

**IL SISTEMA AGRICOLO DELLA REGIONE
BASILICATA E I SOGGETTI PREPOSTI:
FUNZIONI E COMPETENZE**

a cura di
Lucia Briamonte e Maria Assunta D'Oronzio

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

Pubblicazione finanziata dal Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale della Regione Basilicata (DGR n.1645 del 10/9/03) e dal Ministero delle politiche agricole e forestali nell'ambito del progetto "Attività di divulgazione dei risultati della ricerca sul monitoraggio della spesa agricola delle Regioni" (DM. 52287 del 21/11/01).

Pubblicazione INEA sede regionale per la Basilicata: Analisi e monitoraggio della spesa agricola – La Basilicata, 2004.

L'ideazione e la progettazione della collana "Spesa agricola regionale" sono a cura di Lucia Briamonte e Maria Cristina Nencioni.

La consulenza editoriale è di Moira Rotondo.

La stesura del testo è stata curata da Lucia Briamonte e Maria Assunta D'Oronzio.

I singoli contributi sono di:

Capitolo I: Lucia Briamonte (1.21, 1.2, 1.3, 1.4.1), Carmela De Vivo (1.4.2)

Capitolo II: Maria Assunta D'Oronzio (2.1, 2.2, 2.3), Corrado Lamoglie (2.4), Giuseppina Costantini (2.5), Carmela De Vivo (2.5.1)

Capitolo III: Maria Assunta D'Oronzio (3.1), Antonella Racioppi (3.2), Serena Tarangioli (3.3)

Capitolo IV: Lucia Briamonte (4.1), Marco Arcieri (4.2), Giuseppina Lovecchio (4.3), Raffaele Ricciuti (4.4), Lucia Briamonte (4.5), Saverio Primavera (4.6)

Considerazioni conclusive: Roberto Finuola

Segreteria di redazione: Francesco Lorenzo

PRESENTAZIONE

L'analisi della spesa pubblica costituisce un importante strumento utilizzabile ai fini della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche economiche, incluse quelle agricole.

Riguardo a tale affermazione si registra un generale consenso, da parte, sia dei soggetti istituzionalmente responsabili dell'adozione delle politiche, sia delle amministrazioni erogatrici della spesa.

Nonostante ciò, è assai poco frequente che al riconoscimento dell'importanza degli studi sull'entità e sulla qualità della spesa pubblica, facciano seguito atti concreti, volti a sostenere lo svolgimento di attività di ricerca, a tale scopo, finalizzate.

Una concretezza che, sicuramente, non è mancata alla Regione Basilicata che, fin dal 1999, ha attivato, in collaborazione con l'INEA, un *Centro permanente di monitoraggio delle leggi e della spesa*, il cui compito è quello di monitorare la spesa agricola regionale e di definire un quadro organico della normativa settoriale.

Obiettivo principale delle attività del *Centro* è quello di fornire elementi conoscitivi utilizzabili, tanto dal decisore politico, quanto dall'Amministrazione, al fine di migliorare la qualità delle leggi e l'impatto delle politiche di spesa sul territorio e, quindi, in ultima analisi, di fornire un efficace supporto alla programmazione regionale.

In questo senso, le attività che l'INEA svolge in collaborazione con la Regione Basilicata in materia di analisi della spesa agricola, specie nell'attuale fase, in cui va completandosi il nuovo assetto istituzionale delineato nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione, sono da considerare di particolare interesse, in quanto, fornendo elementi conoscitivi utilizzabili al fine di modulare l'azione politica in funzione delle esigenze del territorio, possono anche recare un importante contributo per la messa a punto e l'attuazione di modelli di politica agraria coerenti con il nuovo assetto istituzionale fondato sul decentramento.

Lo studio che si presenta in questo volume costituisce la prosecuzione di un precedente lavoro di ricerca dedicato all'analisi della spesa agricola della regione Basilicata (*Analisi e monitoraggio della spesa agricola. La Basilicata*, INEA, 2004), edito nell'ambito della Collana "Spesa agricola regionale", nella quale sono raccolti i diversi lavori prodotti dall'INEA, in questi anni, sullo specifico argomento.

Con il presente lavoro, l'INEA si propone, a fronte di un'analisi del quadro generale a livello nazionale, di indagare il processo di adeguamento al nuovo quadro istituzionale decentrato, da parte della Regione Basilicata, al fine di recare un contributo che possa risultare utile ai fini, non solo della conoscenza delle trasformazioni in atto, ma anche e soprattutto della loro realizzazione in funzione della realtà del territorio regionale.

Prof. Simone Vieri
Presidente INEA

INDICE

CAPITOLO 1 - IL QUADRO DI RIFERIMENTO ISTITUZIONALE

1.1 Premessa	7
1.2 Le funzioni legislative e amministrative regionali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione	9
1.3 L'autonomia finanziaria regionale	16
1.4 Il nuovo assetto delle competenze a livello regionale	19
1.4.1 Il modello regionale di governo decentrato	19
1.4.2 Il modello regionale di gestione dei fondi strutturali	25

CAPITOLO 2 - I SOGGETTI PUBBLICI OPERANTI IN AGRICOLTURA

2.1 Il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale	31
2.2 L'Agenzia lucana di sviluppo e di innovazione in agricoltura (ALSIA)	35
2.3 L'Agenzia della Regione Basilicata per le erogazioni in agricoltura (ARBEA)	40
2.4 I consorzi di bonifica	42
2.5 Gli istituti di ricerca	43
2.5.1 L'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)	47

CAPITOLO 3 - I SOGGETTI PRIVATI OPERANTI IN AGRICOLTURA

3.1 La cooperazione e le organizzazioni professionali e di produttori	49
3.2 Le associazioni provinciali allevatori (APA)	52
3.3 Le agenzie di sviluppo	55

CAPITOLO 4 - ALTRI SOGGETTI CHE SVOLGONO FUNZIONI IN AMBITO AGRICOLO

4.1 Le Aziende sanitarie locali (ASL)	59
4.2 L' Agenzia regionale per la protezione dell' ambiente della Basilicata (ARPAB)	64
4.3 L' autorità di governo della risorsa idrica	66
4.4 L' agenzia regionale Sviluppo Italia	69
4.5 Gli Enti locali e le Comunità montane	71
4.6 Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA)	75
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	79
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	87

CAPITOLO 1

IL QUADRO DI RIFERIMENTO ISTITUZIONALE

1.1 PREMESSA

Lo scenario che, ormai da diversi anni, si va delineando nella pubblica amministrazione rivela un cambiamento profondo, ancora in atto, nel quale le Regioni rappresentano uno degli attori principali. Si tratta di un processo fisiologico che riflette i cambiamenti sia a livello territoriale sia a livello globale e che ha determinato una forte evoluzione sul piano politico ed istituzionale¹. Ne consegue che le Regioni, sempre più protagoniste dei processi di sviluppo economico territoriale, siano chiamate ad operare necessariamente con rapidità decisionale ed operativa, secondo le diverse specificità territoriali, attraverso misure di cambiamento forti, efficaci e tempestive.

Per le amministrazioni regionali la sfida consiste nella capacità di attuare le riforme attraverso sistemi che possano innovare la macchina organizzativa, adeguando il nuovo ruolo politico-istituzionale al miglioramento dei servizi e dell'intervento pubblico.

Si assiste, dunque, ad un processo di profonda trasformazione ed innovazione del quadro istituzionale ed il settore agricolo è stato tra i primi ad essere riordinato.

¹ *Almeno tre sono gli elementi che hanno contribuito al cambiamento in corso: il ruolo dell'UE, il decentramento amministrativo che ha caratterizzato gli anni novanta, la riforma del Titolo V della Costituzione italiana. Negli ultimi anni la ricerca di nuovi assetti e di nuove forme di organizzazione territoriale ha coinvolto diversi paesi europei, effetto sia di comuni pressioni internazionali sia di specifiche esigenze nazionali. In alcuni paesi, Regno Unito e Svizzera, le riforme relative al federalismo politico e fiscale sono già in atto, in altri, Spagna, Francia e Germania, sono state attuate negli ultimi due anni.*

Schema 1.1 - Principali interventi normativi che hanno contribuito alla modifica della struttura dello Stato, con particolare riferimento al settore agricolo

<i>Argomento</i>	<i>Intervento normativo</i>
Leggi sull'autonomia degli Enti locali e sul procedimento amministrativo	l. 142/90; l.241/90
La riforma del pubblico impiego	d.lgs. 29/93
La riforma dell'ordinamento finanziario e contabile regionale e degli Enti locali	l. 421/92; d.lg.s 77/95; d.lgs. 76/00; l.r. 34/01
Le leggi Bassanini	l. 59/97; l. 94/97; l.127/97; l.118/98; l. 50/99
Introduzione accise sulla benzina – fondo perequativo	l. 549/95
Introduzione IRAP – fondo di compensazione interregionale	d.lgs. 446/97
Conferimento funzioni amministrative alle Regioni in materia di agricoltura e pesca	d.lgs. 143/97; d.lgs. 112/98; l.r. 18/98
Conferenza permanente per i rapporti Stato – Regioni; Conferenza Unificata Stato – Regioni – Stato – Città	d.lgs. 281/97
Istituzione AGEA e organismo pagatore regionale ARBEA, soppressione AIMA	d.lgs. 165/99; l.r. 15/01; l.r. 14/05
Riforma organizzazione Governo	d.lgs. 300/99 e l. 186/04
Il federalismo fiscale	l. 133/99 e d.lgs. 56/00
Riforme costituzionali	l. 1/99 e l. 3/01
Adeguamento leggi costituzionali	l. 131/03; disegni di legge (A.S. 1187; AS.2544; AS.2544- B)

Partendo da tali osservazioni questa pubblicazione intende offrire un contributo volto alla conoscenza dei meccanismi che regolano l'intervento pubblico nel settore agricolo attraverso l'analisi dell'attività dei principali soggetti "agricoli" e di quelli che con la loro attività agiscono più o meno indirettamente sul

settore. Il tutto viene collocato nel più ampio quadro delle principali vicende giuridico-istituzionali che nell'ultimo decennio hanno caratterizzato il nostro ordinamento.

A tal fine risulta importante delineare un quadro generale delle riforme attuate e di quelle ancora *in itinere* per fornire le informazioni necessarie ad individuare i soggetti, i compiti e le funzioni che essi svolgono nel settore agroalimentare. La numerosità delle istituzioni e dei soggetti che a diverso titolo operano in campo agricolo, resa ancora più complessa dalla stratificazione delle competenze sovranazionali, nazionali e regionali, dalla varietà di strumenti utilizzati e dalle evoluzioni che si sono verificate nei rapporti tra potere centrale, Regioni ed Enti locali rende tale compito non agevole, ma comunque necessario per ottenere un quadro chiaro e semplificato che funga da base per il buon funzionamento della macchina amministrativa.

1.2 LE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE REGIONALI ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Il quadro costituzionale delineatosi con la riforma del Titolo V scaturisce da un lungo ed intenso processo di cambiamento avviato nel corso degli anni novanta.

A partire dal 1997 si è avuto prima il decentramento amministrativo disegnato dalle “leggi Bassanini” ed attuato attraverso una serie di decreti legislativi² e successivamente il federalismo fiscale definito dal d.lgs. n. 56/00, che ha attribuito alle Regioni nuovi poteri di carattere tributario³ e che ha poi portato alla definizione del nuovo art. 119 della Costituzione.

A tali provvedimenti hanno fatto seguito due leggi Costituzionali che hanno modificato la parte II, Titolo V della Costituzione “*Le Regioni, le Province, i Comuni*”.

Con la legge costituzionale n.1/99 sono stati modificati gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione Italiana.

In particolare, con l'art.121 vengono ampliati i poteri del Presidente della Giunta Regionale, il quale “*dirige la politica della Giunta e ne è responsabile*”.

² La prima legge Bassanini, la n. 59/97 e il d.lgs. 112/98 introducono nel nostro ordinamento il federalismo amministrativo con l'obiettivo di trasferire le funzioni amministrative all'ente più vicino ai cittadini.

³ Ciò ha prodotto una notevole inversione di tendenza nell'ambito delle risorse regionali e locali, con una maggiore presenza di mezzi propri rispetto a quelli derivanti da trasferimenti erariali.

L'art. 122 della Cost. prevede, al primo comma, che *“il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”*. Viene introdotto, quindi, il principio che è la legge regionale e, non più una *“legge della Repubblica”*, a stabilire quale debba essere il sistema elettorale e quale la durata degli organi elettivi regionali. L'ultimo comma dello stesso articolo, nel prevedere che *“Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti”*, introduce la nuova regola per cui *“il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto”* e che *“Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”*.

L'articolo 123 prevede che ciascuna Regione abbia un proprio statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Ci troviamo di fronte ad un potere statutario delle Regioni praticamente senza limiti, si potrebbe dire una vera e propria costituzione per le Regioni, adottata dalla Regione stessa⁴.

La ripartizione di competenze tra i diversi livelli territoriali, quindi, si inserisce in un contesto in cui si intersecano più momenti di riforma dai quali scaturisce un fenomeno complesso di cambiamento strutturale dei rapporti di forza tra i diversi livelli di governo, i cui effetti sono ancora difficilmente prevedibili.

Tra gli articoli della Costituzione che sono stati modificati con la legge costituzionale n. 3/01, rivestono particolare interesse il 117, 118 e 119⁵.

Il testo pre-riforma dell'art. 117 della Costituzione determinava alcune competenze concorrenti delle Regioni e lasciava le altre allo Stato. Infatti, si prevedeva, per le materie concorrenti, la legittimità a legiferare con diversa intensità sia per lo Stato sia per le Regioni. In particolare, lo Stato dettava i principi fondamentali della materia attraverso leggi cornice e le Regioni emanavano la normativa di dettaglio nel rispetto dei suddetti principi⁶.

Il nuovo art. 117 ribalta la situazione elencando le materie attribuite allo Stato e lasciando le altre alla competenza regionale. In pratica, il nuovo assetto

⁴ La Regione Basilicata ha predisposto una bozza di Statuto brevemente analizzato nel par. 1.4 *“Il recepimento a livello regionale”*.

⁵ La modifica ha riguardato anche i seguenti articoli: 114, 116, 120 e 127.

⁶ Prima della riforma del 2001, quindi, le Regioni a statuto ordinario avevano una potestà legislativa concorrente, di conseguenza le leggi regionali erano esecutive di leggi statali.

delle funzioni tra Stato e Regioni attribuisce ad entrambi i livelli di governo una potestà legislativa autonoma in determinate materie. L'art. 117 elenca una serie di materie di *competenza esclusiva dello Stato*, un secondo gruppo di materie sottoposte a *legislazione concorrente tra Stato e Regioni*, in cui lo Stato delinea i principi generali delle materie, ed una *competenza regionale esclusiva e residuale* per tutte le materie non menzionate. La potestà legislativa statale e regionale è sottoposta al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Rispetto al precedente sistema, nel nuovo la legge statale e quella regionale sono equiparate; quella statale non ha più la competenza generale ma si scindono le competenze legislative da quelle amministrative. Con l'equiparazione della potestà legislativa regionale e statale sono state eliminate le forme di controllo di legittimità dello Stato nei confronti delle Regioni ed è stata altresì introdotta una parificazione del ricorso dello Stato e della Regione per questioni di legittimità davanti alla Corte Costituzionale.

Schema 1.2 - Le materie contemplate dall'art.117 pre e post riforma

<i>Ripartizione materie art. 117 Cost. pre riforma</i>	<i>Ripartizione materie art. 117 Cost. post riforma</i>
<p data-bbox="177 979 606 1061"><i>Materie sottoposte a legislazione regionale (i principi fondamentali erano stabiliti dalle leggi dello Stato)</i></p> <p data-bbox="142 1093 641 1559">ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.</p>	<p data-bbox="705 990 1121 1044"><i>Materie sottoposte a legislazione esclusiva statale:</i></p> <p data-bbox="658 1093 1157 1559">politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p>

cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; norme generali sull'istruzione; previdenza sociale; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

*Materie di legislazione concorrente
(spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato)*

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

*Materie a legislazione esclusiva regionale
(spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato)*

Le nuove norme del Titolo V sono innovative ma di non facile lettura, in questa prima fase di attuazione della riforma, in cui forte era il problema di demarcazione dei confini delle potestà tra Stato e Regioni, la Corte Costituzionale è stata chiamata, infatti, più volte a delinearne con maggiore certezza gli ambiti delle materie e delle competenze⁷.

Schema 1.3 - Alcuni aspetti problematici della legge di riforma del Titolo V della Costituzione

<i>Raccordi istituzionali tra Stato, Regioni ed Enti locali</i>	<i>Raccordo tra funzione legislativa e risorse finanziarie disponibili</i>	<i>Raccordo intercorrente tra funzione legislativa e forma di governo regionale</i>
Ad un primo impatto sembrerebbe che la riforma abbia introdotto un modello di federalismo legislativo duale. Ma ad una più attenta lettura delle disposizioni si possono evidenziare numerose interferenze reciproche in materia di competenze normative.	Il secondo aspetto problematico riguarda le risorse necessarie per esercitare l'autonomia legislativa: il modello di riforma delinea un regionalismo differenziato dove il fondo perequativo interviene soltanto a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante e non secondo criteri plurimi.	Il terzo aspetto problematico della riforma è rappresentato dalla capacità di legiferare efficacemente da parte delle Regioni. Le modalità di funzionamento delle attuali assemblee regionali non consentono un esercizio efficace delle nuove competenze attribuite. E' necessaria una riforma statutaria delle vigenti procedure legislative regionali e l'introduzione di un nuovo sistema di regolazione dei compiti dell'assemblea regionale.

La Corte costituzionale ha cercato di indicare le modalità ed i limiti entro i quali lo Stato, nell'esercizio di tale attribuzione, può comprimere la sfera delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni. La difficoltà è quella di definire il punto di congiunzione tra legge statale e legge regionale, che non

⁷ Dopo la riforma del Titolo V la Corte Costituzionale è stata investita da una mole impressionante di ricorsi: delle Regioni contro leggi dello Stato (127 ricorsi presentati alla data del 19/11/04) e dello Stato contro leggi delle Regioni (142 ricorsi presentati alla data del 19/11/04).

riguarda solo il settore delle materie di legislazione concorrente (ove si incontrano i principi fondamentali dello Stato e le leggi di dettaglio delle Regioni), ma in particolar modo il rapporto tra alcune leggi esclusive dello Stato e le altre materie regionali. Le sentenze della Corte Costituzionale confermano la complessità dell'individuazione della linea di confine, materia per materia e articolo per articolo, tra ciò che è principio fondamentale e ciò che è norma di dettaglio e segnalano l'esigenza-necessità, già affermata dalla Corte nella sentenza n. 303/03, di un luogo istituzionale, quale quello della Conferenza Stato-Regioni, che consenta di coordinare armoniosamente l'esercizio dei poteri legislativi dello Stato e delle Regioni.

