci regionali.

Così come la Misura 5.4, anche la 5.1 relativa alle attività agrituristiche è stata gestita attraverso uno specifico capitolo di bilancio, anche se, in quest'ultimo caso, il capitolo si riferisce alla legge regionale sull'agriturismo. Tale normativa, partita nel 1998, ha visto impegnati 10,9 milioni di euro, i cui pagamenti sono ancora in corso. Gli interventi per l'agriturismo hanno raccolto numerose adesioni così come tutti quelli che avevano come beneficiario finale l'azienda agricola, tanto che sia nel primo caso sia nel secondo si è scelto di attivare, nella nuova programmazione 2000 - 2006, procedure riservate e priorità a quelle istanze istruite positivamente ma non finanziate per carenza di fondi.

La spesa del PO 1994-1999 ha coinvolto tutto il territorio regionale per gli interventi di tipo orizzontale (infrastrutture, servizi, formazione, informazione, etc.), mentre per gli interventi di tipo strutturale, pur avendo coinvolto il 99% del territorio, con una particolare concentrazione in specifiche aree: Metapontino e Vulture Alto Bradano, ossia nelle aree più dinamiche per quanto riguarda lo sviluppo del settore agroalimentare.

In merito all'efficacia della spesa realizzata attraverso il PO FEOGA 1994-1999 possiamo evidenziare il superamento di tutti gli obiettivi previsti. Infatti, le previsioni di partecipazione non superavano le 1.000 aziende beneficiarie; in realtà circa 2.000 aziende hanno usufruito, direttamente e indirettamente, degli interventi previsti dal PO. Nello specifico sono stati realizzati e/o adeguati oltre 1.200 km di strade rurali e 73 km di rete idrica. Gli interventi di ristrutturazione aziendale sono

stati circa 3.000⁸, 46 quelli relativi al settore della trasformazione agroalimentare e dei prodotti forestali.

Tab.2.3 – Le realizzazioni fisiche relative agli interventi del programma

Misure e Tipologia d'intervento	Realizzazioni fisiche	Aziende beneficiarie	
	Km strade	1.200	6200
4.1 Infrastrutture	Km rete idrica	73	446
	Km rete elettrica	50	110
4.2 Interventi in aziende di piccole dimensioni	Ettari	1.470	294
4.3 Strutture vivaistiche	Mq Serre	13.679	10
4.4 Ristrutturazione vigneti	Ettari	360	115
4.5 Ristrutturazione oliveti	Ettari	823	107
4.6 Ristrutturazioni ortofrutticole	Ettari	702	284
4.7 Miglioramento produzioni zootecniche	Nr stalle	361	387
	Nr posti letto	933	
5.1 Agriturismo	Nr posti ristoro	67	184
	Nr Aree attrezzate	12	
5.2 Marchi	Nr marchi	6	
5.3 Trattamento acque reflue	Mc deiezioni	9	20
5.4 Forestazione	Ettari	12.206	
7.1.A Strutture agricole	Nr aziende	1.303	1.303
7.1.B Aiuto ai giovani	Beneficiari	661	
7.1.G Formazione	Nr corsi	57	
7.2 Trasformazione	Nr impianti	39	
7.3 Trasformazione silvicola	Nr impianti	7	

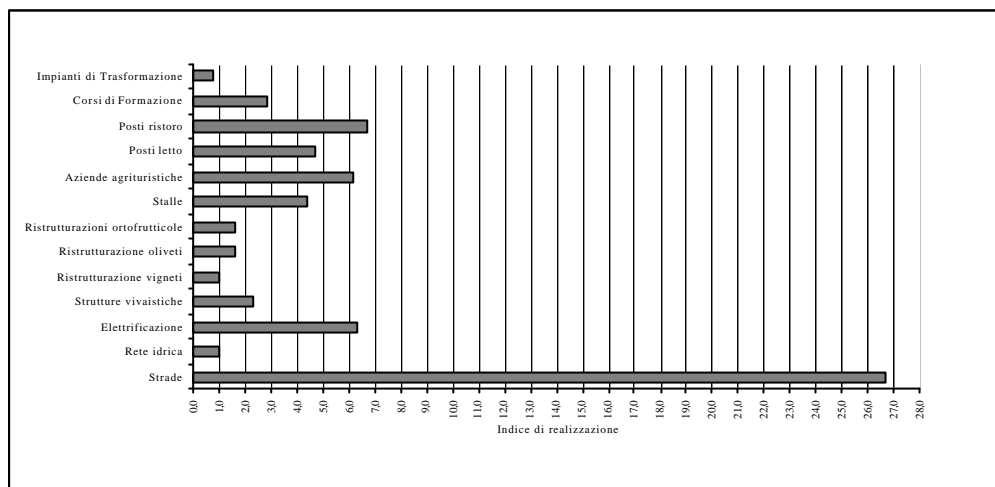
Fonte: Elaborazione INEA su banca dati monitoraggio Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

Per quanto riguarda le attività di tipo orizzontale, 661 giovani hanno beneficiato del premio per il primo insediamento e hanno partecipato ad un corso di formazione in agricoltura.

Le realizzazioni fisiche hanno superato per tutti i tipi di intervento le previsioni di inizio programma, con pochissime eccezioni, come si può notare nella figura di seguito riportata, relativa all'indice di realizzazione, dato dal rapporto tra previsioni e realizzazioni fisiche. Tale indice risulta inferiore all'unità solo nel caso degli interventi relativi ai marchi, al trattamento delle acque reflue e al miglioramento dei pascoli, mentre supera abbondantemente le previsioni iniziali soprattutto per gli interventi relativi alle strade e all'agriturismo.

⁸ Il numero degli interventi realizzati non corrisponde alle aziende beneficiarie, in quanto era prevista la possibilità di aderire ad una o più Misure del PO.

Fig. 2.4 - Efficacia degli interventi del Programma Operativo



Fonte: Elaborazione INEA su banca dati monitoraggio Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

2.2.2 IL PROGRAMMA LEADER II

L'iniziativa comunitaria Leader II promuoveva azioni per lo sviluppo endogeno, integrato e sostenibile delle aree rurali ed era finanziata con i tre fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA) attraverso le seguenti quattro Misure:

- Misura A - Acquisizione di competenze;
- Misura B - Programmi di innovazione rurale;
- Misura C - Cooperazione transnazionale;
- Misura D - Creazione di una rete Leader II;

La *Misura A* riguardava le azioni di assistenza tecnica da attuare preliminarmente alla progettazione del Piano di Azione Locale (PAL), su richiesta specifica di operatori locali o autonomamente dalla Regione per favorire:

- la diagnosi del territorio locale (risorse locali, punti di forza e di debolezza);
- la sensibilizzazione della popolazione all'iniziativa Leader;
- l'assistenza tecnica per la costituzione di partnership, per l'elaborazione di strategie di sviluppo locale e per la ricerca di finanziamenti.

La *Misura B* era costituita dalle azioni finalizzate allo sviluppo territoriale integrato, proposte dai gruppi di azione locale (GAL) e dagli altri organismi collettivi (OC) attraverso i PAL. In questa Misura viene privilegiata la

presentazione di progetti multisettoriali di sviluppo integrato che presentino tre caratteristiche essenziali: innovazione rispetto al contesto locale, carattere dimostrativo e trasferibilità.

La *Misura B* era articolata nelle seguenti sub-Misure:

- B.1 - Assistenza tecnica allo sviluppo rurale;
- B.2 - Formazione professionale e aiuti all'assunzione;
- B.3 - Turismo rurale;
- B.4 - Piccole imprese, artigianato e servizi zonali;
- B.5 - Valorizzazione in loco e commercializzazione dei prodotti;
- B.6 - Tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita.

La *Misura C* di cooperazione transnazionale promuoveva lo scambio di esperienze e la progettazione di prodotti o servizi in tutti i settori dello sviluppo rurale su iniziativa di beneficiari appartenenti ad almeno due Stati membri.

La *Misura D* prevedeva l'attivazione di una Rete europea Leader e di Reti nazionali, con l'obiettivo di sviluppare una solidarietà attiva fra le zone rurali, favorire lo scambio di esperienze e di know-how a vantaggio di quanti partecipavano allo sviluppo rurale. Le azioni ammissibili per i PAL rientravano tutte nell'ambito della Misura B e, sia pure con un modesto budget finanziario, della Misura C.

In Basilicata il costo complessivo del Leader II è stato di 43,25 milioni di euro di cui il 76,16% era relativo al finanziamento pubblico, la restante parte (23,84%) era privata. Concorrono per la parte di costo pubblico tutti i fondi strutturali nelle seguenti Misure: 48,64% il FESR, 30,75% il FEOGA, 20,61% il FSE.

Tab. 2.4 - Programmazione e impegni del Leader II Basilicata (Meuro)

Fondi di finanziamento	Costo Complessivo			Totale impegni		
	Pubblico	Privato	Totale	Pubblico	Privato	Totale
Fondo FESR	16,02	6,54	22,56	16,50	7,50	24,00
Fondo FEOGA	10,13	3,16	13,29	10,24	2,75	12,99
Fondo FSE	6,79	0,61	7,40	6,85	0,32	7,17
Leader Basilicata	32,94	10,31	43,25	33,59	10,57	44,16

Fonte: Elaborazione INEA su dati Regione Basilicata

Sono stati impegnati 44,16 milioni di euro. Tale importo risulta più elevato rispetto all'intero costo del programma e questo è dovuto esclusivamente ad un maggiore apporto della quota privata.

Per quanto riguarda la realizzazione del programma, al 31 dicembre 2001, tutta la somma stanziata risultava impegnata, mentre i pagamenti erano pari all'88,16% degli impegni.

Tab. 2.5 - Realizzazione al 31.12.2001 del Programma Leader II Basilicata (Meuro)

Fondi di finanziamento	Pubblico		Privati		TOTALE	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Fondo FESR	16,50	14,78	7,50	5,60	24,00	20,38
Fondo FEAOG	10,24	9,20	2,75	0,46	12,99	9,66
Fondo FSE	6,85	6,09	0,32	2,80	7,17	8,89
Leader Basilicata	33,59	30,07	10,57	8,86	44,16	38,93

Fonte: Elaborazione INEA su dati Regione Basilicata - Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

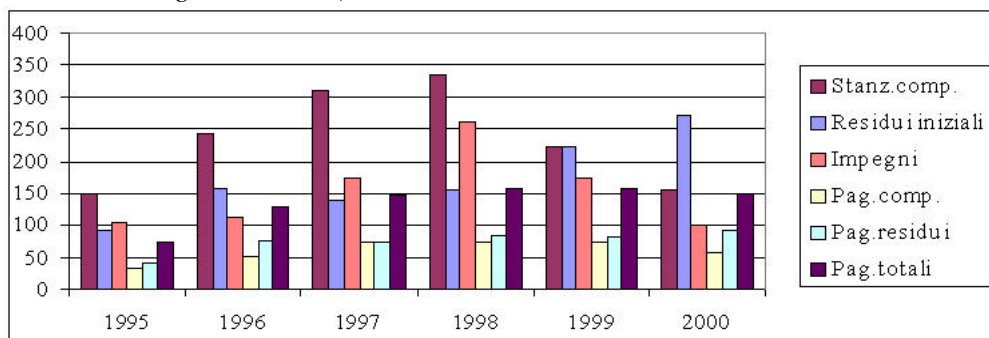
2.3 L'EVOLUZIONE DELLA SPESA AGRICOLA E LE SUE CARATTERISTICHE NEL PERIODO 1995-2000 ATTRAVERSO IL BILANCIO REGIONALE

I dati relativi alla spesa agricola della Regione Basilicata presentati in questo capitolo sono il risultato di un'elaborazione della banca dati dell'INEA basata sulla riclassificazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi regionali.

Nel periodo in esame, 1995-2000, il volume complessivo della spesa erogata per l'agricoltura è stato in media di 136 milioni di euro per anno. Nel corso dell'ultimo quinquennio l'incidenza del settore agricolo sull'intero bilancio regionale assume un andamento molto variabile: il picco massimo è raggiunto nel 1999, con un peso dell'agricoltura sul bilancio regionale di circa il 23%, per scendere nel 2000 al 12%. Sulla spesa agricola della Regione hanno inciso: la legge n. 752/86 relativa all'attuazione degli interventi programmati in agricoltura che ha prodotti i suoi effetti almeno fino al 1998, con code di pagamento in bilancio, e il PO 1994-1999 che ha registrato i suoi massimi pagamenti nel triennio 1997-1999 mentre nel 2000 procedeva con pagamenti residuali visto che il programma era in chiusura.

La figura 2.6 evidenzia gli stanziamenti, gli impegni ed i pagamenti, ossia i tre momenti salienti della formazione della spesa (programmazione, previsione ed approvazione definitiva) nonché i principali parametri finanziari riportati nelle scritture ufficiali di rendicontazione e che forniscono il flusso complessivo della spesa.

Fig. 2.6 - Dinamica della spesa pubblica in agricoltura a valori costanti (centinaia di migliaia di euro)

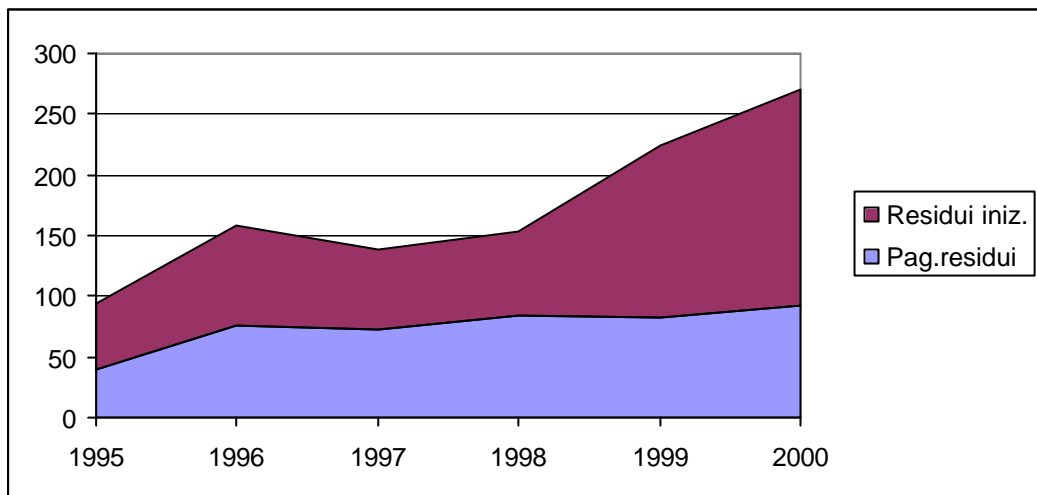


Fonte: Elaborazione banca dati INEA su bilanci Regione Basilicata

Nel periodo considerato gli stanziamenti di competenza hanno fatto registrare un andamento crescente fino al 1998, con un sensibile aumento negli anni 1997 e 1998 (la crescita fra il 1996 e il 1997 è stata di 71.000 euro e fra il 1997 e 1998 è stata di 26.000 euro) ed una flessione a partire dal 1999. Le somme impegnate seguono un percorso simile a quello degli stanziamenti, differite di un anno. I pagamenti di competenza e quelli sui residui hanno lo stesso andamento; nel 1997 coincidono. Nel complesso i pagamenti totali registrano un trend crescente fino al 1999 e nel 2000 gli stanziamenti di competenza ed i pagamenti totali tendono a coincidere. La forte crescita degli stanziamenti, degli impegni e dei pagamenti, in particolare negli anni 1997 e 1998, è legata ai finanziamenti relativi ai programmi comunitari che in quel periodo hanno fatto da traino sull'intera spesa.

L'analisi di questi tre momenti amministrativi regionali evidenzia una buona capacità di stanziamento da parte della Regione e successivamente, una buona capacità di spesa.

Fig. 2.7 - Dinamica della spesa pubblica in agricoltura, a valori costanti '95: gestione dei residui (centinaia di migliaia di euro)



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Come si nota nella figura 2.7, i residui iniziali e i pagamenti sui residui hanno, ad esclusione dell'anno 1999 dove questi ultimi si contraggono leggermente, lo stesso andamento. L'utilizzo costante dei residui in tutte le annualità denota un naturale meccanismo di compensazione dovuto all'andamento non sempre costante degli stanziamenti legati a fenomeni istituzionali e politici sia nazionali sia comunitari.

Tab. 2.6 - Distribuzione della spesa per destinazione economico funzionale – valori costanti al 1995 (centinaia di migliaia di euro)

	Ricerca e sperimentazione	Assistenza tecnica	Aiuti alla gestione aziendale	Promozione e marketing	Investimenti aziendali	Impianti di trasformazione	Infrastrutture	Settore forestale	Altro	Totale
1995	2,3	3,9	22,7	0,0	18,8	0,0	5,6	12,0	7,8	73,1
1996	1,7	3,6	39,5	0,0	27,3	0,1	18,8	18,9	16,6	126,5
1997	1,1	11,7	15,8	3,7	43,2	0,0	7,1	20,6	44,0	147,1
1998	1,2	15,9	17,6	3,8	56,8	0,0	9,2	19,1	33,7	157,3
1999	2,1	10,4	10,0	1,0	59,8	0,0	7,8	31,3	34,7	157,2
2000	2,4	22,2	5,1	4,2	59,9	0,0	14,2	24,5	12,5	145,1
Media	1,8	11,3	18,5	2,1	44,3	0,0	10,5	21,1	24,9	134,4
%	1,3	8,4	13,7	1,6	33,0	0,0	7,8	15,7	18,5	100,0

Fonte:Elaborazione banca dati INEA

Il finanziamento regionale sostiene gli investimenti aziendali, il settore forestale, gli aiuti alla gestione e l'assistenza tecnica. Come si evince dai dati riportati nella tabella 2.6 la politica regionale, nel periodo 1995-2000, si è rivolta principalmente all'impresa sotto forma di aiuto alla gestione e di sostegno agli investimenti aziendali, con una media di circa 31,40 milioni di euro per anno.

Sommando le voci "investimenti aziendali", "aiuti alla gestione", "ristrutturazione delle strutture di trasformazione" e "promozione e marketing", la spesa della Regione in termini di filiera produttiva, senza differenziare al suo interno i singoli settori, raggiunge circa il 68% del totale. Ne consegue pertanto, almeno in termini di spesa, una coerenza fra l'obiettivo di politica agraria regionale di consolidare la filiera produttiva e gli investimenti realizzati⁹.

All'interno delle differenti tipologie di spesa, negli anni in esame, non vi è stabilità nella distribuzione ma si nota comunque un andamento crescente per la voce investimenti aziendali (33,0%), seguita dal settore forestale (15,7%) e dagli aiuti alla gestione (13,7%). Le infrastrutture pesano sulla spesa regionale per circa l'8% mentre promozione, marketing, ricerca e sperimentazione incidono per l'1%.

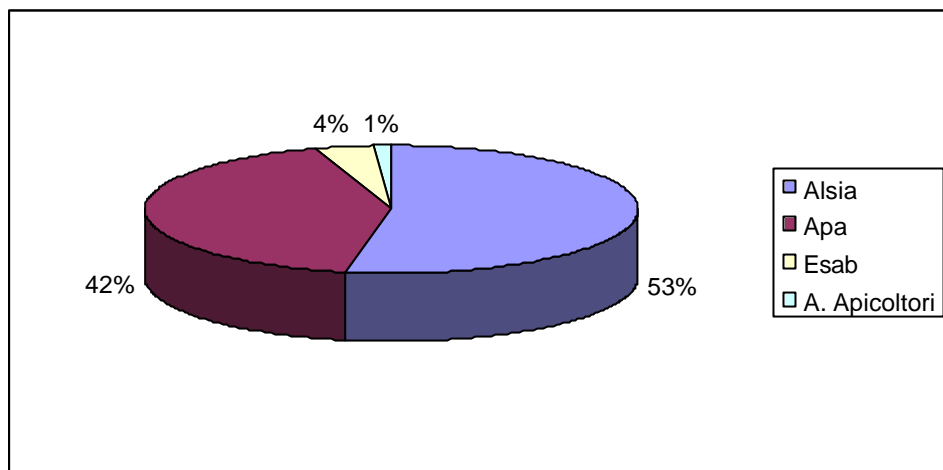
L'assistenza tecnica pesa per l'8,4% e la media annua nel periodo 1995-2000 è di oltre 11 milioni di euro. Questa voce comprende le spese per le organizzazioni professionali, per l'Agenzia regionale ALSIA e per altri beneficiari. Alcuni capitoli di bilancio riclassificati come assistenza tecnica contengono anche le spese di funzionamento¹⁰ difficile da scorporare dallo stesso a meno che non venga effettuata una specifica analisi sui bilanci dei diversi soggetti.

Come illustrato nella tabella 2.6, l'assistenza tecnica ha registrato un andamento crescente fino al 1998, per poi scendere nell'anno successivo e risalire nel 2000 anno in cui si è registrato il massimo livello di crescita. La figura 2.8, per l'anno 2000, individua i principali beneficiari della voce "assistenza tecnica".

⁹ *Un dettaglio sulla politica agricola adottata dalla Regione, nel periodo considerato, è riportata nel capitolo 1.*

¹⁰ *Nell'ambito della metodologia INEA di monitoraggio della spesa agricola regionale le spese di funzionamento non sono considerate.*

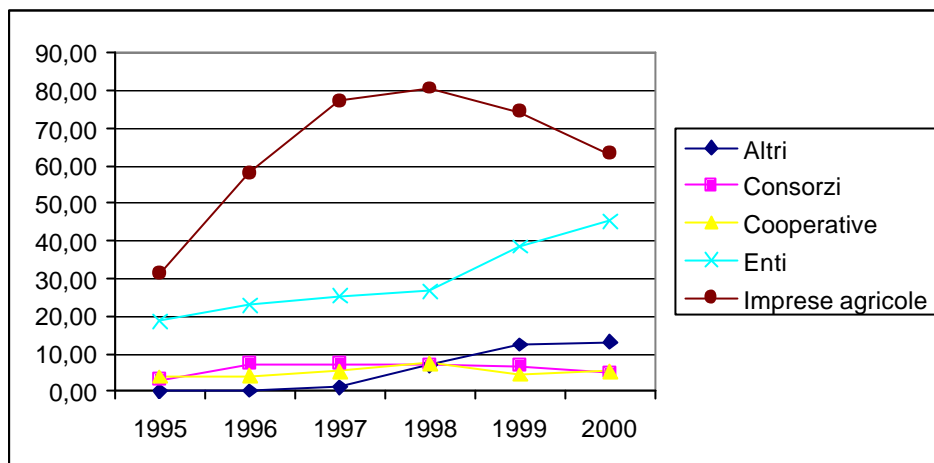
Fig. 2.8 - Ripartizione percentuale dell'assistenza tecnica secondo i beneficiari



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

I beneficiari principali della spesa sono l'ALSIA con il 53% delle risorse finanziarie e le associazioni provinciali allevatori di Potenza e Matera (42%). Occorre ricordare che, per l'anno considerato, incide su tale componente della spesa regionale il Programma Operativo Multiregionale (POM) "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" che prevede, fra le sue Misure di finanziamento, l'impiego dei divulgatori, le innovazioni tecnologiche e il trasferimento dei risultati della ricerca, il sistema formativo per la divulgazione agricola, l'assistenza tecnica il monitoraggio e la valutazione. Sia l'ALSIA che le APA hanno beneficiato di tale programma.

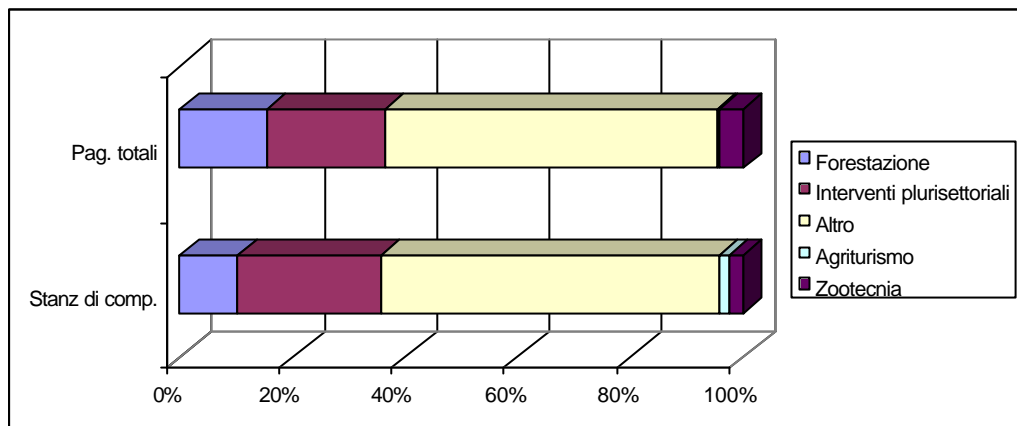
Fig. 2.9 - Evoluzione della spesa per beneficiario finale 1999-2000 (valori correnti in centinaia di migliaia di euro)



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

La figura 2.9 conferma che il sostegno regionale è indirizzato principalmente alle imprese agricole. Nel periodo in esame tale sostegno è stato crescente ed ha raggiunto, nel 1998, circa 81 milioni di euro per poi scendere nel 2000 a 63 milioni di euro. Le cooperative ed i consorzi hanno ricevuto in media annualmente 5 e 6 milioni di euro.

Fig. 2.10 - Spesa pubblica per comparto produttivo (media 1995-2000)



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Circa il 60% delle somme stanziare, nel periodo in esame, riguarda interventi non attribuibili a uno specifico settore produttivo, mentre il 25% delle risorse è legato ad interventi plurisetoriali; queste due voci raggiungono quasi l'85% delle risorse stanziare. Il dato mostra una mancanza di specificità nella spesa che rende difficile verificare il raggiungimento degli obiettivi di politica agraria relativamente ai singoli comparti produttivi.