Per quanto riguarda le novità relative alle funzioni amministrative, con la riforma, si è assistito a un rovesciamento del principio di numerazione delle materie, alla costituzionalizzazione della potestà statutaria e del potere regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane, all'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'art. 118 della Costituzione risultante dal testo riformato introduce il principio per cui *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Questo significa che ogni funzione amministrativa viene attribuita naturalmente all'ente territoriale più piccolo e, solo nei casi di impossibilità del Comune di esercitarla questa viene conferita a enti sovraordinati. Occorre, dunque, realizzare un forte spostamento delle funzioni amministrative dalle Regioni agli Enti locali implementando il ruolo dell'amministrazione locale e recuperando, nel contempo, per la Regione un ruolo essenzialmente di carattere normativo, programmatico e di sostegno alle Autonomie locali. A tal fine, è necessario rivedere l'intero sistema per adeguarlo a questa prospettiva rovesciata (dal basso verso l'alto), valorizzando ed attuando i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza⁸.

⁸ *La difficoltà di attuare tali principi rende necessaria una redistribuzione delle funzioni come risultato di una collaborazione tra soggetti ed istituzioni coinvolte.*

Schema 1.4 - I principi caratterizzanti il processo di riforma in atto

<i>Inversione del rapporto tra legislazione e amministrazione</i>	<i>Sussidiarietà</i>	<i>Differenziazione e adeguatezza</i>	<i>Contestualità</i>
<p>Indipendentemente dall'attribuzione costituzionale della <i>competenza legislativa</i> rispettivamente allo Stato o alle Regioni, nelle singole materie, l'amministrazione spetta di norma ai poteri locali, tranne che nelle materie espressamente riservate dalla legge alla competenza statale o la presenza di esigenze di esercizio unitario che ne richiedano la dislocazione a livello regionale o statale. La riforma costituzionale non fa esplicito riferimento a comunità montane, unioni di comuni o altre forme associative ma il loro sviluppo e rafforzamento potrà essere alla base di una complessiva redistribuzione delle funzioni amministrative che assuma, come primo riferimento, il governo comunale.</p>	<p>La <i>sussidiarietà</i> è intesa come principio, già previsto dal Trattato di Maastricht (art. 5) e per la prima volta introdotto nella legislazione italiana tendente ad attribuire l'esercizio delle funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini.</p>	<p>La <i>differenziazione e l'adeguatezza</i> sono intesi a completamento della <i>sussidiarietà</i>, imponendo di tener conto delle dimensioni e della capacità di governo dei singoli enti come condizioni per il conferimento ad essi delle nuove funzioni e dei nuovi compiti amministrativi.</p>	<p>La <i>contestualità</i> del trasferimento delle funzioni, dei compiti amministrativi e del relativo trasferimento di risorse, personale e mezzi finanziari e, altresì, l'istituzione di organi di governo del processo di trasferimento e di organi permanenti intesi alla concertazione e al raccordo tra diversi livelli di governo e deputati al raggiungimento di decisioni condivise⁹.</p>

⁹ Tra le sedi disponibili per la concertazione si ricordano: la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome; la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali; la Conferenza Unificata e la Commissione bicamerale per le questioni regionali, che la legge costituzionale n. 3 del 2001 provvede a potenziare all'art.11 attraverso un'integrazione della Commissione con rappresentanti sia delle Regioni che delle Autonomie locali. Un altro strumento di concertazione regionale è il Consiglio Stato-Autonomie Locali, che dovrà essere disciplinato dagli Statuti regionali.

Gli ultimi due anni sono stati caratterizzati sia dalla definizione di specifici provvedimenti attuativi sia dall'individuazione di criteri di interpretazione del Titolo V, oltre che da un'intensa attività volta alla predisposizione di ulteriori proposte di riforma dello stesso.

Tra gli interventi attuativi della riforma costituzionale si ricorda la legge 131/03, cd. legge "La Loggia", predisposta dal Ministro degli Affari Regionali. Tale norma si occupa in primo luogo di attuare l'art.117 in materia di potere legislativo e regolamentare: al riguardo, si prevede una delega al Governo per la ricognizione – con uno o più decreti legislativi – dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente¹⁰. Un secondo aspetto contemplato dalla legge riguarda la partecipazione delle Regioni alla disciplina comunitaria, sia nella fase ascendente che in quella discendente, nonché l'attività di rilievo internazionale delle Regioni. Tale disciplina attuativa deriva da un'esplicita previsione dell'art.117, che rinvia ad un intervento del legislatore ordinario. In terzo luogo, nella legge La Loggia sono contenute norme per l'attuazione dell'art.118, finalizzate al riassetto delle funzioni e delle risorse in ambito amministrativo. E' rinvenibile nella legge La Loggia anche una disciplina del potere sostitutivo previsto dall'art.120 Cost., per cui allo Stato è riconosciuto un potere di intervento sostanzialmente amministrativo nei confronti dell'inadempienza regionale.

Le difficoltà incontrate per l'attuazione della riforma del Titolo V e i primi effetti istituzionali della stessa hanno originato un'intensa attività legislativa che, al fine di colmare le "carenze" dell'attuale assetto, ha prodotto nuove proposte di ulteriore modifica del Titolo V attraverso tre disegni di legge costituzionale: il cd ddl. sulla *devolution* (A.S. 1187); il ddl sulle riforme istituzionali (A.S. 2544) e il ddl "dei Saggi" (A.S. 2544-B).

1.3 L'AUTONOMIA FINANZIARIA REGIONALE

Il processo di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento è caratterizzato da un ulteriore elemento: il federalismo fiscale, ovvero l'abolizione dei vigenti trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, vincolati per settore e spesso per obiettivi, e la diretta attribuzione alle stesse di una parte delle entrate fiscali.

¹⁰ *L'interpretazione corrente, sostenuta da una consolidata giurisprudenza costituzionale, è tuttavia che le Regioni possano comunque legiferare, ricavando i principi dalla legislazione vigente.*

Con il d.lgs. 56/00 viene, infatti, introdotta una maggiore autonomia finanziaria per le Regioni e gli Enti locali a fronte di un ridimensionamento dei trasferimenti erariali, che costituisce il fondamento del nuovo art.119 della Costituzione¹¹.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi dell'art. 119 Cost., così come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 3/01, consiste nel riconoscimento alle Regioni e agli Enti locali di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario¹². Oltre all'applicazione dei propri tributi, Regioni ed Enti locali *“dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”*.

Per i territori con minore capacità fiscale per abitante *“la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione”* ed inoltre *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

Tale riforma, che segna il definitivo passaggio da una *finanza derivata*¹³ ad una *decentrata*, garantisce il principio di autonomia finanziaria e tributaria e affida

¹¹ *Un passaggio decisivo che ha portato al nuovo sistema è stata la legge 549/95, che prevedeva la cessazione degli stanziamenti vincolati per l'agricoltura, il turismo e l'artigianato e contemporaneamente una quota delle accise sulla benzina veniva attribuita direttamente alle Regioni per finanziare tali settori senza vincoli di destinazione. La stessa legge prevedeva l'istituzione presso il Ministero del Tesoro di un “fondo perequativo” che, a partire dal 1/1/97, avrebbe corrisposto alle Regioni un importo pari alla differenza tra l'ammontare dei cessati trasferimenti erariali e l'ammontare del gettito realizzato nel 1996. Per un maggiore dettaglio si veda il “Rapporto sullo stato dell'agricoltura italiana” - Inea, 2004”.*

¹² *Tali principi vengono fissati attraverso la legislazione concorrente, per cui spetta alle Regioni la potestà legislativa “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.*

¹³ *Il sistema di finanza derivata, in vigore fino alla seconda metà degli anni novanta, si configurava come un sistema di trasferimenti verticali in cui si associava la centralizzazione delle entrate fiscali con il decentramento di parte della spesa e, altresì, un forte controllo esercitato dallo Stato sulle Autonomie locali attraverso i vincoli amministrativi legati ai trasferimenti stessi, per i quali venivano specificati settori e modalità di impiego dei fondi. Si ricorda che nel settore agricolo le risorse erano previste da leggi pluriennali di settore (l. 752/86) annualmente confermate o modificate dalle leggi finanziarie. Per un approfondimento si vedano: “Rapporto sullo stato dell'agricoltura*

al meccanismo della perequazione (*fondo di perequazione*) il compito di realizzare l'equilibrio tra garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e autonomia degli enti decentrati.

Dalla seconda metà degli anni ottanta il sistema della finanza derivata mostrava segni di debolezza in quanto non garantiva la programmabilità delle entrate degli enti decentrati. Questo portò negli anni novanta a porre le premesse per un nuovo modello di finanza derivata e successivamente per un sistema di finanza decentrata. Il passaggio a tale modello di finanza è "condizionato" anche dagli obiettivi macroeconomici per l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea.

L'attuazione dell'art. 119 Cost. costituisce una condizione necessaria perché il disegno costituzionale sul federalismo possa concretizzarsi effettivamente.

L'art. 119, attraverso il principio di territorialità dell'imposta e della tendenziale soppressione dei trasferimenti erariali, salvo il finanziamento di progetti speciali, punta senz'altro alla realizzazione del federalismo fiscale avviato dal d.lgs. n.56/00. Tale decreto ha previsto, a decorrere dal 2001, la cessazione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a Statuto ordinario previsti da numerose disposizioni di legge. Tale cessazione è compensata con la compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) e con l'aumento dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Sono, inoltre, previsti meccanismi di perequazione della capacità fiscale al fine di consentire il mantenimento di livelli essenziali di assistenza pubblica¹⁴.

E' progressivamente emersa la consapevolezza che il meccanismo perequativo previsto dalle suddette norme non è stato in grado di contemperare le esigenze delle Regioni più deboli, cioè a minore gettito IVA, in specie per alcune Regioni del Sud¹⁵. La revisione delle implicazioni del disegno di legge

italiana" - INEA 2004, "Rapporto sullo stato dell'agricoltura italiana" - INEA 2003", "La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura - Gli anni del decentramento amministrativo" - INEA 2002, "La spesa agricola delle Regioni - Quadro evolutivo e analisi quantitativa" - Collana Studi e Ricerche, INEA 2000.

¹⁴ L'art. 120 della Costituzione prevede "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" a tal fine viene previsto un nuovo meccanismo di perequazione permanente il "fondo perequativo nazionale" ed un sistema transitorio di compensazione, il "fondo di garanzia" finalizzato a coprire la spesa sanitaria delle Regioni.

¹⁵ Le conseguenze negative non sono dovute a fattori occasionali o contingenti, o ad eventualità connesse con il ciclo economico. Esse derivano, invece, dall'impianto della

costituzionale attualmente in discussione al Senato, le sentenze della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale, l'*impasse* del d.lgs. n.56/00 e delle modifiche costituzionali introdotte con la legge costituzionale n. 3/01 sono un segnale del rallentamento della fase di attuazione dei provvedimenti che vanno a mutare le relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed Enti locali.

1.4 IL NUOVO ASSETTO DELLE COMPETENZE A LIVELLO REGIONALE

1.4.1 IL MODELLO REGIONALE DI GOVERNO DECENTRATO

La revisione del Titolo V della Costituzione ha profondamente innovato il sistema istituzionale e normativo dell'ordinamento italiano. Il nuovo assetto determinato da tale epocale riforma porta ad interrogarsi sui possibili scenari cui un simile cambiamento può dar vita a livello di singole realtà regionali¹⁶.

Dopo aver definito il quadro generale del nuovo assetto costituzionale e del processo di devoluzione in corso, possiamo analizzare la ripartizione delle funzioni a livello regionale, alla luce delle nuove competenze legislative e delle funzioni amministrative, tra i diversi soggetti che operano nel settore agricolo al fine di individuare un *modello regionale di governo decentrato nel settore agricolo*. In tal senso, si fa riferimento all'attività di soggetti agricoli in senso stretto e di soggetti

norma e producono un effetto di redistribuzione di risorse sfavorevole alle regioni svantaggiate. Per cui si determina un'impossibilità concreta che le Regioni possano nei prossimi anni fare fronte ai bisogni dei propri cittadini, con un divario crescente tra domanda e risorse disponibili. Quindi la questione della distribuzione territoriale delle risorse risulta un fattore fondamentale. Alcune Regioni: Puglia, Campania e Calabria hanno impugnato davanti al TAR del Lazio prima e alla Corte Costituzionale poi il d. lgs. n. 56/00 sul federalismo fiscale per denunciare la violazione delle garanzie costituzionali di equità e solidarietà che debbono determinare il conferimento delle risorse necessarie per assicurare a tutti i cittadini e a tutti i territori un livello minimo ed omogeneo di servizi per farne territori competitivi sia a livello nazionale che a livello internazionale.

¹⁶ *Il dibattito apertosi sugli effetti conseguenti alla scissione tra funzione legislativa e funzione amministrativa obbliga altresì ad un ripensamento del ruolo e dell'organizzazione dell'ente Regione. Se la Regione deve sempre più caratterizzarsi come soggetto di programmazione, di direzione dei grandi processi economici e sociali, di integrazione e di mediazione tra differenti livelli di governo territoriale, di soggetto proiettato sullo scenario europeo ed internazionale, ne consegue la necessità di ripensare la complessiva organizzazione dell'apparato regionale e di ricostruire le forme di rappresentanza e di decisione.*

che, seppure apparentemente “non agricoli”, svolgono compiti e funzioni che investono, in taluni casi anche profondamente, il settore agroalimentare.

La filiera istituzionale per il settore agroalimentare vede, infatti, coinvolti tramite una struttura mista (di tipo verticale e orizzontale) l’Unione europea, lo Stato e le Autonomie locali con una forte integrazione tra le proprie politiche.

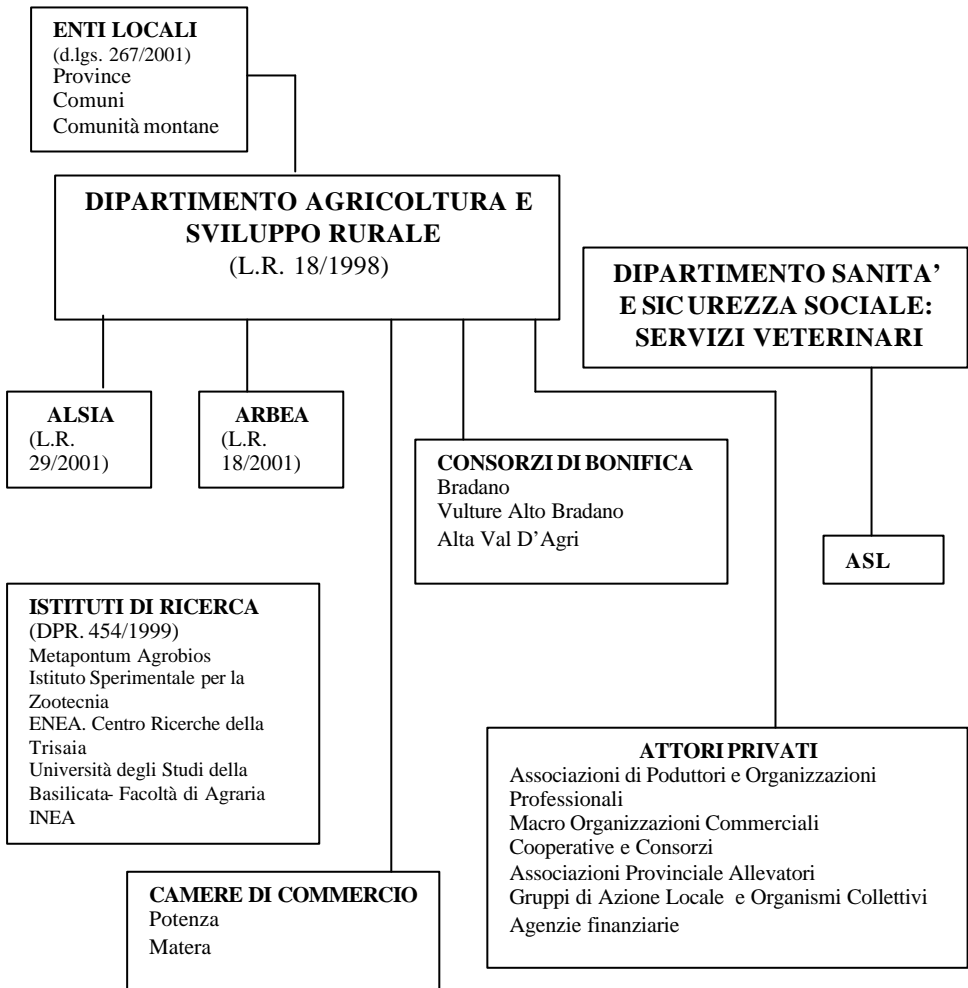
Lo scenario futuro, con i diversi attori istituzionali ognuno per la propria competenza, dovrà essere improntato a un costante coordinamento e collaborazione al fine di adempiere ai propri compiti alla luce del mutato impianto costituzionale riorganizzando le strutture per la gestione di tali compiti. In particolare, il sostegno alle aziende operanti nel settore agroalimentare viene attualmente erogato da più soggetti, con un coordinamento che non sempre garantisce la copertura di tutte le esigenze e la minimizzazione del rischio di sovrapposizioni o peggio di conflittualità tra i diversi soggetti istituzionali.

E’ quindi necessario, in primo luogo, individuare azioni in grado di coordinare gli interventi, in linea con la programmazione politica, assegnando le giuste priorità; in secondo luogo vanno creati, se mancanti, quegli organismi che consentano una migliore copertura di quelle aree che sono, di volta in volta, ritenute strategiche per il successo del settore¹⁷.

Con il presente lavoro il tentativo è quello di fornire una ricostruzione dell’architettura istituzionale alla luce dei nuovi principi di sussidiarietà e collaborazione posti a fondamento della riforma costituzionale e dell’attribuzione delle competenze amministrative. A fronte di tale nuovo quadro istituzionale, si è cercato di individuare, come proposto nello schema 1.5, il modello di governo decentrato nel settore agricolo della Regione Basilicata. Nei paragrafi successivi, viene proposta un’analisi più dettagliata dei singoli soggetti individuati nello schema suddetto, al fine di definirne il ruolo e le funzioni svolte per il settore agricolo regionale.

¹⁷ *L’obiettivo strategico del governo locale dovrebbe essere quello di assistere i soggetti operanti nel settore attraverso strumenti politici, legislativi, economici, promozionali, utili alla loro modernizzazione, rendendoli così fattori organizzati di sviluppo economico, di coesione sociale e di tutela del territorio.*

Schema 1.5 - Modello regionale di governo decentrato nel settore agricolo



Per quanto riguarda il settore agricolo alla delega contenuta nella legge n. 59/97 ha fatto seguito il d.lgs. n. 143/97 per il passaggio di competenze in materia di agricoltura. Il processo di trasferimento si completa, per le Regioni, con le leggi di recepimento, con la ripartizione delle materie trasferite tra gli ambiti di competenza regionale e quelle di competenza di Province e Comuni e, per la parte relativa allo Stato, con i DPCM con cui si individuano e si trasferiscono i beni e le risorse, materiali e umane¹⁸. Il cospicuo trasferimento di funzioni e di compiti e il connesso trasferimento di risorse comunque effettuato, costituiscono in ogni caso un importante fatto ormai acquisito che ha trasformato l'assetto territoriale del nostro paese avviandolo verso nuovi esiti.

In particolare, la Regione Basilicata ha dato attuazione alla Riforma Bassanini con la l.r.n.18/98 che prevede la ripartizione tra la Regione e gli Enti locali delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, agriturismo, pesca, caccia, sviluppo rurale e alimentazione. Tale legge, in attuazione del principio di sussidiarietà, prevede l'emanazione di successivi provvedimenti (atti deliberativi del Consiglio Regionale, su proposta della Giunta, sentiti gli enti interessati) per realizzare concretamente un ampio decentramento a favore degli Enti operanti a diretto contatto con i cittadini (Province, Comuni, Comunità Montane), mantenendo solo funzioni di programmazione, indirizzo e pianificazione, potenziando in tal modo il proprio ruolo di "ente di governo" del territorio regionale.

A questa norma non sono seguiti degli atti regionali che hanno normato in maniera organica tutta la materia del decentramento a favore degli enti sub-regionali, dando luogo così ad una modalità organica e definitiva di passaggio delle competenze, quanto piuttosto ove le diverse materie sono state di volta in volta riordinate si è dato luogo alla previsione di tale passaggio.

Sinora, in Regione, si è provveduto al riordino di alcune materie e di alcuni enti/agenzie strumentali e alla costituzione di altri. Si ricorda a titolo esemplificativo la costituzione dell'ARBEA, al riordino dell'ALSIA e dei consorzi di bonifica e della materia "Agriturismo e turismo rurale".

Un ulteriore segnale del riassetto federalistico a livello regionale è la costituzione di un ufficio regionale relativo alle autonomie locali che si occupa in particolar modo dell'attività legislativa e amministrativa in ordine al conferimento

¹⁸ Per quanto riguarda il trasferimento del personale, l'aggregato più rilevante dal punto di vista numerico è relativo all'agricoltura con 5.300 dipendenti di cui l'85% appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, il cui procedimento di mobilità è stato annullato dal T.A.R. del Lazio, "Rapporto sull'attuazione del federalismo – ISAE 2004".

di funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali¹⁹ e funzionali e dell'elaborazione ed aggiornamento delle ipotesi di riordino delle funzioni e dei poteri delle istituzioni locali.

Nell'ottica delle riforme in atto, un ulteriore passo in ambito regionale è la predisposizione di una prima bozza di Statuto, non ancora approvato, in relazione all'art.123 della Costituzione che prevede la piena autonomia statutaria delle Regioni, con il limite esclusivo della Costituzione e non più delle leggi della Repubblica.

¹⁹ *Tale adempimento è contenuto nella l.r. n. 7/99 relativa al “conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali in attuazione del d.lgs.n.112/98” e che stabilisce le norme generali di funzionamento del sistema regionale delle autonomie, disciplina i procedimenti per il riordino delle funzioni amministrative a livello locale nelle materie di cui agli art. 117 e 118 della Costituzione. Promuove e attua, inoltre, azioni e servizi regionali a supporto delle autonomie per una efficiente gestione delle funzioni amministrative.*

Schema 1.6 – Alcuni aspetti relativi alla bozza di statuto regionale

<i>Titolo</i>	<i>Contenuto</i>
<i>Titolo I - Principi generali</i>	Principi generali ai quali dovranno ispirarsi l'esercizio dei poteri e delle funzioni della Regione Basificata. Con richiamo alla Carta dei diritti fondamentale dell'UE, vengono tracciati gli obiettivi e le finalità da perseguire per la salvaguardia dell'identità della Regione, per l'affermazione della sussidiarietà verticale ed orizzontale, per garantire i rapporti internazionali, con l'UE e con le altre Regioni. In particolare viene prevista la salvaguardia del patrimonio agricolo e rurale promuovendo lo sviluppo delle attività imprenditoriali agricole, funzionali alle esigenze della sicurezza ambientale e della salubrità dell'ambiente. La Regione, inoltre, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale conferisce ai Comuni, alle Province ed alle Comunità montane, tutte le funzioni ed i compiti che non richiedono l'esercizio unitario anche incentivando l'esercizio associato delle funzioni, sulla base dei criteri di differenziazione ed adeguatezza.
<i>Titolo II - Gli organi della Regione</i>	Vengono disciplinati gli organi della Regione: Consiglio regionale, Giunta regionale e suo Presidente, relativamente all'elezione, alla durata, alle funzioni e all'organizzazione. In particolare, vengono riconosciuti a livello di norma statutaria i caratteri fondanti dell'autonomia funzionale, organizzativa e contabile, finora affidati alla legislazione ordinaria. Inoltre, tra le funzioni del Consiglio viene introdotta quella di assicurare la qualità delle norme regionali, di monitorare, valutare e controllare l'attuazione delle leggi e verificarne gli effetti sulle politiche regionali. Per quanto riguarda le funzioni del Presidente della Giunta si ricorda l'inserimento della rappresentanza della Regione nelle sedi di formazione delle politiche nazionali presso le istituzioni comunitarie.
<i>Titolo III – Il procedimento legislativo</i>	E' dedicato alle fonti normative regionali (lo Statuto, le leggi ed i regolamenti) e al procedimento legislativo.
<i>Titolo IV – L'amministrazione</i>	In particolare, l'organizzazione regionale è disciplinata dalle leggi e dai regolamenti della Regione. La Regione esercita funzioni amministrative nei soli casi in cui sia giudicato necessario l'esercizio pubblico unitario a livello regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Viene, inoltre, introdotto il principio della concertazione dell'azione di governo.
<i>Titolo V – Gli organi di tutela e garanzia</i>	Vengono disciplinati gli organi di tutela e garanzia, in particolare, il Difensore civico, la Commissione per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna e la Commissione per le garanzie statutarie.

Uffici dipartimentali**Funzioni**

Direzione Generale	Organizza la comunicazione interna agli uffici, promuove le produzioni ed orienta i consumatori, formula la proposta di bilancio dipartimentale e svolge l'attività di programmazione economica finanziaria.
Monitoraggio	L'ufficio , in collaborazione con i competenti Uffici del Dipartimento Presidenza della Giunta, promuove l'informatizzazione delle procedure amministrative e ne gestisce la parte applicativa. Svolge l'attività di monitoraggio finanziario, fisico e procedu
Aiuti	All'ufficio sono affidati gli interventi per le zone svantaggiate ed il ricambio generazionale (in relazione funzionale con l'ARBEA), i contributi per le calamità naturali, la meccanizzazione e l'acquisto del carburante.
Qualità e servizi	Definisce e coordina le attività dei servizi di sviluppo, i programmi annuali delle associazioni provinciali degli allevatori. Fornisce supporto alle procedure di riconoscimento dei prodotti tipici e attua gli interventi di sostegno all'introduzione in az
Fitosanitario	L'ufficio effettua il monitoraggio del territorio ed attua azioni finalizzate a limitare i rischi dell'inquinamento da residui chimici, applica la normativa vigente sull'acquisto dei presidi fitosanitari e dei gas tossici e attiva tutte le misure di lott
Produzioni zootecniche e zoosanità	L'ufficio è competente per la filiera carne e latte, l'apicoltura, la pesca marina e l'acquacoltura e cura la gestione dei regimi di aiuto al mantenimento del patrimonio zootecnico da carne.
Produzioni vegetali	Le organizzazioni comuni di mercato del comparto ortofrutticolo, olivicolo e vitivinicolo sono affidate, insieme agli incentivi al settore della trasformazione degli ortofrutticoli ed ai controlli sulla frutta fresca destinata all'esportazione nonché gli
Risorse naturali	All'ufficio risorse naturali spetta la realizzazione degli interventi di sistemazione idraulico agraria, la manutenzione (ordinaria e straordinaria) delle opere di bonifica e degli impianti irrigui ed opere connesse. Promuove la concertazione con gli ent
Capitale terra	La riforma fondiaria, l'indennità per le espropriazioni dei terreni e dei valori dei terreni, nonché la conciliazione delle controversie e la gestione degli usi civici e la gestione amministrativa dei demani spettano all'ufficio .
Politiche di sviluppo agricolo e rurale	L'ufficio politiche di sviluppo agricolo e rurale svolge le funzioni di Autorità di coordinamento del FEAOG e gestisce le misure[3] relative ai servizi essenziali alle popolazioni rurali, all'adeguamento delle infrastrutture rurali ed ai progetti di tutel

L'attività del Dipartimento Agricoltura e sviluppo rurale si colloca nel contesto più ampio di programmazione e funzioni svolte dai diversi dipartimenti regionali. In particolare, la Regione ha costituito, alle dirette dipendenze della Presidenza della Giunta, il comitato interdipartimentale di coordinamento organizzativo (CICO), composto dai dirigenti generali di tutti i dipartimenti, con il compito di fornire una direzione unitaria dell'intero sistema organizzativo. Di particolare rilievo è la funzione relativa al monitoraggio dell'attuazione dei programmi e dell'andamento degli investimenti nei diversi settori. Il CICO, insieme all'ufficio risorse finanziarie e bilancio e all'ufficio controllo finanziario e di gestione, definisce i budgets dei dipartimenti e delle strutture regionali. Per quanto riguarda più specificatamente i compiti di programmazione regionale, insieme all'ufficio risorse finanziarie e bilancio, predispone i documenti concernenti il bilancio annuale e pluriennale, il suo assestamento e le sue variazioni.

2.2 L'AGENZIA LUCANA DI SVILUPPO E DI INNOVAZIONE IN AGRICOLTURA (ALSIA)

La riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale in agricoltura ha riguardato dunque anche l'Ente strumentale del Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale. Infatti nel 1996, con la l.r. n. 38, si è proceduto alla riorganizzazione dell'attività amministrativa in agricoltura con lo scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) e all'istituzione dell'Agenzia Lucana di sviluppo ed innovazione in agricoltura (ALSIA).

La finalità istituzionale dell'ALSIA è quella di favorire l'ammodernamento, il potenziamento e lo sviluppo delle imprese agricole attraverso la predisposizione ed esecuzione di piani e programmi, la consulenza e l'assistenza in materia di produzione, trasformazione, conservazione e commercializzazione di prodotti agricoli e di favorire l'introduzione di innovazioni tecnico-produttive⁴. L'agenzia si occupa, quindi, dell'orientamento produttivo alle imprese agricole singole o associate per la migliore conduzione e gestione delle aziende nonché dell'attuazione delle politiche comunitarie, statali e regionali nell'ambito di specifici piani e programmi della Regione.

⁴ Tali innovazioni sono finalizzate alla tutela della salute degli operatori agricoli, alla salvaguardia dell'ambiente naturale, al risparmio energetico ed alla razionalizzazione dei mezzi di produzione.

Nel corso degli anni, con successive norme regionali, all'ALSIA sono stati affidati nuovi compiti⁵, tra cui la gestione dei servizi di sviluppo agricolo (SSA) e delle aziende agricole sperimentali dimostrative, di proprietà regionale. Nell'anno 2000 la Regione ha trasferito all'ALSIA anche le funzioni normative sugli immobili interessati dalla riforma fondiaria⁶ e i divulgatori agricoli formati ai sensi del Reg. CEE n. 270/79 e sino ad allora in servizio presso le organizzazioni professionali⁷, consolidando in tal modo il personale addetto ai servizi di sviluppo.

I SSA sono stati istituiti in Basilicata nel 1993, ma l'evoluzione del quadro economico sociale ed istituzionale ha richiesto una rivisitazione del sistema dei servizi⁸, individuando da un lato nuove competenze e dall'altro un nuovo modello di gestione, degli stessi. La riforma della politica agricola comunitaria, avviata con Agenda 2000, ha posto le basi per un nuovo modello di agricoltura multifunzionale, nella quale al ruolo tradizionale produttivo del settore primario, se ne affiancano altri legati alla gestione del territorio, alla valorizzazione e alla tutela del paesaggio, alla conservazione di tradizioni e cultura del mondo rurale. A questo nuovo scenario la Regione ha dato risposta riorganizzando il sistema dei servizi, attribuendo loro un ruolo rilevante quale strumento strategico di attuazione delle politiche agricole comunitarie, nazionali e regionali e per la diffusione delle innovazioni tecnologiche.

Il nuovo modello organizzativo presuppone un'interazione fra i settori della ricerca e sperimentazione, la divulgazione, la formazione–aggiornamento ed i servizi tecnici di supporto, dando vita ad un sistema reticolare della conoscenza, che vede coinvolti tutti gli attori nelle fasi sia decisionali che organizzative e gestionali. Si tratta, quindi, di una comunicazione integrata fra i soggetti

⁵ Tali compiti sono contenuti nelle seguenti leggi regionali: l.r. n. 21/98 "Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 17/93 "Istituzione dei servizi di sviluppo agricolo in Basilicata", l.r. n. 35/82 "Gestione delle aziende agricole sperimentali dimostrative" e l.r. n. 38/96 "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).

⁶ l.r. n. 47/00 "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 386/76".

⁷ l.r. n. 61/00 "Potenziamento dei servizi di sviluppo agricolo regionale".

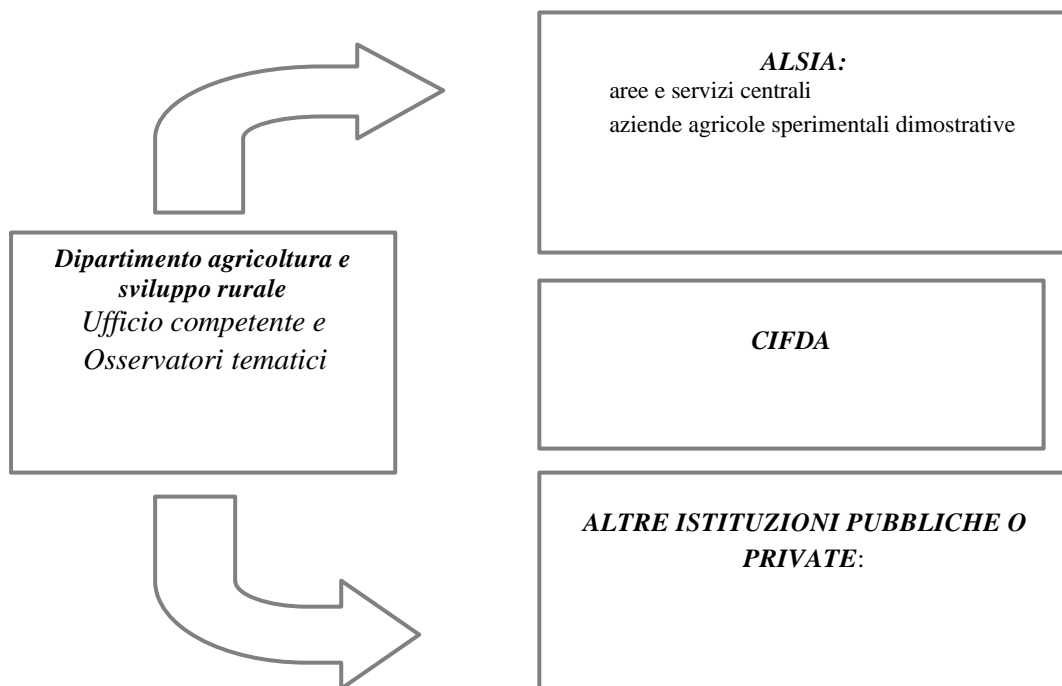
⁸ l.r. n. 29/01 " Riordino del Sistema dei servizi di sviluppo Agricolo – Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 38/96 ed alla l.r. n. 21/98.

(ricercatori, divulgatori, formatori e tecnici) basata sulla mediazione dei saperi degli attori coinvolti.

Nel rispetto della strategia individuata dall'Unione europea di sostenere le aziende agricole competitive, i cui imprenditori abbiano le necessarie conoscenze e competenze nel settore, il modello organizzativo regionale dei SSA si è posto tra gli obiettivi preminenti anche l'innalzamento della preparazione professionale degli imprenditori agricoli lucani.

I soggetti operanti nel sistema dei servizi di sviluppo agricolo regionale, individuati dalla norma regionale, sono il Dipartimento Agricoltura e sviluppo rurale, attraverso l'Ufficio competente e gli osservatori tematici, l'ALSIA e il Consorzio Interregionale Formazione Divulgatori Agricoli (CIFDA), nonché da altre istituzioni pubbliche e private come di seguito riportato. Il CIFDA, istituito ai sensi del Reg. CEE n. 270/79 quale consorzio tra le Regioni Basilicata, Puglia e Calabria, ha concluso la sua attività istituzionale a fine dicembre 2004.

Schema 2.4 - Il sistema dei servizi di sviluppo agricolo regionale



Il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale ha il compito di elaborare il Piano triennale dei servizi di sviluppo agricolo, di monitorare e valutare i risultati dei programmi annuali di attuazione del Piano stesso, di coordinare le attività di ricerca, formazione e promozione commerciale che coinvolgono più soggetti del sistema dei SSA, nonché di curare i rapporti con gli organi centrali e periferici dello stato in materia di SSA.

L'ALSIA, coerentemente con le finalità e gli indirizzi definiti dal Piano Triennale dei SSA, redige il programma annuale di attuazione, provvede al coordinamento degli interventi previsti e realizza direttamente le attività affidatagli al Piano triennale. In particolare l'ALSIA promuove, coordina, realizza e controlla programmi di divulgazione e trasferimento delle innovazioni con ricaduta sulla realtà produttiva lucana, con l'obiettivo di elevare il livello di efficienza delle imprese e di accelerare l'adeguamento delle stesse agli orientamenti del mercato e dei consumatori.