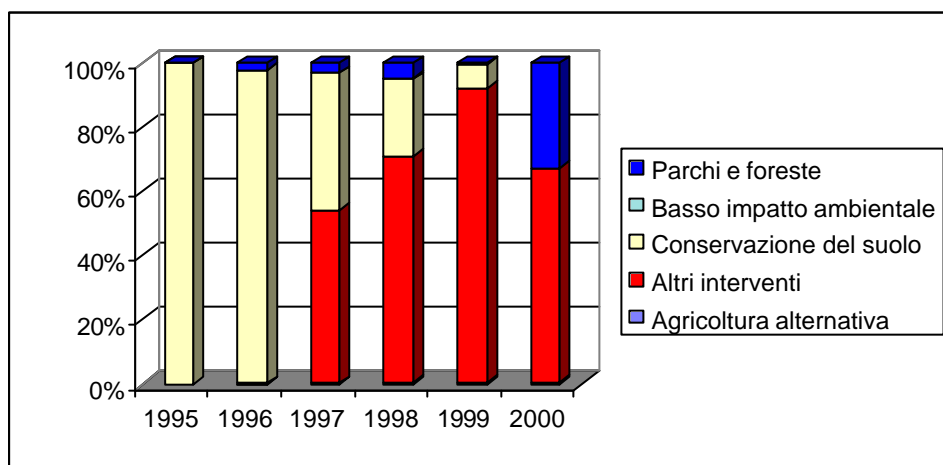
Da un esame della spesa pubblica per comparto produttivo, assume importanza la forestazione con il 10% degli stanziamenti totali, mentre a settori quali cerealicoltura, floricoltura e colture industriali sono apparentemente destinate risorse di modesta entità¹¹. Relativamente ai pagamenti totali, la situazione non cambia molto anche se la Regione ha speso molto di più di quanto ha stanziato¹² sia per la forestazione sia per le voci non attribuibili; calano invece gli interventi plurisetoriali. Il settore zootecnico ha utilizzato il 4% delle risorse finanziarie finalizzate prevalentemente ad adeguare a livello igienico sanitario le stalle presenti sul territorio.

¹¹ Si ricorda che tali settori ricevono risorse finanziarie comunitarie che non transitano per il bilancio regionale ma sono pagate direttamente al beneficiario finale attraverso l'organismo pagatore.

¹² Nei pagamenti totali rientrano i pagamenti sui residui che quindi fanno aumentare la somma erogata rispetto a quella stanziata.

Relativamente alle politiche regionali in materia ambientale, va evidenziato che la Regione destina in media oltre il 9% delle proprie risorse, ad interventi senza specifica finalità di tutela ambientale e circa il 5% alla conservazione del suolo. Nel periodo in esame la destinazione delle risorse regionali per “parchi e foreste” è comunque in crescita.

Fig. 2.11 - Ripartizione percentuale delle risorse regionali in materia di tutela ambientale



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Relativamente alla tipologia di sostegno (tab. 2.7) circa il 57% dell’aiuto è concesso sotto forma di contributo in conto capitale, a fronte di una contrazione del contributo in conto interessi.

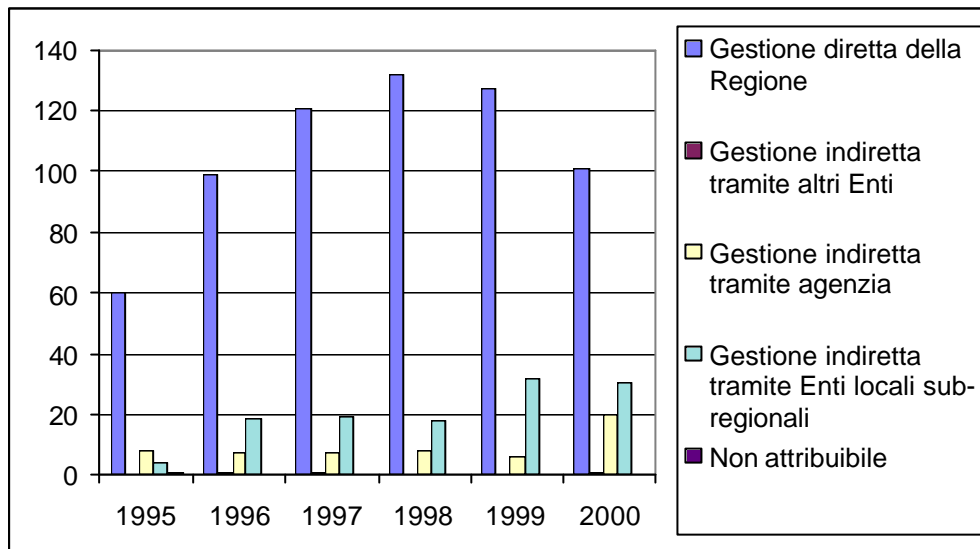
Nel periodo in esame la gestione delle risorse è stata realizzata in maniera diretta (circa il 78%) dall’Ente Regione e solamente il 15% delle risorse è stato destinato agli Enti locali ed il 6% agli Enti strumentali. Ciò nonostante si può osservare un’effettiva crescita del processo di delega amministrativa; infatti: nel 1998 il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale con l’approvazione della legge regionale n. 18, ha individuato le competenze da trasferire agli Enti sub-regionali.

Tab. 2.7 - Pagamenti e stanziamenti per tipologia di sostegno a valori costanti, base al '95 (centinaia di migliaia di euro)

	Altre spese di sostegno	Contributi in conto capitale	Contributi in conto interessi	Non classificate	Premi e sovvenzioni	Totale
pagamenti totali – valori						
1995	0,1	32,2	16,7	23,7	0,3	73,1
1996	0,2	69,1	24,2	32,4	0,6	126,5
1997	1,5	72,1	51,6	20,4	1,5	147,1
1998	0,9	86,1	42,9	27,0	0,3	157,3
1999	8,2	106,7	30,9	10,6	0,8	157,2
2000	8,8	87,1	12,9	35,7	0,5	145,1
Totale	19,8	453,3	179,2	149,9	4,0	806,2
stanziamenti di competenza – valori						
1995	0,1	76,5	36,3	35,8	0,9	149,7
1996	0,2	168,9	29,7	42,6	1,5	242,9
1997	0,4	207,4	62,0	39,1	0,8	309,6
1998	3,0	231,5	39,7	59,6	1,1	335,1
1999	16,3	150,2	33,0	24,7	0,1	224,3
2000	16,7	52,8	19,0	58,8	0,6	147,9
Totale	36,7	887,4	219,8	260,6	5,1	1409,5
pagamenti totali – percentuali						
1995	0,2	44,1	22,9	32,5	0,4	100,0
1996	0,1	54,7	19,1	25,6	0,5	100,0
1997	1,1	49,0	35,1	13,9	1,0	100,0
1998	0,6	54,7	27,3	17,2	0,2	100,0
1999	5,2	67,9	19,7	6,7	0,5	100,0
2000	6,1	60,1	8,9	24,6	0,3	100,0
Totale	2,5	56,2	22,2	18,6	0,5	100,0
stanziamenti di competenza – percentuali						
1995	0,1	51,1	24,2	23,9	0,6	100,0
1996	0,1	69,5	12,2	17,5	0,6	100,0
1997	0,1	67,0	20,0	12,6	0,3	100,0
1998	0,9	69,1	11,9	17,8	0,3	100,0
1999	7,3	67,0	14,7	11,0	0,0	100,0
2000	11,3	35,7	12,8	39,8	0,4	100,0
Totale	2,6	63,0	15,6	18,5	0,4	100,0

Fonte: Elaborazione banca dati INEA

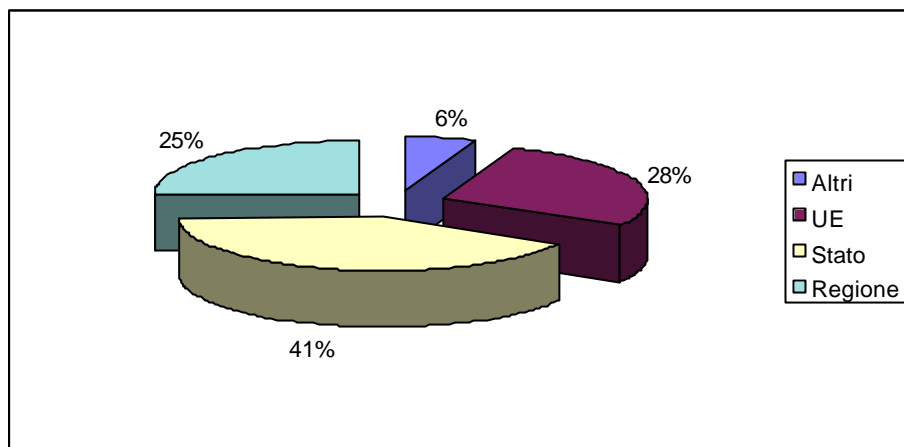
Fig. 2.12 - Tipologia di gestione delle risorse finanziarie 1995-2000 (centinaia di migliaia di euro)



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

La figura 2.12 mostra una crescente concentrazione delle attività e delle risorse in seno alla Regione che inizia a diminuire nell'anno successivo all'approvazione della legge regionale di decentramento amministrativo (L.R. n.18/98). Tale riduzione è ancora più evidente nel 2000 anno in cui è iniziato il trasferimento delle risorse agli Enti delegati.

Fig. 2.13 - Pagamenti totali secondo la provenienza dei mezzi finanziari (media 1995-2000)



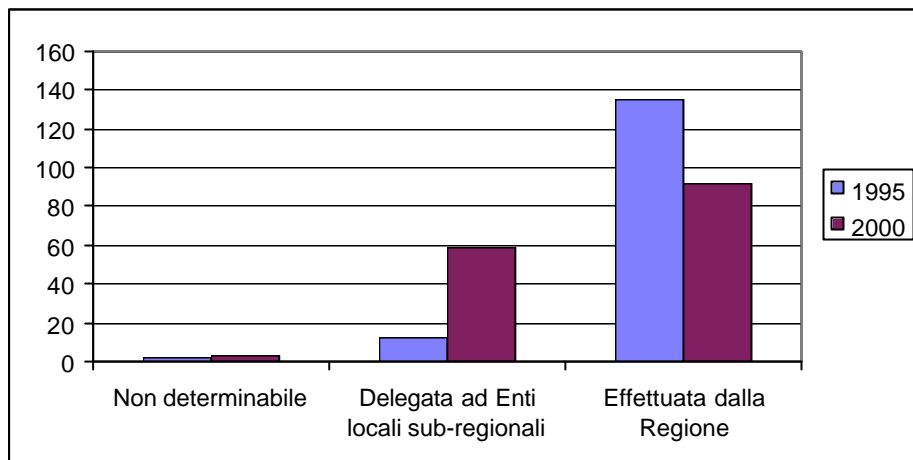
Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Circa la provenienza delle risorse finanziarie, va evidenziato che esse sono imputabili per il 65% a fondi nazionali (statali e regionali) e per il restante 28% a quelli comunitari. Quest'ultimo dato non prende in considerazione la parte di finanziamenti comunitari relativa agli interventi sui mercati e a quelli di tipo orizzontale a carico del fondo strutturale FEOGA-Garanzia¹³, in quanto tali risorse non sono gestite mediante il bilancio regionale, ma pagate al beneficiario finale direttamente dall'AGEA¹⁴.

¹³ A tale proposito si veda il capitolo 3.

¹⁴ Con il d.lgs. n. 165 del 1999 integrato dal d.lgs. n. 188 del 2000, il Governo ha sostituito l'Ente centrale incaricato di gestire gli interventi di mercato (AIMA) previsto dalla politica agricola comunitaria con un sistema di servizi organizzati e di organismi pagatori coordinati dalla nuova AGEA ma responsabili della propria gestione, nei territori di competenza, nei confronti della comunità. In Basilicata, l'Organismo pagatore ARBEA è stato istituito nel 2001 con la legge regionale n.15.

Fig. 2.14 - Analisi relativa alla funzione decisionale della spesa (centinaia di migliaia di euro)



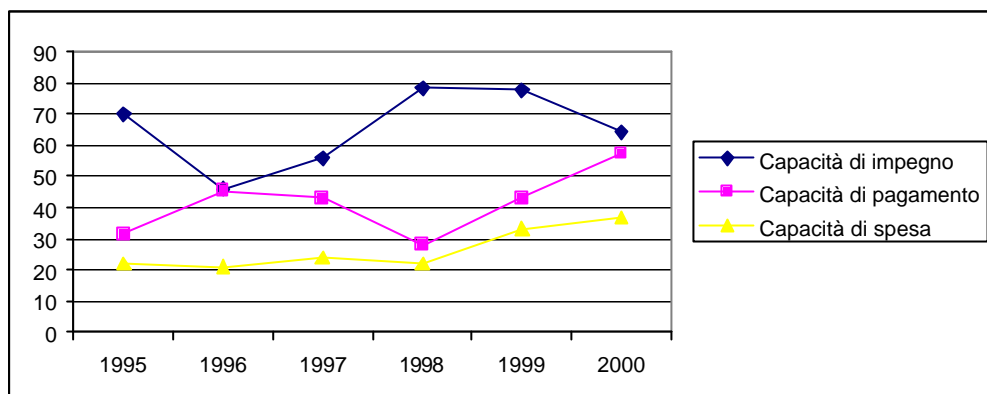
Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Anche la figura 2.14 conferma la centralità della gestione in seno all'amministrazione regionale. Se dall'analisi si esclude la delega fatta all'agenzia regionale che, di fatto può essere assimilata alla stessa Regione, si nota l'esistenza di un istituto della delega in nuce.

2.4 L'ANALISI DELL'EFFICIENZA DELLA SPESA NEL PERIODO 1995-2000

Dopo aver analizzato la spesa agricola secondo la sua destinazione, con il presente paragrafo si procede ad una prima valutazione dell'efficienza della stessa, misurata attraverso i seguenti indicatori: la capacità di impegno, la capacità di pagamento e la capacità di spesa.

Fig. 2.15 - Indicatori di efficienza della spesa (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

La figura 2.15 mostra l'evoluzione dei tre indicatori di efficienza relativamente al periodo 1995-2000. La *capacità di impegno* (rapporto fra impegni e stanziamenti), dopo una drastica riduzione nel 1996, cresce nei due anni immediatamente successivi per poi diminuire nuovamente, senza però scendere al valore minimo registrato nel 1996. La *capacità di spesa* (rapporto fra pagamenti e stanziamenti) anche se in maniera più contenuta rispetto a quella di impegno, registra un andamento simile, con una leggera contrazione nel 1996 ed una stabilità negli ultimi due anni del periodo in esame. Un andamento opposto ai precedenti indicatori registra la *capacità di pagamento* (rapporto fra pagamenti ed impegni) che nel 1996 aumenta per poi contrarsi nel 1998 e aumentare nuovamente.

Dalla lettura integrata dei tre indicatori emerge che: la Regione Basilicata ha la possibilità di utilizzare, nella prima annualità del periodo in esame, ingenti risorse finanziarie legate soprattutto ai finanziamenti comunitari. Nel primo biennio gli amministratori regionali sono impegnati a programmare ed impegnare le proprie risorse finanziarie e, di contro, la loro capacità di spesa è bassa. Inoltre, alla maggiore disponibilità finanziaria di competenza fa riscontro una buona capacità ad impegnare le risorse disponibili ed una minore efficienza della spesa legata anche ai tempi tecnici di realizzazione degli investimenti per i quali si è effettuato l'impegno contabile. L'efficienza nell'impegnare le risorse in bilancio scaturisce dal buon utilizzo da parte dell'amministrazione regionale del processo di

programmazione comunitaria che ha permesso di attivare un “overbooking”¹⁵ di progetti definiti all’interno di altri canali di programmazione a seguito della verifica della loro eleggibilità, cantierabilità e rendicontabilità. Grazie a tale meccanismo la Regione ha alimentato e velocizzato la spesa anche a scapito, in alcuni di casi, di “tensioni di cassa” provocati dal ritardo nei pagamenti da parte del Ministero o della stessa Unione europea.

L’efficienza della spesa, ossia la capacità dell’amministrazione di spendere quanto stanziato dal policy maker, dipende anche dall’organizzazione e dalla gestione adottata. Nel periodo considerato, in Basilicata, in media solo il 26% delle somme complessivamente stanziate sono state erogate nell’esercizio di competenza. Per il Mezzogiorno l’indicatore, pressoché costante nei primi quattro anni, cresce nell’ultimo biennio attestandosi su un valore medio di 34%. A livello regionale l’indicatore di efficienza della spesa dei primi quattro anni è al di sotto del valore medio meridionale (32,7%) e nazionale (31%).

Tab. 2.8 - Indice di efficienza della spesa e confronto con Mezzogiorno e Italia nel periodo 1995-2000 (valori percentuali)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Media
Basilicata	22	21	24	22	33	36	26
Mezzogiorno	33	31	31	36	33	36	34
Italia	32	30	29	33	33	38	32

Fonte: Elaborazione banca dati INEA

La tabella 2.9 riporta il dettaglio degli indicatori di efficienza relativi alle tipologie di politica agraria individuate con la metodologia INEA. In particolare, i settori “ricerca e sperimentazione” e “aiuti alla gestione” mostrano una capacità crescente per tutti e tre gli indicatori.

¹⁵ *La delibera CIPE del 16 ottobre 1997, al fine di accelerare l’attuazione dei programmi comunitari e gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, anche attraverso misure di riprogrammazione, ha introdotto la possibilità di rendicontare, nell’ambito dei programmi cofinanziati, le spese relative ad altri interventi nazionali e regionali.*

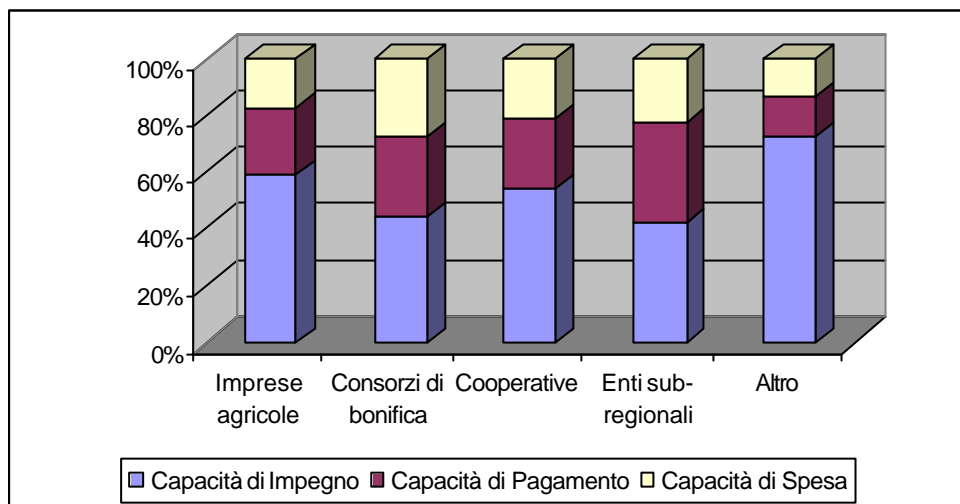
Tab. 2.9 - Indicatori di efficienza della spesa per l'agricoltura

	Ricerca e sperimentazione	Assistenza tecnica	Aiuti alla gestione aziendale	Promozione e marketing	Investimenti aziendali	Impianti di trasformazione	Infrastrutture	Settore forestale	Altro
capacità di impegno									
1995	0,21	0,88	0,71	-	0,89	0,38	0,79	0,96	0,44
1996	0,73	0,64	0,78	-	0,17	0,45	0,89	0,96	0,71
1997	0,59	0,70	0,48	0,48	0,49	-	0,53	0,84	1,07
1998	0,93	0,76	0,70	0,79	0,90	0,00	0,75	0,87	1,08
1999	0,99	0,84	0,50	0,48	0,95	0,35	0,73	0,90	1,26
2000	0,92	0,84	0,58	0,65	0,69	0,33	0,80	0,85	0,64
capacità di pagamento									
1995	0,59	0,19	0,29	-	0,05	0,00	0,35	0,59	0,83
1996	0,50	0,37	0,40	-	0,07	0,18	0,62	0,75	0,84
1997	0,41	0,70	0,39	0,13	0,24	-	0,50	0,66	1,29
1998	0,53	0,73	0,56	0,33	0,13	-	0,53	0,60	0,71
1999	0,67	0,43	0,66	0,73	0,17	0,00	0,61	0,82	1,21
2000	0,76	0,64	0,41	0,31	0,42	0,00	0,54	0,69	1,66
capacità di spesa									
1995	0,13	0,17	0,21	-	0,04	0,00	0,28	0,57	0,27
1996	0,37	0,24	0,32	-	0,01	0,08	0,55	0,71	0,41
1997	0,24	0,49	0,19	0,06	0,11	-	0,27	0,55	0,63
1998	0,49	0,56	0,39	0,13	0,12	0,00	0,40	0,53	0,33
1999	0,66	0,37	0,33	0,24	0,16	0,00	0,45	0,74	0,63
2000	0,70	0,54	0,24	0,14	0,29	0,00	0,43	0,58	0,54

Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Nella figura successiva l'efficienza della spesa viene analizzata in rapporto alla tipologia dei beneficiari finali.

Fig. 2.16 - Evoluzione degli indicatori di efficienza per beneficiario (1995-2000)



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

L'indicatore di efficienza della spesa è sempre positivo. Per la voce "Altro" la capacità di impegno supera di gran lunga quella di pagamento e di spesa. Relativamente ai Consorzi di bonifica e alle cooperative, la differenza tra capacità di pagamento e di spesa è minima. Gli Enti sub-regionali presentano una buona capacità di pagamento con un valore vicino a quella di impegno. Le imprese agricole a fronte di un'alta capacità di impegno mostrano bassi valori per quelle di pagamento e di spesa.

Al fine di valutare i probabili effetti favorevoli o sfavorevoli delle azioni strategiche di politica agricola regionale sono di seguito riportati alcuni indicatori di impatto. La spesa agricola è rapportata con alcune variabili che rappresentano la struttura del settore agricolo: SAU, aziende, occupati e valore aggiunto¹⁶.

¹⁶ I dati utilizzati relativi agli anni 1990, 1993, 1995, 1997 sono fonte ISTAT. In particolare il 1990 deriva dal IV° censimento generale dell'agricoltura, mentre gli altri anni sono il risultato dell'indagine sulla "Struttura e produzioni delle aziende agricole".

Tab. 2.10 - Impatto della spesa regionale sulla SAU e confronto circoscrizionale (valori costanti al 1990)

Anni	Basilicata		Sud	Centro	Nord	Italia
	Pagamenti totali (Meuro)	Pag.Tot./ SAU euro/Ha	Pag. Tot SAU euro/Ha			
1990	92,6	148				
1993	96,7	164	342	197	207	263
1995	54,2	89	263	150	170	206
1997	100,9	163	268	114	196	217

Fonte: Elaborazione INEA su dati ISTAT

L'andamento della spesa per ettaro è notevolmente variabile in tutta Italia. Nel 1997, per la Basilicata, contrariamente a quanto si registra per le altre circoscrizioni, l'indicatore è in crescita ed è pari a 163 euro ad ettaro di SAU. Tale crescita è prevalentemente dovuta all'aumento dei pagamenti totali ed in minima parte alla riduzione della superficie agricola utilizzata.

Tab. 2.11 - Valore di alcuni indicatori regionali in relazione alla spesa agricola (valori costanti al 1990)

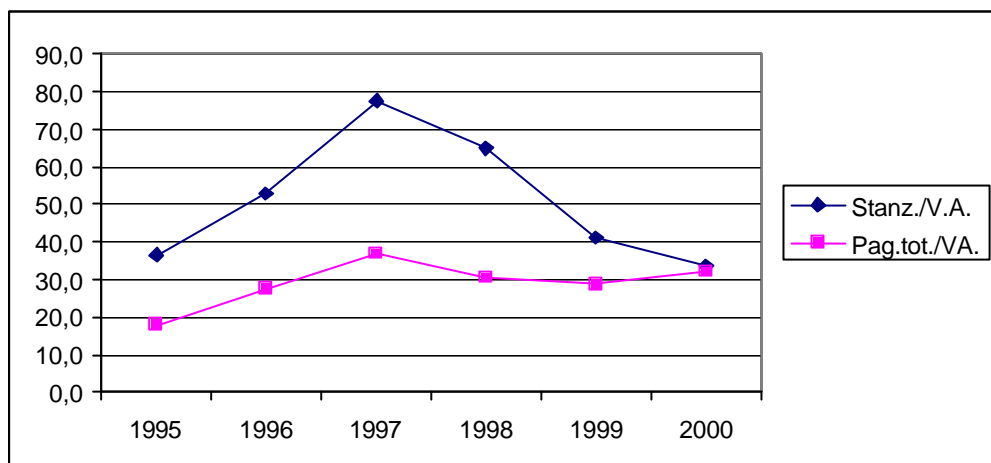
Anni	Indice		
	Pagamenti Tot/Sau	Pagamenti Tot/aziende	Pagamenti Tot/occupati
	euro/Ha	euro/Num.	euro/Num.
1990	148	1.111	2.437
1993	164	1.340	3.119
1995	89	756	1.871
1997	163	1.462	3.880

Fonte: Elaborazione INEA su dati ISTAT

Come mostra la tabella 2.11, l'andamento dei tre indicatori è variabile. Confrontando gli anni 1990 e 1997 i tre indicatori crescono rispettivamente del 10%, del 32% e del 60%. La spesa agricola incide in maniera rilevante sul numero degli occupati in agricoltura. In Regione la crescita dell'indicatore Spesa/Occupati è strettamente correlata all'alta contrazione in termini di occupati che ha caratterizzato il mercato del lavoro regionale. Il 1997, infatti, è stato un anno

caratterizzato da un elevato calo dell'occupazione in agricoltura (32%), passata da 38.000 addetti del 1990 a 26.000, e da un leggero aumento della spesa agricola (8,6%).

Fig. 2.17 - Incidenza della spesa pubblica sul valore aggiunto



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Il contributo delle politiche agricole regionali alla formazione del valore aggiunto risulta, negli anni in esame, crescente fino al 1997. Tali dati confermano quanto già detto in precedenza relativamente all'utilizzo, da parte dell'amministrazione, delle risorse finanziarie relative ai fondi strutturali. Nei primi due anni lo scostamento fra il livello intenzionale di spesa (stanziamento) e quello reale (pagamenti totali) è minimo mentre negli anni successivi, ed in particolare nel 1997, è pari a circa il 50%, nel 2000 i due indicatori si eguagliano. Nel 1997 il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale, al fine di raggiungere il traguardo finanziario fissato dall'allora Ministero del tesoro e per rispondere agli imprenditori agricoli che avevano fatto richiesta di finanziamento negli anni addietro, ha individuato una nuova procedura amministrativa¹⁷ ed ha costituito, in seno all'amministrazione, una struttura tecnica operativa. Grazie all'adozione di tale strategia la Regione nell'ultima rimodulazione finanziaria del quadro

¹⁷ Si tratta di una procedura informatizzata che va dal piano di miglioramento dell'impresa alla valutazione del progetto, dall'iter amministrativo e finanziario della singola pratica fino al monitoraggio della Misura e dell'intero PO 1994-1999.

comunitario di sostegno, ha beneficiato di un “bonus” di 25,8 milioni di euro finanziato con risorse non utilizzate da altre Regioni¹⁸.

2.5 IL VOLUME COMPLESSIVO E LE CARATTERISTICHE DELLA PREVISIONE DI SPESA PER IL PERIODO 2001-2005

Nella banca dati INEA sono inseriti anche i dati relativi al bilancio previsionale, grazie ai quali è possibile delineare le future linee di intervento regionale in attesa della pubblicazione dei rendiconti regionali¹⁹. In questo paragrafo l’attenzione si focalizza sugli stanziamenti di competenza per gli anni 2001-2005 e l’analisi è condotta esclusivamente sulla destinazione economico-funzionale delle risorse finanziarie.

Ad oggi è stata già realizzata la parte dei finanziamenti relativi ai primi due anni di programmazione ma, poiché i conti consuntivi non sono ancora disponibili, l’analisi viene effettuata utilizzando i bilanci pluriennali, per gli anni 2002 e 2003, riclassificati con la metodologia INEA²⁰.

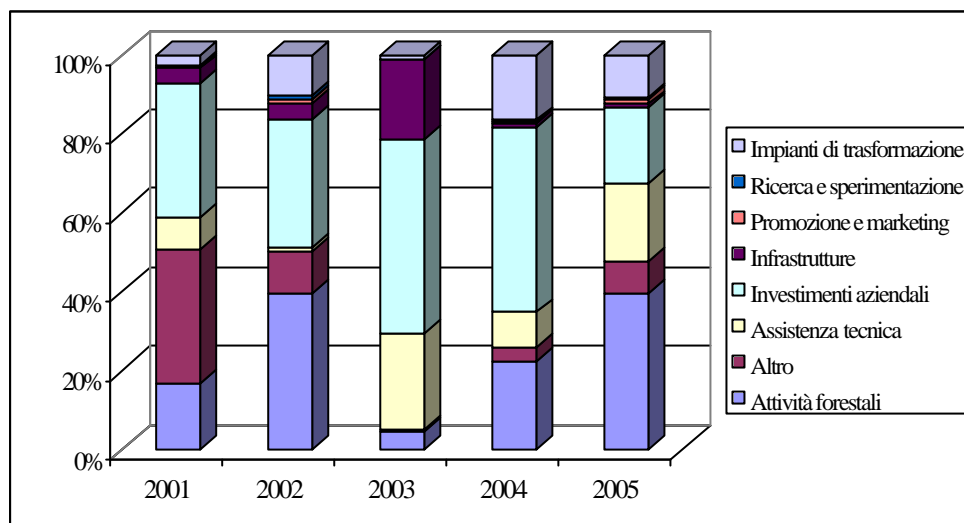
Nel primo biennio del periodo in esame cresce la previsione di spesa per il settore forestale e per gli impianti di trasformazione. Gli investimenti a favore delle aziende agricole crescono fino al 2003 e poi invertono tendenza anche se la diminuzione è piuttosto contenuta.

¹⁸ *Tale bonus è senza dubbio un riconoscimento senza precedenti nella storia della spesa pubblica italiana e comunitaria; in tal modo la Comunità europea ha anticipato il meccanismo della riserva di efficacia ed efficienza che regola i fondi strutturali del periodo 2000-2006.*

¹⁹ *Per quanto riguarda i tempi di pubblicazione dei bilanci regionali si veda il paragrafo 2.1.*

²⁰ *Per un approfondimento sulla politica agricola della Regione Basilicata relativa al periodo 2000-2006 si rinvia al capitolo 4 che analizza gli interventi comunitari, nazionali e regionali sul territorio. L’analisi viene condotta utilizzando le leggi finanziarie regionali (2000-2003) e i documenti di programmazione.*

Fig. 2.18 - Previsione di competenza, per destinazione economico-funzionale



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Gli investimenti nelle infrastrutture si concentrano nel primo anno mentre l'assistenza tecnica nel terzo e nel quinto. Sulla destinazione delle risorse ha inciso principalmente la politica di sviluppo rurale dettata dall'Unione europea che, attraverso il Programma Operativo Regionale, il Piano di Sviluppo Rurale ed il Programma Leader plus, ha indicato la modalità di erogazione delle risorse finanziarie di origine comunitaria e le tipologie di spese ammissibili.

Confrontando la destinazione economico-funzionale futura con quella del periodo precedente 1995-2000, si nota la scomparsa dalla classificazione della voce *spesa di gestione* per le aziende agricole non più finanziabile né con fondi comunitari né con quelli regionali²¹.

L'assistenza tecnica, pur considerata con favore dalla Commissione europea in quanto finalizzata al miglioramento dell'efficienza e della professionalità in agricoltura, è stata ridimensionata sia in relazione alla sfera di competenza sia all'importo globale dell'aiuto, che non può superare i 100.000 euro per triennio e per beneficiario²².

²¹ A tale proposito si vedano gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo riportati nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europea serie C. n. 28 del 1° febbraio 2000.

²² Il beneficiario è inteso come la persona che fruisce del servizio.

CAPITOLO 3

IL CONSOLIDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA

3.1 LA MAPPA DEI FLUSSI FINANZIARI IN AGRICOLTURA

L'analisi della spesa agricola attraverso i bilanci regionali presentata nel capitolo precedente, non offre un quadro esaustivo della politica realizzata sul territorio regionale, in quanto non prende in considerazione l'insieme delle scelte delle istituzioni pubbliche sovra e sub-regionali definito in ambito comunitario e nazionale che interviene nell'attività di governo dell'economia regionale. Le somme erogate dalla Regione, infatti, costituiscono solo una parte del sostegno complessivo al settore. In questo capitolo, quindi, l'analisi della spesa agricola regionale, in tutte le sue componenti, ivi compresa quella parte che non transita attraverso il bilancio regionale, viene svolta sia da un punto di vista qualitativo (soggetti e percorso delle risorse) sia quantitativo.

In questo paragrafo viene individuato il percorso virtuale seguito dalle risorse finanziarie dal momento in cui escono dalle casse delle fonti di erogazione fino al beneficiario finale, distinto per tipologia di aiuto così, come classificato dalla metodologia INEA (aiuti alla trasformazione e commercializzazione, agli investimenti, alla ricerca, ecc.). Nel tracciare il percorso che le risorse finanziarie compiono per giungere al destinatario finale (impresa singola, consorzi, cooperative), occorre considerare sia gli interventi (diretti e indiretti) sia i nuovi compiti assegnati agli intermediari nazionali e regionali¹.

Le fonti di erogazione che destinano risorse al settore agricolo sono tre: l'Unione europea (fondo FEOGA sezioni Orientamento e Garanzia), lo Stato e la Regione Basilicata (limitatamente al cofinanziamento del fondo FEOGA e agli aiuti di stato).

L'Unione europea, nell'ambito dell'applicazione della Politica agricola comunitaria (PAC), trasferisce le risorse finanziarie provenienti dal fondo FEOGA

¹ *In alcuni casi gli intermediari nazionali sono stati investiti di nuove competenze, si pensi ad esempio al d.lgs. n. 300/99 che prevede il trasferimento dell'agroindustria dal Ministero delle politiche agricole e forestali al Ministero delle attività produttive, mentre quelli regionali hanno ricevuto nuovi compiti, come nel caso del trasferimento della programmazione negoziata dal Ministero dell'economia e delle finanze alle Regioni.*

sezione Garanzia sul c/c 415/25025. Attraverso l'AGEA² e gli altri organismi di intervento, le risorse arrivano agli imprenditori agricoli sotto forma di aiuti alla produzione e al reddito. Le risorse provenienti dal FEOGA sezione Orientamento sono trasferite sul fondo di rotazione (art.5 l.183/87), sul quale confluiscono anche le risorse nazionali relative al cofinanziamento dei programmi comunitari.

Le risorse comunitarie e quelle di cofinanziamento statale versate sul fondo di rotazione sono trasferite sull'apposito conto corrente infruttifero intestato alla Regione Basilicata presso la Tesoreria Centrale dello Stato. La Regione, nel rispetto delle procedure di contabilità, preleva le risorse da detto conto e, in relazione alle effettive esigenze di cassa connesse con gli interventi di politica comunitaria, esegue le erogazioni in favore dei beneficiari finali mediante il Servizio Ragioneria del Dipartimento Presidenza della Giunta Regionale.

Le operazioni legate al processo finanziario della spesa (impegno, liquidazione/disposizione e pagamento) sono supportate dal sistema informativo³ in uso presso l'Ufficio Bilancio ed il Servizio Ragioneria nell'ambito del Dipartimento Presidenza della Giunta Regionale.

La struttura regionale competente, in base all'avanzamento della spesa e dei lavori, dispone la determina di pagamento. La Giunta regionale, con la delibera di concessione del finanziamento, prevede il trasferimento delle risorse al beneficiario finale. Infine, il Servizio di Ragioneria provvede all'emissione del mandato di pagamento compatibilmente con le disponibilità di cassa ma, comunque, in tempi relativamente brevi.

Altre risorse statali sono trasferite direttamente dal Ministero delle politiche agricole e forestali sui capitoli del bilancio regionale (ad esempio "Le strade del vino", ecc). Un sostegno finanziario agli imprenditori agricoli arriva anche da altri ministeri, quali ad esempio quello delle attività produttive e dell'economia e delle finanze. Il primo attraverso la legge n. 488/92 e la legge n. 1329/65 (c.d. legge Sabatini); mentre il secondo interviene per la parte di

² *Le funzioni di organismo pagatore svolte a livello centrale dall'AGEA, sono passate all'organismo pagatore regionale, ARBEA, istituito con la legge regionale n. 15/01.*

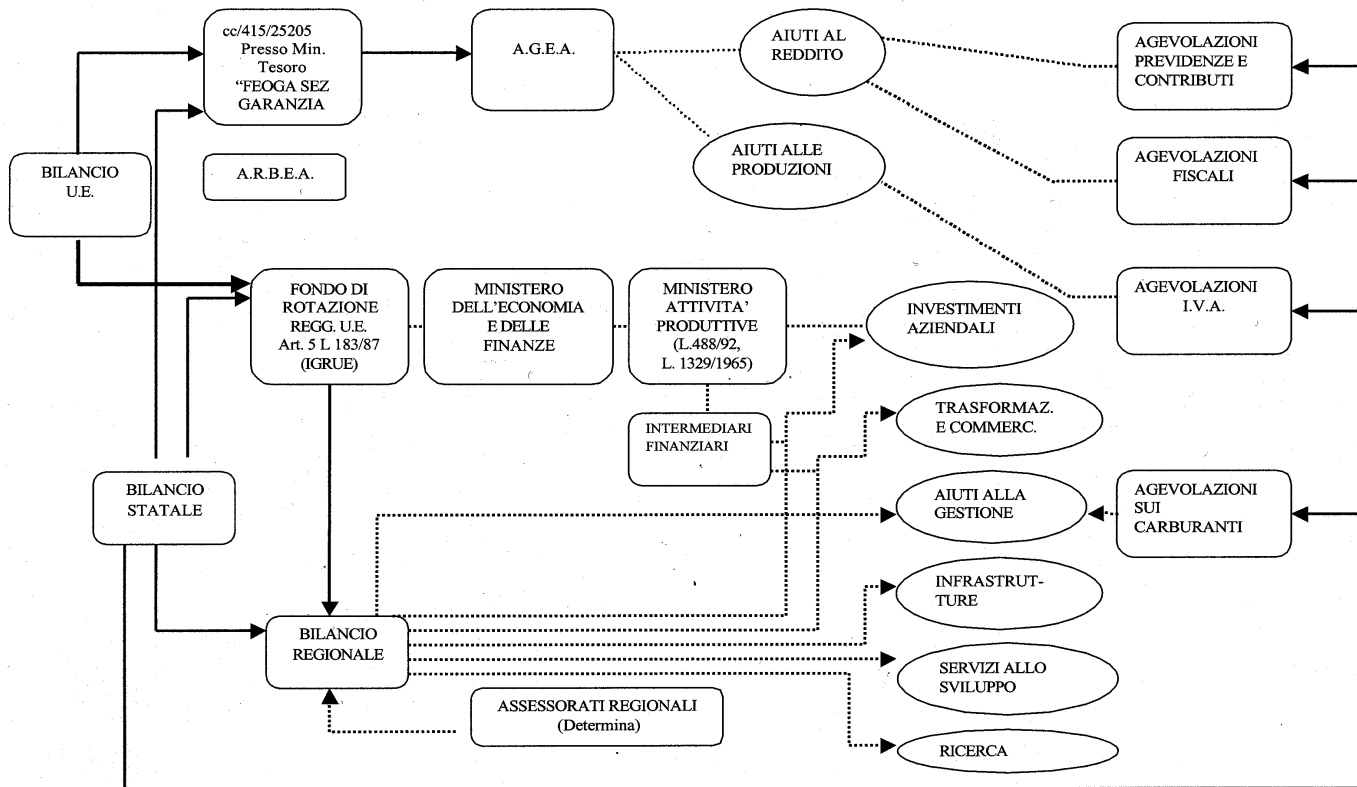
³ *Tale sistema informativo è caratterizzato da estrema flessibilità e consente di adeguarsi velocemente alle evoluzioni normative, di riorganizzare la contabilità finanziaria, di implementare quella economico-patrimoniale e quella analitica e, infine, la gestione budgetaria per centri di responsabilità. Inoltre, si interfaccia con gli altri sottosistemi informativi al fine di consentire anche al cittadino di consultare i dati relativi ai vari finanziamenti.*

cofinanziamento dei progetti comunitari. L'aiuto viene erogato attraverso gli intermediari finanziari (banche, ecc) che trasferiscono le risorse ai beneficiari sotto forma di aiuti agli investimenti aziendali, alla gestione, alla trasformazione e alla commercializzazione. Le risorse statali giungono, inoltre, al beneficiario finale sotto forma di agevolazioni previdenziali, contributive e fiscali.

L'introduzione del federalismo fiscale ha modificato la modalità di erogazione dei finanziamenti. In particolare, la legge di accompagnamento alla finanziaria del 1996 ha disposto la cessazione degli stanziamenti vincolati a favore delle Regioni per la sanità, l'agricoltura, il turismo e l'artigianato, trasferendo loro una quota dell'accisa sulla benzina.

Il diagramma successivo rappresenta dunque la mappa dei flussi finanziari per l'agricoltura che arrivano sul territorio regionale. In tal modo, si è cercato di individuare sia i soggetti che erogano i finanziamenti in ambito agricolo sia il percorso effettuato da tali fondi per giungere al beneficiario finale.

Diagramma 3.1 – I flussi finanziari della spesa pubblica in agricoltura



3.2 LA QUANTIFICAZIONE COMPLESSIVA DELLA SPESA PER IL SETTORE AGRICOLO*

Dopo aver individuato la mappa dei flussi finanziari della spesa pubblica in agricoltura in termini di soggetti coinvolti e di risorse finanziarie attivate, si procede alla quantificazione della spesa nel suo complesso, tenendo conto di tutte le voci che, in maniera diretta o indiretta, costituiscono il sostegno al settore primario (*consolidamento*)⁴. In particolare, si tiene conto di due grossi aggregati: i trasferimenti di politica agraria e le agevolazioni.

I trasferimenti sono le maggiori entrate garantite all'agricoltura dalle istituzioni pubbliche, nazionali e comunitarie, per l'attuazione della politica agricola.

Le agevolazioni costituiscono, invece, le minori uscite assicurate al settore (IVA, ILOR, IRPEF).

Considerato che i trasferimenti comportano un incremento del reddito dell'agricoltore mentre le agevolazioni hanno solamente un effetto indiretto legato al minore esborso di danaro, ai fini dell'analisi risulta funzionale mantenere distinte tali componenti.

Attraverso la metodologia INEA nella tabella 3.1 è stato calcolato il sostegno complessivo al settore agricolo nell'anno 2000.

* *La stesura del paragrafo si deve al lavoro congiunto di tre autori. In particolare, la stesura dei sottoparagrafi è la seguente: La quantificazione complessiva della spesa per il settore agricolo; La spesa agricola comunitaria; Il prepensionamento; Gli interventi forestali; I programmi interregionali; La programmazione negoziata sono di M.A. D'Oronzio; Le Misure agroambientali è di S.Tarangoli; La spesa e le agevolazioni a livello nazionale è di L. Briamonte.*

⁴ *Il calcolo delle voci che compongono il sostegno pubblico al settore agricolo è realizzato dall'INEA attraverso una propria metodologia per la quale si rimanda all'appendice metodologica contenuta in tale volume.*

Tab. 3.1 - Sostegno complessivo al settore agricolo in Basilicata (2000)

Tipo di sostegno	Basilicata		Mezzogiorno		Italia	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
SPESA (pagamenti)						
Bilancio MiPAF e Fondo Mecc	23,00	4,9	185,60	2,4	661,10	4,0
Bilancio AGEA	169,00	35,7	2.896,00	37,1	6.332,00	38,2
Bilancio Regione	151,00	31,9	2.301,00	29,5	4.258,00	25,7
Altri organismi d'intervento	11,00	2,3	181,00	2,3	396,00	2,4
Totale spesa	354,00	74,8	5.563,60	71,3	11.647,10	70,3
AGEVOLAZIONI						
Agevolazioni previdenziali	57,00	12,1	1.559,00	20,0	2.646,00	16,0
Agevolazioni fiscali:						
Irap	18,00	3,8	51,00	0,7	205,00	1,2
Iva	15,00	3,2	44,00	0,6	176,00	1,1
Irpef	9,00	1,9	179,00	2,3	553,00	3,3
Ici	2,00	0,4	48,00	0,6	146,00	0,9
Agevolazioni carburanti	18,00	3,8	359,00	4,6	1.192,00	7,2
Totale agevolazioni	119,00	25,2	2.240,00	28,7	4.918,00	29,7
Totale complessivo	473,00	100,0	7.803,60	100,0	16.565,10	100,0

Fonte: Elaborazione INEA

In Basilicata, il 74,8% delle risorse, pari a 354 milioni di euro, proviene da trasferimenti di politica agraria, mentre il 25,2% (119 milioni di euro) dalle agevolazioni previdenziali e fiscali.

Circa il 32% della spesa agricola è erogato dallo stesso Ente Regione. Tale valore risulta al di sopra della media nazionale (25,7%) e comprende anche la spesa relativa ai programmi comunitari attivati dalla Regione (POP, LEADER II, ecc.) che transitano attraverso il bilancio regionale. Il 35,7% del sostegno complessivo che, arriva sul territorio regionale attraverso il bilancio AGEA, è relativo alle politiche di mercato e alle misure di accompagnamento.

Rispetto alle agevolazioni fiscali, la Basilicata si mostra in linea con la tendenza nazionale che vede decrescere i benefici fiscali man mano che ci si sposta da Nord a Sud. Infatti, gli abbuoni sui carburanti e le agevolazioni IVA, IRPEF e ICE sono concessi in misura maggiore alle Regioni settentrionali che hanno un parco macchine più ampio e un'agricoltura più redditizia.

Le agevolazioni previdenziali in Basilicata come in tutte le Regioni del Centro-Sud, forniscono un sostegno considerevole al settore, probabilmente perché in tali aree vi è un'alta concentrazione di manodopera agricola.

Al fine di percepire il peso dell'azione pubblica sull'economia regionale agricola si procede alla costruzione di un indice dato dal rapporto fra spesa agricola e valore aggiunto del settore.

Tab. 3.2 - Incidenza del sostegno sul valore aggiunto in agricoltura (Valori percentuali)

	1998	1999	2000
Basilicata	36,5	33,5	32,0
Mezzogiorno	37,0	40,2	41,7
Italia	13,4	13,4	15,3

Fonte: Elaborazione su banca dati INEA

Contrariamente a quanto avviene a livello meridionale e nazionale, in Basilicata, il concorso della finanza regionale al conseguimento del risultato economico agricolo, nell'ultimo triennio, tende a diminuire. E' probabile che questo fenomeno sia legato, da un lato alla minore uscita di risorse finanziarie di provenienza comunitaria legate essenzialmente al PO 1994-1999 che ha registrato il suo massimo picco di spesa negli anni 1997 e 1998, nell'ultimo biennio, invece, i pagamenti sono limitati in quanto il programma era in fase di chiusura. Dall'altro lato la Regione vanta un'agricoltura sviluppata, almeno in alcuni settori (ad esempio l'ortofrutta), in grado di essere competitiva sul mercato nazionale ed internazionale. L'apporto della spesa sul sistema agricolo, nel 2000, la media regionale si attesta al 32%, valore nettamente superiore a quello nazionale ma al di sotto di quello meridionale.

LA SPESA AGRICOLA COMUNITARIA

Le organizzazioni comuni di mercato

Come evidenziato nella tabella 3.1, relativa al sostegno complessivo al settore agricolo in Basilicata, nell'anno 2000 il 35,7% delle risorse finanziarie proviene dall'Unione europea tramite l'AGEA. Si tratta di risorse finanziarie erogate attraverso il FEOGA Garanzia per il finanziamento delle politiche di mercato e delle Misure di accompagnamento.⁵

⁵ La PAC costituisce una voce importante della spesa complessiva regionale. Per i meccanismi di funzionamento si rinvia a "Politiche Agricole dell'Unione europea" rapporti 1998-99/2000/2001-02 INEA. Mentre per la spesa per le politiche comunitarie si veda R. Sardone in *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, INEA, annate varie.

La politica agricola comunitaria (PAC)⁶ mira a garantire un reddito equo agli agricoltori e prezzi ragionevoli ai consumatori attraverso le organizzazioni comuni di mercato (OCM)⁷ e al rispetto dei principi di solidarietà finanziaria, della preferenza comunitaria e dell'unicità dei prezzi.

Nella tabella 3.3 sono riportati i premi erogati agli imprenditori agricoli lucani attraverso le principali OCM nel periodo 1996-2000.

Tab. 3.3 - Premi PAC erogati in Basilicata per OCM e per anno (Meuro)

OCM	1996	1997	1998	1999	2000	Totale	Media annua
Seminativi	83,83	102,27	90,87	59,35	91,00	427,32	85,46
Zootecnia	12,20	11,58	10,07	14,42	12,00	60,27	12,05
Latte e form.	0,01	0,06	0,07	0,03	0,00	0,17	0,03
Olio di oliva	14,40	12,14	13,13	25,50	19,00	84,17	16,83
Vitivinicola	0,02	0,01	0,06	0,00	0,00	0,09	0,02
Ortofrutta	3,59	7,43	4,53	2,40	36,67	54,62	10,92
Totale	114,05	133,49	118,73	101,70	158,67	626,64	125,33

Fonte: AGEA

Nel 1997 e nel 2000 si è avuta la maggiore concentrazione delle risorse finanziarie comunitarie rispettivamente per 133,49 e per 158,67 milioni di euro. Confrontando queste due annualità si rileva una leggera contrazione dell'aiuto sui seminati (-11%) e ad un aumento dell'aiuto per l'olio di oliva (+55%) e per

⁶ Il 22 gennaio 2003 la Commissione europea ha adottato un pacchetto di proposte di riforma della politica agricola comune. Gli obiettivi sono quelli di rendere l'agricoltura europea più competitiva e maggiormente orientata al mercato, di portare avanti una semplificazione sostanziale della PAC, di facilitare il processo di allargamento e di difendere meglio la politica agricola in ambito del World Trade Organisation (WTO).

⁷ Le OCM interessano circa il 90% della produzione agricola finale comunitaria. I settori disciplinati sono: i cereali, le carni suine, le uova e il pollame, gli ortofruttili freschi e trasformati, le banane, il vino, i prodotti lattiero-caseari, le carni bovine, il riso, i grassi (compresi olio d'oliva e semi oleosi), lo zucchero, la floricoltura, i foraggi essiccati, il tabacco, il lino e la canapa, il luppolo, le sementi, le carni ovine.

l'ortofrutta (+394%). In particolare, l'elevata crescita della spesa per il settore ortofrutta è legata all'approvazione, a livello regionale, dei PO delle Organizzazioni dei Produttori (OP) e alla conseguente erogazione dei rispettivi piani finanziari.⁸

In media il comparto dei seminativi è quello che beneficia dei maggiori aiuti pari a 85,46 milioni di euro per anno; seguono il comparto olivicolo e quello zootecnico⁹ che ricevono pagamenti per 16,83 e 12,05 milioni di euro l'anno. Molto più bassi sono invece i pagamenti per i comparti ortofrutticolo, vitivinicolo e soprattutto per quello lattiero – caseario, che assorbe in media 0,03 milioni di euro per anno.