Lo strumento attualmente in gestione dell'ALSIA è il Piano triennale dei SSA 2003–2005, redatto in coerenza con quanto definito dalle linee dei programmi comunitari, nazionali e regionali vigenti in Regione, che ha assunto come obiettivo generale preminente la diffusione di forme di associazionismo tramite:

- la diffusione di efficienti modelli organizzativi che consentano di aggregare e qualificare l'offerta attraverso la certificazione e la tracciabilità dei prodotti;
- la creazione di forme di organizzazione a rete in grado di valorizzare le potenzialità di sistema delle imprese;
- la creazione di collegamenti tra diversi sistemi locali e la loro integrazione nelle filiere nazionali;
- l'inserimento in processi di sviluppo integrato ed ecocompatibili;
- la riqualificazione delle risorse umane.

2.3 L'AGENZIA DELLA REGIONE BASILICATA PER LE EROGAZIONI IN AGRICOLTURA (ARBEA)

La Regione Basilicata, nell'anno 2001⁹, ha istituito l'organismo regionale per i pagamenti in agricoltura, ARBEA, strumento operativo che supporta l'attività di spesa dei soggetti operanti sul territorio e costituisce uno dei primi momenti di governo dell'economia.

Il quadro normativo è costituito anzitutto dalla disciplina comunitaria che individua compiti, responsabilità e caratteristiche operative degli organismi pagatori, ma lascia alle Regioni ampi margini di scelta per i moduli organizzativi da adottare.

In Italia, gli organismi regionali di pagamento rientrano nell'ampio disegno di riforma istituzionale dettato dalla legge "Bassanini" (l. n. 59/99) ed in particolare dal d.lgs. n. 165/99¹⁰. Con tale provvedimento il Governo ha sostituito l'ente centrale incaricato della gestione degli interventi di mercato previsti dalla politica agricola comunitaria (PAC) con un sistema di servizi organizzati e di organismi pagatori coordinati dalla nuova AGEA, ma responsabili nei confronti dell'Unione europea per i territori di competenza.

La Regione mira a costruire attorno all'Agenzia una struttura a rete, senza gravosi costi fissi, in grado di integrare la domanda di professionalità dell'Agenzia in ragione delle esigenze che si presentano nelle diverse fasi dell'intervento¹¹. Fondamentale, per l'attività dell'ARBEA, è la scelta della Regione di agevolare l'attività del produttore agricolo, liberandolo da oneri burocratici ed amministrativi non necessari e assicurando un dialogo diretto con il SIAN e con la costituenda anagrafe aziendale regionale¹², oltre che con le altre strutture pubbliche e private.

⁹ L. r. n. 15 "Istituzione dell'Agenzia Regionale per le erogazioni in Agricoltura- ARBEA..

¹⁰ Nel giugno del 2000, il Governo con il d.lgs. n. 188 ha integrato e corretto il d.lgs. n. 165/99 ed, in particolare, ha previsto la possibilità per gli organismi pagatori di stipulare apposite convenzioni con i centri autorizzati di assistenza agricola (CAA).

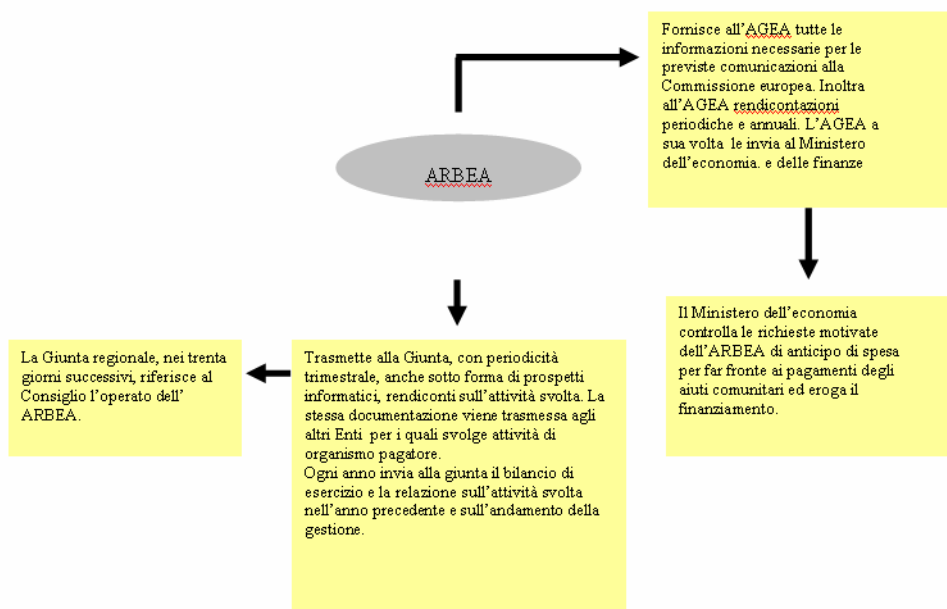
¹¹ Tale disegno risulta coerente con le generali indicazioni proposte dalla l. n. 59/97 e dal d.lgs. n. 112/98, che per lo svolgimento di numerose attività di rilevanza pubblica prevedono la possibilità di giovare di moduli convenzionali con gli Enti locali, con i professionisti e con le organizzazioni professionali.

¹² Il Sistema Informativo Agricolo della Regione Basilicata (SIARB), che raccoglie le informazioni ed i dati di tutte le imprese agricole ed agroindustriali che, a qualsiasi titolo, hanno rapporti con la Pubblica Amministrazione, è stato istituito con l.r. n. 14/05 "Modifiche alla Legge Regionale n. 15/01 - Istituzione dell'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARBEA)".

La l.r. 15/01 va al di là di quanto fissato dalla normativa in merito agli organismi pagatori, dando la possibilità a tale organismo di erogare oltre ai contributi PAC ogni altro aiuto destinato all'agricoltura ed allo sviluppo rurale dalla Regione Basilicata, dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane, dai Parchi e da altri enti pubblici operanti sul territorio regionale.

Nell'esercizio delle funzioni di organismo pagatore l'ARBEA provvede ad autorizzare i pagamenti, determinando l'importo che, in esito all'istruttoria, deve essere corrisposto al richiedente conformemente alla normativa applicabile. Provvede inoltre ad eseguire i pagamenti, impartendo istruzioni all'istituto di credito designato e a contabilizzarli, attraverso registrazione nei propri libri contabili, con l'utilizzazione di un sistema informatizzato e la preparazione di sintesi periodiche di spesa.

L'ARBEA, per il ruolo che svolge, mantiene dei rapporti, come si evince dallo schema seguente, con altri Enti ed in particolare con l'AGEA, con la Comunità europea, con il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Giunta e con il Consiglio regionale.



E' istituito presso l'Agenzia il Comitato di indirizzo che è composto da due consiglieri regionali e da tre esperti nominati dal Consiglio regionale con le procedure di cui alla l.r. 32/00. Il Comitato valuta l'andamento della gestione e dello stato di attuazione del programma e propone al direttore indirizzi operativi utili a garantire il miglior raggiungimento degli obiettivi. Il Comitato esprime parere obbligatorio sul programma annuale di attività e sul bilancio dell'Agenzia di cui una copia è trasmessa alla Giunta regionale.

Il 24 febbraio 2005 l'ARBEA ha ottenuto dall'AGEA il riconoscimento quale organismo pagatore regionale per le attività relative al Piano di Sviluppo regionale 2000-2006 e per la PAC riformata ai sensi del Reg. (CE) n. 1783/03.

La l.r. 14/05 ha istituito, presso l'ARBEA il registro dei debitori ed ha disciplinato l'attività del servizio di controllo interno ai sensi del Reg. (CE) n. 1663/95 e della linea direttrice n. 5, di cui al Decreto 12 ottobre 2000.

2.4 I CONSORZI DI BONIFICA

Al fine di promuovere e attuare la bonifica integrale, intesa come mezzo di tutela e salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali nonché di corretta utilizzazione delle acque per uso agricolo, la Basilicata ha promulgato la l.r. 33/01 sulle "Norme in materia di bonifica integrale" che ridefinisce, nell'ambito della politica del territorio, il nuovo ruolo dei Consorzi di bonifica (enti pubblici economici). Il provvedimento, secondo i principi dettati dal regio decreto n. 215/33 sulla bonifica integrale, nonché dalla l. n. 183/89 sulla difesa del suolo e dal d. lgs. n. 152/99, ha l'obiettivo fondamentale di adeguare le disposizioni legislative regionali alle linee guida della legislazione nazionale ed europea in tema di conservazione del suolo, manutenzione del territorio, gestione delle risorse idriche, salvaguardia e tutela dell'ambiente. Le norme significative riportate nella nuova legge riguardano:

- la predisposizione e l'adozione da parte della Provincia del Piano di bonifica, tutela e valorizzazione del territorio rurale che dovrà essere redatto, per ogni comprensorio di bonifica, con il supporto tecnico dei Consorzi di bonifica sulla base delle direttive programmatiche regionali, tenendo conto dei Piani di bacino, dei Piani di tutela delle acque, del Piano pluriennale di salvaguardia e valorizzazione ambientale e forestale;
- il nuovo ruolo dei Consorzi di bonifica, che dovranno avere non solo funzioni propositive ma anche operative in merito alla progettazione, manutenzione e

gestione delle diverse opere ed infrastrutture ed alla salvaguardia dell'ambiente secondo i principi del d. lgs n. 152/99. Inoltre, devono rivestire un nuovo ruolo nel settore delle sperimentazioni, dell'informazione e formazione degli utenti;

- la realizzazione di accordi di programma tra Consorzi di bonifica ed Enti locali secondo i nuovi principi della concertazione, al fine di rendere più efficace la collaborazione dei diversi soggetti operanti sul territorio;
- le nuove regole per la determinazione dei contributi di bonifica, che devono tenere conto dell'effettivo beneficio derivante dalle opere di bonifica effettuate nel comprensorio dove è localizzato l'immobile, determinato attraverso la predisposizione del Piano di classifica;
- la partecipazione negli organi consortili di membri in rappresentanza delle Comunità montane e dei Comuni.

I Consorzi di bonifica hanno la facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica, oltre a poter utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili con le successive utilizzazioni. Infine, i Consorzi di bonifica possono rilasciare concessioni e licenze per l'approvvigionamento idrico e i relativi canoni restano a beneficio degli stessi.

2.5 GLI ISTITUTI DI RICERCA

A partire dagli anni Ottanta, in Basilicata si è verificata una rapida crescita del numero di soggetti che hanno creato le precondizioni per una rete dell'offerta di ricerca ed innovazione e del suo trasferimento al tessuto produttivo e sociale. Questo sistema di offerta di ricerca ed innovazione opera mediante soggetti pubblici, privati e a partecipazione mista, in cui la fase della ricerca fondamentale è essenzialmente presidiata dall'Università, mentre nella fase applicata e nello sviluppo tecnologico operano una pluralità di soggetti (CNR, ENEA, Metapontum Agrobios) e, nella fase di diffusione e trasferimento tecnologico, operano in maniera specialistica l'ALSIA e la Metapontum Agrobios. La ricerca nel settore agricolo si realizza attraverso forme di concertazione, di partenariato e di management tra gli istituti di ricerca pubblici e privati, le istituzioni e gli operatori del settore.

La società *Metapontum Agrobios* S.r.l., costituita nel 1985, ha sede in Metaponto (MT) e dispone di laboratori di biologia molecolare, di coltura in vitro, di chimica analitica, di agronomia e di fisiologia vegetale. La *Metapontum Agrobios* è iscritta all'albo dei laboratori di ricerca (art. 41. 46/82) e fornisce

supporto nella ricerca e nei servizi alle piccole e medie imprese. La Metapontum Agrobios svolge la sua attività attraverso i programmi di ricerca altamente competitivi ed ha in atto collaborazioni operative con numerose istituzioni pubbliche e private di ricerca in Italia e all'estero. I programmi di ricerca possono essere raggruppati in quattro aree principali:

- *biotecnologie*: I progetti sono rivolti allo sviluppo ed all'applicazione di tecnologie innovative per la protezione delle colture da virus e da insetti, e alla manipolazione genetica per il miglioramento della qualità di piante di interesse agrario ed industriale.
- *ambiente*: Programmi di monitoraggio del territorio (acqua ed aria), di valutazione della sicurezza d'uso e dei rischi legati al rilascio di prodotti transgenici e studi per l'impiego di piante per la decontaminazione di siti inquinati.
- *agricoltura sostenibile*: Attività rivolte al miglioramento ed alla certificazione della qualità dei prodotti agricoli, alla definizione di metodologie di produzione agricola sostenibile ed alla valutazione delle novità vegetali (OGM).
- *biosicurezza*: Progetti di ricerca volti a sviluppare metodologie per la valutazione dei requisiti di sicurezza d'uso delle Piante Geneticamente Modificate (PGM), a stabilire parametri per la definizione della sostanziale equivalenza delle PGM, a sviluppare metodologie standardizzate di safety assessment adeguate alle normative sul rilascio deliberato di OGM, a sviluppare metodologie analitiche adeguate ai regolamenti comunitari sui novel food e sull'etichettatura dei prodotti contenenti OGM.

Dal 1995 è operativo il Servizio agrometeorologico lucano, per il quale i tecnici dell'Agrobios operano in stretta collaborazione con i meteorologi della Regione Basilicata.

L'Istituto Sperimentale per la Zootecnia è stato istituito con D.P.R. n. 1318/67¹³ e solamente nel 1970 sono stati determinati i compiti delle sei sezioni in cui era suddiviso l'Istituto. La sezione di Potenza dispone di due aziende, una in agro di Bella ed un'altra sul Monte Li Foy. L'attività della sezione di Potenza dell'Istituto Sperimentale per la Zootecnia è rivolta principalmente verso due settori, vale a dire la ricerca e la formazione-divulgazione. La Sezione è impegnata in numerose ricerche sulla caratterizzazione chimico-vegetazionale dei pascoli

¹³ Dal 1 ottobre 2004 i 23 Istituti sperimentali del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali sono stati riuniti nel Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA).

meridionali, sui sistemi di pascolamento, sull'alimentazione degli animali e sulla qualità del latte e dei formaggi. In particolare, studia l'evoluzione botanica ed il valore nutritivo dell'erba dei pascoli meridionali e l'influenza esercitata da queste due variabili sulla capacità di ingestione degli animali. Cura la messa a punto dei modelli di utilizzazione del coticco erboso e di integrazione alimentare per ottimizzare la produzione di latte dei sistemi di allevamento al pascolo. I risultati delle ricerche vengono trasferiti grazie all'attivazione di corsi di formazione, convegni, congressi internazionali rivolti al mondo scientifico ma soprattutto agli operatori del settore.

Il Centro ricerche della Trisaia (ENEA) Si trova nel Comune di Rotondella (MT). Le attività nel settore agrobiotecnologico svolte nel Centro Trisaia interessano diversi ambiti: miglioramento e diversificazione della qualità di produzioni agricole vegetali, sviluppo, sperimentazione, dimostrazione e trasferimento di tecnologie e metodologie innovative nelle produzioni tipiche delle regioni meridionali, supporto alle piccole e medie imprese (PMI) meridionali nel percorso di certificazione dei prodotti agricoli, difesa fitosanitaria ecocompatibile.

In particolare, il Centro dispone di un laboratorio agrobiotecnologico impegnato nella selezione di nuove linee di cereali e di leguminose; nella selezione e sviluppo di germoplasma di specie "innovative" produttrici di biomasse vegetali per la trasformazione energetica e per la produzione di fibra e cellulosa. Il Centro ENEA Trisaia dispone di una stazione sperimentale per la ricerca e lo sviluppo di applicazioni della tecnologia laser al trattamento dei materiali. Nei settori dell'innovazione tecnologica, dell'innovazione di prodotto e di processo per l'industria sono stati realizzati, nel Centro della Trisaia, dei Poli programmatici per il trasferimento delle potenzialità dell'innovazione tecnologica alla produzione e all'organizzazione d'impresa, con particolare attenzione al contesto del Mezzogiorno. Presso l'ENEA Trisaia è operante il Centro Integrato di Metrologia, un insieme di laboratori con apparecchiature di altissimo livello tecnologico nel campo della metrologia e controllo qualità. Per le attività di monitoraggio ambientale, il Centro è punto di riferimento delle reti nazionali per il monitoraggio delle piogge acide e della radioattività nel mare Mediterraneo. In particolare il Centro Trisaia è dotato di un Sistema Integrato di Monitoraggio Ambientale (SIMOA) per la rilevazione degli elementi inquinanti presenti nell'ambiente.

Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) è l'Ente pubblico nazionale con il compito di svolgere, promuovere, diffondere, trasferire e valorizzare

l'attività di ricerca nei principali settori di sviluppo delle conoscenze e delle loro applicazioni per lo sviluppo scientifico, tecnologico, economico e sociale del Paese. A tale scopo le attività dell'Ente si articolano in macro aree di ricerca scientifica e tecnologica a carattere interdisciplinare. In Basilicata il CNR è presente nel Comune di Tito (PZ) con l'Istituto di Metodologie per l'Analisi Ambientale (IMAA). Le attività riguardano lo studio dell'atmosfera e della superficie terrestre attraverso l'utilizzo di tecniche di telerilevamento, il monitoraggio ambientale e geofisico, la valutazione degli impatti del sistema delle attività antropiche e l'implementazione di modelli ad equilibrio parziale per la valutazione di strategie di allocazione ottimale delle risorse. L'IMAA svolge attività di supporto alle amministrazioni locali. In particolare, promuove azioni per il trasferimento tecnologico alle PMI e fornisce da tempo il proprio supporto tecnico-scientifico alla Regione Basilicata ed alla Provincia di Potenza nella progettazione di reti di monitoraggio ambientale e nella redazione di piani di tutela e risanamento della qualità dell'aria e di gestione dei rifiuti.

L'Università degli Studi della Basilicata nel corso degli anni è cresciuta conquistando un ruolo di prestigio nel panorama nazionale sia per la didattica sia per la ricerca realizzata. Gli studi e ricerche nel settore agricolo, svolte dalla Facoltà di Agraria hanno contribuito a migliorare i collegamenti fra il mondo scientifico ed il sistema imprenditoriale. La prima vera occasione per questa integrazione si è verificata con l'attuazione dei progetti nell'ambito dei Programmi Operativi Multiregionali (POM), dove l'Università della Basilicata ha realizzato ricerche innovative mirate a migliorare la realtà agricola lucana, i cui risultati sono stati trasferiti alla Regione Basilicata e divulgati dai SSA alle imprese che operano in agricoltura.

Ogni Dipartimento afferente alla Facoltà di Agraria è coinvolto in programmi di ricerca che sono in gran parte finanziati dalla Regione e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

Nel dipartimento di biologia, difesa e biotecnologie agro-forestali si possono riconoscere tre grandi aree di ricerca che rendono possibili ricerche multidisciplinari tese alla realizzazione di biotecnologie innovative, in grado di salvaguardare l'ambiente e la salute pubblica e permettere uno sviluppo ecocompatibile ed economicamente sostenibile nel settore agro-forestale e delle tecnologie alimentari. Nello specifico questo dipartimento sta portando avanti dei progetti finanziati nell'ambito del Programma Annuale dei SSA 2004, che riguardano la selezione e la salvaguardia di alcuni semi per la realizzazione del

piano sementiero nazionale, mentre altri progetti riguardano il monitoraggio fitosanitario.

Il dipartimento di produzione vegetale svolge attività di ricerca in numerosi ambiti della fisiologia, ecologia e produzione delle piante agrarie e forestali e del funzionamento e conservazione dell'ambiente.

Il dipartimento di scienze delle produzioni animali svolge ricerche sull'anatomia, fisiologia, citologia, genetica, nutrizione, biotecnologie, tecnologie di allevamento, qualità dei prodotti edibili e non, impatto ambientale degli allevamenti, gli animali di interesse zootecnico sia terrestri che acquatici.

Il dipartimento tecnico-economico per la gestione agricola e forestale in virtù della diversificazione delle aree disciplinari ad esso afferenti, ha evidenti caratteri di interdisciplinarietà e pertanto è coinvolto in svariati progetti che afferiscono a numerose aree tematiche.

2.5.1 L'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)

L'INEA è un ente pubblico di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole e forestali.

Istituito con personalità giuridica e gestione autonoma dal Regio Decreto n. 1418 del 1928 allo scopo di eseguire indagini e studi di economia agraria e forestale con particolare riguardo alle necessità della legislazione agraria, dell'amministrazione rurale e delle classi agricole, l'INEA ha via via adeguato la sua attività alle esigenze del sistema agroindustriale italiano. E' stato incluso tra gli enti del comparto ricerca dalla l.n. 70/75 ed indicato tra quelli di notevole rilievo. Con DPR 1708/65 è stato designato quale organo di collegamento tra lo Stato italiano e l'Unione europea per la creazione e la gestione della Rete d'Informazione Contabile Agricola (RICA). Con DPCM del 31/3/90 è stato inserito tra gli enti che fanno parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). L'Istituto è stato oggetto di riordino attraverso il d.lgs. n. 454 /99, che all'art. 10, oltre a formalizzare il ruolo e le funzioni già svolte dall'ente, ha rafforzato ulteriormente la collaborazione ed i collegamenti con le Università e le altre istituzioni scientifiche nazionali, comunitarie ed internazionali.

L'INEA svolge attività di ricerca, di rilevazione, di monitoraggio, di analisi e di previsione nel campo strutturale e socio-economico del settore agricolo, agroindustriale, forestale e della pesca nel contesto nazionale, comunitario ed internazionale. Svolge, inoltre, azioni di supporto per rispondere alle esigenze del

Parlamento, delle Regioni, degli altri Enti locali, degli organismi rappresentativi del mondo produttivo e degli organismi internazionali.

L'Istituto, con sede centrale a Roma, è presente su tutto il territorio nazionale con proprie sedi regionali, dedicate allo svolgimento di compiti istituzionali, quali ad esempio la rilevazione e la gestione dei dati RICA, ed alla realizzazione di analisi dei comparti socio-economico regionali, oltre che di ricerche a carattere nazionale. Inoltre, anche a seguito dell'attività di supporto che l'INEA offre a livello centrale al MiPAF, in molte regioni l'Istituto svolge attività di monitoraggio ed assistenza tecnica all'applicazione dei programmi comunitari.

A livello regionale l'Istituto è presente con la sede regionale per la Basilicata, che effettua analisi socioeconomiche dei comparti agricoli, forestali ed agroalimentari lucani, grazie anche ad un consolidato rapporto di collaborazione con la Regione Basilicata e nello specifico con i Dipartimenti agricoltura e sviluppo rurale e ambiente e territorio e collabora alle ricerche della sede centrale.

CAPITOLO 3

I SOGGETTI PRIVATI OPERANTI IN AGRICOLTURA

3.1 LA COOPERAZIONE E LE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI E DI PRODUTTORI

Importanti fenomeni di riordino hanno caratterizzato il settore cooperativistico nazionale e regionale. Molte novità di tipo normativo hanno, infatti, interessato il settore, prima fra tutte la riforma delle società cooperative, avvenute con il d.lgs. n. 6 del 2003, in attuazione della legge delega n. 366/01, che impone alle società cooperative, fra le altre cose, di adeguare i loro statuti entro il 31 dicembre 2004.

Il d.lgs. n.173/98¹ ha istituito un regime di aiuti a favore delle imprese che operano nel settore agro-alimentare; in particolare, per le cooperative sono previsti aiuti per il loro rafforzamento strutturale attraverso investimenti in conto capitale e aiuti per la realizzazione di progetti specifici per l'avviamento o l'estensione dell'attività di assistenza tecnico-economica, giuridica e commerciale, anche in vista dell'adozione di marchi e di processi di qualità.

All'inizio del 1998 è stato firmato, inoltre, il protocollo d'intesa fra le centrali cooperative ed i Ministri dell'economia, del lavoro e delle politiche agricole e forestali, finalizzato alla creazione di occupazione e sviluppo attraverso la riorganizzazione economica e produttiva delle cooperative agricole che operano secondo una logica di filiera e l'aggregazione delle imprese cooperative che puntano all'integrazione nella fase di produzione e di trasformazione su scala multiregionale. Infine, il d.lgs. n. 228 del 2001 ha introdotto alcune novità per la cooperazione, in particolare, nel momento in cui utilizzano prevalentemente i prodotti dei soci, le cooperative ed i consorzi sono considerati come singoli imprenditori agricoli.

Un ruolo trainante delle cooperative nello sviluppo delle aree interne è stato riconosciuto attraverso il protocollo d'intesa fra Unioni nazionali, Comuni, Enti montani e Centrali cooperative per la promozione della cooperazione e la tutela dei territori montani, con particolare riferimento alla legge n. 97 del 1994.

¹ Il d.lgs. 228/01 ha definito la priorità di accesso del regime di aiuto previsto dal D.Lgs 173/98 che consiste nel sottoscrivere almeno il 50% del capitale sociale.

A livello regionale opera la legge regionale n. 50 del 1997² “Disposizioni di principio e disciplina generale per la cooperazione”. Indirizzata a tutte le cooperative operanti sul territorio, agricole ed extra, prevede l’iscrizione all’albo regionale e l’erogazione di contributi alle cooperative o ai consorzi che vogliono effettuare una ricapitalizzazione oppure l’acquisizione di quote di capitale di rischio delle società finanziarie.

Le cooperative presenti sul territorio regionale³ erogano ai propri associati in agricoltura servizi di assistenza tecnica in termini di scelta varietale, forme di allevamento, difesa, produzione integrata e biologica, formazione ed aggiornamento; assistenza finanziaria, gestionale ed organizzativa dell’azienda, confezionamento, trasporto e vendita del prodotto.

A seguito della riforma dei Consorzi agrari legata alla legge n. 59 del 1997,⁴ il Consorzio agrario della Lucania nel 2000 si è trasformato in una società cooperativa ordinaria a responsabilità limitata ed ha esteso la sua competenza territoriale, formando un’azienda unica con il Consorzio agrario provinciale pugliese. Lo scopo del CAR della Lucania è quello di contribuire a migliorare ed incrementare la produzione agricola, perseguendo l’interesse degli agricoltori⁵.

² Fino al 31 dicembre 1999 operava in Regione anche la l.r. n. 26/93 finalizzata allo sviluppo della cooperazione agricola regionale che erogava contributi fino al 75% per attività di promozione, investimenti, ricapitalizzazione e riequilibrio finanziario. Nel pacchetto di aiuti regionali notificati a Bruxelles, nel 2001, è stato nuovamente inserito anche il finanziamento alle cooperative.

³ Tali cooperative fanno capo alle seguenti organizzazioni nazionali: Associazione Generale delle Cooperative Italiane (AGCI), Lega delle Cooperative, Unione Nazionale Cooperative Italiane (UNCI) e Confederazione Cooperative Italiane. I compiti istituzionali di tali associazioni, dette anche “Centrali”, sono essenzialmente di rappresentanza politica-sindacale, tutela, promozione, diffusione e sviluppo della cooperazione e vigilanza delle cooperative socie.

⁴ La riforma del sistema dei Consorzi agrari si è realizzata nel 1999 con la legge n. 410 “Nuovo ordinamento dei Consorzi agrari” che attribuisce loro il compito di contribuire all’innovazione, al miglioramento della produzione agricola nonché alla predisposizione e alla gestione dei servizi all’agricoltura; relativamente alla forma giuridica, la legge prevede delle cooperative a responsabilità limitata.

⁵ Per raggiungere questa finalità produce, acquista e vende fertilizzanti, antiparassitari, sementi, attrezzi, prodotti, macchine, scorte vive e morte, promuove ed agevola la raccolta, il trasporto, la lavorazione ed il collocamento dei prodotti del suolo e di tutte le industrie connesse con l’agricoltura, operando come intermediario e contraente, provvede alle operazioni di ammasso e di utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei prodotti agricoli, da in locazione macchine ed attrezzi agricoli, anche ai non soci.

Il CAR eroga direttamente, o come intermediario, il credito agrario di esercizio in natura nonché anticipazioni ai produttori in caso di conferimento all'ammasso volontario dei prodotti e di utilizzazione e trasformazione e vendita collettiva degli stessi; concorre agli studi e alla ricerca ossia a tutte le attività che concorrono a migliorare la vita dell'agricoltore.

Il CAR Lucania conta circa 40.000 soci/clienti imprenditori e per l'insieme delle sue attività impiega oltre 112 addetti; dispone di 22 depositi carburanti e 3 officine di assistenza meccanica per macchinari industriali ed agricoli.

La materia dell'associazionismo è stata oggetto di revisione in due momenti successivi. Il punto di partenza è rappresentato dalla legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo (d.lgs. n. 228/01), che agli artt. 26-29 ha affidato alle Regioni il compito di riconoscere e controllare le organizzazioni dei produttori, mentre la legge delega la n. 38 ha attribuito al Governo il compito di agevolare la costituzione ed il funzionamento di efficienti organizzazioni di produttori.

Al 2002 in Basilicata risultano iscritte all'albo regionale in base all'articolo 6 della l. n. 24 del 1982, 16 associazioni di produttori (AP)⁶ che rappresentano tutti i settori produttivi e, in modo particolare, il settore olivicolo e cerealicolo.

In Basilicata, per rispondere alle maggiori richieste del mercato regionale ed extra sui prodotti ottenuti secondo pratiche biologiche, accanto alle AP che fungono anche da organismi di controllo (AIAB, BIOAGRICOOOP e ECOCERT) sono nate le associazioni di produttori biologici: Bioassagri, Biocert e Assobiol.

In conformità del reg. (CEE) n. 2200/96 relativo alla nuova Organizzazioni Comune di Mercato (OCM) per il settore ortofrutticolo, in Basilicata sono state riconosciute 12 organizzazioni di produttori (OP). In base a tale regolamento comunitario le AP si sono trasformate in OP ed hanno assunto un ruolo strategico per il settore. Le OP lucane operano in una logica di filiera integrandosi con gli operatori industriali e commerciali o con specifiche strutture di servizio per i produttori.

Mentre a livello comunitario le OP sono disciplinate da singole OCM⁷ e, quindi, norme specifiche nei diversi settori produttivi, in ambito nazionale il d.lgs

⁶ In base a quanto disposto dal comma 7 dell'art. 26 del d.lgs. 228/01, il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale ha predisposto una delibera che consente alle AP costituite in base alla legislazione precedente (l. n. 674/78) di trasformarsi in una delle forme giuridiche ora autorizzate.

⁷ Il reg. (CE) n.1257/99 "Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo agricolo di orientamento e garanzia che modifica ed abroga taluni regolamenti" ha

n. 228/01, agli articoli 26-29, ha predisposto una disciplina di carattere generale sulle OP. In base a tale decreto le OP devono assumere la forma giuridica societaria (società di capitali oppure società cooperativa).

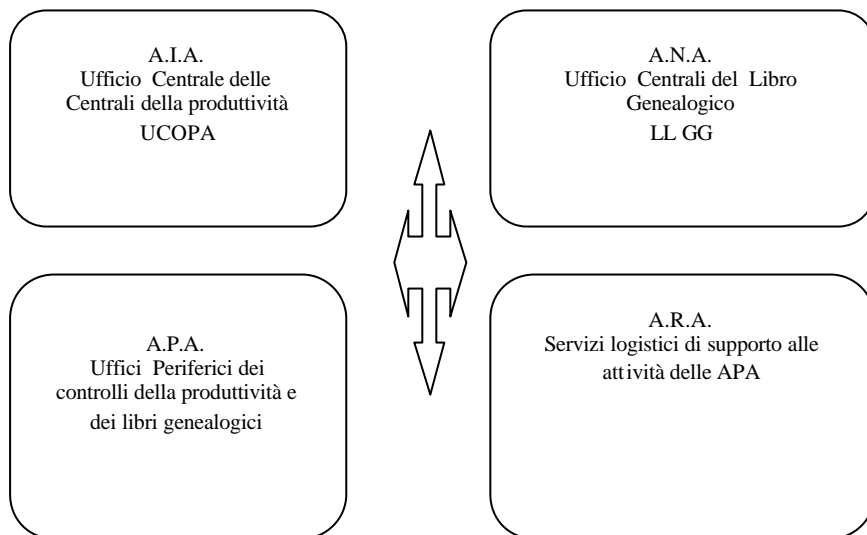
In Regione forniscono assistenza tecnica agli imprenditori agricoli le quattro *organizzazioni professionali* (OO.PP.) che operano sull'intero territorio nazionale, si tratta della Confagricoltura, della Confederazione italiana degli agricoltori (CIA), della Confederazione nazionale dei coltivatori diretti (CC.DD.) e della Copagri. Per le attività svolte le OO.PP. ricevono dal Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale una sovvenzione che rientra nel regime di aiuti previsti dalla l.r n. 36 /2001 (massimo 100.000 euro in un triennio).

3.2 LE ASSOCIAZIONI PROVINCIALI ALLEVATORI (APA)

Le due Associazioni Provinciali Allevatori operanti nella Regione si inquadrano in una struttura organizzativa e funzionale più ampia, con competenze distribuite su più livelli a scala nazionale concorrendo, così, a formare il Sistema Zootecnico Italiano.

abrogato la disciplina unitaria, il regolamento (CE) n.952/97 concernete le associazioni di produttori e le relative unioni in tutti i settori produttivi.

Schema 3.1 - Struttura organizzativa delle associazioni allevatori



Le APA sono, quindi, organismi di “primo grado” (o di base) del sistema zootecnico dotati di personalità giuridica di diritto privato, cui sono associati direttamente gli allevatori.

La loro funzione principale, conferita dalla normativa nazionale⁸, è quella di curare, su delega dell’Associazione Italiana Allevatori (A.I.A.), la raccolta dei dati produttivi e riproduttivi delle specie animali presso gli allevatori soci, nonché il ritorno delle informazioni agli stessi.

Presso le APA sono attive le *strutture di controllo periferiche della produttività e la tenuta dei Libri Genealogici tramite le sezioni di specie*. Le ulteriori funzioni tecniche svolte riguardano :

- la realizzazione del Programma Latte Qualità;
- le attività previste nell’ambito del Servizio Controllo Mungitrici;
- le funzioni di recapito del materiale seminale;
- l’applicazione dei Piani di ipofertilità realizzati su coordinamento regionale;
- la realizzazione di fiere e mostre provinciali.

⁸ Legge n.280/99 “Modifiche ed integrazioni alla legge 15 gennaio 1991, n. 30, recante disciplina della riproduzione animale, anche in attuazione della direttiva 94/28/CE del Consiglio del 23 giugno 1994.”

A fronte delle competenze delegate nell'ambito del Sistema Zootecnico Nazionale, le APA svolgono, a livello locale, rilevanti servizi di assistenza tecnica agli allevatori. Esse, infatti, attuano iniziative volte al miglioramento ed alla valorizzazione del bestiame allevato e dei prodotti da esso derivati, nonché al miglioramento della gestione e dei risultati economici delle imprese zootecniche.

In veste di organismi erogatori di servizi di assistenza tecnica, le APA rientrano fra i soggetti attuatori del Piano Regionale Triennale dei Servizi di Sviluppo Agricolo⁹ ed in particolare della linea di intervento "Servizi di supporto specialistico" prevista dal vigente Piano¹⁰. In tale ambito le APA contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo generale di realizzare in Basilicata un sistema di servizi reali alle imprese, al conseguimento dell'obiettivo specifico di miglioramento dell'igiene e benessere degli animali e di realizzazione di Servizi specifici alle imprese zootecniche.

La Regione Basilicata, laddove intende affidare le linee di attività di pubblico interesse, quale il potenziamento dei Servizi di Sviluppo, ai privati interessati (allevatori associati alle APA) realizza il principio della "sussidiarietà orizzontale" intesa come promozione dell'affidamento ai cittadini associati dello svolgimento di attività di interesse generale, sancito dalla normativa di riforma dell'Amministrazione Pubblica (Leggi Bassanini) e dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Proprio in ragione del ruolo svolto dalle APA a livello regionale come sopra delineato, alle stesse viene riconosciuto annualmente dalla Regione Basilicata un apposito finanziamento, sulla base della presentazione di un programma di attività

⁹ Art.4 l.r. n.29/01 % Riordino del sistema dei servizi di sviluppo agricolo – modifiche ed integrazione alla l.r. n. 38/96 ed alla l.r. n. 21/98.