Al fine di rendere meno gravoso per gli agricoltori il progressivo abbandono del sostegno dei prezzi delle produzioni agricole e di riformare i meccanismi di mercato che regolavano la commercializzazione, nel 1992 attraverso i regolamenti (CEE) n. 2078/92, n. 2079/92 e n. 2080/92, sono state definite le Misure di “accompagnamento”.¹⁰

⁸ *In Basilicata a seguito dell'applicazione del reg. (CE) n. 2200/96 sono state riconosciute 11 OP ortofrutticoli. Per un approfondimento si veda G. Zariello in L. Briamonte (a cura di) “La gestione della riforma dell'OCM ortofrutta: un confronto con le Organizzazioni dei Produttori sulle procedure di attuazione”, INEA, Roma 2002.*

⁹ *L'OCM seminativi prevede un pagamento per ettaro annuale, finalizzato a compensare gli agricoltori per la perdita di reddito conseguente alla riduzione dei prezzi istituzionali, imposto per avvicinare i prezzi comunitari a quelli mondiali. I pagamenti seguono due diversi regimi: regime generale, cui possono aderire tutti i produttori e che prevede il set-aside per parte della superficie aziendale e regime semplificato per i piccoli produttori. Il sostegno al mercato dell'olio d'oliva si basa su un aiuto alla produzione concesso in base alla quantità di olio prodotto. Per la zootecnia il premio è, invece, collegato alla densità di carico per ettaro di foraggiare nel caso dei bovini, e ai capi di bestiame, nel caso degli ovini.*

¹⁰ *Il reg. (CEE) n. 2078/92 prevedeva l'erogazione di finanziamenti agli agricoltori che si impegnavano ad adottare metodi di produzione eco-compatibili. Il reg. (CEE) n. 2079/92 era teso ad agevolare il ricambio generazionale in agricoltura attraverso il prepensionamento degli agricoltori. Il reg. (CEE) n. 2080/92 prevedeva un regime di aiuti alle attività forestali nel settore agricolo, finalizzato al rimboschimento per fini produttivi o naturalistici dei terreni agricoli e al miglioramento dei boschi esistenti.*

Le Misure agroambientali

Con l'applicazione del regolamento (CEE) n. 2078/92¹¹ anche nella Regione Basilicata sono stati inseriti premi annuali per l'introduzione e il mantenimento di metodi agricoli ecocompatibili, quali: metodi di produzione senza l'utilizzo di mezzi tecnici inquinanti (agricoltura integrata e biologica, rispettivamente Misura A.1 e A.2); estensivizzazione delle produzioni erbacee, arboree e zootecniche, al fine di ridurre le produzioni con scarsi sbocchi sul mercato (Misura B e C); ritiro ventennale dei seminativi dalla produzione per ristabilire l'equilibrio idrogeologico dei principali bacini della Regione (Misura F).

Le Misure hanno interessato circa 8.000 aziende e oltre 140.000 ettari, circa il 22% della SAU lucana, per un investimento economico di 37,7 milioni di euro. Inoltre, l'attuazione del regolamento e la predisposizione delle azioni informative hanno visto una spesa complessiva, imputata sui bilanci 1998 e 1999, di 0,03 milioni di euro.

Il livello di adesione al programma è stato minimo nei primi tre anni di applicazione mentre dal 1996 il numero di domande è cresciuto notevolmente e dal 1997 esso risulta sei volte superiore rispetto all'anno precedente. Ancora superiore risulta l'incremento della superficie interessata, che è cresciuta di circa il 600% dal 1996 al 1997. L'attenzione rivolta alle Misure agroambientali del programma regionale ha superato di gran lunga le aspettative della Regione, soprattutto per quanto riguarda la Misura A.1. Lo stesso non si può dire della Misura B alla quale era stata data, in sede di stesura del programma, assoluta priorità. Un discorso a parte merita invece la Misura C alla quale ha aderito una sola azienda.

¹¹ Per un approfondimento si veda S. Tarangoli: *L'attuazione delle Misure agroambientali in Basilicata in "Le Misure agroambientali in Italia - Analisi e valutazione del reg (CEE) n. 2078/92 nel quadriennio 1994-97", INEA, Roma 1999, Rapporti regionali INEA 1999 e "Valutazione dell'applicazione del reg. (CEE) n. 2078/92 in Basilicata", INEA sede regionale per la Basilicata, Potenza 1999.*

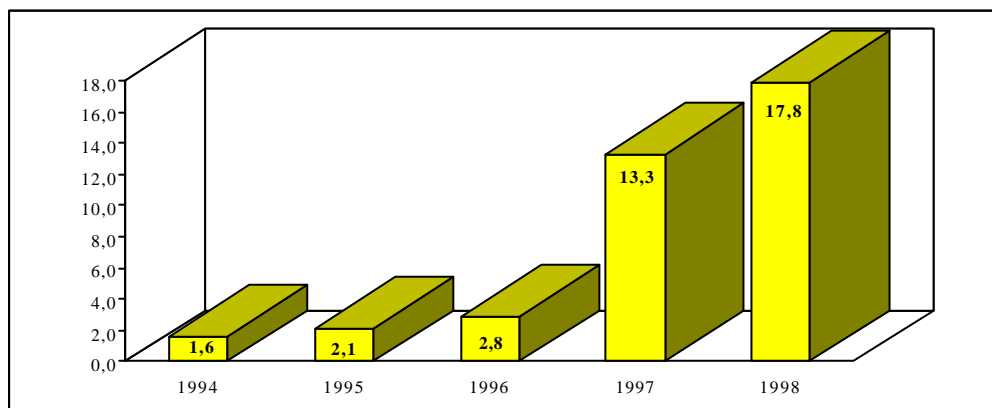
Tab. 3.4 - Premi erogati per Misura e per anno (Meuro)

Misura	1994	1995	1996	1997	1998	Totale
A.1	1,40	0,70	1,22	6,59	12,66	22,57
A.2	0,17	0,11	0,07	0,47	0,49	1,31
B		0,67	0,46	2,17	0,22	3,52
F		0,63	1,09	4,07	4,49	10,28
Totale	1,57	2,11	2,84	13,30	17,86	37,68

Fonte: Regione Basilicata

Le colture maggiormente coinvolte sono state quelle fruttifere e agrumicole. Per queste ultime risulta che ad oltre l'80% della superficie regionale a orientamento fruttifero ed agrumicolo è stato applicato il regolamento.

Fig. 3.1 - Reg. (CEE) n. 2078/92: premi erogati per anno (Meuro)



Fonte: Regione Basilicata

Una quota preponderante dei finanziamenti totali è stata destinata alle Misure A1 e F, rispettivamente il 60 e il 27%. La Misura A.1 ha raccolto nel primo anno di applicazione del programma oltre l'89% dei finanziamenti, percentuale che è andata diminuendo nel 1995 e nel 1996 ed è cresciuta nuovamente nel 1997 a discapito soprattutto della Misura B.

Le domande di adesione (circa il 50% dei beneficiari) si sono concentrate soprattutto nelle zone definite ad elevata suscettività agroindustriale (Metapontino e Alto Bradano).

Il prepensionamento

Il regolamento (CEE) n. 2079/92 ha istituito un regime comunitario di aiuti per il prepensionamento in agricoltura. Si tratta di un regolamento che cerca, da un lato, di garantire una cessazione poco traumatica dell'attività agli imprenditori agricoli anziani, dall'altro lato di far subentrare a questi soggetti giovani in grado di migliorare l'efficienza economica delle aziende. Vi è, infine, una terza finalità contenuta nel regolamento, ossia la destinazione delle superfici agricole ad usi extragricoli laddove l'attività aziendale non sia in grado di raggiungere un livello soddisfacente di efficienza economica. La Basilicata è stata una fra le prime Regioni italiane ad applicare il regolamento¹² nei tempi stabiliti dal governo.

Il regolamento, a causa di vincoli troppo stretti, non ha avuto un grosso successo: solamente il 10% delle domande ha beneficiato di finanziamenti a causa della complessità della legislazione italiana in materia pensionistica, delle caotiche situazioni aziendali, della scarsa pubblicità fatta al regolamento e, soprattutto, delle particolari condizioni richieste per l'attuazione procedurale dello stesso. Nel periodo 1994-99, in Basilicata nell'ambito del regolamento, sono stati erogati premi pari a 0,3 milioni di euro mentre la superficie coinvolta è stata di appena 630 ettari.

Gli interventi forestali

Il regolamento (CEE) n. 2080/92 ha istituito un regime comunitario di aiuti alle Misure forestali in agricoltura e rappresenta il più importante dispositivo fra le Misure di accompagnamento della PAC per quel che riguarda l'utilizzazione alternativa dei terreni agricoli. Pur se presentato come una Misura di accompagnamento alla riforma dell'organizzazione di mercato dei seminativi per offrire delle alternative alle colture eccedentarie, il provvedimento rappresenta in pratica un atto di politica forestale diretto ad incentivare e a migliorare la superficie

¹² Il Regolamento è stato recepito nel BUR del 17 dicembre 1994 n. 54. L'11 ottobre 1994 la Basilicata ha presentato il Programma relativo al prepensionamento in agricoltura, individuando le disposizioni procedurali, i criteri e le modalità di presentazione delle domande.

boscata. In base al programma regionale, nel periodo 1994-99 dovevano essere imboschiti 5.455 ettari di superficie così ripartiti: 935 a latifoglie a rapido accrescimento, 3.795 a latifoglie e 725 a conifere.

Nei primi due anni di applicazione del regolamento, in Basilicata, gli imboschimenti autorizzati riguardavano solamente 604 ettari di superficie fra latifoglie e conifere con un peso pari allo 0,6% della superficie totale.

La Regione Basilicata ha così delegato le fasi attuative delle due Misure previste dal regolamento nel seguente modo: all'ALSIA l'imboschimento e la parte amministrativa di tutto il provvedimento comunitario e al Corpo Forestale dello Stato l'istruttoria tecnica della Misura di miglioramento dei boschi.

Ad oggi, delle Misure previste dal regolamento hanno beneficiato oltre 500 aziende, con una netta prevalenza di quelle che hanno fatto domanda di imboschimento di superfici agricole. Le superfici coinvolte superano i 6.400 ettari con una spesa complessiva pari a 26 milioni di euro.

La spesa e le agevolazioni a livello nazionale

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di analizzare la voce relativa al bilancio MIPAF e fondo di meccanizzazione e l'aggregato delle agevolazioni che interessano la Regione Basilicata. Gli altri aggregati ovvero la spesa regionale e la spesa AGEA, sono stati analizzati rispettivamente nel capitolo 2 e nei paragrafi precedenti.

Nella seconda metà degli anni novanta, il mantenimento dei vincoli di finanza pubblica connessi all'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria, ha fatto registrare i suoi effetti anche sul finanziamento della politica agricola determinando una riduzione di risorse. Dopo diversi anni, caratterizzati da rilevanti riduzioni negli stanziamenti da destinare alla politica agricola nazionale, un significativo cambiamento si è registrato negli anni 1999 e 2000¹³.

¹³ Con la legge 23 dicembre 1998, n. 449 e con la legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Finanziarie 1999 e 2000), maggiori risorse sono state messe a disposizione del settore primario. Nel 1999, inoltre, con la legge n. 499 sono state definite le procedure di programmazione per tutti i soggetti pubblici che intervengono nel settore agricolo identificando come principale strumento di programmazione il Documento programmatico agricolo, agro-alimentare e forestale che il MIPAF sentite le Regioni, le organizzazioni professionali, le cooperative e le associazioni dei produttori e dei consumatori, deve presentare al CIPE.

Nel quadro della politica agricola nazionale, la spesa del MIPAF assume rilevanza sia in termini finanziari sia di impatto della spesa centrale sul territorio regionale¹⁴.

La spesa del Ministero, depurata dai trasferimenti ai bilanci delle Regioni, viene ottenuta riclassificando i bilanci consuntivi approvati dal Parlamento per categorie omogenee di intervento¹⁵, la parte di risorse considerate sono, quindi, quelle che arrivano sul territorio regionale direttamente dal bilancio del MIPAF. In Basilicata nell'anno 2000 tali risorse ammontano a 23 milioni di euro, pari al 4,9% del sostegno complessivo per la Regione, con un lieve incremento rispetto al 1998 (4,5%) ascrivibile all'aumento delle risorse per il settore messe a disposizione a livello nazionale, lungo l'arco temporale considerato.

Tab. 3.5 - Trasferimenti di politica agraria dal bilancio MIPAF nel periodo 1998-2000 (pagamenti)

AREA	1998		1999		2000	
TERRITORIALE	Meuro	Incidenza % sul sostegno complessivo dell'area	Meuro	Incidenza % sul sostegno complessivo dell'area	Meuro	Incidenza % sul sostegno complessivo dell'area
Basilicata	20,00	4,5	25,00	5,3	23,00	4,9
Mezzogiorno	126,00	1,9	148,00	2,3	185,60	2,4
Italia	429,00	2,9	545,00	3,8	661,10	3,9

Fonte: Elaborazione su banca dati INEA

Nei prossimi anni il processo di riforma in atto porterà presumibilmente ad un lento ma continuo ridimensionamento della spesa ministeriale¹⁶. Il bilancio

¹⁴ Ciò assume un significato particolare alla luce delle modificazioni apportate nella seconda metà degli anni novanta dalla legislazione nazionale alle funzioni (in seguito al decentramento amministrativo) e al nome stesso del dicastero.

¹⁵ S. Vaccari, in *Annuario dell'Agricoltura italiana, annate varie*.

¹⁶ Il processo di riforma, iniziato nei primi anni novanta, proseguito con le leggi "Bassanini", ha portato all'approvazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, che sono intervenute sul Titolo V della Costituzione modificando l'assetto

MIPAF dunque diventerà uno strumento solo parzialmente attivo per la politica agricola nazionale. In seguito al decentramento amministrativo e al passaggio delle funzioni alle Regioni si assisterà ad una riduzione degli interventi diretti di politica agricola da parte del Ministero¹⁷ la cui attività diventerà in parte un mero trasferimento di risorse a soggetti regionali. In realtà, si può osservare che alle Regioni sono già passate le somme stanziare per i programmi interregionali, che prima transitavano per il bilancio ministeriale e che ora invece si trovano nei bilanci regionali.

Una componente del bilancio del MIPAF è costituita dal fondo di meccanizzazione, le cui risorse, per il periodo considerato, non hanno un grosso impatto sul territorio lucano, che presenta un parco macchine poco consistente.

Per quanto riguarda le agevolazioni, vengono considerate quelle fiscali dirette (IRPEF, ICI, IRAP¹⁸) e indirette (il regime speciale IVA, le agevolazioni sull'imposta di fabbricazione degli oli minerali, cioè gli sgravi sui carburanti) e, infine, le agevolazioni previdenziali e contributive¹⁹. Le principali problematiche fiscali e previdenziali oggetto di intervento da parte del legislatore in questi anni sono state: la ridefinizione delle aree svantaggiate di collina e di

¹⁷ Il d.lgs. n. 143/1997 ha conferito alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti in materia di agricoltura, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione. In tale ottica, il Ministero per le politiche agricole e forestali svolge compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale in coerenza con quella comunitaria. L'articolo 4 del d.lgs. n.143/97 ha previsto l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie e umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni. Il Governo con il DPCM dell'11 maggio 2001 "Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni", ha specificato gli immobili ma ha lasciato in sospenso il trasferimento del personale del corpo forestale e gli aspetti relativi alle agenzie ed enti strumentali sottoposti alla vigilanza ministeriale. La Regione Basilicata il 5 giugno 1998, con la legge regionale n. 18 "Ripartizione tra la Regione Basilicata e gli enti locali delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, agriturismo, pesca, caccia, sviluppo rurale e alimentazione conferite alla Regione dal d.lgs. n. 143 del 4 giugno 1997" ha recepito tale decreto.

¹⁸ L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è stata introdotta nel 1998.

¹⁹ Per un maggiore dettaglio si veda l'appendice metodologica. Per agevolazioni si intende la differenza tra quanto il settore agricolo paga per le varie tipologie di prelievo e quanto dovrebbe pagare sulla base della normativa generale applicabile agli altri settori produttivi.

montagna²⁰, tale classificazione riveste notevole importanza per gli operatori agricoli che pagano in misura inferiore i contributi agricoli unificati e sono esentati dall'ICI; la proroga del regime speciale IVA²¹; la riduzione delle aliquote IRAP per il settore agricolo²².

Nel 2000 il volume complessivo delle agevolazioni destinate al settore primario della Basilicata ammonta a 119 milioni di euro, pari al 25,2% del sostegno complessivo per la Regione. Nel periodo 1998 - 2000 il peso delle agevolazioni sul sostegno complessivo al settore è stata in media il 24% ed è risultata ad un livello leggermente inferiore rispetto alla media delle regioni del Sud (30%) e a quella dell'Italia nel suo complesso (31%).

Tab. 3.6 - Agevolazione fiscali, previdenziali e contributive nel periodo 1998 - 2000 (pagamenti)

AREA TERRITORIALE	1998		1999		2000	
	Meuro	Incidenza % sul sostegno complessivo dell'area	Meuro	Incidenza % sul sostegno complessivo dell'area	Meuro	Incidenza % sul sostegno complessivo dell'area
Basilicata	111	25	110	22,5	119	25,2
Mezzogiorno	2.035,00	30,5	2.053,00	31,4	2.240,00	28,7
Italia	4.769,00	32,8	4.681,00	32,8	4.918,00	29,7

Fonte: Elaborazione su banca dati INEA

²⁰La classificazione in attuazione del d.lgs. n. 146/97 discende dalla legge n. 984/77. Con la delibera CIPE del 6 aprile 1983 è stato approvato l'elenco dei comuni rientranti tra le aree svantaggiate.

²¹L'applicazione del regime ordinario IVA per il settore agricolo è stata differita più volte. Di recente la legge finanziaria per il 2003 ha previsto il passaggio a regime ordinario a partire dal 1° gennaio 2004.

²²L'IRAP incide in via transitoria sui prodotti agricoli, in misura inferiore rispetto agli operatori degli altri settori. La finanziaria 2003 (art.5) prevede una deduzione sulla base dell'imponibile IRAP, pari a 2.000 euro per ogni lavoratore dipendente. E' prevista (art.19), per i soggetti che operano nel settore agricolo, le cooperative di piccola pesca e i loro consorzi, una riduzione dal 3,10% all'1,9% dell'aliquota IRAP relativa al 2002. Per il periodo di imposta a partire dal 1° gennaio 2003 l'aliquota sarà pari al 3,8%.

Da quanto risulta dagli obiettivi del legislatore si assisterà nei prossimi anni ad una riduzione delle specifiche agevolazioni previste per il settore che influenzerà notevolmente la portata del sostegno complessivo. Le prospettive sono tali da lasciare immaginare ulteriori riduzioni anche sul fronte dei trasferimenti di politica agraria.

In tale scenario, la conoscenza dei volumi complessivi delle risorse finanziarie a disposizione e della loro distribuzione sul territorio consentirà ai decision maker regionali una corretta impostazione dell'azione politico-amministrativa, in modo da evitare fenomeni di sovrapposizione delle politiche agricole o la creazione di zone d'ombra o addirittura la possibilità che le diverse azioni si annullino fra loro.

Di seguito vengono esaminati due interventi di politica agraria nazionale che, nel periodo 1995-2000, hanno avuto un impatto rilevante sul territorio regionale: i programmi interregionali e la programmazione negoziata.

I programmi interregionali

I programmi interregionali sono nati dall'esigenza comune di Stato e Regioni di non disperdere l'unitarietà di talune problematiche, nonché di raccordare interventi che interessavano un numero limitato di Regioni nell'ambito dei nuovi rapporti istituzionali a seguito del d.lgs. n. 143/97. In realtà, tale esigenza era già stata avvertita nella legge n. 549/95 (legge di accompagnamento alla finanziaria per l'anno 1996), che, tuttavia, per gli aspetti finanziari rimandava ad apposite leggi di programmazione economica.

In attesa della legge n. 499/1999, un primo ciclo di programmi interregionali è stato finanziato con varie leggi annuali (n. 578/96, n. 135/97, n. 423/98), in un arco di tempo che va dal 1997 al 1999.

Nella tabella 3.7 sono riportati gli importi trasferiti alla Regione Basilicata nel periodo richiamato.

Tab. 3.7 - Programmi interregionali, triennio 1996-1998 (Meuro)

	agric. qualità	assistenza zootecnia	educazione alimentare	divulgaz.	prove varietale	ristrutturaz statistica	sviluppo rurale	interscambi sistemi inf.	settore floricolo	trasferim. innovazione	agric. biol.	totale
Basilicata	139	143	033	-	-	072	029	072	-	008	-	496
Totale	3438	4922	1079	080	382	1524	465	1545	514	186	031	14166
%	40	29	3,1			4,7	62	4,7		4,4		43

Fonte: MIPAF

Il totale delle risorse finanziarie, gestite dai programmi interregionali nel triennio 1996-1998 è stato di 141,66 milioni di euro. La Regione Basilicata ha beneficiato solo del 3,6% di tali risorse che sono servite a finanziare in modo prevalente il programma di sviluppo rurale (6,2%) di ristrutturazione del sistema delle statistiche agricole nazionali e regionali (4,7%), di interscambio informativo (4,7%), di trasferimento e innovazione (4,4%) e di agricoltura-qualità (4,0%).

La Programmazione negoziata

Negli ultimi anni, a livello nazionale, gli strumenti di politica economica, orientati allo sviluppo integrato del territorio, sono aumentati. E' in tale ambito che si inserisce la programmazione negoziata, basata sulla partecipazione attiva delle istituzioni e degli operatori locali²³ che oltre a generare sviluppo su un dato territorio tende a creare le condizioni favorevoli per l'instaurarsi di un circuito virtuoso dello sviluppo locale in grado di autosostenersi nel tempo.

Fra gli strumenti operativi individuati dalla programmazione negoziata²⁴ regionale il Patto Territoriale è stato quello maggiormente utilizzato dal settore agricolo²⁵. Con la delibera CIPE del 2000 il settore agricolo ha ricevuto un sostegno per complessivi 500 milioni di euro. Sulla base dei dati resi pubblici dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, oggi Ministero dell'economia e delle finanze, sono risultati idonei al finanziamento 91 Patti Territoriali, di cui 67 nel Mezzogiorno e 24 nell'Italia centrosettentrionale.

²³ Articolo 2, comma 203, lett. a), della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

²⁴ Rientrano nella programmazione negoziata i seguenti strumenti: l'Accordo di programma quadro, il Patto territoriale, il Contratto di programma e il Contratto d'area.

²⁵ Con le delibere del 3 e 4 maggio del 2001 nel settore agricolo sono stati approvati 5 contratti di programma di cui uno in Basilicata; si tratta del "Consorzio Polo vivaistico" con un investimento ammissibile di 57.2 milioni di euro ed un'occupazione prevista di 218 nuove unità.

Tab. 3.8 - Patti Territoriali specializzati per l'agricoltura per circoscrizione

Localizzazione	Patti	Iniziative	Investimenti	Iniziative		Nuova
		Imprenditoriali	produttivi	infrastrutturali	Occupazione	
	n.ro	n.ro	Meuro	n.ro	Meuro	n.ro
Basilicata	1	97	36	16	12,3	338
Mezzogiorno	67	3.617	1.499	257	197,3	16.965
Italia	91	4.974	1.937	370	282	19.969

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

In Basilicata è stato finanziato solamente un Patto Territoriale agricolo, “Sapori Lucani”, con 97 iniziative imprenditoriali ed un investimento di 36 milioni di euro.

L’obiettivo del patto “Sapori Lucani” è stato quello di promuovere lo sviluppo socio-economico delle popolazioni della provincia di Potenza attraverso la valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Il patto, in linea con gli indirizzi dell’Unione europea, fissati in Agenda 2000, mirava a consolidare e sviluppare ulteriormente le iniziative di successo già in atto nel settore dell’agricoltura tradizionale e tipica, nell’agriturismo, nell’artigianato, nel turismo, nei servizi alla collettività, nelle attività culturali attraverso iniziative private e/o pubbliche, in forma singola e associata. La nuova occupazione prevista dal Patto “Sapori Lucani” era di 338 unità, con una media di 3,5 nuovi posti di lavoro per ogni impresa beneficiaria; a regime la media di occupati per impresa è di 5,85 unità²⁶.

²⁶ Al 30 giugno 2002 è stato erogato il 36% del contributo previsto per l'intero Patto (7.382 euro). Il 71% delle aziende del Patto ha dato corso all'inizio dei lavori. L'investimento realizzato è pari 5.860 euro. Dai dati dell'Agenzia di sviluppo “Sapori Lucani” si evince che più della metà dell'investimento è relativo alla tipologia “opere murarie e assimilate” e acquisto di macchinari.

CAPITOLO 4

LO SCENARIO DELLA SPESA NEL PERIODO 2000-2006

4.1 GLI ORIENTAMENTI DI POLITICA AGRICOLA, AGROALIMENTARE, AGROINDUSTRIALE E FORESTALE E LE RISORSE FINANZIARIE

Il presente paragrafo delinea gli orientamenti di politica agricola della Regione Basilicata per il periodo 2000-2006, così come emergono dai principali documenti di programmazione: il Documento annuale di programmazione economica e finanziaria (DAPEF) nazionale e regionale e il Documento di programmazione agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale. Vengono altresì individuate, attraverso l'analisi delle leggi finanziarie regionali, le risorse previste per il periodo 2000-2003.