¹⁰ DGR n. 719 del 28 ottobre 2003

3.3 LE AGENZIE DI SVILUPPO

Le prime agenzie di sviluppo¹¹, appaiono in Basilicata, alla fine degli anni Ottanta, con il programma Leader. E' un'esperienza che si limita a tre GAL e che sconta la novità della gestione locale dell'intervento. E' solo a metà degli anni Novanta con la creazione dei GAL per il Leader II prima e la nascita delle agenzie di sviluppo locale per la gestione dei Patti poi, che si afferma il modello di sviluppo *bottom - up* facente capo ad un organismo di gestione strettamente collegato all'economia locale e al territorio.

Con il Leader II sono nati dodici Gruppi di azione locale, mentre otto sono in attività per la gestione del Leader Plus.

I Patti territoriali avviati in Basilicata sono quattro, tre generalisti (Patto della Provincia di Matera, Patto Basilicata sud Occidentale e PA.TE.COR) e uno settoriale per l'agricoltura, denominato Sapori Lucani. Per tutti i Patti, tranne quello della Provincia di Matera¹², è nata un'agenzia di sviluppo:

- Società per la promozione dello sviluppo economico dell'area Sud Basilicata, che gestisce il Patto Basilicata Sud occidentale;
- PA.TE.COR, per la gestione del Patto Territoriale della Corsetteria nell'area lavellese;
- Agenzia di sviluppo Sapori lucani, per la gestione dell'omonimo Patto agricolo.

Assai differente è la forma societaria prevista dai GAL rispetto a quella delle agenzie pattizie, se i primi si sono costituiti perlopiù in società consortile, le seconde preferiscono la società per azione.

La base sociale delle agenzie è estremamente diversificata, in generale alta è la partecipazione di soggetti pubblici sia nei GAL sia nei Patti. Più differenziata è invece la componente privata che, oltre ad essere estremamente differente tra Patti e Leader, è caratterizzata dal territorio di riferimento dagli obiettivi del programma.

Le funzioni delle agenzie di sviluppo sono assai varie e rispondono alle esigenze dei programmi, della compagine sociale e del territorio di riferimento. Qualunque sia il programma da cui nascono, il ruolo e le funzioni trasversali di tutte le agenzie sono quelli di:

¹¹ Per Agenzia di sviluppo si intende un organismo a carattere sub-regionale, nato nell'ambito delle politiche strutturali e della programmazione negoziata, che promuove lo sviluppo locale.

¹² La gestione del Patto è assicurata da un ufficio dell'Amministrazione provinciale di Matera che svolge tutte le funzioni di competenza del soggetto responsabile del Patto.

- animazione del territorio e incubatori di idee;
- costruzione di relazioni tra soggetti pubblici e privati;
- rappresentanza degli interessi economici e sociali dei soggetti coinvolti nel programma;
- offerta di servizi e risorse specializzate in relazione alle esigenze di sviluppo;
- garanzia per il rispetto degli impegni presi dai soggetti locali sia in termini di relazioni sia di realizzazioni delle attività;
- controllo e monitoraggio dell'attività e del funzionamento del programma;
- interfaccia tra territorio, soggetti locali e istituzioni.

Dall'analisi delle agenzie presenti in Basilicata, un primo elemento che emerge è il diverso orientamento degli organismi a seconda facciano riferimento al programma Leader o ad un Patto territoriale. L'orientamento delle società di gestione dei Patti è essenzialmente produttivistico, quello dei GAL ha obiettivi più ampi, di sviluppo socio-economico del territorio.

In entrambi i casi però si fa riferimento ad obiettivi di sviluppo locale basati su elementi di forte ruralità territoriale (tab. 3.1). Gli interventi su cui si basa l'azione delle agenzie sono volti da un lato alla valorizzazione del territorio regionale, dall'altro al sostegno delle imprese tipiche locali, infatti nessun programma ha l'obiettivo di far nascere imprese legate a settori non presenti sul territorio.

Tabella 3.1: Obiettivi e azioni delle agenzie di sviluppo lucane

Agenzie Patti:	Ampliamento base aziendale nei settori:	Animazione territoriale
	- Agroalimentare e forestale	Assistenza tecnica allo sviluppo rurale
	- Turismo	Formazione professionale
	- Tessile	Turismo rurale
	- Altri manifatturiero	Recupero e valorizzazione risorse storico culturali
	Riduzione della disoccupazione	Sostegno micro imprese e PMI nei settori:
	Emersione lavoro sommerso	agroalimentare,
	Sviluppo e razionalizzazione settori tipici	artigianato tipico,
	Miglioramento delle condizioni ambientali	turismo
	Terzo settore	silvicoltura
	Ricerca e sviluppo	

Le agenzie sono legate al territorio e all'economia locale. I soggetti gestori rappresentano soprattutto le istituzioni locali e si fanno promotori di interessi vari e generalizzati. Questo ha portato, in un territorio come quello lucano, a focalizzare l'attenzione soprattutto sulle dinamiche rurali del territorio e di conseguenza sui temi tipici del mondo rurale: agroalimentare, natura e ambiente, turismo rurale, artigianato tipico.

Nonostante obiettivi spesso comuni, ad affermarsi sul territorio, quali soggetti attivi di sviluppo locale, sono soprattutto i Gruppi di azione locale. La maggiore dimensione territoriale e l'obiettivo essenzialmente produttivistico di sviluppo dei Patti, non hanno favorito la visibilità delle agenzie pattizie. Numerosi Gal si sono fatti promotori di iniziative di sviluppo locale, il più delle volte legate a programmi comunitari (Equal, Interreg, Parchi letterari), a differenza dei gestori dei Patti, la cui attenzione si è fermata alla gestione del programma da cui sono nati.

CAPITOLO 4

ALTRI SOGGETTI CHE SVOLGONO FUNZIONI IN AMBITO AGRICOLO

4.1 LE AZIENDE SANITARIE LOCALI (ASL)

I profondi cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione, da un lato, e la definizione non del tutto univoca di “agricoltura” dall’altro¹, rende necessario individuare ed analizzare l’attività di soggetti che seppure apparentemente “non agricoli” svolgono compiti e funzioni che investono, in taluni casi anche profondamente, il settore agroalimentare. Tale esigenza è ancor più sentita in seguito all’approvazione del nuovo regime di aiuto previsto dalla riforma di medio termine della PAC in base alla quale, il pagamento degli aiuti viene subordinato al rispetto di requisiti ambientali, di salute e benessere degli animali, di buone condizioni agronomiche e ambientali. Questo comporta un governo del settore che comprenda diversi ambiti di competenza di tipo interministeriale, a livello nazionale e interdipartimentale, a livello regionale. In particolare, gli aspetti relativi a salute e benessere degli animali e ai controlli della filiera alimentare vengono garantiti a livello territoriale attraverso alcune strutture del Servizio Sanitario nazionale: le ASL, i Servizi veterinari², i Servizi fitosanitari, gli Istituti zooprofilattici sperimentali, le Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente.

Negli ultimi venti anni sono state introdotte in Italia, per il settore della sanità, tre diverse riforme: la prima nel 1978, la seconda nel 1992 e la terza nel 1999. Interventi legislativi così ravvicinati possono essere interpretati, da un lato, come un segnale di un forte interesse per la salute del cittadino, dall’altro, come una forte volontà di riorganizzare le strutture sanitarie affinché operino secondo criteri di efficacia ed efficienza. In particolare, il d.lgs. n. 502/92 ha introdotto profonde modifiche al modello organizzativo e decisionale della Unità Sanitaria Locale trasformandola in *Azienda dotata di personalità giuridica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica*. Tali

¹ Si vedano a questo riguardo il paragrafo 2.1.1 e il capitolo 3 in “La spesa agricola delle Regioni - Quadro evolutivo e analisi quantitativa” a cura di Franco Sotte, INEA 2000. Nelle Regioni alcune competenze di politica agraria sono affidate a Dipartimenti differenti da quello dell’agricoltura.

² Per le attività svolte dal Servizio veterinario regionale per la Basilicata si veda il paragrafo 1.2 in “Analisi e monitoraggio della spesa agricola – La Basilicata” a cura di L. Briamonte e M.A. D’Oronzio, INEA 2004.

riforme sono state recepite dalla Regione Basilicata attraverso numerose leggi che, nel corso degli anni, hanno riordinato il servizio sanitario regionale³.

I soggetti istituzionali, cui spetta l'attuazione del Servizio Sanitario regionale al fine di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria definiti dal Piano sanitario nazionale e da quello regionale, sono: la Regione, le Province, i Comuni, le Aziende sanitarie locali ed ospedaliere e gli altri Enti istituiti dalla Regione Basilicata che gestiscono i servizi sanitari.

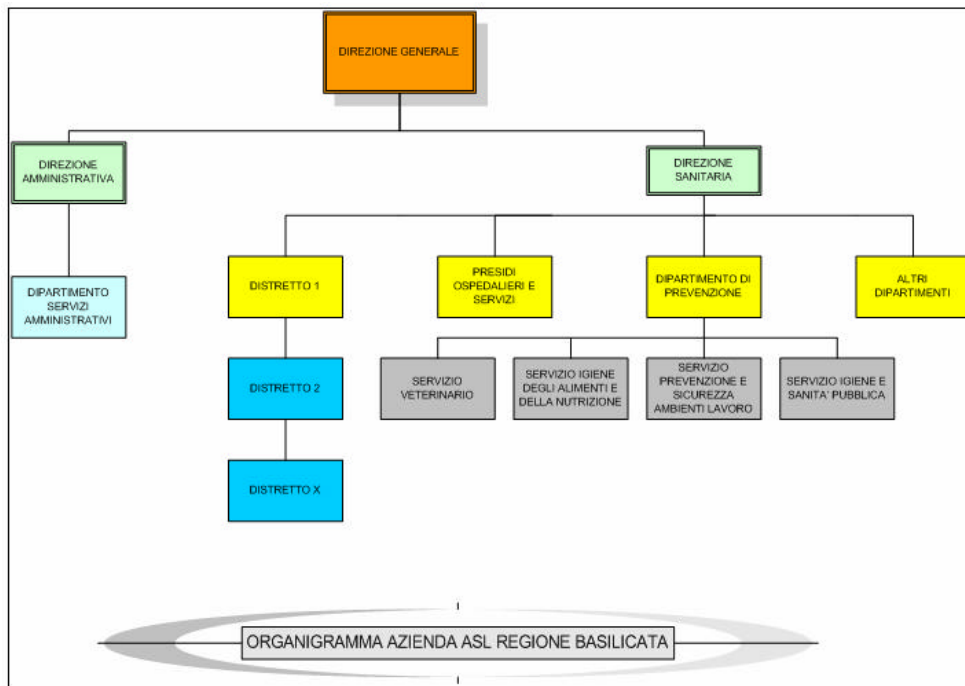
Per quanto riguarda le aziende ASL, l'ambito territoriale di attività di ciascuna è delimitato in base a gruppi di popolazione tenuto conto delle caratteristiche geomorfologiche e socio-economiche della zona⁴.

La Regione, come previsto dalla legge regionale n. 39/01, disciplina le modalità organizzative e di funzionamento delle ASL, prevedendo tra l'altro l'articolazione delle stesse in dipartimenti, quale aggregazione di strutture che perseguono comuni finalità, in distretti⁵ e presidi ospedalieri.

³ Si fa riferimento alle seguenti leggi regionali: l.r. n. 1/80, "L'organizzazione, la gestione e il funzionamento del Servizio sanitario regionale"; la l.r. n. 50/94, "Riduzione del numero e rideterminazione degli ambiti territoriali delle UU.SS.LL., in attuazione del d.lgs. n. 502/92, come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 517/93", la l.r. n. 34/95, "Norme per la disciplina della contabilità della utilizzazione e gestione del patrimonio e del controllo delle Aziende sanitarie Unità sanitarie locali e ospedaliere", la l.r. n. 27/96, "Riordino del Servizio sanitario regionale", la l.r. n. 3/99, "Norme per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni di prevenzione spettanti al Servizio sanitario regionale", e infine, la l.r. n. 39/01, "Riordino e razionalizzazione del servizio sanitario regionale".

⁴ Ciascuna azienda USL viene individuata tenendo conto della distribuzione e delle attitudini produttive del patrimonio zootecnico, della riproduzione animale, della dislocazione e del potenziale degli impianti di macellazione, di lavorazione e di conservazione delle carni e degli altri prodotti di origine animale, della produzione dei mangimi e degli integratori, delle esigenze della zooprofilassi, della lotta contro le zoonosi e della vigilanza sugli alimenti di origine animale.

⁵ Il distretto è una articolazione territoriale dell'Azienda Sanitaria e rappresenta il luogo privilegiato per l'integrazione tra funzioni sanitarie e socio-sanitarie, nonché sociali se delegate dai Comuni.



Il dipartimento (o area dipartimentale) è costituito da unità operative omogenee, affini o complementari che perseguono comuni finalità e sono quindi tra loro interdipendenti, pur mantenendo la propria autonomia e responsabilità professionale. Le unità operative costituenti il dipartimento, sono aggregate in una specifica tipologia organizzativa e gestionale, volta a dare risposte unitarie, tempestive, razionali e complete rispetto ai compiti assegnati. I dipartimenti rappresentano il sistema di raccordo tra la direzione generale preposta all'individuazione e alla definizione degli obiettivi strategici dell'azienda e le strutture territoriali distrettuali e ospedaliere a cui è affidata la gestione delle attività.

I criteri e le modalità organizzative e funzionali per la attivazione nelle ASL della Regione Basilicata delle aree dipartimentali sono definite con legge regionale che, individua le seguenti aree dipartimentali:

- *dipartimento di prevenzione*, comprendente le attività di prevenzione collettiva e di tutela della salute della popolazione dai rischi eziologici ed epidemiologici di natura igienico - ambientale, sanitaria, alimentare e lavorativa;

- *dipartimento dell'assistenza sanitaria di base e riabilitazione*, comprendente tutte le attività di assistenza sanitaria e socio-sanitaria svolte nei distretti nonché le attività di assistenza ospedaliera erogate dai presidi gestiti direttamente dall'azienda USL o da altri presidi;
- *dipartimento amministrativo*, comprendente lo svolgimento di tutte le funzioni amministrative centrali e di supporto alle altre strutture dell'azienda USL.

Il dipartimento di prevenzione, istituito in ogni ASL della Regione, si articola in servizi, denominati anche unità operative (U.O.) e persegue obiettivi di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. In ciascun distretto il dipartimento è articolato nei seguenti servizi: *igiene e sanità pubblica, prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro, igiene degli alimenti e della nutrizione*⁶, *veterinario*.

Il servizio veterinario eroga prestazioni a tutela della salute pubblica sia mediante il controllo e la vigilanza sugli alimenti di origine animale e i prodotti derivati, in tutte le varie fasi che vanno dalla produzione al consumo, sia garantendo la sanità degli allevamenti attraverso l'attuazione di specifici piani di profilassi e l'adozione di provvedimenti di polizia veterinaria per impedire la diffusione di malattie proprie delle varie specie animali nonché di quelle trasmissibili all'uomo.

L'attività del servizio è organizzata, nell'ambito delle ASL lucane, in tre aree funzionali:

- *Area A - Sanità animale*. Il servizio sanitario si occupa dei problemi legati agli animali vivi ovvero piani di risanamento, profilassi vaccinale obbligatoria, vigilanza e controllo di tutte le malattie infettive ed infestive degli animali, anagrafe zootecnica;
- *Area B - Igiene della produzione, trasformazione, commercializzazione, conservazione e trasporto degli alimenti di origine animale e dei loro derivati*. Il servizio sanitario si occupa dei controlli igienico-sanitario tutta la filiera degli alimenti ovvero ispezione e vigilanza negli stabilimenti di alimenti di origine animale, vigilanza sulla commercializzazione al dettaglio dei prodotti di

⁶ *Il servizio di igiene degli alimenti e della nutrizione si occupa: del rilascio del parere tecnico sanitario ed attività istruttoria delle autorizzazioni sanitarie per gli esercizi di deposito all'ingrosso, trasporto, produzione, somministrazione e vendita di alimenti e bevande, della vigilanza e campionamento di prodotti alimentari, della verifica della commestibilità dei funghi, del controllo dell'applicazione delle tabelle dietetiche per refezione della collettività, dell'attività di educazione sanitaria finalizzata all'applicazione delle linee guida per una corretta alimentazione.*

origine animale e loro derivati, campionamenti mirati e coordinati residui negli alimenti dalla produzione primaria, ristorazione collettiva privata e sociale, ispezione e vigilanza sui prodotti ittici e lattiero caseari;

- *Area C - Igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche.* Il servizio sanitario si occupa delle strutture e dei ricoveri dove vengono allevati i capi di bestiame e dei controlli su tutta la filiera dei farmaci per gli animali, compresi i controlli nelle farmacie ovvero produzione igienica del latte bovino ed ovicaprino, anagrafe canina, nucleo di disinfezione, accalappiamento cani e lotta al randagismo, vigilanza sugli allevamenti e sulle produzioni, alimentazione e riproduzione animale, benessere animale, farmacovigilanza, avicoltura, cunicoltura, acquacoltura, apicoltura, allevamenti minori.

E' dunque chiara l'importanza che tali strutture assumono per il settore agroalimentare vista la mutata domanda rivolta dalla società all'agricoltura che vede affermarsi, accanto alla necessità della produzione dei beni alimentari in quantità sufficiente, nuove esigenze in materia di ambiente e territorio, di sicurezza alimentare, di qualità della vita e del benessere animale e una particolare attenzione verso i consumatori. La necessità di garantire elevati standard di sanità, benessere e sanità animale è indispensabile poiché, da essi, consegue direttamente la salubrità degli alimenti di origine animale (carni, prodotti della pesca, latte e tutti i loro derivati etc.) destinati al consumo umano.

Oltre ad occuparsi delle condizioni igieniche e sanitarie degli animali, è necessario sviluppare un maggiore rispetto anche delle loro esigenze biologiche, delle loro caratteristiche comportamentali e, in generale, del loro benessere. Per tutelare la salute dell'uomo attraverso un capillare lavoro sul mondo animale, è necessario garantire la salvaguardia del patrimonio zootecnico anche con strumenti tecnologici innovativi come l'anagrafe zootecnica che costituisce uno strumento importante per una conoscenza più fedele alla realtà dell'entità e delle peculiarità del patrimonio zootecnico.

Pertanto, nuovi e più approfonditi controlli del bestiame, piani di sorveglianza ed eradicazione, aggiornati con le moderne scoperte di laboratorio, rappresentano un momento fondamentale che vede il lavoro congiunto della Commissione europea, del Ministero della salute, delle Regioni, degli Istituti di Zooprofilassi e delle ASL.

4.2 L'Agazia regionale per la protezione dell'ambiente della Basilicata (ARPAB)

In questi ultimi anni, la tutela dell'ambiente ha assunto un ruolo sempre più importante e, per molti versi, strategico nei programmi di sviluppo dei Paesi europei. Gli obiettivi generali dell'UE, infatti, sono stati individuati lungo direttrici di indirizzo e di intervento che impegnano gli Stati membri a tutelare le risorse naturali e a promuovere la loro valorizzazione. Al fine di attuare questi obiettivi istituzionali di politica ambientale comunitaria, l'Unione europea ha creato l'Agazia europea dell'ambiente (AEA) ed ha promosso una rete di Agenzie nazionali. In Italia, è stato istituito il sistema ANPA/ARPA. Questo sistema, previsto dalla l. n. 61/94, integra l'Agazia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) con le Agenzie regionali, tra cui l'ARPAB, l'Agazia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Basilicata, la prima nelle regioni del Sud. L'ARPAB è stata istituita con la l.r. del 19 maggio 1997, n. 27, come modificata dalla successiva l.r. n. 13/99, quale Ente di diritto pubblico preposto all'esercizio di svariate funzioni tecniche, attività e compiti, anche in ambito agricolo. Essa è dotata di personalità giuridica pubblica, con autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile ed ha, inoltre, un patrimonio e un bilancio proprio.

L'Agazia svolge attività e compiti di pertinenza regionale, con particolare riguardo alle attività di prevenzione e controllo in materia ambientale. Tali attività consistono principalmente nella pianificazione e nell'esecuzione degli interventi di prevenzione e controllo dei fattori fisici, chimici e biologici d'inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo; essa ha inoltre il compito di organizzare e gestire tutte le reti di monitoraggio ambientale e il sistema informativo regionale ambientale in accordo con i servizi tecnici nazionali. Sul piano più prettamente scientifico, l'Agazia annovera tra i suoi compiti anche quello di promuovere e attuare la ricerca applicata all'ambiente fisico, ai fenomeni d'inquinamento, alla conoscenza del territorio, alla tutela degli ecosistemi e del patrimonio agro-forestale. Ne discende la possibilità di formulare alle autorità amministrative locali proposte e pareri relativi ai limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti, agli standard di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo, alle norme ed alle metodologie di campionamento e di analisi, in accordo con le indicazioni dell'Agazia nazionale.

Ancora, essa fornisce attività di supporto tecnico per la stesura di leggi regionali nel settore ambientale e per la predisposizione di piani e progetti

ambientali di interesse regionale, provinciale o comunale; formula pareri di congruenza e di efficacia di piani, programmi e progetti in campo ambientale e di assetto del territorio, anche in relazione agli insediamenti produttivi, su richiesta della competente struttura regionale; fornisce il necessario supporto tecnico-scientifico alla struttura regionale competente per le attività istruttorie relative agli studi di valutazione di impatto ambientale (VIA), per i pareri di compatibilità ambientale e per gli adempimenti di cui al DPR n. 175/88 e successive modifiche; esprime pareri agli Enti competenti al rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti di smaltimento di rifiuti o altro tipo previsto dalla normativa vigente.

Sul piano delle competenze più strettamente attinenti al settore agricolo, l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'ambiente della Basilicata ha competenza tecnica in materia di prevenzione e controllo ambientale di acqua, aria, suolo, rifiuti solidi e liquidi, come risultanti dalle attività di tipo agricolo. In particolare, le funzioni di carattere tecnico-scientifico di competenza dell'Agenzia attengono alla tutela degli inquinamenti del suolo, dell'aria e delle acque superficiali e sotterranee, derivanti o connessi, all'attività agricola, all'utilizzazione dei fanghi di depurazione, al riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione e di consumo, agli scarichi delle acque reflue, alle emissioni in atmosfera.

Le aree tematiche di pertinenza specificatamente agricola oggetto di attività da parte dell'ARPAB sono dunque le seguenti:

- *Alimenti e produzioni vegetali.* Vengono eseguiti controlli su prodotti ortofrutticoli, alimenti, bevande, prodotti dietetici e destinati all'infanzia, ai fini della determinazione della presenza di additivi e/o coloranti negli stessi;
- *Pesticidi.* Vengono eseguite analisi quali-quantitative su prodotti ortofrutticoli freschi, oli, acque ai fini della determinazione della presenza di residui di pesticidi;
- *Desertificazione.* Recependo le linee guida del Piano Nazionale di lotta alla desertificazione, emanate dal Ministero dell'ambiente, l'Agenzia conduce attività di completamento ed analisi delle conoscenze in materia di desertificazione, monitoraggio del fenomeno mediante l'osservazione di indici ed indicatori, individuazione delle strategie e delle misure di lotta alla desertificazione, elaborazione di programmi di educazione e sensibilizzazione sui temi della desertificazione.

In definitiva, l'ARPAB svolge qualsiasi attività tecnico-scientifica richiesta dagli enti e dagli organismi locali competenti nel più ampio campo della tutela dell'ambiente, ivi compresi controlli ed accertamenti analitici sui prodotti e sugli

input agricoli, già di competenza dei presidi multizonali di igiene e prevenzione, connessi all'esercizio delle funzioni di spettanza delle aziende USL in materia di prevenzione igienico sanitaria.

Attraverso le strutture ed i servizi dell'Agenzia, dunque, è possibile fornire a cittadini, associazioni, imprese pubbliche e private, informazioni adeguate e puntuali sulle condizioni generali dello stato dell'ambiente, anche sotto il profilo della sicurezza del territorio e della salute pubblica. L'obiettivo precipuo consiste quindi nel realizzare un sistema attivo in termini di informazioni, procedure, innovazioni ed opportunità per migliorare la qualità delle produzioni e dei prodotti finiti, nonché la sicurezza negli ambienti di lavoro.

4.3 L'AUTORITÀ DI GOVERNO DELLA RISORSA IDRICA

L'agricoltura irrigua in Basilicata ha assunto negli ultimi anni sempre più rilevanza, sia nei Piani Regionali che in quelli dell'Unione europea, soprattutto nell'ambito dei programmi comunitari a favore dello sviluppo nel Mezzogiorno, POP-FEOGA 1994/99 e POR 2000-2006. Per questi piani e programmi, gli ordinamenti colturali irrigui rappresentano un punto di forza in termini di reddito e di occupazione.

Dal punto di vista normativo l'emanazione della l. n. 183 del 1989 e successivamente della l. n. 36/94 (c.d. legge Galli) seguite da una lunga serie di norme comunitarie, nazionali e regionali ha allargato i riferimenti disciplinari in materia di risorse idriche e della loro gestione. Inoltre, l'emanazione del d.lgs. n.112/98, relativo al trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di nuove competenze, comprese quelle sulle risorse idriche, ha reso necessario un riassetto delle strutture organizzative delle Amministrazioni e degli Enti interessati alla gestione del patrimonio idrico.

Pertanto, al fine di attivare politiche di gestione ottimale e razionale della risorsa idrica per i diversi usi (civile, agricolo, industriale) e di recepire il nuovo quadro normativo di riferimento, la Regione Basilicata negli ultimi anni è stata impegnata nella revisione e nell'aggiornamento, in parte ancora in itinere, dell'apparato amministrativo-gestionale nonché legislativo e normativo del settore di riferimento.

Un passaggio importante nella soluzione delle problematiche connesse alla gestione ottimale delle risorse idriche regionali è stato segnato dall'Accordo di Programma tra le Regioni Basilicata, Puglia, e il Ministero dei Lavori Pubblici (ai sensi dell'ex art. 17 della l. 36/94), sottoscritto a Roma il 5 agosto del 1999.

Con tale accordo è stata istituita l'Autorità di Governo della risorsa idrica, condivisa tra le due Regioni, composta da un rappresentante dell'ex Ministero dei Lavori Pubblici, dai Presidenti delle due Regioni e dai Segretari delle Autorità di Bacino di Puglia e Basilicata (quest'ultima istituita con l.r. n. 2/01). L'Accordo ha come obiettivo la soluzione di alcune grandi e generali problematiche, quali la definizione di criteri e di indirizzi omogenei per soddisfare i fabbisogni idropotabili, irrigui ed industriali su cui attestare una valutazione il più possibile oggettiva e generalmente riconosciuta delle necessità regionali, nonché la individuazione di procedure e metodi per stabilire una tariffa di riferimento per il servizio di approvvigionamento primario ad uso plurimo e il riequilibrio tra bacini produttori di risorsa e bacini consumatori della stessa.

L'Autorità di Governo adotta le misure e gli interventi per la salvaguardia e la tutela ambientale della risorsa idrica, attraverso appropriati e permanenti strumenti di coordinamento.

Tali strumenti intervengono sia nelle fasi di pianificazione e programmazione della risorsa idrica, sia nelle fasi di monitoraggio e controllo delle azioni e degli interventi attuati.

Gli schemi idrici principali, oggetto dell'Accordo, ricadenti nell'ambito territoriale dell'Autorità Interregionale di Bacino della Basilicata, sono il Sinni-Agri ed il Basento-Bradano, nonché lo schema dell'Ofanto che costituiscono la parte preponderante regionale dell'approvvigionamento idrico ad uso plurimo. Essi hanno carattere interregionale, e soddisfano le esigenze idropotabili ed irrigue delle regioni limitrofe Puglia e Calabria.

Inoltre, con la l.r. n. 21/02 "Norme sull'esercizio delle funzioni regionali in materia di approvvigionamento idrico", la Regione Basilicata ha istituito la società ACQUA SpA (a totale capitale pubblico) cui è affidata la gestione unitaria della risorsa idrica ad uso plurimo (civile, irriguo ed industriale). La società ACQUA SpA si occuperà, a regime, di manutenzione ordinaria e straordinaria delle grandi infrastrutture ed impianti idrici (invasi, adduttori), nonché della organizzazione delle attività connesse alla produzione e distribuzione dell'acqua all'ingrosso.

Infine, con legge regionale n. 33/01 "Norme in materia di Bonifica Integrale" sono stati ridefiniti i limiti amministrativi e le competenze degli enti gestori della distribuzione della risorsa irrigua in Basilicata identificati nei tre consorzi di bonifica e irrigazione: Bradano-Metaponto; Alta Val D'Agri e Vulture Alto Bradano.

Schema 4.1 - GESTIONE DELLA RISORSA IDRICA IN BASILICATA

AUTORITA' DI GOVERNO

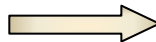
l. 36/94, art. 17, accordo di programma tra Regione Basilicata, Regione Puglia ed ex Ministero LL.PP. sottoscritto a Roma il 05/08/1999



Organo decisionale sulla destinazione ed uso delle risorse idriche condivise dalle due Regioni

ACQUA SPA

l.r. n. 21 del 3/06/2002



Soggetto gestore dell'approvvigionamento idrico primario

A.A.T.O.

(Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale)

l.r. n. 63/96



Organo di Pianificazione e Programmazione a livello regionale dell'uso e tutela della risorsa idrica ad uso potabile



Acquedotto Lucano Spa

Delibera n. 19/02 dell'Assemblea dei Sindaci dell'ATO



Gestore del Servizio Idrico Integrato ad uso idropotabile ai sensi della l. 36/94

Consorzi di Bonifica

l.r. n. 33/01 (nuove disposizioni)



Soggetti gestori della distribuzione della risorsa ad usi irrigui

4.4 L'AGENZIA REGIONALE SVILUPPO ITALIA

L'Agenzia regionale Sviluppo Italia Basilicata opera a supporto della Regione Basilicata per favorire le politiche di sviluppo e di coesione nazionale nel quadro del coordinamento e degli indirizzi definiti da Sviluppo Italia.

L'Agenzia regionale è nata nel settembre del 2000 ed ha raccolto le pluriennali esperienze di Imprenditoria Giovanile Lucana e di Systema BIC Basilicata, che avevano già operato nel campo dei servizi, dell'accompagnamento tecnico alla pubblica amministrazione e alle imprese nell'erogazione di finanziamenti e nella gestione di fondi comunitari in Basilicata. Oggi la società regionale è una S.p.A., presente sul territorio con sedi a Potenza e Matera, il cui capitale sociale è detenuto da Sviluppo Italia, azionista di maggioranza, e dalla Regione Basilicata.

L'Agenzia territoriale lucana opera all'interno del modello strategico indicato da Sviluppo Italia e agisce su sua committenza diretta per l'attuazione dei suoi programmi e la gestione degli strumenti legislativi; su committenza diretta della Regione per l'ideazione e l'attuazione di nuovi programmi e strumenti legislativi; a seguito di Accordi di Programma Quadro per l'attuazione di specifici programmi/progetti concordati fra Sviluppo Italia e l'amministrazione regionale.

Il campo di azione e di specializzazione operativa dell'Agenzia riguarda:

- le politiche di sostegno all'occupazione;
- il supporto all'Amministrazione regionale per la gestione di specifici progetti connessi alla creazione di impresa e alla promozione del lavoro autonomo;
- l'attivazione di incubatori di imprese (22 in Italia di cui 4 in Basilicata) e interventi di finanza collegata;
- la gestione di strumenti finanziari (sovvenzioni globali, partecipazioni al capitale di rischio, prestiti partecipativi e obbligazionari) rivolti a piccole e medie imprese interessate a sviluppare iniziative imprenditoriali;
- l'assistenza alle Autonomie locali nella progettazione di strumenti di programmazione negoziata; l'accompagnamento e l'assistenza tecnica ai soggetti gestori di Patti territoriali, Contratti d'area, Accordi di programma, ecc., con l'obiettivo di creare le migliori condizioni per lo sviluppo del territorio e valorizzarne le risorse socio-culturali;
- l'attuazione di azioni volte a definire e qualificare l'offerta territoriale nell'ottica di promozione del territorio su mercati internazionali e per favorire l'attrazione di nuovi investimenti.

Per quanto riguarda gli interventi per il miglioramento delle condizioni di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici, Sviluppo Italia accogliendo le direttive del Ministero per le politiche agricole e forestali, ha dato il via libera nel gennaio 2003 alla costituzione di un fondo mobiliare di 200 milioni di euro per interventi nel settore agroindustriale. Il fondo opererà nell'ottica del distretto o filiera, a fronte di specifici progetti d'investimento, attraverso l'assunzione di partecipazioni temporanee di minoranza nel capitale delle imprese proponenti e l'erogazione di finanziamenti agevolati rivolti a progetti di sviluppo industriale che comportino, come ricaduta indotta, un miglioramento strutturale dei livelli di reddito dei produttori agricoli. Potranno accedere alle agevolazioni le società di capitali e le società cooperative a responsabilità limitata economicamente e finanziariamente sane, che operano nei settori della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, zootecnici e silvicoli per investimenti riguardanti nuove iniziative imprenditoriali e programmi di ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione di unità produttive esistenti.

4.5 GLI ENTI LOCALI E LE COMUNITÀ MONTANE

L'ordinamento giuridico italiano è un sistema fondato sulle autonomie locali, come disposto dall'articolo 5 della Costituzione, in base al quale la Repubblica è una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ed attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo. Attraverso tale norma, dunque, viene affermato il principio del pluralismo territoriale, seppur entro i limiti dell'unità politica e dell'indivisibilità della Repubblica.

Per autonomie locali si intendono, perciò, le collettività locali cui lo Stato riconosce la qualità di enti autonomi che hanno il diritto e la capacità effettiva di regolamentare ed amministrare il proprio territorio e si configurano come tali all'interno del nostro ordinamento i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni.

La copiosa produzione normativa in materia di enti locali non è comunque riuscita a dare soluzione a tutte le problematiche connesse a siffatto pluralismo territoriale.

La riforma delle autonomie locali, introdotta dalla legge 142/90, ha rappresentato il primo passo verso la successiva legislazione riformistica: la legge sul procedimento amministrativo (241/90), l'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia (81/93), la normativa sul decentramento amministrativo (59/97), quella sullo snellimento e la semplificazione delle procedure (127/97), fino alla legge 265/99 sullo status degli amministratori locali. Con il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, si è tentato di mettere ordine nella complessa materia delle autonomie locali e di procedere alla semplificazione delle relative procedure contabili, ma attualmente è in corso una sua revisione sostanziale.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione viene attuata l'equiparazione (art. 114) allo Stato di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario devono essere conferite ad altri enti (art. 118). Tale riforma ha profondamente innovato la disciplina delle autonomie locali nel nostro ordinamento costituzionale. Il potere regolamentare e statutario di cui queste sono dotate trova un preciso e diretto fondamento nel testo della Costituzione, benché molte altre risposte siano state in seguito fornite dalla cosiddetta legge La Loggia (131/03), che ha specificato limiti, contenuti e criteri di attuazione della riforma.

Si configura, infatti, nella Costituzione riformata una diversa definizione dei poteri e delle funzioni degli enti territoriali autonomi ed una diversa collocazione della loro potestà statutaria. Seppure i contenuti e gli oggetti di tale autonomia trovassero un riferimento preciso nel già vigente Testo unico degli enti locali, ora si assiste ad un riconoscimento costituzionale, che, porta a ridisegnare la posizione nel sistema delle fonti. Nella logica del novellato art. 114 la parificazione di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato ha l'effetto di elevare l'autonomia al rango di principio generale dell'ordinamento repubblicano. Nel nuovo assetto istituzionale le diverse manifestazioni di autonomia si relazionano non secondo una connessione gerarchica, ma secondo un coordinamento funzionale. Il nuovo testo dell'art. 118 riconosce ai Comuni competenza amministrativa generale e prevede lo spostamento di funzioni amministrative in favore di un limitato numero di enti pubblici, tutti di tipo territoriale, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

La nuova disciplina costituzionale non fa riferimento alle autonomie funzionali che, per la Regione Basilicata, vengono contemplate nella proposta di Statuto.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare *“in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*.