In seguito alle recenti riforme amministrativo-contabili, infatti, tali documenti consentono di individuare sia le linee politiche sia le risorse finanziarie stanziare per i piani, i programmi regionali (il Programma operativo regionale POR 2000-2006, il Piano di sviluppo rurale PSR, il Programma Leader Plus) e per le principali leggi regionali di settore.

A livello nazionale, i Documenti di programmazione in materia agricola per il periodo 2000-2006¹ individuano i seguenti obiettivi:

- accrescere la competitività delle imprese agricole ed agroalimentari e della pesca;
- organizzare e regolare i mercati, nonché promuovere l'internazionalizzazione delle imprese;
- promuovere la qualità, la multifunzionalità e la tutela del consumatore;
- riformare la pubblica amministrazione.

E' fondamentale, per il raggiungimento di tali obiettivi, l'individuazione e il riconoscimento di realtà territoriali e settoriali di successo, come i distretti agroalimentari o le filiere di prodotti di qualità, che consentono di rafforzare e ampliare i diversi segmenti dell'agricoltura passando da una qualità dei prodotti ad una qualità del sistema. Nei documenti di programmazione, infatti, si pone particolare attenzione ai temi dello sviluppo sostenibile attraverso una politica di sviluppo rurale focalizzata all'accrescimento della qualità ambientale e delle

¹ Si fa riferimento al Documento di programmazione agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale per gli anni 2001-2003 (art. 2 legge n.499/99) e al Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-2006.

produzioni delle aree rurali; della qualità della vita, della sicurezza del consumatore, del benessere animale e della valorizzazione delle tipicità; della salvaguardia e dello sviluppo dell'occupazione attraverso una politica orientata all'impresa multifunzionale.

La Regione Basilicata in sede di approvazione del DAPEF, come fissato dall'art. 4 della L.R. n. 34/01, definisce il programma di incentivazione di tutte le attività produttive regionali relative al successivo esercizio finanziario.

Il modello di sviluppo adottato dalla Regione per il periodo di programmazione 2000-2006, collocandosi nel quadro nazionale e comunitario degli orientamenti di politica agricola, agroalimentare e forestale, si traduce in una matrice unitaria legata all'esigenza di potenziare e valorizzare il sistema agricolo e agroindustriale lucano. Tale modello è orientato ad una logica di sviluppo sostenibile e multifunzionale al fine di mantenere in vita i numerosi presidi antropici nelle aree interne e marginali, la cui esistenza è garantita essenzialmente dallo svolgimento di attività agricole e forestali, attraverso i quali vengono garantite la tutela, la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali. Si mira inoltre, a valorizzare la presenza di numerosi prodotti agricoli e degli elementi socio-economici legati alle tradizioni e alle culture delle popolazioni rurali, all'ambiente e alla natura dei quali corrisponde una domanda sostenuta sia sul mercato regionale sia su quello nazionale e a creare e/o valorizzare i processi sinergici tra le diverse attività produttive regionali secondo un approccio fortemente integrato sia dal punto di vista della domanda (promozione, ricerca di nuovi sbocchi, ecc.) sia da quello dell'offerta (migliorare la qualità e la salubrità dei prodotti, ricerca di nuove forme di produzione).

Il tutto si concretizza, così come risulta dalla tabella 4.1, in dodici misure e numerose azioni ascrivibili al FEOGA Orientamento previste nell'ambito del Programma operativo regionale (POR)², in nove misure previste dal programma Leader Plus finanziate dal FEOGA Orientamento, in quattro misure previste dal Piano di sviluppo rurale (PSR) finanziate dal FEOGA Garanzia e in dodici tipologie di aiuto supplementare che il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale ha previsto di attivare nel periodo 2000-2006³.

² Una delle dodici misure del POR rientra nell'ambito dell'asse I - Risorse naturali, le altre nell'asse IV - Sistemi locali di sviluppo.

³ L'esigenza di disporre di un modello legislativo flessibile capace di adeguarsi rapidamente alle esigenze del mercato ha spinto il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale ad individuare uno strumento unico e coerente che tenesse conto di tutte le problematiche regionali. Con la legge regionale n. 36/01 sono state così individuate dodici tipologie di aiuti supplementari per l'agricoltura, l'agroalimentare e lo sviluppo rurale.

Tab. 4.1 - Obiettivi perseguiti dalla Regione Basilicata attraverso le misure previste dalla programmazione 2000-2006

Elenco misure POR 2000-2006	Elenco misure PSR 2000-2006	Elenco misure PIC Leader Plus	Tipologie di aiuti supplementari - legge regionale n.36/01
<i>Asse I - Risorse naturali</i>	Misura 1 - Prepensionamento	<i>Asse I - Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere integrato e pilota</i>	Prodotti di qualità
Misura I.2 - Silvicultura protettiva	Misura 2 - Sostegno a zone svantaggiate e a zone soggette a vincoli ambientali	Misura I.1 - Assistenza tecnica allo sviluppo rurale	Apicoltura
Asse IV - Sistemi locali di sviluppo	Misura 3 - Misure agroambientali	Misura I.2 - Innovazione e qualificazione del sistema produttivo locale	Strade del vino
Misura IV.8 - Investimenti nelle aziende agricole	Misura 4 - Imboschimento superfici agricole	Misura I.3 - Valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e produttivo locale	Zootecnia
Misura .IV.9 - Diversificazione dell'attività aziendale	-	Misura I.4 - Interventi volti al mantenimento e all'insediamento di imprese e residenti e miglioramento della qualità della vita	Cooperazione
Misura IV.10 - Imprenditoria giovanile	-	Misura I.5 - Sviluppo di nuovi prodotti, nuove tecnologie e nuovi know-how	Sapori lucani
Misura IV.11 - Commercializzazione dei prodotti di qualità	-	Misura I.6 - Comunicazione e promozione	Difesa colture di pregio
Misura IV.12 - Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	-	Misura I.7 - Formazione	Ricomposizione fondiaria
Misura IV.13 - Silvicultura produttiva - Fondo FEOGA	-	<i>Asse II - Sostegno alla cooperazione fra territori rurali</i>	Assistenza tecnica

Elenco Misure POR 2000-2006	Elenco Misure PSR 2000-2006	Elenco Misure PIC Leader Plus	Tipologie di aiuti supplementari - legge regionale n.36/01
Misura IV.14 - Realizzazione di servizi essenziali per le popolazioni rurali	-	Misura II.1 - Cooperazione inter-territoriale	Associazioni produttori
Misura IV.15 - Rinnovo e miglioramento villaggi e protezione e tutela patrimonio rurale	-	Misura II.2 - Cooperazione transnazionale	Acquacoltura
Misura IV.16 - Adeguamento infrastrutture rurali connesse alle attività agricole	-	<i>Asse III - Creazione di una rete</i>	Meccanizzazione
Misura IV.17 - Formazione per gli operatori agricoli	-	<i>Asse IV - Gestione, sorveglianza e valutazione</i>	-
Misura IV.18 - Ingegneria Finanziaria			

Fonti: POR Regione Basilicata 2000 - 2006; PSR Regione Basilicata; Programma Leader Plus 2000-2006 Regione Basilicata; legge regionale n.36/01, Norme in materia di aiuti supplementari per l'agricoltura, l'agroalimentare e lo sviluppo rurale.

La vasta opera di riforma dell'apparato amministrativo ed il risanamento dei conti pubblici, ispirati anche al conseguimento degli obiettivi di convergenza economica e monetaria previsti dal Trattato di Maastricht, costituiscono i principali obiettivi della politica economico-finanziaria dell'ultimo decennio. Nel processo di risanamento dei conti pubblici sono coinvolte anche le Regioni e gli Enti locali.

Nel corso degli ultimi anni tali Enti hanno introdotto alcuni strumenti di razionalizzazione della spesa, tra i quali grande importanza va assumendo la legge finanziaria ormai presente in tutte le Regioni.

In particolare, la Basilicata ha adottato il metodo della programmazione finanziaria e approva ogni anno una legge finanziaria insieme al bilancio annuale e al bilancio pluriennale e in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale. Tale legge, secondo le disposizioni sul nuovo ordinamento contabile regionale, dettate dalla L.R. n. 34/01, espone annualmente il quadro di

riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale⁴ e provvede, per il medesimo, alla regolazione annuale degli importi finanziari previsti dalla legislazione regionale vigente, al fine di adeguare gli effetti finanziari alle scelte strategiche contenute nel DAPEF.

La legge finanziaria regionale pertanto, da un lato, rappresenta la traduzione in disposizioni di legge delle indicazioni programmatiche contenute nel DAPEF, dall'altro, costituisce il necessario supporto normativo su cui poggiano le poste finanziarie dei bilanci regionali. Per la sua particolare natura strumentale, il contenuto della legge finanziaria regionale è pressoché integralmente determinato dal DAPEF e dai bilanci regionali.

Nella tabella successiva vengono riportate le risorse finanziarie per il settore agricolo previste dalle leggi finanziarie regionali e rinvenibili nei bilanci.

Tab. 4.2 - Risorse per il settore previste dalle finanziarie regionali (Meuro)

Leggi di spesa e misure attivate	2000	2001	2002	2003
Limite massimo di indebitamento per cofinanziamento interventi previsti dal Programma Operativo Regionale (POR).	-	33,07	60,17	66,21
Dotazioni finanziarie per l'attuazione di leggi regionali di spesa permanente e di sostegno all'economia e di interventi sostenuti finanziariamente dallo Stato	14,16	12,54	4,35	5,63
Spese di funzionamento degli Enti e degli Organismi dipendenti dalla Regione	14,1	14,56	38,03	71,85
Attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'Unione europea :				
- Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006	30,98	63,2	121,91	115,4
- Programma di iniziativa comunitaria Leader Plus 2000-2006	-	-	-	10,83
Totale	59,25	90,3	164,3	203,71

Fonte: Leggi finanziarie regionali 2000, 2001, 2002, 2003

La legge finanziaria è preposta alla razionalizzazione della spesa, attraverso la definizione del *limite massimo di indebitamento* e, con il rispetto dei *vincoli di bilancio*.

Dal 2001, anno d'avvio del POR, viene previsto il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, che per la quota regionale di cofinanziamento degli

⁴ *Il bilancio pluriennale della Regione Basilicata copre un arco temporale pari a tre anni.*

interventi previsti da tale programma per il 2003 è pari a 66,21 milioni di euro. Il livello di risorse impegnate per il POR aumenta notevolmente nel corso degli anni. Uno dei fattori che sicuramente ha inciso sul maggiore utilizzo delle risorse è il meccanismo di penalizzazione e di premio previsto dal nuovo regolamento dei fondi strutturali n. 1260/99⁵. I meccanismi di premialità vengono attivati alla fine del primo triennio di programmazione (2003) e sono essenzialmente legati al concetto di performance (ossia ai risultati in termini di efficienza, efficacia e gestione). In seguito alla verifica di metà percorso dell'attività svolta da parte delle autorità preposte all'attuazione della programmazione, la quota di premialità del 4% prevista dal regolamento, ammonta per la Basilicata a 34,23 milioni di euro.

La tabella 4.2, inoltre, ci mostra lo stato delle risorse stanziare nel periodo 2000-2003 per l'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea per il POR e per l'iniziativa comunitaria Leader Plus che parte solo nel 2003. Sono ancora previste le risorse per l'attuazione di leggi regionali di spesa permanente, di sostegno all'economia, di interventi sostenuti finanziariamente dallo Stato e le risorse per il funzionamento degli Enti e degli Organismi dipendenti dalla Regione. Mentre le prime si riducono nel corso degli anni le altre aumentano, entrambe per effetto del decentramento.

Per quanto riguarda il rispetto dei vincoli di bilancio, la L.R. n. 34/01 al comma 6 dell'art. 4, richiamata dalle leggi finanziarie, prevede il limite invalicabile degli stanziamenti del bilancio annuale: i piani ed i programmi annuali degli interventi, le autorizzazioni e gli atti amministrativi, dai quali derivino obbligazioni finanziarie nei confronti di terzi, devono essere contenuti nei limiti invalicabili degli stanziamenti iscritti nel corrispondente bilancio annuale di previsione.

L'intera programmazione prevede, così come riportato nella tabella successiva, interventi nel settore agricolo per un costo totale di 458,3 milioni di euro di cui 302,6 di parte pubblica e 155,9 di parte privata. Per gli interventi di parte pubblica, il FEOGA contribuisce per 171,1 milioni di euro, 92,1 milioni di euro sono di parte statale e 39,4 di parte regionale.

⁵ *I notevoli ritardi nel processo di attuazione dei programmi comunitari che hanno caratterizzato la precedente programmazione hanno determinato l'introduzione nel nuovo regolamento generale sui fondi strutturali, reg. (CE) n. 1260/99, di alcuni meccanismi di penalizzazione e di premio. Tali meccanismi, in particolare la riserva di efficacia ed efficienza e il disimpegno automatico, richiedono alle autorità responsabili di programma un maggiore impegno per evitare ritardi e offrono al tempo stesso la possibilità di guadagnare eventuali risorse aggiuntive. Per ulteriori approfondimenti si veda "Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale" - INEA, 2001-2002.*

Tab. 4.3 - Risorse finanziarie del POR 2000-2006 - Prospetto finanziario delle Misure cofinanziate dal FEOGA (Meuro)

Annualità	Totale		FEOGA	Totale nazionale	Stato	Regione	Privato
	Complessivo	Pubblico					
2000	64,1	39,4	22,3	17,1	12,0	5,1	24,7
2001	53,4	40,4	22,8	17,5	12,3	5,3	13,0
2002	63,1	41,4	23,4	18,0	12,6	5,4	21,8
2003	83,8	53,6	30,3	23,3	16,3	7,0	30,2
2004	63,3	40,8	23,1	17,7	12,4	5,3	22,5
2005	65,6	43,0	24,3	18,6	13,1	5,6	22,6
2006	65,0	44,0	24,9	19,1	13,4	5,7	21,1
Totale	458,3	302,6	171,1	131,3	92,1	39,4	155,9

Fonte: CdP Regione Basilicata 2000 - 2006

La tabella successiva riporta le risorse finanziarie previste per il 2003 dalla legge finanziaria regionale ripartite per singole Misure e per fonte di finanziamento. La dotazione finanziaria prevista per tale anno è di 115,4 milioni di euro: le Misure con maggiore dotazione finanziaria sono quelle destinate alle aziende agricole, ossia quelle relative agli “Investimenti nelle aziende agricole” con 40 milioni di euro, al “Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli”, 30 milioni di euro e all’“Adeguamento infrastrutture rurali connesse alle attività agricole”, 20 milioni di euro.

Tab. 4.4 - Risorse finanziarie del POR per il 2003 (Meuro)

Denominazione della Misura e fondo strutturale interessato	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione	Totale stanziamento anno 2003
Misura I.2 “Silvicoltura protettiva” - Fondo FEOGA	4,8	3,22	1,38	9,4
Misura IV.8 “Investimenti nelle aziende agricole” - Fondo FEOGA	23,17	11,78	5,04	40,00
Misura IV.9 “Diversificazione dell’attività aziendale”- Fondo FEOGA	2,03	1,03	0,44	3,5
Misura IV.10 “Imprenditoria giovanile” - Fondo FEOGA	2,89	1,47	0,63	5,00
Misura IV.11 “Commercializzazione dei prodotti di qualità”- Fondo FEOGA	0,46	0,23	0,1	0,8

Denominazione della Misura e fondo strutturale interessato	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione	Totale stanziamento anno 2003
Misura IV.12 - Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli - Fondo FEOGA	17,37	8,83	3,78	30,00
Misura IV.13 - Silvicoltura produttiva - Fondo FEOGA	1,73	0,88	0,38	3,00
Misura IV.14 - Realizzazione di servizi essenziali per le popolazioni rurali - Fondo FEOGA	0,57	0,29	0,12	1,00
Misura IV.15 - Rinnovo e miglioramento villaggi e protezione e tutela patrimonio rurale - Fondo FEOGA	0,86	0,44	0,19	1,5
Misura IV.16 - Adeguamento infrastrutture rurali connesse alle attività agricole - Fondo FEOGA	11,58	5,89	2,52	20,00
Misura IV.17 - Formazione per gli operatori agricoli - Fondo FEOGA	0,11	0,06	0,02	0,2
Misura IV.18 - Ingegneria Finanziaria - Fondo FEOGA	0,58	0,29	0,12	0,99
Totale	66,19	34,44	14,75	115,4

Fonte: Legge finanziaria della Regione Basilicata per il 2003

Il Leader Plus 2000-2006 è finalizzato a migliorare le condizioni di sviluppo delle aree rurali attraverso un metodo basato sull'approccio territoriale, integrato e multisettoriale. Caratteristica fondamentale per raggiungere tale obiettivo è il decentramento della gestione finanziaria affidata ai Gruppi di azione locale (GAL), espressione di una partnership fra il sistema pubblico e il privato, che promuove gli interventi idonei alle esigenze del territorio attraverso la predisposizione di un Piano di sviluppo locale (PSL).

La dotazione finanziaria totale del programma è pari a 30,27 milioni di euro, di cui il 75%, 22,71 milioni di euro, a carico del pubblico e il 25%, 7,25 milioni di euro, a carico dei privati. La quota pubblica è per il 75% a carico dell'UE, finanziata con fondi FEOGA Orientamento per complessivi 17,03 milioni di euro, per il 25% a carico delle amministrazioni nazionali, per complessivi 5,67 milioni euro, quest'ultimo suddiviso in quota Stato (70% della quota nazionale pari

a 3,97 milioni di euro) e quota Regione (30% della quota nazionale pari a 1,7 milioni di euro).

Nella tabella 4.5 vengono riportate le risorse finanziarie previste dalla legge finanziaria regionale per l'iniziativa comunitaria Leader Plus per il 2003. La dotazione finanziaria ripartita tra le singole misure e tra le fonti finanziarie, ammonta complessivamente a 6,68 milioni di euro di cui il 75%, pari a 5,02 milioni di euro di fonte UE e il 25% di fonte nazionale, rispettivamente 1,16 milioni di euro a carico dello Stato e 0,50 milioni di euro della Regione.

Tab. 4.5 - Risorse finanziarie dell'iniziativa comunitaria Leader Plus per il 2003 (Meuro)

Denominazione della misura e fondo strutturale interessato	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione	Totale stanziamento anno 2003
Misura 1.1 - Assistenza tecnica allo sviluppo rurale - Fondo FEOGA	1,32	0,30	0,13	1,75
Misura 1.2 - Innovazione e qualificazione del sistema produttivo locale - Fondo FEOGA	0,67	0,15	0,06	0,88
Misura 1.3 - Valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e produttivo locale - Fondo FEOGA	1,31	0,30	0,13	1,74
Misura 1.4 - Interventi volti al mantenimento e all'insediamento di imprese e residenti e miglioramento della qualità della vita - Fondo FEOGA	0,45	0,10	0,05	0,60
Misura 1.5 - Sviluppo di nuovi prodotti, nuove tecnologie e nuovi know-how - Fondo FEOGA	0,29	0,07	0,03	0,39
Misura 1.6 - Comunicazione e promozione - Fondo FEOGA	0,57	0,13	0,06	0,76
Misura 1.7 - Formazione - Fondo FEOGA	0,25	0,06	0,02	0,33
Misura IV.1 - Gestione, sorveglianza e valutazione - Fondo FEOGA	0,16	0,05	0,02	0,23
Totale	5,02	1,16	0,50	6,68

Fonte: Legge finanziaria della Regione Basilicata per il 2003

Complementare al POR è il PSR finalizzato ad intervenire, nelle aree rurali, su tutti i processi tesi a valorizzare le risorse naturali, ambientali, umane e territoriali con una dotazione finanziaria complessiva pari a 244,3 milioni di euro ripartiti tra le diverse misure nei sette anni di programmazione. Le risorse del PSR sono gestite direttamente dall'organismo pagatore (AGEA), pertanto non transitano dal bilancio regionale e non sono previste nell'ambito della legge finanziaria regionale.

Tab. 4.6 - Risorse finanziarie del PSR (Meuro)

Misure	Anni							TOTALE
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Prepensionamento	-	-	-	-	0,08	0,99	0,99	2,06
Reg. CE 2079/92	-	0,03	0,11	0,20	0,09	0,07	0,05	0,55
Zone svantaggiate	-	-	-	-	1,33	4,00	4,00	9,33
Misure agroambientali	-	-	-	-	1,81	9,03	9,07	19,91
Reg. CE 2078/92	-	21,33	21,33	21,33	21,33	14,67	18,25	118,24
Imboschimento	-	-	-	-	0,60	2,60	2,56	5,76
Reg. CE 2080/92	-	12,00	12,67	13,33	10,35	5,05	2,29	55,69
Valutazione	-	-	-	-	0,08	0,08	0,08	0,24
Prec. Misure anno 2000	32,56	-	-	-	-	-	-	32,56
TOTALE	32,56	33,36	34,11	34,86	35,67	36,49	37,29	244,34

Fonte: PSR Regione Basilicata

Il quadro delle risorse finanziarie per il 2003, sopra delineato per POR e Leader Plus, viene completato di seguito nelle due tabelle estratte dalla legge finanziaria regionale, i cui articoli di pertinenza agricola sono stati collegati con le leggi di spesa che vengono attivate attraverso il bilancio regionale.

Per il 2003 la Regione Basilicata ha stanziato per il settore agricolo 148,3 milioni di euro ripartiti in base agli interventi legislativi regionali o alle misure dei programmi comunitari descritte in questo paragrafo. Di tale importo l'85%, pari a 126,2 milioni di euro, è relativo al cofinanziamento di programmi comunitari POR e Leader plus (tabb. 4.4 e 4.5) rispettivamente: quota comunitaria (50%), quota statale (25%), quota regionale (10%); la restante parte, il 15%, pari a 22,1 milioni di euro, è la previsione di spesa per interventi previsti da leggi regionali, per il concorso finanziario della Regione a programmi o altre forme di intervento promossi e sostenuti dal contributo dello Stato (tab. 4.7) e, infine, per le spese relative al funzionamento degli Enti e degli Organismi dipendenti dalla Regione (tab. 4.8).

Tab. 4.7 - Dotazioni finanziarie per l'attuazione di leggi regionali di spesa permanente e di sostegno all'economia e di interventi sostenuti finanziariamente dallo Stato (Meuro)

ARTICOLI	LEGGI DI SPESA O MISURE ATTIVATE	RISORSE PREVISTE
1. Leggi regionali di spesa a carattere continuativo - ricorrente e pluriennali, misura complessiva di 63,35	LL.RR. nn.48/80 e 16/87 - Gestione immatricolazione macchine agricole, concessione carburanti agevolati, aiuti alle OO.PP.AA. per assistenza utenti macchine agricole	0,02
	LL.RR. n.6/89 e 36/01, art.5, comma 2, lett.e) g) - Interventi a favore delle organizzazioni professionali agricole	0,1
	L.R. n.14/99 - Spese per la produzione biologica ed integrata dei prodotti agricoli	0,04
	L.R. n.23/00 - Spese per il risarcimento dei danni alle produzioni zootecniche causati dalla fauna selvatica o inselvaticata	0,06
2. Leggi regionali che prevedono interventi finalizzati allo sviluppo e al sostegno all'economia (spese in conto capitale), misura complessiva di 69,61	L.R. n. 5/2000 - Interventi nel settore dell'acquacoltura	0,1
	L.R. n.7/2000 - Contributi per le strade del vino, dell'olio e degli altri prodotti tipici agro alimentari	0,08
	L.R. n.33/01 - Interventi per ristrutturazione, ripristino e manutenzione straordinaria opere di bonifica idraulica ed irrigua e connesse opere infrastrutturali	3,13
	L.R. n.35/01, art.5 - Interventi a favore degli imprenditori agricoli per il sostegno della pesca a fini economici nelle acque interne	0,1
	L.R. n.36/01, art.5, comma 2, lett.i) - Contributi a favore dei Consorzi di difesa delle colture di pregio contro le avversità atmosferiche per l'adozione di misure preventive contro l'insorgenza di epizootie e fitopatie	0,2

ARTICOLI	LEGGI DI SPESA O MISURE ATTIVATE	RISORSE PREVISTE
3. Concorso finanziario della Regione a programmi o altre forme di intervento promossi e sostenuti dal contributo dello Stato, misura complessiva 10,71	L.n. 215/92 e D.P.R. n.314/00, art.12 - Cofinanziamento regionale per iniziative di imprenditorialità femminile	0,5
	L.R. n.23/97 - Fondo regionale per lo sviluppo delle zone montane	1,28

Fonte: Articolo 2 legge finanziaria della Regione Basilicata per il 2003

Tab. 4.8 - Spese di funzionamento degli Enti e degli Organismi dipendenti dalla Regione (Meuro)

ARTICOLI	LEGGI DI SPESA O MISURE ATTIVATE	RISORSE PREVISTE
Articolo 5 - Spese di funzionamento degli Enti e degli Organismi dipendenti dalla Regione	Agenzia Lucana di Sviluppo di Innovazione in Agricoltura (ALSIA) - LL.RR. 7-8-1996, n.38, e 7-12-2000 n.61	5,34
	L.R.n.11/74 e n.25/79 - Contributi regionali sui mutui contratti dall'Ente di Sviluppo Agricolo per la realizzazione dei piani FEOGA	0,46
	Agenzia Regionale per la Protezione dell' Ambiente in Basilicata (ARPAB) - L.R. 19-5-1997, n.27	8,44
	Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARBEA) - L.R. 17-3-2001, n.15	2,74

Fonte: Articolo 5 legge finanziaria della Regione Basilicata per il 2003

Il quadro delineato mostra, da un lato, una politica agricola regionale in linea con quella comunitaria e nazionale e, dall'altro, delle novità rispetto alla programmazione precedente: il rispetto dei requisiti in materia di ambiente, di igiene e di benessere degli animali, l'esistenza dello sbocco di mercato per i

prodotti agricoli, il finanziamento ad aziende agricole redditive.

Al fine di favorire la competitività dei sistemi produttivi agricoli, la Regione Basilicata ha rilanciato l'intervento nelle filiere, ma, differentemente da quanto è avvenuto in passato, le ha inserite in un'ottica di sviluppo integrato. In tale contesto la partecipazione degli attori locali alla realizzazione dei programmi regionali è maggiore e la condivisione di un'idea progettuale e l'adozione della strategia rafforza la possibilità di riuscita della stessa.

4.2 LA RIFORMA DELLA FINANZA REGIONALE

4.2.1 LA RIFORMA DEL BILANCIO E L'ADOZIONE DEL MODELLO "PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO" A LIVELLO REGIONALE

Le tematiche connesse al bilancio pubblico (statale, regionale e locale) hanno raccolto, nel corso degli ultimi anni, sempre maggiore interesse. Da una visione strettamente contabile di tali documenti, si è passati a collocare il bilancio in un contesto di interesse più ampio, quale è il processo di riforma istituzionale e funzionale delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese. Di conseguenza, si è avuta una spinta all'evoluzione della contabilità pubblica, dei suoi contenuti e degli strumenti di rappresentazione e di sintesi della stessa. La riforma del bilancio pubblico, quello dello Stato prima e quello delle Regioni successivamente, è uno degli interventi più significativi del processo di riforma che ha interessato, fin dai primi anni novanta, la pubblica amministrazione italiana, e che ha posto le basi per una razionalizzazione del settore pubblico nel suo complesso.

La necessità di modificare l'assetto interno del bilancio regionale nasce, principalmente, dall'esigenza di rendere "leggibili" e trasparenti le tabelle di entrata e di spesa. Tali tabelle composte da una miriade di capitoli, in molti casi, rendevano difficile l'individuazione, ai fini della comprensione e approvazione politica, di un disegno di bilancio coerente con le politiche proposte e attuate dal governo regionale.

La vecchia forma del bilancio, inoltre, lo rendeva poco adatto alle manovre di razionalizzazione della spesa pubblica. La finanza statale, regionale e locale concorrono al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione europea. Attraverso il Patto di stabilità interno, le Regioni e gli Enti locali sono, infatti, coinvolte nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. In particolare, il Patto impegna gli Enti pubblici alla riduzione del

disavanzo annuo⁶. Di conseguenza, per l'equilibrio dei conti pubblici sono indispensabili idonei strumenti di monitoraggio e di controllo degli aggregati di finanza pubblica.

La crescente importanza delle risorse e dei vincoli legati all'UE ha portato ad un rilancio delle attività della Regione Basilicata, come di tutte le Regioni, per quanto riguarda la programmazione degli interventi e la scelta delle misure e dei soggetti anche con funzioni di controllo e verifica. In tal senso, gli strumenti di sostegno allo sviluppo economico regionale non sono più definibili per categorie separate da gestire in modo settoriale ma è sempre più necessaria un'integrazione tra le diverse forme di intervento, con politiche che combinano la capacità di gestire le trasformazioni e di offrire risposte ai mutamenti sociali ed economici del contesto regionale.

In tal senso, nel nuovo contesto della programmazione generale, la legge finanziaria regionale è diventata uno strumento importante per il contenimento dei disavanzi pubblici. E' proprio in quest'ottica che va interpretata la lettura di tale documento, presentata nel paragrafo precedente, al fine di cogliere le strategie portate avanti in ambito regionale.

La Basilicata, come molte altre Regioni, si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 1 del d.lgs. n. 76/00 in materia di ordinamento contabile, di presentare all'approvazione del Consiglio, contestualmente al bilancio di previsione ed al bilancio pluriennale, una legge finanziaria che, in coerenza con le scelte strategiche contenute nel DAPEF, interviene sul versante delle entrate fiscali della Regione e introduce le modifiche dell'ordinamento regionale necessarie ai fini dell'adozione dei due tipi di bilancio. In tale ottica, adempiendo alle disposizioni contenute nel d.lgs. 76/00 la Regione Basilicata, con la legge regionale n. 34/2001, ha riformato il proprio ordinamento contabile⁷.

Al fine di migliorare l'impiego delle risorse e rendere il bilancio coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa regionale è diventato pertanto necessario passare dalla presentazione ed approvazione di un documento contabile in base al quale la Giunta regionale autorizza annualmente la gestione delle entrate e delle spese e la predisposizione di un bilancio funzionale, coerente con le scelte politiche ed accompagnato da una serie di documenti riepilogativi che hanno una

⁶ *La riduzione del disavanzo annuo è di almeno l'1% sul PIL per il 1999 e gli anni successivi. A tal proposito si veda il limite all'indebitamento previsto dalla legge finanziaria della Regione Basilicata per il 2003 .*

⁷ *Un maggiore dettaglio sulla riforma dell'ordinamento contabile regionale è contenuto nel paragrafo successivo.*

valenza economica, finanziaria e contabile. Con la legge sulla riforma dell'ordinamento contabile la Regione Basilicata ha introdotto così il principio di separatezza tra la funzione di indirizzo politico e quella di gestione riservata all'autonomia dirigenziale. Si tratta di un punto fondamentale della riforma amministrativa dalla quale derivano importanti cambiamenti anche per la struttura del bilancio e la conseguente introduzione del "doppio bilancio".

Schema 4.1 - Comparazione tra vecchia e nuova impostazione del bilancio

VECCHIA IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO REGIONALE	NUOVA IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO REGIONALE
Documento rispondente a criteri ragionieristico-contabili per l'approvazione del Consiglio regionale	Doppio bilancio: - bilancio politico (UPB) - bilancio amministrativo più dettagliato per la gestione della Giunta regionale (<i>capitolo</i>)

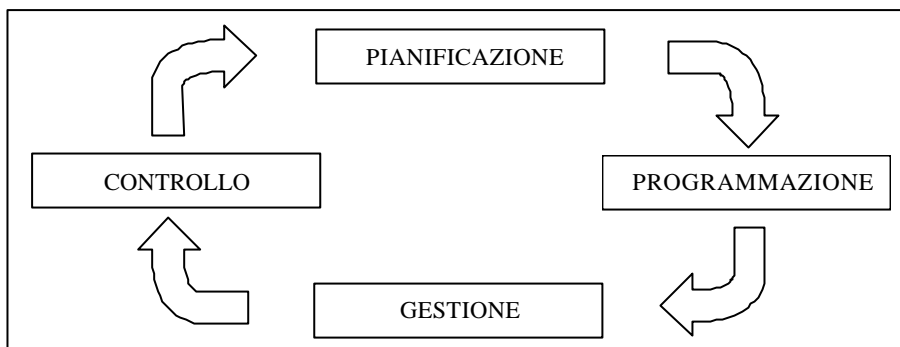
La lettura del bilancio secondo la vecchia impostazione, pur prendendo in considerazione alcuni aspetti economici degli aggregati finanziari, non consentiva di rispondere alle nuove esigenze in quanto non forniva informazioni sufficienti per comprendere le attività effettivamente svolte e le risorse destinate a ciascun obiettivo, né permetteva di effettuare un controllo sui risultati del rendiconto in termini economici o di responsabilità della gestione in quanto non vi era un collegamento tra gli obiettivi assegnati e gli uffici responsabili della loro realizzazione. Il nuovo bilancio dovrebbe consentire questo tipo di analisi.

Un aspetto molto importante dell'attuale processo di riforma riguarda, quindi, la valutazione della gestione attraverso la misurazione dei risultati e dei rendimenti. Il bilancio risulta leggibile in funzione degli scopi che il Consiglio e la Giunta regionale si propongono di raggiungere, grazie alla definizione a monte delle funzioni-obiettivo e delle unità previsionali di base (UPB) di cui si parla nel paragrafo successivo.

La riforma del bilancio regionale rientra, quindi, in un percorso innovativo di tutta la pubblica amministrazione segnato dal passaggio da una cultura amministrativa degli adempimenti formali a quella della responsabilizzazione,

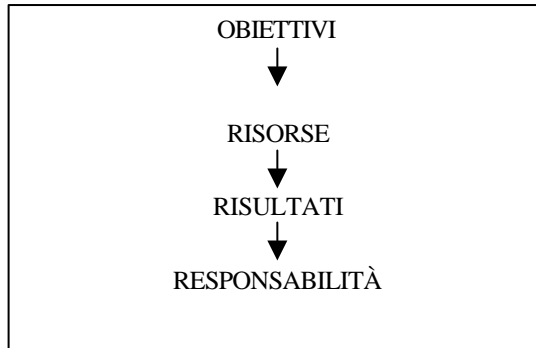
dell'efficienza e del risultato secondo una sequenza circolare dell'organizzazione, così come riportata nello schema sottostante:

Schema 4.2 - Il processo di programmazione ai fini dell'efficienza amministrativa



- *pianificazione*, individuazione degli obiettivi strategici della Regione;
- *programmazione*, organizzazione finalizzata alla realizzazione concreta degli obiettivi, ovvero programmazione degli obiettivi e delle risorse della Regione stessa e delle strutture da essa dipendenti;
- *gestione*, elaborazione di progetti/attività concretamente attuabili e responsabilità delle attività;
- *controllo*, che in tale contesto è finalizzato sia a verificare l'attendibilità delle previsioni finanziarie rispetto ai progetti e agli obiettivi sia i risultati della gestione finanziaria ed economica indicata nel rendiconto.

In tal modo si mettono in correlazione gli obiettivi perseguiti, le risorse impiegate, i risultati conseguiti e le connesse responsabilità gestionali della dirigenza secondo il processo a cascata, di seguito riportato, che vincola tutti i soggetti (livelli dell'amministrazione) al raggiungimento degli obiettivi, definendo contemporaneamente precise responsabilità.



In tal senso l'attività si basa sui seguenti principi:

- individuazione della competenza economica dei fenomeni amministrativi;
- correlazione tra le risorse necessarie e le destinazioni per cui esse vengono impiegate;
- confronto tra budget e risultati ottenuti.

4.2.2 IL NUOVO ORDINAMENTO CONTABILE DELLA REGIONE BASILICATA

Il processo di evoluzione del bilancio, nella Regione Basilicata, riflette il processo di riforma degli assetti istituzionali orientati da principi e criteri di razionalità economica. Per la Basilicata, come per tutte le Regioni a statuto ordinario, la riforma del bilancio doveva essere preceduta dall'adeguamento, con normativa statale, della legge quadro in materia di contabilità.

Il bilancio di previsione della Regione Basilicata, fino all'esercizio finanziario 2001, è stato predisposto secondo il vecchio ordinamento contabile ancorato alla legge quadro n. 335/76, concernente "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni", recepita dalla Regione con la legge n. 18/78 relativa all'ordinamento contabile regionale. La struttura del bilancio regionale, delineata dalla legge di contabilità regionale, individuava una ripartizione delle entrate e delle spese di seguito riportata:

	ENTRATE	SPESE
TITOLI	secondo la provenienza	secondo la provenienza
SETTORI	-	sulla base del settore di intervento
CATEGORIE	secondo la loro natura	secondo la loro natura
CAPITOLI	secondo l'oggetto	secondo l'oggetto

Il bilancio così classificato poneva il capitolo come unità fondamentale ai fini sia del voto da parte del Consiglio regionale sia della gestione dello stesso. Tale impalcatura, tuttavia, causava un'eccessiva rigidità, poiché qualunque trasferimento di risorse finanziarie da un capitolo ad un altro comportava un pronunciamento del Consiglio stesso, anche nel caso in cui si trattava di variazioni non connesse a scelte politiche. Allo stesso tempo, l'eccessivo dettaglio non consentiva una rappresentazione utile al Consiglio per svolgere il proprio ruolo di indirizzo, né rendeva leggibile e trasparente il bilancio stesso.

Per rispondere a tali necessità, sentite da tutte le Regioni e, dopo una fase di studio che ha coinvolto le stesse Regioni, il Governo ha abrogato la legge n. 335/76 approvando, nel 2000, il decreto legislativo n.76, recante "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 208/99". Tale decreto è stato concepito sulla scia delle modifiche apportate al bilancio dello Stato con la legge n. 94/97⁸. I cambiamenti del bilancio dello Stato hanno comportato una modifica dell'intero sistema di riferimento per la contabilità delle Regioni, richiedendo a queste ultime un riordino normativo destinato a modificare profondamente e a razionalizzare gli strumenti di gestione delle risorse finanziarie e delle politiche della spesa.

La novità di maggior rilievo è rappresentata dall'introduzione delle UPB, intese quali "aree omogenee di attività individuate con riferimento alle finalità di spesa previste dalla programmazione regionale nell'ambito delle competenze istituzionali della Regione". Le UPB sono distinte a loro volta in unità di spesa corrente, di investimento e per rimborso prestiti. Lo scopo è essenzialmente quello

⁸ Tale legge reca modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468 relativa alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Con il decreto legislativo n. 279/97 che reca "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato" e con la legge n. 208/99 concernente "Disposizioni in materia finanziaria e contabile" il Governo è stato delegato ad individuare le UPB del bilancio dello Stato.

di aggregare i capitoli rispetto ad una finalità omogenea di spesa, quantificando così la stessa per grandi settori, al fine di ottenere una rappresentazione del bilancio più trasparente e più consona all'approvazione da parte dell'organo consiliare. Il Consiglio regionale è, infatti, chiamato ad esprimere il proprio consenso sulle UPB, ovvero sulle opzioni strategiche, e non sull'allocazione della spesa nei singoli capitoli che è interamente rimessa alla responsabilità di gestione dell'esecutivo.

Il nuovo ordinamento contabile ha introdotto una riclassificazione alla quale ricondurre le UPB, che per le spese si articola in:

- “funzioni-obiettivo”, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche regionali, sulla falsariga dei criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione;
- UPB quale unità di voto da parte del Consiglio regionale;
- capitoli secondo l'oggetto.

I capitoli, evidenziati in un apposito allegato⁹ al bilancio di previsione, sono riclassificati secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale della spesa e costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.

Per quanto concerne le entrate, il D.Lgs n. 76/00 introduce la seguente classificazione in:

- titoli, secondo la provenienza;
- categorie, secondo la natura dei cespiti;
- UPB secondo l'unità di voto;
- capitoli secondo l'oggetto.

Da quanto sopra esposto si evince come il nuovo bilancio della Regione si “sdoppia”, da un lato, con un bilancio “politico”, articolato per UPB., sia per le entrate sia per le spese, sulle quali il Consiglio regionale esprime il proprio voto mentre, dall'altro lato, con un bilancio “amministrativo”, articolato per capitoli ed approvato dall'organo che gestisce le risorse finanziarie regionali, ovvero la Giunta. Ne consegue che le procedure e le tecniche di bilancio verranno ripensate per evidenziare l'autonomia dei ruoli degli organi regionali e la specificità delle rispettive responsabilità istituzionali, in linea con le disposizioni della legge di riforma costituzionale n. 1/99 e con i principi che sicuramente caratterizzeranno i nuovi Statuti regionali.

⁹ *Seppure i capitoli di bilancio mantengano un carattere giuridicamente obbligatorio, l'allegato in cui essi sono contenuti non è soggetto ad approvazione consiliare.*

Se è vero che l'introduzione delle UPB rappresenta un elemento realmente innovativo, non bisogna dimenticare un'altra importante novità introdotta dal D.Lgs n. 76/00, la contabilità economico-patrimoniale che affianca la più tradizionale contabilità finanziaria. La nuova contabilità si basa, infatti, su un sistema di rilevazioni riferito a costi, ricavi e variazioni del patrimonio dell'ente e consente, nel corso dell'esercizio, l'analisi non solo dell'efficienza della gestione, ma anche e soprattutto dell'efficacia¹⁰. La contabilità economica consente, inoltre, un'attuazione più significativa del controllo di gestione sia interno sia programmatico.

In tale contesto risulta rilevante la circolare n. 39/00 indirizzata a tutte le amministrazioni pubbliche, e dunque anche alle Regioni che, pur non avendo valore prescrittivo, assume una connotazione ausiliaria nel processo di adeguamento dei sistemi contabili e dei bilanci ai principi sanciti delle leggi n. 94/97, n. 279/97 e n. 208/99. Tale circolare pone l'accento sulla gestione economica e finanziaria. Vengono così introdotti documenti contabili tipici della contabilità privata quali il budget per centri di costo, il preventivo economico, il conto economico e la nota integrativa da affiancare ai più noti documenti finanziari della contabilità pubblica. Il decreto legislativo n. 286/99¹¹, stabilisce che le pubbliche amministrazioni, e quindi anche le Regioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotino di strumenti adeguati a:

- garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (*controllo di regolarità amministrativa e contabile*);
- verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*);
- valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (*valutazione della dirigenza*);
- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (*valutazione e controllo strategico*).

¹⁰ L'efficacia costituisce un obiettivo fondamentale per l'amministrazione regionale destinataria di elevati finanziamenti comunitari e statali. A tale proposito si veda lo schema presentato nel paragrafo precedente.

¹¹ Tale decreto concerne "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Con la legge regionale n. 48/00 concernente “Norme di riassetto dell’organizzazione amministrativa regionale”, la Basilicata, ha recepito il decreto legislativo n. 286/99, adeguando così la propria legislazione ai principi in esso sanciti. In tale contesto normativo è stata approvata la nuova legge di contabilità, ossia la legge regionale n. 34/01, con la quale viene regolamentato l’ordinamento contabile della Regione. Tale legge, ai fini di una più efficace armonizzazione tra programmazione e bilancio, si è raccordata con le disposizioni contenute nella legge regionale n. 30/97 concernente “Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale”. In particolare, l’art. 4 della legge regionale di contabilità introduce, quali strumenti della programmazione:

- la legge finanziaria;
- il bilancio di previsione;
- il rendiconto;
- il bilancio di direzione;
- il rapporto di gestione.

Inoltre, l’art. 4 prevede che l’attuazione del Piano Regionale di Sviluppo (PRS) venga verificata ed aggiornata annualmente in sede di approvazione del DAPEF. Il legame tra programmazione e bilancio si concretizza ulteriormente nel bilancio pluriennale in quanto contiene, per ciascun esercizio, la traduzione contabile degli obiettivi del PRS e del DAPEF. In tale ottica, il bilancio annuale non costituisce un semplice contenitore delle risorse finanziarie della Regione, ma presuppone un’effettiva consapevolezza del concreto utilizzo delle stesse.

La legge di contabilità regionale prevede: all’art. 70, che la Regione rediga il conto economico secondo le disposizioni dell’art. 2425 del codice civile; il raccordo fra la contabilità finanziaria, economica e patrimoniale agli articoli 76, 77, 78 e 79 ed, infine, l’introduzione di nuove forme di indebitamento quali, la cartolarizzazione dei crediti o l’emissione di titoli obbligazionari agli articoli 80 e 81. Naturalmente l’applicazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile comporta un notevole sforzo da parte della struttura regionale per la predisposizione del bilancio secondo la nuova riclassificazione. A fronte degli sforzi e delle difficoltà cui dovrà sottoporsi la struttura, il nuovo ordinamento contabile le consentirà una più efficace programmazione degli obiettivi ed utilizzo dei relativi sistemi di controllo ed una migliore allocazione delle risorse. Tutto ciò implica un processo di riorganizzazione delle strutture amministrative regionali e l’implementazione di un sistema di valutazione attraverso il quale la Regione intende rispondere ai nuovi impegni derivanti dall’attuazione dei programmi comunitari e dal consistente trasferimento di competenze statali.

A.1 - APPENDICE METODOLOGICA

LE METODOLOGIE DI MONITORAGGIO DELLA SPESA AGRICOLA ATTRAVERSO I BILANCI

A.1.1 LA METODOLOGIA INEA DI MONITORAGGIO DELLA SPESA AGRICOLA REGIONALE

L'ampio processo di riforma, che ha interessato quasi tutte le istituzioni operanti nel settore agricolo, ha comportato un profondo cambiamento del ruolo delle Regioni. E' diventato indispensabile, anche nel settore agricolo, in considerazione delle sue peculiarità, implementare alcuni strumenti operativi in grado di misurare i risultati delle politiche regionali in termini di efficacia ed efficienza.

In questo quadro si inseriscono le iniziative attuate dall'INEA che, nel corso degli ultimi anni, ha approfondito, attraverso uno studio a carattere nazionale, il tema dell'intervento pubblico in agricoltura ed ha analizzato in particolare la dinamica della spesa e l'impatto delle politiche agricole sul territorio. L'INEA, da oltre un decennio, si interessa al tema della spesa pubblica in agricoltura ed ha messo a punto, con l'aiuto di esperti, una metodologia per l'analisi dell'evoluzione e della consistenza della spesa delle Regioni, che ha consentito di quantificare e qualificare le voci che compongono, in maniera diretta o indiretta, l'ammontare del sostegno pubblico al settore.

L'utilizzo dei bilanci regionali, come fonte primaria d'informazione per la ricerca, rende necessaria un'illustrazione della metodologia utilizzata per il monitoraggio della spesa agricola regionale. Tali nozioni sono poi alla base dell'analisi dei dati condotta nel presente lavoro e del tentativo di integrare le diverse fonti di monitoraggio (banca dati INEA sulla spesa agricola, monitoraggio dei fondi strutturali, ecc.) al fine di offrire un quadro il più completo possibile della spesa per il settore agricolo regionale, indipendentemente dall'ente erogatore.

Il lavoro svolto evidenzia l'importanza degli strumenti di controllo della spesa pubblica in agricoltura, come fattore fondamentale per il governo della stessa, al di là della logica formalistica secondo la quale sono stati strutturati i bilanci regionali prima della riforma introdotta con il d.lgs n. 76/00¹. La forte

¹Prima della riforma dell'ordinamento contabile regionale introdotta con il d.lgs. n. 76/00, recepito poi dalle Regioni con una propria legge regionale, tali documenti erano redatti secondo una logica di tipo ragionieristico che non permetteva di effettuare analisi di carattere economico.

carenza di informazioni sulla spesa che interessava i conti regionali è stata la motivazione principale che ha spinto l'INEA ad elaborare una metodologia di riclassificazione dei bilanci che integra e completa i dati desumibili dai documenti contabili regionali e consente di ottenere una migliore conoscenza della direzione dei flussi di spesa². A tal fine, è stata costituita una struttura per la raccolta sistematica dei dati della spesa in agricoltura che hanno implementato, nel corso degli anni, una banca dati, allo scopo di offrire alle amministrazioni regionali e a quelle centrali uno strumento di confronto omogeneo sulla consistenza e la qualità dell'intervento pubblico in agricoltura.

Per la realizzazione dell'attività l'INEA, di concerto con le amministrazioni regionali, ha costituito e si è avvalsa di una struttura operativa fortemente decentrata sul territorio nazionale, la "Rete di monitoraggio" formata da referenti regionali che, presso gli uffici regionali, hanno lavorato in collegamento con le singole amministrazioni. I referenti svolgono, in particolare, un'attività di carattere sistematico riclassificando ogni anno, con la stessa metodologia, il bilancio preventivo e il conto consuntivo³. Ai fini dell'analisi, nell'ambito dei bilanci preventivi e consuntivi della Regione, vengono individuati tutti i capitoli di spesa che riguardano in modo prevalente il settore agricolo. Le informazioni, riportate nello schema 1, confluiscono nella banca dati sulla spesa. In tal modo, viene realizzato un vero e proprio bilancio informatico, discendente da quello formale e ad esso omogeneo, ma con un valore informativo aggiunto, la metodologia INEA, in grado di soddisfare diversi livelli di analisi (contabile, di efficacia, di efficienza ecc.).

Schema 1 – Principali voci della banca dati INEA

* Campo 1-5	Anno, Regione, Capitolo (numero, descrizione, riferimenti normativi)
* Campo 6	Codice SIR (dieci codici)
* Campo 7-15	Classificazione INEA (economico-funzionale, beneficiari finali, ecc.)
* Campo 16-26	Dati finanziari (7 per il conto consuntivo, 3 per il bilancio preventivo)

² *In quest'ottica sono necessarie informazioni nuove e diversamente organizzate per le quali si possa prevedere un utilizzo differente da quello tradizionale autorizzativo-contabile e maggiormente orientate all'analisi economica e funzionale.*

³ *La classificazione ad oggi disponibile è quella relativa al 2000, ultimo anno di cui sono stati pubblicati i rendiconti regionali.*

Il numero e la descrizione del capitolo, i riferimenti legislativi, il codice S.I.R.⁴, i dati finanziari (residui passivi all'1/1, previsioni definitive di competenza, previsioni definitive di cassa, impegni assunti nell'esercizio, pagamenti in conto residui, pagamenti in conto competenza, rimanenze di residui, per quanto riguarda il consuntivo; residui al 31/12, previsioni di competenza, previsioni di cassa, per quanto riguarda il bilancio preventivo) sono gli elementi ripresi dal bilancio cartaceo.

Il codice di riclassificazione INEA, riportato nello schema 2, viene invece attribuito ad ogni capitolo di spesa, attraverso un articolato e complesso lavoro di identificazione che riguarda:

- l'aspetto economico-funzionale ovvero la tipologia di politica agraria (se si tratta di assistenza tecnica, di aiuti alla gestione, di investimenti aziendali, ecc.);
- i diversi tipi di sostegno (premi, contributi in conto capitale o in conto interesse);
- i beneficiari finali, ovvero i destinatari dell'intervento di politica agricola (aziende agricole, cooperative o associazioni di produttori o ancora consorzi di bonifica o Enti sub-regionali, ecc.);
- la modalità di erogazione dei fondi (in maniera diretta da parte della Regione o in forma indiretta tramite Enti sub-regionali o Enti delegati);
- la funzione decisionale della spesa (diretta della Regione o delegata ad Enti sub-regionali);
- i mezzi finanziari (di origine comunitaria, statale o regionale);
- i settori produttivi a cui si indirizza la spesa;
- e, infine, due informazioni che riguardano la presenza o assenza di interventi espressamente rivolti al miglioramento delle condizioni ambientali, es. metodi di colture biologiche (*tutela ambientale*) e di interventi che hanno come obiettivo la totale o parziale compensazione dei danni (*calamità naturale*).

⁴ Il codice S.I.R. (sistema informativo regionale) è un codice identificativo che, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 335/76, deve obbligatoriamente accompagnare nei bilanci regionali sia i capitoli di spesa sia quelli relativi alle entrate, al fine di fornire le informazioni sulla natura e sulle finalità della spesa regionale, utilizzando i medesimi criteri di aggregazione previsti per il bilancio statale.

Schema 2 - La classificazione INEA per il monitoraggio della spesa agricola regionale

Economico-funzionale	
AT Assistenza tecnica, formazione e divulgazione	IN Investimenti per infrastrutture
RS Ricerca e sperimentazione in campo agricolo	AF Interventi a favore di attività forestali
PM Promozione, marketing e interventi volti alla valorizzazione della qualità dei prodotti	ST Costruzione e/o ristrutturazione di impianti di trasformazione
IA Investimenti aziendali	AL1 Altri contributi concessi ad organismi associativi
GA Aiuti alla gestione di imprese agricole	AL2 Altri contributi concessi per la difesa idrogeologica
AL Altro	NC Non classificabile
Tipi di sostegno ai settori produttivi	
SV Premi e sovvenzioni	AL Altre spese di sostegno
CC Contributi in conto capitale	NC Non classificate
CI Contributi in conto interessi	
Beneficiari finali	
S Contributi concessi alle imprese agricole	F Contributi concessi a Enti o istituzioni sub-regionali
C Contributi concessi in prevalenza alle Cooperative e/o ad Associazioni di produttori	N Contributi per cui non è possibile identificare un beneficiario
B Contributi concessi ai Consorzi di bonifica	A Contributi concessi ad altri beneficiari
Gestione della spesa (modalità di erogazione)	
DI Gestione diretta quando la Regione eroga direttamente al beneficiario finale	IL Gestione indiretta tramite Enti locali sub-regionali (Province, Comuni, Comunità montane)
IE Gestione indiretta tramite Agenzia di Sviluppo e/o Forestale	IA Gestione indiretta tramite altri Enti
Funzione decisionale della spesa	
D Funzione attinente la scelta della destinazione della spesa delegata ad Enti locali sub-regionali	N Funzione attinente la scelta della destinazione della spesa effettuata dalla Regione
A Comprende tutte le azioni per le quali non sia determinabile la funzione di delega	

Mezzi finanziari

D	Mezzi finanziari statali per funzioni statali delegate alla Regione	K	Mezzi finanziari statali ex Fondo di rotazione (l. 183/87) "Quota parte nazionale"
F	Interventi specifici a carattere congiunturale assegnati alla Regione	R	Mezzi finanziari regionali
I	Mezzi finanziari statali per il finanziamento dei Programmi agricoli regionali	P	Mezzi finanziari regionali per l'attuazione di programmi UE
L	Mezzi finanziari statali per il finanziamento di Programmi Nazionali o Interregionali	A	Altri mezzi per i quali non è possibile determinare la provenienza dei mezzi finanziari
C	Mezzi finanziari di origine UE		

Settori produttivi

Z	Zootecnia	F	Forestazione
T	Ortofrutta	A	Acquacoltura e pesca
P	Floricoltura e vivaismo	M	Agrumicoltura
V	Vitivicoltura	S	Agriturismo
O	Olivicoltura	G	Interventi plurisettoriali
C	Cerealicoltura	N	Non attribuibile
B	Barbabietola da zucchero e altre colture industriali		

Tutela dell'ambiente

C	Conservazione del suolo	P	Parchi e foreste
I	Tecnologie a basso impatto ambientale e agricoltura integrata	A	Agricoltura alternativa
N	Interventi senza finalità di tutela ambientale	B	Altri interventi di tutela ambientale

Calamità naturali

S	Comprende gli interventi per ripianare i danni arrecati da calamità naturali	N	Comprende tutti gli altri interventi
---	--	---	--------------------------------------

Fonte: INEA

L'attività svolta in questi anni ha permesso la creazione di una base informativa tale da prestarsi a numerose analisi. In particolare, è possibile effettuare un confronto sia di tipo intertemporale⁵ sia di tipo interregionale grazie al fatto che la banca dati può fornire un'informazione standardizzata della spesa regionale per l'agricoltura⁶ che consente una lettura omogenea dei dati tra le diverse Regioni e l'individuazione di possibili collegamenti con altre attività di monitoraggio, al fine di valutare le azioni intraprese nei diversi territori regionali.

Nello schema 3 vengono riportati i punti di forza di tale metodologia ma, anche i principali limiti riscontrati nell'applicazione della stessa.

Schema 3 - Principali punti di forza e debolezza della metodologia

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
Confronto intertemporale	Difficoltà di classificazione capitoli "plurioggetto"
Confronto interregionale	Disponibilità dei dati di consuntivo circa 2 anni dopo l'approvazione del bilancio preventivo
Flessibilità della metodologia	Uso di codici generici
Lettura omogenea dei dati	

Grazie alla flessibilità della metodologia è possibile effettuare una ricerca, nella banca dati utilizzando uno o più codici incrociati, al fine di approfondire dei temi specifici come, per esempio, è avvenuto nel caso della spesa per le politiche agro-ambientali⁷. Il recente inserimento dei dispositivi legislativi collegati agli

⁵ L'INEA si interessa al tema della spesa da circa un decennio.

⁶ La definizione e l'individuazione della spesa pubblica in agricoltura risulta, infatti, piuttosto complessa. Non esiste una definizione univoca di agricoltura. Lo sforzo dell'INEA è stato quello di classificare i capitoli di bilancio in base ad una definizione univoca, base comune di tutti i referenti regionali. A tale proposito si veda "La spesa agricola delle Regioni – Quadro evolutivo e analisi quantitativa", INEA 2000.

⁷ Con lo stesso procedimento potrebbero essere indagati altri temi di grande interesse come la politica per la difesa del suolo, il decentramento della spesa agli Enti sub-regionali e agli Enti funzionali, ecc.

interventi di politica agraria e, in talune Regioni, degli atti amministrativi che hanno generato la spesa, consentono di ricostruire la catena delle leggi.

L'attività di monitoraggio della spesa, può essere funzionale alla creazione di un quadro complessivo ed omogeneo dell'intervento attuato sull'intero territorio regionale applicando il sistema di classificazione della spesa anche agli Enti subregionali. Tale approfondimento dell'attività di monitoraggio e l'applicazione del sistema di classificazione della spesa per l'agricoltura al bilancio degli Enti cui è delegata la spesa consente di giungere ad una classificazione puntuale e dettagliata dell'intero volume della spesa che transita attraverso i bilanci regionali a prescindere dall'Ente erogatore e che, in seguito al decentramento, potrebbe perdere definizione.

Per consentire un flusso informativo rilevante e il più possibilmente completo per la valutazione dell'intervento pubblico per il settore, la parte metodologica, nel corso degli anni, è stata aggiornata e completata. In particolare, è stato affrontato il problema della regionalizzazione delle diverse componenti della spesa centrale⁸. La banca dati nazionale che, in un primo momento, raccoglieva esclusivamente i dati sulla spesa delle Regioni derivanti dai loro bilanci, negli ultimi anni, è stata strutturata in modo da dialogare con i dati di archivi derivanti da altre fonti quali ad esempio, il bilancio MIPAF, i dati AGEA (ex AIMA) e le agevolazioni fiscali e contributive previste per il settore, in base alla metodologia INEA di "consolidamento" della spesa pubblica presentata nel paragrafo successivo.

Tra i principali problemi riscontrati nell'applicazione della metodologia INEA ai capitoli dei bilanci regionali, quello della classificazione dei capitoli "plurioggetto" ha creato maggiori difficoltà. La maggior parte di tali capitoli è rappresentata da quelli relativi ai programmi comunitari. Gli interventi cofinanziati dall'UE che transitano per il bilancio, infatti, sono inseriti in capitoli di spesa per fonte di finanziamento (ad esempio per il FEOGA si avevano tre capitoli relativi rispettivamente alla quota comunitaria, a quella statale e a quella regionale), senza alcuna distinzione per tipologia di intervento. In tal senso, nel capitolo veniva riportato semplicemente il riferimento di politica generale dettata dal regolamento comunitario che non consentiva il dettaglio per Misura. La classificazione di questi

⁸ *L'aggiornamento metodologico sulla regionalizzazione della spesa attuata sul piano nazionale dai principali organismi erogatori (MIPAF, AGEA, ecc.), la quantificazione e la classificazione della stessa sono riportati nello studio "La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura – Gli anni del decentramento amministrativo", INEA 2001*

ultimi comportava, soprattutto per la programmazione 1994-1999, una serie di incertezze e doveva essere necessariamente supportata, oltre che dal bilancio regionale, da altri strumenti. In taluni casi, infatti, sono stati utilizzati i documenti prodotti e gli strumenti metodologici adottati dalle Regioni per il monitoraggio dei programmi UE. L'analisi del solo documento contabile, infatti, non consentiva di comprendere e di valutare ciò che veniva effettivamente finanziato (tipologia di spesa). Con la nuova impostazione di bilancio, in molte Regioni, si può superare tale ostacolo, in quanto, ad ogni Misura relativa ai programmi comunitari previsti per il periodo di programmazione 2000-2006, corrisponde un capitolo di bilancio, per cui è possibile una classificazione più puntuale (si veda il paragrafo 2.2).

Dall'esperienza sinora maturata in ambito di spesa agricola, il ritardo nell'approvazione dei rendiconti, che caratterizza la maggior parte delle amministrazioni regionali, indebolisce la metodologia adottata. Tale ostacolo può essere facilmente superato quando si perviene ad un bilancio informatizzato, per cui anche se non si è ancora perfezionata l'approvazione politica si potrebbe disporre in tempi più brevi dei dati del bilancio.

Infine, l'uso di codici generici (AL o NC, vedi schema 1) potrebbe essere superato con l'utilizzo di informazioni desumibili da altre fonti e soprattutto con un'analisi ad hoc sulla spesa delegata.

A.1.2 IL CONSOLIDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA⁹

Il quadro della spesa agricola regionale presentato attraverso i capitoli di bilancio non prende in considerazione tutte le scelte delle istituzioni pubbliche sovra e sub-regionali che intervengono nel governo dell'economia regionale attraverso la distribuzione di quote di spesa pubblica. Da diverso tempo l'INEA si occupa del calcolo di tutte le voci del sostegno pubblico al settore agricolo in Italia (*consolidamento*) attraverso una propria metodologia. L'obiettivo è quello di quantificare e qualificare i flussi di spesa che arrivano, in maniera diretta o indiretta, al settore agricolo tenendo conto sia della varietà degli attori (Unione europea, Stato, Regioni, Comuni, Comunità montane, Enti di sviluppo ecc.) sia delle modalità nelle quali tali flussi si concretizzano (aiuti agli investimenti, organizzazioni comuni di mercato, contributi previdenziali e fiscali, ecc.). Si tratta

⁹ Per un approfondimento dell'argomento si veda R. Finuola in "La spesa agricola delle regioni – Quadro evolutivo e analisi qualitativa", INEA 2000 e in "La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura – Gli anni del decentramento amministrativo", INEA 2001.

di un quadro in continua evoluzione, aggiornato annualmente in modo da adattarlo alle diverse tipologie di interventi previsti dal sistema di riclassificazione INEA dei bilanci regionali, a cui lo schema viene agganciato.

Il sostegno all'agricoltura, quindi, proviene da diversi fonti finanziarie ognuna delle quali segue un proprio percorso e fa riferimento a numerosi soggetti, ognuno con un proprio grado d'autonomia decisionale.

In tal modo è possibile identificare, da un lato, gli attori della politica agricola e il loro ruolo e, dall'altro, i relativi flussi finanziari, dunque le tappe che i finanziamenti percorrono prima di arrivare al beneficiario finale (si veda il capitolo 3).

La metodologia ha inoltre, permesso di dare un contenuto concreto al concetto di *“sostegno al settore”*, espressione nella quale si abbracciano tutti quegli interventi, diretti ed indiretti che, in virtù di decisioni delle autorità pubbliche, consentono all'operatore agricolo in quanto tale di incrementare il proprio reddito attraverso un flusso monetario a suo vantaggio (trasferimenti diretti di politica agraria) o attraverso una riduzione di un esborso che è comunque dovuto alle pubbliche autorità nell'ambito della propria capacità contributiva (agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive)¹⁰.

L'azione pubblica in agricoltura non si esaurisce, infatti, con i trasferimenti direttamente indirizzati a sostegno del settore primario ma occorre considerare quelle misure che, sebbene concesse attraverso politiche diverse da quelle agricole, sono rivolte anch'esse agli agricoltori. Di conseguenza, il consolidamento delle risorse di spesa pubblica impone l'individuazione e la quantificazione dei due grossi aggregati in cui si articola il sostegno:

- *i trasferimenti diretti di politica agraria*, cioè tutte le erogazioni effettuate dall'Unione europea e dalle autorità nazionali per l'attuazione delle rispettive politiche agricole;
- *le agevolazioni fiscali e contributive*, ovvero le minori entrate dell'erario derivanti da sgravi fiscali, regimi preferenziali per gli agricoltori in materia previdenziale e contributiva.

L'analisi della spesa agricola viene dunque realizzata tenendo distinte le due componenti del sostegno quantificate, in quanto entrambe concorrono ad incrementare il reddito degli imprenditori agricoli. In particolare, i trasferimenti determinano concrete erogazioni di denaro con effettivo incremento del reddito

¹⁰ R. Finuola in *“La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura – Gli anni del decentramento amministrativo”*, INEA 2001.

degli agricoltori, le agevolazioni, invece, comportano un minore esborso di denaro da parte degli imprenditori agricoli con effetti solo indiretti sui loro redditi.

I dati utilizzati, come si evince dallo schema seguente, provengono da diverse fonti. I trasferimenti comprendono gli interventi dell'AGEA e degli altri organismi operanti per conto dell'UE, quelli del Ministero delle politiche agricole e gli interventi delle Regioni.

Nel corso degli anni sono state individuate diverse soluzioni per far fronte alla carenza e al ritardo delle informazioni, al fine di fornire un quadro delle diverse tipologie di intervento e dei soggetti erogatori arrivando altresì ad una disaggregazione del consolidato per singola Regione¹.

Schema 4 - Voci del sostegno complessivo al settore agricolo

Trasferimenti di politica agraria

- AGEA (ex AIMA);
- Altri organismi di intervento;
- Fondo di rotazione per l'attuazione dei regolamenti comunitari;
- MIPAF;
- Fondo per la meccanizzazione;
- Regioni.

Agevolazioni fiscali e contributive

- IVA;
- Agevolazioni carburanti;
- IRPEF;
- IRAP;
- ICI;
- Agevolazioni previdenziali e contributive

L'esame della spesa dell'AGEA è stato esteso, oltre che alla gestione finanziaria dell'Ente, (spese comunitarie e spese nazionali ad esse connesse), anche alle spese operate attraverso il bilancio di competenza statale. Per queste ultime sono state disaggregate le sole spese di politica agricola, escludendo quelle di

¹ Un'analisi del sostegno complessivo al settore si rinviene nell'Annuario dell'agricoltura italiana che riporta, per ciascuna Regione, la composizione percentuale delle varie voci che compongono il sostegno al settore agricolo. Per l'analisi del consolidato dei flussi di spesa agricola della Regione Basilicata si veda, invece, il capitolo 3 del presente lavoro.

funzionamento dell'amministrazione e relative al sistema dei controlli. Vengono inoltre considerate, da un lato, le sostanziali differenze contabili e temporali tra la contabilizzazione dei pagamenti del bilancio AGEA, che rispetta il canonico periodo 1/1 - 31/12, e del bilancio FEOGA Garanzia per il quale l'anno finanziario va dal 16/10 al 15/10 successivo, dall'altro, gli anticipi dello Stato membro, successivamente rimborsati dall'UE, sul pagamento degli aiuti comunitari. In tal modo è possibile confrontare i dati AGEA con i dati finanziari derivanti dagli altri bilanci considerati nel consolidato della spesa.

Nella voce "altri organismi di intervento" sono compresi i pagamenti effettuati dal Ministero delle finanze (restituzioni alle esportazioni) e dall'Ente Risi.

L'analisi della spesa ministeriale è stata condotta riclassificando gli stanziamenti del MIPAF, contenuti nei bilanci di previsione e consuntivi approvati dal Parlamento, per categorie omogenee di intervento. Dal bilancio MIPAF vengono escluse le spese di funzionamento e i trasferimenti alle Regioni.

La voce Regioni deriva dai bilanci regionali ed è analizzata nel capitolo 2. La quota del sostegno al settore agricolo derivante direttamente dalle amministrazioni regionali è progressivamente aumentata soprattutto in seguito al processo di regionalizzazione delle politiche agrarie e al più generale decentramento amministrativo e fiscale.

Per quanto riguarda le agevolazioni, sono comprese quelle fiscali dirette, IRPEF, ICI, IRAP (dal 1998) e indirette, il regime speciale IVA, le agevolazioni sull'imposta di fabbricazione degli oli minerali (cioè gli sgravi sui carburanti) e le agevolazioni previdenziali e contributive. Tra le agevolazioni è possibile riscontrare modalità di azione del tutto differenti. Il regime speciale IVA genera un flusso di segno positivo nei conti aziendali con lo storno dell'imposta pagata dai consumatori e si realizza così, un concreto trasferimento di denaro. Le agevolazioni contributive e le altre agevolazioni tributarie su IRPEF, ICI, IRAP e sull'imposta di fabbricazione degli oli minerali non comportano trasferimenti di denaro ma riducono l'entità degli esborsi al momento del pagamento delle imposte o al momento dell'acquisto del carburante.

L'analisi del sostegno complessivo al settore si completa affrontando, oltre l'aspetto quantitativo, anche quello qualitativo, ovvero le modalità di erogazione del sostegno. Si ottiene così la "mappa dell'intervento pubblico in agricoltura"¹²,

¹² Si veda il capitolo 3 che riporta uno schema in cui sono stati individuati i flussi finanziari complessivi che arrivano sul territorio regionale.

attraverso la rappresentazione degli organismi pubblici che gestiscono gli interventi. Tale mappa comprende cinque grandi blocchi: attraverso le *fonti di erogazione dei trasferimenti* si individua l'origine dei finanziamenti per il settore; gli *erogatori intermedi* ridistribuiscono i finanziamenti provenienti dalle fonti di erogazione agli erogatori finali che a loro volta li trasferiscono ai beneficiari finali; gli *erogatori finali* i cui pagamenti sono destinati ai beneficiari finali; *le tipologie di intervento* che costituiscono le forme nelle quali si sostanzia l'intervento di politica agraria; *le agevolazioni* previdenziali e fiscali che costituiscono un mancato esborso per i beneficiari finali.

Schema 5 - Mappa dell'intervento pubblico in agricoltura

1. *Fonti di erogazione;*
2. *Erogatori intermedi;*
3. *Erogatori finali;*
4. *Tipologie di intervento;*
5. *Agevolazioni.*

Dall'elenco degli erogatori del sostegno scompare il Fondo di rotazione per l'attuazione dei regolamenti comunitari. In seguito ad una specifica legge¹³ il Fondo, infatti, cessa i pagamenti concernenti i regolamenti comunitari a durata pluriennale che vengono affidati all'AGEA.

Arrivare ad un consolidamento dei flussi di spesa regionali non è un compito agevole in quanto vi sono una serie di problemi da affrontare, prima fra tutte la difficoltà nel reperire le informazioni legata all'elevato numero di istituzioni coinvolte e il rischio della duplicazione della spesa che può essere presente nei bilanci degli Enti fra loro collegati.

¹³ Si tratta dell'art. 1 comma 12 del decreto legge 31 gennaio 1997, n. 11, recante misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura, convertito dalla legge 28 marzo 1997, n. 81.

A.2 - APPENDICE STATISTICA

Tab.1 - Stanziamenti a favore del settore agricolo per destinazione economico-funzionale (Meuro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ricerca e sperimentazione	7,37	2,38	1,52	1,44	2,30	2,76
Assistenza tecnica	2,82	7,32	17,10	18,40	16,87	30,35
Aiuti alla gestione	48,29	45,59	12,09	26,89	12,60	10,93
Promozione e marketing	-	0,12	1,32	0,30	0,20	0,40
Investimenti aziendali	34,98	115,47	151,97	165,18	72,52	14,64
Strutture di trasformazione	0,27	0,23	-	0,01	0,01	0,02
Infrastrutture	11,49	21,38	14,31	15,13	14,90	16,34
Attività forestali	18,67	16,06	20,70	25,69	32,88	35,89
Altro	25,76	30,53	91,26	82,72	83,59	42,56
TOTALE BASILICATA	149,65	239,07	310,26	335,76	235,86	153,87
TOTALE ITALIA	6.172,76	7.020,66	7.178,04	7.239,29	6.788,42	5.663,30

Fonte: Elaborazioni su banca dati INEA

Tab.2 - Impegni a favore del settore agricolo per destinazione economico-funzionale (Meuro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ricerca e sperimentazione	1,58	1,73	0,89	1,34	2,28	2,55
Assistenza tecnica	2,48	4,71	12,06	14,01	14,24	25,57
Aiuti alla gestione	34,49	35,74	5,80	18,80	6,32	6,34
Promozione e marketing	-	0,07	0,06	0,14	0,07	0,20
Investimenti aziendali	31,16	20,18	73,89	148,22	68,83	10,13
Strutture di trasformazione	0,10	0,10	-	0,00	0,00	0,01
Infrastrutture	9,11	18,97	7,63	11,41	10,92	13,13
Attività forestali	18,00	15,34	17,35	22,40	29,63	30,37
Altro	7,80	13,43	55,59	46,70	50,68	7,83
TOTALE BASILICATA	104,73	110,28	173,26	263,01	182,98	96,13
TOTALE ITALIA	3.884,53	4.509,18	4.480,87	5.011,59	4.924,66	3.714,48

Fonte: Elaborazioni su banca dati INEA

Tab.3 - Pagamenti di competenza a favore del settore agricolo per destinazione economico-funzionale (Meuro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ricerca e sperimentazione	0,94	0,87	0,36	0,71	1,52	1,93
Assistenza tecnica	0,47	1,76	8,39	10,22	6,18	16,25
Aiuti alla gestione	10,06	14,38	2,28	10,53	4,16	2,60
Promozione e marketing	-	0,00	0,00	0,03	0,05	0,05
Investimenti aziendali	1,50	1,33	17,42	19,21	11,75	4,27
Strutture di trasformazione	0,00	0,02	-	0,00	0,00	0,00
Infrastrutture	3,20	11,71	3,80	6,08	6,68	7,09
Attività forestali	10,55	11,46	11,48	13,52	24,35	20,84
Altro	6,28	8,53	30,85	13,61	23,74	2,60
TOTALE BASILICATA	33,00	50,06	74,59	73,91	78,42	55,63
TOTALE ITALIA	1.938,48	2.104,26	2.039,44	2.285,82	2.158,94	2.072,56

Fonte: Elaborazioni su banca dati INEA

Tab.4 - Pagamenti sui residui a favore del settore agricolo per destinazione economico-funzionale (Meuro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ricerca e sperimentazione	1,40	0,76	0,70	0,46	0,69	0,60
Assistenza tecnica	3,40	1,82	3,37	5,74	4,76	6,84
Aiuti alla gestione	12,63	24,54	13,52	7,06	6,41	2,75
Promozione e marketing	-	0,01	0,08	0,05	0,06	0,04
Investimenti aziendali	17,28	25,53	25,82	37,68	51,16	58,01
Strutture di trasformazione	0,01	0,05	-	0,00	0,00	0,00
Infrastrutture	2,37	6,77	3,33	3,19	1,52	7,72
Attività forestali	1,46	7,19	9,11	5,60	8,58	4,71
Altro	1,55	7,80	16,87	23,89	13,63	14,64
TOTALE BASILICATA	40,09	74,49	72,79	83,67	86,83	95,32
TOTALE ITALIA	1.514,72	1.599,60	1.604,33	1.690,41	1.704,91	1.865,37

Fonte: Elaborazioni su banca dati INEA

Tab.5 - Residui iniziali a favore del settore agricolo per destinazione economico-funzionale (Meuro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ricerca e sperimentazione	1,74	1,22	1,23	0,87	0,86	0,82
Assistenza tecnica	4,74	3,87	7,38	7,45	5,34	8,94
Aiuti alla gestione	26,46	34,17	22,18	10,95	12,15	6,18
Promozione e marketing		0,16	0,38	0,31	0,25	0,14
Investimenti aziendali	41,00	71,03	58,09	87,11	159,90	162,25
Strutture di trasformazione	0,23	0,10	-	0,00	0,00	0,00
Infrastrutture	11,66	17,66	12,22	9,40	8,37	21,42
Attività forestali	2,84	8,98	12,79	9,01	10,97	7,39
Altro	4,53	18,03	24,11	29,21	37,14	74,90
TOTALE BASILICATA	93,19	155,23	138,37	154,31	234,98	282,03
TOTALE ITALIA	4.441,86	4.208,82	4.357,33	4.343,05	4.498,83	4.707,08

Fonte: Elaborazioni su banca dati INEA

RIFERIMENTI LEGISLATIVI

REGIONE BASILICATA	TITOLO	FONTE	ARGOMENTO
<i>2003</i>			
L.R. 4-2-2003, n.8	Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005	B.U.R. 4-2-2003, n. 11	Finanza e contabilità - Bilanci di previsione
L.R. 4-2-2003, n.7	Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'esercizio 2003	B.U.R. 4-2-2003, n. 11	Finanza e contabilità - Legge finanziaria regionale
<i>2002</i>			
L.R. 20-5-2002, n. 18	Disposizioni per la precauzione in materia alimentare e per la coltivazione, l'allevamento, la sperimentazione e la commercializzazione di organismi modificati e di prodotti da essi derivati Norme per la produzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche	B.U.R. 24-5-2002, n. 35	Agricoltura, zootecnia - Norme per la produzione, la commercializzazione e l'allevamento
L.R. 19-4-2002, n. 15	Integrazione della L.R. 21 novembre 2001, n. 40 - Abrogazione di leggi regionali in materia agricola	B.U.R. 26-4-2002, n. 28	Agricoltura, zootecnia - Abrogazione di leggi regionali
L.R. 31-1-2002, n. 11	Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004	B.U.R. 31-1-2002, n. 7.	Finanza e contabilità - Bilanci di previsione
L.R. 31-1-2002, n. 10	Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'esercizio 2002	B.U.R. 31-1-2002, n. 7.	Finanza e contabilità - Legge finanziaria regionale
L.R. 4-1-2002, n. 6	Statuto della Comunità montana del Melandro	B.U. R. 8-1-2002, n. 2.	Enti locali - Comunità montane

D.G.R. 3-4-2002, n. 577	Legge n. 185/1992: anticipazione dei contributi agli allevatori della Regione Basilicata per alleviare i danni provocati dall'andamento siccitoso (a decorrere dall'1 giugno 2001) e dalle nevicate e gelate verificatesi nell'inverno 2001/2002	B.U.R. 6-4-2002, n. 24	Agricoltura, zootecnia - Contributi per calamità e danni
-------------------------	--	------------------------	--

2001

L.R. 26-11-2001, n. 44	Modifica all'art. 2 della L.R. 27-4-1996 n. 24	B.U.R. 1-12-2001, n. 77	Agricoltura, zootecnia - Agriturismo
L.R. 26-11-2001, n. 43	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14-12-1998 n. 48	B.U.R. 1-12-2001, n. 77	Bonifica, flora, fauna e forestazione
L.R. 21-11-2001, n. 40	Abrogazione di leggi regionali in materia agricola	B.U.R. 23-11-2001, n. 76	Agricoltura, zootecnia - Norme generali
L.R. 31-10-2001, n. 39	Riordino e razionalizzazione del servizio sanitario regionale	B.U.R. 5-11-2001, n. 73	Sanità - Servizio veterinario
L.R. 6-9-2001, n. 36	Norme in materia di aiuti supplementari per l'agricoltura, l'agroalimentare e lo sviluppo rurale	B.U.R. 8-9-2001, n. 62	Agricoltura, zootecnia - Credito agrario, finanziamenti per le attività agricole, aiuti comunitari
L.R. 6-9-2001, n. 34	Nuovo ordinamento contabile della Regione Basilicata	B.U.R. 8-9-2001, n. 62	Finanza e contabilità - Nuovo ordinamento contabile
L.R. 6-9-2001, n. 33	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14-12-1998 n. 48	B.U.R. 8-9-2001, n. 62	Bonifica, flora, fauna e forestazione
L.R. 6-9-2001, n. 30	Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2000	B.U.R. 6-9-2001, n. 60	Finanza e contabilità - Rendiconti
L.R. 16-8-2001, n. 29	Riordino del Sistema dei Servizi di Sviluppo Agricolo - Modifiche ed integrazioni alla L.R. 7/8/1996 n. 38 ed alla L.R. 13/7/1998 n. 21	B.U.R. 21-8-2001, n. 55	Agricoltura, zootecnia - Servizi di sviluppo agricolo

L.R. 6-3-2001, n. 13	Modifica dell'art. 15 della L.R. 27-4-1999, n. 14	B.U.R. 10-3- 2001, n. 17	Agricoltura, zootecnia - Prodotti agroalimentari e produzione biologica
L.R. 12-3-2001, n. 15	Istituzione dell'Agenzia Regionale per le erogazioni in Agricoltura – ARBEA	B.U.R. 14-3- 2001, n. 18	Agricoltura, zootecnia - Istituzione organismo pagatore regionale
L.R. 1-3-2001, n. 9	Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001 e bilancio pluriennale per il triennio 2001-2003	B.U.R. 3-3- 2001, n. 15	Finanza e contabilità - Bilanci di previsione
L.R. 1-3-2001, n. 8	Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'esercizio finanziario 2001	B.U.R. 3-3- 2001, n. 15.	Finanza e contabilità - Bilanci di previsione
L.R. 25-1-2001, n. 2	Costituzione dell'autorità di bacino della Basilicata	B.U.R. 29-1- 2001, n. 7	Agricoltura, zootecnia - Comitati, commissioni, consorzi, istituti e altri Enti e organismi regionali e interregionali
L.R. 23-1-2001, n. 1	Riconoscimento ed istituzione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali	B.U.R. 27-1- 2001, n. 6	Economia - Sviluppo e intervento di sostegno
Del. G.R. 2-3-2001, n. 400	Misure contingibili ed urgenti finalizzate all'attuazione del regolamento (CE) n. 2777/2000 ed alla distruzione degli animali morti in azienda	B.U.R. 16-3- 2001, n. 19	Agricoltura, zootecnia - Calamità e danni

2000

L.R. 7-12-2000, n. 61	Potenziamento dei servizi di sviluppo agricolo regionale	B.U.R. 12-12- 2000, n. 72	Agricoltura, zootecnia - Consorzi ed Enti vari, cooperative e produttori singoli o associati
--------------------------	---	------------------------------	---

L.R. 12-9-2000, n. 57	Usi civici e loro gestione in attuazione della legge n. 1766/1927 e R.D. n. 332/1928	B.U.R. 16-9-2000, n. 59	Agricoltura, zootecnia - Usi civici
L.R. 7-9-2000, n. 53	Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 1999.	B.U.R. 11-9-2000, n. 56	Finanza e contabilità - Rendiconti
L.R. 22-8-2000, n. 52	Modifiche alla L.R. 10 aprile 2000, n. 37	B.U.R. 25-8-2000, n. 52	Agricoltura, zootecnia - Serre
L.R. 14-4-2000, n. 48	Norme di riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale.	B.U.R. 19-4-2000, n. 29	Funzioni amministrative
L.R. 14-4-2000, n. 47	Recepimento del trasferimento alle Regioni, operato con l'art. 24 della legge 8 maggio 1998 n. 146, delle funzioni normative relative ai beni immobili di riforma fondiaria di cui agli artt. 9, 10 e 11 della legge 386/1976	B.U.R. 19-4-2000, n. 30	Funzioni amministrative
L.R. 10-4-2000, n. 37	Disciplina per la costruzione delle serre e dei tunnel serre	B.U.R. 15-4-2000, n. 27	Agricoltura, zootecnia - Serre
L.R. 27-3-2000, n. 26	Interventi a favore di forme collettive di garanzia nel settore agricolo	B.U.R. 4-4-2000, n. 22	Agricoltura, zootecnia - Credito agrario, finanziamenti per le attività agricole, aiuti comunitari
L.R. 27-3-2000, n. 24	Tutela e sviluppo della fauna ittica e regolamentazione della pesca nelle acque pubbliche interne della Basilicata	B.U.R. 4-4-2000, n. 22	Caccia, pesca e itticultura
L.R. 27-3-2000, n. 23	Norme per il risarcimento dei danni causati alle produzioni zootecniche della fauna selvatica o inselvaticata	B.U.R. 4-4-2000, n. 22	Agricoltura, zootecnia - Calamità e danni
L.R. 28-2-2000, n. 13	Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2000	B.U.R. 28-2-2000, n. 12	Finanza e contabilità - Bilanci di previsione
L.R. 28-2-2000, n. 12	Disciplina e norme di contenimento della spesa di bilancio per l'esercizio 2000	B.U.R. 28-2-2000, n. 12.	Finanza e contabilità - Legge finanziaria regionale

L.R. 2-2-2000, n. 7	Disciplina della strada del vino, dell'olio e dei prodotti tipici agro- alimentari	B.U.R. 7-2-2000, n. 7	Agricoltura, zootecnia - Produzione ortofrutticola, vitivinicola e di olio di oliva
L.R. 2-2-2000, n. 5	Nuova normativa per lo sviluppo dell'acquacoltura	B.U.R. 7-2-2000, n. 7	Caccia, pesca e itticoltura
D.G.R. 20-4-2000, n. 956	Modifiche da apportare al "Reg. di attuazione recante le norme per il taglio dei boschi" di cui alla D.G.R. n. 1734/99 e alla D.G.R. n. 2827/99	B.U.R. 3-6-2000, n. 41	Bonifica, flora, fauna e forestazione
D.G.R. 14-3-2000, n. 510	L.R. n. 10/72 e 32/73 - Progetti speciali zootecnici - Agevolazioni di sostegno per dotazione bestiame e mezzi tecnici	B.U.R. 1-4-2000, n. 20	Agricoltura, zootecnia - Bestiame
D.P.G.R. 25-7-2000, n. 378	Malattia di Newcastle - Emanazione zona di protezione e di sorveglianza	B.U.R. 16-8-2000, n. 51	Agricoltura, zootecnia - Calamità e danni

1999

L.R. 8-9-1999, n. 29	Personale CIFDA – trasferimento e inquadramento nei ruoli regionali	B.U.R. 13-9-1999, n. 52	Uffici e personale
L.R. 8-9-1999 n. 28	Istituzione della riserva regionale Bosco Pantano di Poliporo.	B.U.R. 13-9-1999, n. 52	Agricoltura, zootecnia - Aree protette
L.R. 11-8-1999, n. 23	Tutela, governo ed uso del territorio	B.U.R. 20-8-1999, n. 47	Agricoltura, zootecnia - Territorio regionale
L.R. 2-9-1999, n. 24	Approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 1998.	B.U.R. 2-9-1999, n. 49	Finanza e contabilità - Rendiconti
L.R. 27-4-1999, n. 14	Disciplina delle produzioni biologiche regionali	B.U.R. 6-5-1999, n. 28	Agricoltura, zootecnia - Prodotti agroalimentari e agricoltura biologica
L.R. 8-3-1999, n. 7	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie	B.U.R. 18-3-1999, n. 17	Enti locali - Funzioni amministrative

	locali e funzionali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112		
L.R. 1-3-1999, n. 5	Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1999	B.U.R. 3-3-1999, n. 12	Finanza e contabilità - Bilanci di previsione
L.R. 1-3-1999, n. 4	Disciplina e norme di contenimento della spesa di bilancio per l'esercizio 1999	B.U.R. 3-3-1999, n. 12	Finanza e contabilità - Legge finanziaria regionale
L.R. 1-2-1999, n. 3	Norme per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni di prevenzione spettanti al servizio sanitario	B.U.R. 5-2-1999, n. 8	Sanità - Servizio veterinario
L.R.4-1-1999, n.1	Prodotti a base di latte tradizionalmente fabbricati	B.U.R. 5-1-1999, n. 1	Agricoltura, zootecnia Latte
D.C.R. 14-12-1999, n.1269	Regolamento per la determinazione del numero, dei costi, dei criteri e modalità di rilascio dei tesserini per la raccolta dei funghi epigei spontanei	B.U.R. 25-2-2000, n. 11	Agricoltura, zootecnia - Funghi
D.C.R. 23-3-1999, n.1085	Regolamento per il pascolo del demanio pubblico	B.U.R. 16-5-1999, n. 29	Agricoltura, zootecnia - Pascolo

1998

L.R. 14-12-1998, n. 48	Disciplina sulla raccolta, l'incremento e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei freschi e conservati	B.U.R. 21-12- 1998, n. 73	Agricoltura, zootecnia - Funghi
L.R. 10-11-1998, n. 42	Norme in materia forestale	B.U.R. 13-11- 1998, n. 65	Bonifica, flora, fauna e forestazione
L.R. 8-9-1998, n. 27	Approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 1997	B.U.R. 10-9-1998, n. 49	Finanza e contabilità - Rendiconti
L.R. 13-7-1998, n. 21	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 aprile 1993, n. 17: "Istituzione dei servizi di sviluppo agricolo in Basilicata", alla L.R. 16 novembre 1982, n. 35: "Gestione delle aziende agricole sperimentali	B.U.R. 17-7- 1998, n. 41	Agricoltura, zootecnia - Consorzi ed Enti vari, cooperative e produttori singoli o associati

	dimostrative” ed alla L.R. 7 agosto 1996, n. 38 “Riorganizzazione dell’attività amministrativa in agricoltura. Scioglimento dell’Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) ed istituzione dell’Agenzia lucana di sviluppo ed innovazione in agricoltura (ALSIA.)”		
L.R. 5-6-1998, n. 18	Ripartizione tra la Regione Basilicata e gli Enti locali delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, agriturismo, pesca, caccia, sviluppo rurale e alimentazione conferite alla Regione dal d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143	B.U.R. 9-6-1998, n. 33	Enti locali – Funzioni amministrative
L.R. 27-2-1998, n. 12	Modalità di trasferimento ed esercizio delle funzioni delegate alle Province in materia di formazione professionale ai sensi della L.R. 13-4-1996 n. 22 ed istituzione delle Agenzie provinciali per l’orientamento e la formazione professionale	B.U.R. 5-3-1998, n. 11	Formazione professionale
L.R. 27-2-1998, n. 9	Disciplina e norme di contenimento della spesa del bilancio della Regione per l’esercizio 1998	B.U.R. 3-3-1998, n. 10	Finanza e contabilità – Legge finanziaria regionale
L.R. 7-1-1998, n. 1	Interventi a sostegno di nuove iniziative imprenditoriali e produttive in favore dell’occupazione	B.U.R. 12-1-1998, n. 2	Imprenditoria giovanile e femminile
<i>1997</i>			
L.R. 29-12-1997, n. 53	Rendiconto generale della Regione Basilicata per l’esercizio finanziario 1996.	B.U.R. 30-12-1997, n. 73	Finanza e contabilità - Rendiconti
L.R. 16-12-1997, n. 52	Modifiche dell’accordo fra la Regione Puglia e la Regione Basilicata per l’organizzazione dell’Istituto Zooprofilattico della programmazione regionale	B.U.R. 21-12-1997, n. 72	Bonifica, flora, fauna e forestazione

L.R. 9-12-1997, n. 50	Disposizioni di principio e disciplina generale per la cooperazione	B.U.R. 13-12-1997, n. 70	Cooperazione e associazionismo
L.R. 24-6-1997, n. 30	Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale	B.U.R. 1-8-1997, n. 33	Economia Sviluppo e intervento di sostegno
L.R. 11-6-1997, n. 28	Nuove norme per la bruciatura delle stoppie e di altri residui vegetali di colture cerealicole	B.U.R. 11-6-1997, n. 28	Agricoltura, zootecnia
L.R. 19-5-1997, n. 27	Istituzione dell'Agenzia regionale per l'ambiente della Basilicata (ARPAB)	B.U.R. 26-5-1997, n. 27	Ambiente - Istituzione agenzia regionale
L.R. 19-5-1997, n. 23	Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane	B.U.R. 26-5-1997, n. 27	Enti locali - Comunità montane
L.R. 11-3-1997, n. 14	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 9-1-1995 n. 2 norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio	B.U.R. 16-3-1997, n. 15	Bonifica, flora, fauna e forestazione
L.R. 4-3-1997, n. 13	Intervento straordinario in favore delle imprese di trasformazione, conservazione e vendita che risultano assegnatarie, ai sensi della normativa UE, di quote di prodotto agricolo	B.U.R. 8-3-1997, n. 14	Agricoltura, zootecnia - Credito agrario, finanziamenti per le attività agricole, aiuti comunitari
L.R. 17-2-1997, n. 8	Disciplina e norma per il contenimento della spesa del bilancio di previsione del 1997	B.U.R. 21-2-1997, n. 10	Finanza e contabilità - Legge finanziaria regionale
L.R. 14-1-1997, n. 5	Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 1995	B.U.R. 18-1-1997, n. 3	Finanza e contabilità - Rendiconti
D.C.R. 12-5-1997, n. 589	Regolamento attuativo degli istituti faunistico venatori previsti dalla L.R. n. 2 del 09-01-1995	B.U.R. 20-6-1997, n. 32	Bonifica, flora, fauna e forestazione

1996

L.R. 23-12-1996, n.63	Istituzione del servizio idrico integrato Delimitazione dell'unico ambito ottimale e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione fra gli Enti locali	B.U.R. 31-12-1996, n. 62	Sistema idrico
--------------------------	--	--------------------------	----------------

L.R. 2-9-1996, n. 44	Statuto della Comunità montana “Camastra Alto Sauro”	B.U.R. 2-9- 1996, n. 44	Enti locali - Comunità montane
L.R. 12-8-1996, n. 39	Impiego regionale degli aereomobili ad ala fissa e/o rotante nella lotta agli incendi boschivi	B.U.R. 16-8- 1996, n. 40	Agricoltura, zootecnia - Calamità e danni
L.R. 7-8-1996, n. 38	Riorganizzazione dell'attività amministrativa in agricoltura - Scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) ed istituzione dell'Agenzia lucana di sviluppo ed innovazione in agricoltura (ALSIA)	B.U.R. 16 -8- 1996, n. 40	Agricoltura, zootecnia - Consorzi ed enti vari, cooperative e produttori singoli o associati
L.R. 22-7-1996, n. 33	Disciplina transitoria della caccia per la stagione venatoria 1995/1996 Differimento dei termini previsti dall'articolo 46, comma 1 della legge regionale 9-1-1995, n. 2	B.U.R. 22-7- 1996, n. 35	Bonifica, flora, fauna e forestazione
L.R. 24-6-1996, n. 31	Spese per le funzioni amministrative regionali delegate in materia di forestazione	B.U.R. 1-7- 1996, n. 32	Bonifica, flora, fauna e forestazione
L.R. 24-6-1996, n. 30	Norme per la proprietà diretto- coltivatrice	B.U.R. 1-7- 1996, n. 32	Agricoltura, zootecnia - Proprietà diretto- coltivatrice
L.R. 10-6-1996, n. 27	Riordino del servizio sanitario regionale	B.U.R. 14-6- 1996, n. 29	Sanità - Servizi veterinari
L.R. 13-4-1996, n. 22	Modifiche ed integrazioni alla LR n.7/90 “Ordinamento e disciplina del sistema formativo regionale e sue successive ve modificazioni ed integrazioni”	B.U.R. 20-4- 1996, n. 20	Formazione professionale
L.R. 27-4-1996, n. 24	Nuova disciplina dell'agriturismo in Basilicata	B.U.R. 2-5- 1996, n. 23	Agricoltura, zootecnia - Agrituris mo
L.R. 28-3-1996, n. 17	Principi di coordinamento del sistema regionale delle autonomie in Basilicata	B.U.R. 3-4- 1996, n. 18	Enti locali - Funzioni amministrative

L.R. 2-3-1996, n. 12	Riforma dell'organizzazione amministrativa regionale	B.U.R. 8-3- 1996, n. 13	Funzioni amministrative - Riordino amministrativo
L.R. 17-2-1996, n. 10	Disciplina e norme di contenimento della spesa del bilancio di previsione per l'esercizio 1996	B.U.R. 21-2- 1996, n. 10	Finanza e contabilità - Legge finanziaria regionale
L.R. 27-1-1996, n. 5	Deroga alla L.R. n. 22 del 28-02-95 in tema di contrazioni dei mutui di indebitamento da parte dei consorzi di bonifica limitatamente agli esercizi finanziari 1995-96 - Norma eccezionale sulla elezione del primo consiglio consortile	B.U.R. 1-2- 1996, n. 6	Bonifica, flora, fauna e forestazione

1995

L.R. 25-8-1995, n. 56	Statuto della Comunità montana "Alto Sinni"	B.U.R. 30-8- 1995, n. 43	Enti locali - Comunità montane
L.R. 25-8-1995, n. 55	Statuto della Comunità montana del Lagonegrese	B.U.R. 30-8- 1995, n. 43	Enti locali - Comunità montane
L.R. 25-8-1995, n. 54	Statuto della Comunità montana "Collina Materna"	B.U.R. 30-8- 1995, n. 43	Enti locali - Comunità montane
L.R. 25-8-1995, n. 53	Statuto della Comunità montana del Vulture	B.U.R. 30-8- 1995, n. 43	Enti locali - Comunità montane
L.R. 27-3-1995, n. 35	Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercializzazione dei tartufi	B.U.R. 3-4- 1995, n. 25	Agricoltura, zootecnia - Funghi
L.R. 27-3-1995, n. 34	Norme per la disciplina della contabilità della utilizzazione e gestione del patrimonio e del controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere	B.U.R. 3-4- 1995, n. 25	Sanità - Servizi veterinari
L.R. 28-2-1995, n. 22	Nuove norme in materia di bonifica integrale e montana	B.U.R. 4-3- 1995, n. 19	Bonifica, flora, fauna e forestazione

L.R. 20-2-1995, n. 18	Disciplina e norme di contenimento della spesa del bilancio di previsione per l'esercizio 1995	B.U.R. 24-2- 1995, n. 15	Finanza e contabilità – Legge finanziaria regionale
L.R. 23-1-1995, n. 9	Statuto della Comunità montana “Alto Bradano”	B.U.R. 28-1- 1995, n. 7	Enti locali - Comunità montane
L.R. 23-1-1995, n. 8	Statuto della Comunità montana “Medio Basento”	B.U.R. 28-1- 1995, n. 7	Enti locali - Comunità montane
L.R. 16-1-1995, n. 6	Statuto della Comunità montana “Marmo -Platano”	B.U.R. 19-1- 1995, n. 6	Enti locali - Comunità montane

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANANIA G., Spesa pubblica e politiche per l'agricoltura in Calabria - CIA Confederazione Italiana Agricoltori - Comitato Regionale della Calabria - Vincenzo Ursini Editore, Catanzaro 1996.

BRIAMONTE L., Un'analisi della spesa agricola della Regione Lazio nel periodo 1995-2000 - Atti del seminario "La spesa per l'agricoltura nel Lazio: l'evoluzione e l'analisi del sostegno destinato al settore", Roma 20 febbraio 2002.

BRIAMONTE L. (a cura di), La gestione della riforma dell'OCM ortofrutta: un confronto con le organizzazioni di produttori sulle procedure di attuazione - INEA I quaderni dell'ortofrutta - quaderno 1, Roma 2002.

FINUOLA R. (a cura di), La spesa pubblica in agricoltura - INEA, Roma 1995.

INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, Roma, volume LIII, 1999, volume LIV, 2000, volume LV, 2001.

INEA, Le Misure agroambientali in Italia - Analisi e valutazione del reg. (CEE) 2078/92 nel quadriennio 1994-97 - Rapporti regionali, Roma 1999.

INEA, Le politiche dell'Unione europea - Rapporto 1998-99, Roma 2000 - Rapporto 2000, Roma 2001 - Rapporto 2001-2002, Roma 2002.

INEA, Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale - Rapporto 2001-2002, Roma 2002.

INEA Basilicata, Primo rapporto di monitoraggio POR Basilicata - Parte FEOGA 2000-2006, Potenza 2002.

INEA Basilicata, L'imprenditoria giovanile in agricoltura, applicazione delle leggi di incentivazione in Basilicata, quaderno informativo n. 3, 2002.

INEA Basilicata, Programma Operativo FEOGA Basilicata 1994/99 - Rapporto di monitoraggio al 31-12-2001, INEA Sede regionale per la Basilicata, Potenza 2001.

INEA Basilicata, Rapporto di monitoraggio intermedio Leader II in Basilicata redatto dall'Osservatorio di Economia Agraria della Basilicata, 2001.

INEA Basilicata, Quadro comunitario di sostegno 1994-99 Programma Operativo FEOGA - Conferenza regionale per l'agricoltura 1999 - Contesto e scenari di sviluppo agricolo e rurale della Basilicata, Potenza 2000.

INEA Basilicata, Valutazione dell'applicazione del reg. (CEE) n. 2078/92 in Basilicata, Potenza 1999.

MANTINO F. e PESCE A. (a cura di), Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale nelle Regioni del Mezzogiorno, Studi e Ricerche INEA, Roma 1997.

NENCIONI M.C. e VACCARI S (a cura di), La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura - Gli anni del decentramento amministrativo - INEA, Roma 2002.

PICCININI A. Politica e agricoltura - la svolta europea del secolo ventunesimo, Franco Angeli, Milano 2000.

REGIONE BASILICATA, Piano Leader Basilicata - Basilicata: Complemento di Programmazione Leader + Regionale 2000-2006.

REGIONE BASILICATA, Piano di sviluppo regionale 1994-96.

REGIONE BASILICATA, Piano di sviluppo regionale 1998-00.

REGIONE BASILICATA, POR Basilicata 2000-2006 - Complemento di Programmazione 2000-2006.

REGIONE BASILICATA, Schema piano regionale di sviluppo 1991-95.

SOTTE F. (a cura di), Spesa regionale per l'agricoltura - Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria - INEA Collana Studi e Ricerche, Roma 1993.

SOTTE F. (a cura di), La spesa agricola delle Regioni - Quadro evolutivo e analisi quantitativa, INEA Collana Studi e Ricerche , Roma 2000.

VIGANONI L. (a cura di), Lo sviluppo possibile - La Basilicata oltre il sud, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1997.