Schema 4.2 Gli Enti locali: competenze e funzioni

Ente	Natura e ruolo	Funzioni
Comune	Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.	Funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, anche attraverso forme sia di decentramento che di cooperazione con altri Comuni e con la Provincia. Gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.
Provincia	Ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.	Funzioni amministrative relative a vaste zone intercomunali o all’intero territorio provinciale relative a: difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell’ambiente, prevenzione delle calamità, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, valorizzazione dei beni culturali, viabilità e trasporti, protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali, caccia e pesca nelle acque interne, smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore, servizi sanitari di igiene e

		<p>profilassi pubblica attribuiti dalla legislazione statale e regionale, compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica attribuiti dalla legislazione statale e regionale, raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico amministrativa agli enti locali.</p> <p>Svolge inoltre, funzioni di programmazione relativi a: definizione del programma regionale di sviluppo (PRS) e agli altri programmi e piani regionali, formulazione dei propri programmi pluriennali a carattere generale e settoriale secondo gli obiettivi del PRS e coordinamento dell'attività programmatrice dei Comuni, adozione del piano territoriale di coordinamento per l'assetto del territorio in seguito al parere di conformità regionale.</p>
Città Metropolitana ⁷	<p>Porzione del territorio caratterizzata dalla presenza di un centro urbano di grandi dimensioni che estende la sua area di influenza ad altri centri urbani di minori dimensioni con esso confinante o comunque ad esse vicini o collegati.</p>	<p>La ripartizione delle funzioni tra Città metropolitane e Comuni spetta alla legge regionale. In particolare, spettano ad esse funzioni provinciali, funzioni affidate dai Comuni quando hanno carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata dall'Area metropolitana.</p> <p>Alcune di tali materie sono: pianificazione territoriale dell'area, viabilità, traffico e trasporti, tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti, raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale, servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.</p>
Comunità montana	<p>Unione di comuni, montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane e l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.</p>	<p>L'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi conferite dalla Regione spetta alle Comunità montane. Spettano, altresì, alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione e/o attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali.</p>

⁷ Nel testo non si parla in modo specifico delle Città metropolitane in quanto in Basilicata nessuna di tali aree è stata istituita.

I Comuni e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché una propria autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito territoriale. I Comuni e le Province adottano il proprio statuto che stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza. Secondo il principio di sussidiarietà, i Comuni e le Province, oltre ad essere titolari di funzioni proprie, ne hanno ricevute altre dalla Regione Basilicata attraverso la legge regionale n. 18/98 e altre continueranno a riceverne man mano che la Regione normerà in modo specifico sulle singole materie⁸.

Fondamentale è il ruolo svolto dagli enti locali nell'ambito delle politiche di sviluppo sociale ed economico del territorio. Gli enti locali, insieme alla Regione, e ai soggetti interessati allo sviluppo e alla valorizzazione delle risorse umane ed economiche locali (organizzazioni sindacali, rappresentanze delle imprese, realtà cooperative ed associazionismo) coerentemente con la politica di coesione dell'Unione europea, partecipano alla programmazione del territorio.

L'istituzione delle *Comunità montane* trova un primo riferimento nell'art. 44 della Costituzione prevedendo che *"la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"* e, dunque, evidenziando il preminente interesse verso i temi della salvaguardia e della valorizzazione delle aree montane, di spopolamento della montagna, degli squilibri socio-economici dovuti all'isolamento del territorio e della difesa del suolo e dell'ambiente. Con la l. 1102/71 sono stati delineati i principi alla base della legge regionale che istituisce le Comunità montane⁹. Successivamente con la l. 142/90 si è provveduto ad un ulteriore rafforzamento delle Comunità montane. La legge, infatti, delegava le singole Regioni ad emanare le norme di riordino delle Comunità montane. In seguito a tale delega quasi tutte le Regioni hanno legiferato anche se il riordino ha riguardato essenzialmente la delimitazione territoriale e le modalità di elezione degli organi. La Regione Basilicata ha approvato nella seconda metà degli anni novanta con legge regionale gli statuti di numerose Comunità montane¹⁰ e nel 1997 la l.r. n. 23 "Norme per la

⁸ Si veda il par. 1.4 "Il recepimento a livello regionale".

⁹ La l.r. n.27/73 ha delimitato le zone montane e costituito le relative Comunità montane.

¹⁰ Si vedano i riferimenti legislativi in "Analisi e monitoraggio della spesa agricola – La Basilicata". La legge regionale disciplina le Comunità montane stabilendo in particolare: le modalità di approvazione dello statuto, le procedure di concertazione, la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali, i criteri di ripartizione tra le comunità montane dei

tutela e lo sviluppo delle zone montane” attraverso la quale la Regione riconosce il territorio montano come risorsa di preminente interesse regionale e ne promuove lo sviluppo integrato e sostenibile, mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell' habitat montano, in armonia con le vigenti disposizioni comunitarie e statali.

Con la l. 59/97, il legislatore è intervenuto prevedendo una maggiore autonomia delle Comunità montane, attraverso nuove funzioni amministrative. Le Comunità montane, infatti sono destinatarie, con i Comuni e le Province di nuove funzioni dismesse dallo Stato nell'attuazione del decentramento amministrativo.

In realtà, sia sotto il profilo istituzionale che organizzativo e finanziario, non c'è stato il riconoscimento della maggiore autonomia. Tra l'altro mentre nel documento di modifica della seconda parte della Costituzione si conferiva alle strutture associative dei Comuni situate in zone montane la stessa autonomia riconosciuta a Comuni e Province, tale riferimento invece, si perde nel testo definitivo della modifica della Costituzione.

Per la loro specifica attività, le Comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi ed individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico, compresi quelli previsti dall'Unione europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano. Le Comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento. Il piano pluriennale di sviluppo socioeconomico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle Comunità montane ed approvati dalla Provincia. Gli interventi finanziari disposti dalle Comunità montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati come montani.

4.6 LE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (CCIAA)

A partire dal 1996, anno in cui è divenuto operativo il Registro delle imprese, le aziende agricole ed i coltivatori diretti devono trasmettere alla Camera di Commercio i dati principali relativi alla vita dell'impresa, (costituzione, atti modificativi, bilanci, elenchi soci ecc.). Tali informazioni che costituiscono la base delle banche dati delle Camere di commercio, consultabili su tutto il territorio nazionale anche via internet, permettono un censimento completo delle imprese agricole in Italia.

Presso le Camere è reperibile il Repertorio delle notizie economiche ed amministrative (REA) che raccoglie ulteriori notizie di carattere economico, amministrativo e statistico dell'azienda agricola: dati relativi all'attività, agli addetti operanti nell'impresa, alle iscrizioni in albi, ruoli, elenchi o registri, agli estremi delle autorizzazioni, licenze e simili. Evidenzia, inoltre, i dati colturali, l'estensione e la tipologia dei terreni, i dati catastali e quelli relativi agli allevamenti. Alle Camere sono attestati anche albi, ruoli ed elenchi il cui compito è la raccolta dei nominativi di coloro che sono abilitati professionalmente o sono ritenuti idonei ad esercitare una specifica attività. Tra questi:

- *Albo dei tecnici ed esperti degustatori di vini DOC e DOCG*, i cui iscritti possono essere chiamati a far parte delle commissioni di degustazione dei vini all'esame delle quali devono essere sottoposte tutte le partite di vino prima di acquisire il diritto alla denominazione e di essere, quindi, poste in commercio;
- *Albi di vigneti dei vini DOC e DOCG ed elenchi delle vigne*, dove devono essere iscritti i terreni vitati destinati alla produzione dei vini DOC, DOCG e IGT.

Le Camere di Commercio rilasciano, inoltre, autorizzazioni e licenze per specifici interventi, tra i quali: panificazione, macinazione, produzione e/o deposito all'ingrosso di margarina e grassi alimentari, esercizio dell'attività sementiera e piante da rimboschimento.

Le Camere di Commercio svolgono anche funzioni di regolazione e controllo in materia di commercio con l'estero emettendo diversi tipi di certificati¹.

Accanto a queste funzioni di carattere amministrativo, le Camere di Commercio svolgono anche azioni di tipo promozionale, in particolare: organizzano direttamente, o per il tramite di proprie strutture (Unione regionale, Centro estero, Aziende speciali ecc.), e in collaborazione con il Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale della Regione Basilicata e le associazioni di categoria, la partecipazione a fiere e mostre di settore, in Italia e all'estero, organizzano missioni di operatori agricoli lucani all'estero e di operatori agricoli stranieri in Basilicata; forniscono gli elenchi di usi e consuetudini in campo agricolo vigenti all'interno del territorio ed i servizi di rilevazione dei prezzi e di redazione dei

¹ *Tali certificati sono: certificati di origine, rilasciati alle imprese italiane che commerciano con paesi non appartenenti all'Unione europea; carnet ATA, rilasciati per l'esportazione temporanea di campioni commerciali (o animali), merci e strumenti professionali destinati ad esportazioni o a mostre e fiere; carnet TIR, che consentono agli autotreni l'attraversamento delle frontiere senza uscita doganale; marchi INE, occorrenti per l'esportazione dei vini verso Stati Uniti, Canada e Messico.*

listini di diversi prodotti agricoli (cereali, foraggi, mangimi, prodotti ortofrutticoli, legumi, olive, uve ecc.), assicurano servizi di formazione, informazioni ed assistenza tecnica in svariati campi (legislazione di settore, normative tecniche cogenti e volontarie, ambiente, innovazione di processo e di prodotto, sicurezza alimentare ed HACCP, studi di mercato, promozione di marchi, organizzazione di percorsi enogastronomici, come Le strade del vino, ecc.), effettuano ricerche tecnico-economiche di settore e ne curano la pubblicazione.

In particolare, la Camera di Commercio di Matera ha istituito una Azienda speciale, denominata AGR2000, che ha il compito di promuovere lo sviluppo economico delle imprese agricole, di sostenerne il miglioramento delle capacità competitive e di supportarle con azioni dirette ed indirette nei confronti del mercato globale, di favorire l'integrazione del settore agricolo con il sistema turistico-ambientale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nei capitoli precedenti è stato illustrato il quadro organizzativo e funzionale delle istituzioni pubbliche e private operanti in Basilicata per il settore agroalimentare, quadro riportato poi in sintesi grafica nello schema 1.5 relativo al modello regionale di governo decentrato nel settore agricolo.

Scorrendo questa mappa si ha un'immediata percezione del "chi fa" per l'agricoltura nella Regione mentre la lettura dei singoli capitoli consente di percepire anche "che cosa" fanno i singoli attori. Se si coniuga la mappa con il precedente lavoro relativo all'analisi della spesa agricola della Basilicata curato dalle stesse ricercatrici del presente volume¹ si può avere, infine, una percezione anche del "quanto" spende la Regione per i diversi filoni di interventi.

Non si è esaurita la fase dell'analisi sulla politica agricola della Basilicata, ma certo si è ormai molto prossimi alla mappatura completa anche se manca ancora una verifica delle procedure regionali, elemento rilevante per comprendere molti aspetti dell'attività regionale quali il modello di decentramento adottato ed il grado di integrazione fra i vari interventi.

I due volumi sulla Basilicata vengono così a costituire quasi un caso pilota in quanto, completando per la prima volta a tutto tondo l'analisi della spesa agricola di una singola Regione, offrono spunti e metodologie di lavoro da riproporre nelle altre Regioni italiane.

L'approfondimento sulla Basilicata, se da un lato, fa onore alla vivacità intellettuale della realtà lucana, non matura d'altro canto in modo casuale poiché nasce piuttosto dalla constatazione che l'attuale fase politico-istituzionale richiede livelli di analisi diversi e più ampi di quelli della mera catalogazione della spesa che si è prodotta sinora.

Quando più di dieci anni fa l'INEA avviò le sue attività sulla spesa pubblica riunendo nel proprio ambito i pochi economisti agrari che ne seguivano l'evoluzione, il problema principale era quello di capire come le Regioni, divenute ormai autonomi soggetti attivi di politica agraria, spendessero i fondi loro trasferiti dallo Stato², uno Stato che peraltro indicava le direttrici fondamentali della politica

¹ *"Analisi e monitoraggio della spesa agricola, la Basilicata"* - a cura di Lucia Briamonte e Maria Assunta D'Oronzio, INEA, Roma aprile 2004.

² *Le leggi di programmazione nazionale attribuivano alle Regioni fondi vincolati alla realizzazione degli interventi previsti dai piani agricoli nazionali nei quali rientravano anche, con poste separate, gli interventi cofinanziati da regolamenti comunitari.*

agricola attraverso complesse leggi di programmazione nazionale e che custodiva gelosamente una relevantissima attività di competenza nazionale.

Oggi che terzo decentramento, federalismo fiscale e riforme costituzionali hanno eliminato ogni residuo di tale attività attribuendo alle Regioni in via pressoché integrale tutte le funzioni di governo in agricoltura, il problema è non solo quello di capire quanto spendono le Regioni, ma soprattutto per che cosa spendono. Si tratta cioè di definire quali sono i modelli di politica agraria che le Regioni vengono a concretizzare con le loro quotidiane decisioni di allocazione delle risorse oggi che sono ormai libere da qualsiasi vincolo eccezion fatta per quello, non poco cogente e assai rilevante, delle direttrici fissate dall'Unione europea in materia di interventi cofinanziati dai fondi strutturali.

Ciò in un contesto in cui le riforme amministrative e costituzionali hanno introdotto rilevanti modificazioni nei meccanismi di decisione e di spesa incidendo profondamente sulle strutture organizzative regionali. Tutte queste considerazioni portano conseguentemente a privilegiare, accanto all'analisi delle politiche, quella relativa agli aspetti istituzionali e organizzativi nella consapevolezza che il grado di organizzazione di una struttura riflette direttamente gli obiettivi che essa si pone.

In questo ambito, un aspetto particolarmente rilevante è quello del livello di attuazione da parte delle Regioni del principio di "sussidiarietà" mutuato direttamente dal diritto comunitario (Trattato di Maastricht) e recepito dalla nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001.

In base a tale principio e per avvicinare la pubblica amministrazione al cittadino, tutte le funzioni amministrative sono attribuite alla più vicina unità istituzionale, il Comune, salvo che esigenze di unitarietà non conducano al conferimento di specifiche funzioni alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni o in ultima analisi allo Stato.

Visto dal versante regionale il nuovo modello organizzativo della cosa pubblica finisce per determinare una sorta di "*devoluzione nella devoluzione*" obbligando le Regioni, cui sono state demandate le funzioni prima esercitate dallo Stato, ad esercitare le loro nuove attribuzioni affidandole a loro volta alle Autonomie locali ed in primis ai Comuni.

Quale sia il grado di recepimento di tale principio da parte delle diverse Regioni è un argomento tutto da verificare e, sebbene non manchino analisi spot su singole realtà regionali, il tema non risulta essere stato affrontato in modo coerente ed omogeneo per tutte le Regioni.

In questo senso possono certamente fornire una qualche indicazione le informazioni desumibili dalla Banca dati sulla spesa regionale dell'INEA ed, in particolare, i dati individuati sulla base del codice INEA di riclassificazione dei documenti contabili regionali (bilanci preventivi e rendiconti)³.

Quello che può essere evidenziato con chiarezza è che il quadro istituzionale sub-regionale è molto differente da Regione a Regione e che diversi sono i modelli organizzativi adottati anche in funzione della peculiare storia amministrata di ciascuna. In taluni casi le Regioni si erano già da tempo incanalate autonomamente verso modelli di devolution, in altri le trasformazioni sono più recenti in quanto direttamente determinate dalle riforme amministrative e costituzionali.

Pur avendo tutte le Regioni largamente adottato la logica del principio di sussidiarietà, è forte talora nella gestione delle spese il ricorso a Enti di sviluppo, Agenzie o altri Enti regionali che sono emanazione diretta delle Regioni dando vita ad un modello che potremmo definire "regionalista" in quanto tali enti strumentali non rientrano nel sistema delle deleghe in senso stretto⁴.

In altre Regioni, invece, si è proceduto in maniera più conforme al principio di sussidiarietà delegando ampiamente agli Enti locali, alle Comunità montane, ai Consorzi pubblici locali o ai Consorzi di enti diversi.

In ogni caso si può affermare che il nuovo modello costituzionale basato sulla sussidiarietà è stato ampiamente recepito in Italia considerato che ormai i tre quarti dell'attività delle Regioni in agricoltura passano attraverso gli Enti locali ed il restante quarto viene gestito attraverso enti strumentali regionali o per il tramite di enti sovra-nazionali come l'Agea, l'Ismea o Sviluppo Italia.

Peraltro, come si è già rilevato in precedenza, l'analisi degli assetti organizzativi ed istituzionali, ancorché accompagnata dalla contestuale analisi della spesa, non è in grado da sola di consentire una percezione completa della direzione di sviluppo della politica economica regionale.

L'analisi organizzativa ci fornisce, infatti, un quadro statico, cristallizzato cioè ad un dato momento, della composizione delle unità organizzative incaricate di elaborare e gestire la politica agraria, ci fornisce informazioni sulle loro

³ INEA, "Il recepimento del federalismo a livello regionale: i nuovi assetti istituzionali e il quadro economico-finanziario nel settore agroalimentare" - rapporto del marzo 2005 redatto ai sensi del DM 20746 del 17 dicembre 2002.

⁴ La spesa sostenuta da questi soggetti è equiparabile a quella sostenuta direttamente dalla Regione tanto che i loro bilanci si trovano spesso in appendice al rendiconto generale nella legge di approvazione del bilancio consuntivo.

competenze e funzioni e ci indica quali sono i loro rapporti gerarchici nella piramide burocratica.

I dati finanziari ci indicano poi quali sono le scelte operative effettuate dai policy makers, scelte che sono espresse dal diverso grado di risorse assegnate ai vari interventi, mentre la misurazione degli stanziamenti, degli impegni e delle erogazioni e dei loro rapporti attraverso indici statistici quali la capacità di impegno e di spesa, offre utili indicazioni sul grado di efficacia dell'azione regionale.

Da queste analisi è escluso invece l'aspetto dinamico, la possibilità cioè di comprendere le "regole del gioco", di capire in sostanza quali sono, nel funzionamento corrente degli uffici regionali, i ruoli ed i rapporti fra le varie strutture, in che modo esse collaborano nel raggiungimento dei fini istituzionali e quale grado di interazione si realizza fra di esse.

E questo aspetto è particolarmente rilevante se si considera che la presenza di barriere nella comunicazione fra uffici ed un'organizzazione rigidamente verticale per compartimenti stagni, spesso presente nelle amministrazioni italiane, bastano da sole a vanificare qualsiasi politica di intervento ancorché ben studiata e mirata alle necessità del territorio cui è destinata.

Solo l'analisi delle procedure in atto in una organizzazione complessa come è quella regionale, consente infatti di capire in che modo vengono portate avanti le varie misure di cui è composta la politica agraria in un dato momento ed in particolare se le attività in corso procedono in modo rigidamente parallelo o se vi sono punti di contatto positivi (integrazioni, interrelazioni, convergenze su medesimi obiettivi) o negativi (sovrapposizioni, conflitti, ambiguità).

E questa verifica è particolarmente significativa nell'attuale contesto della politica agraria regionale sempre più caratterizzata dalla contemporanea attuazione di una pluralità di interventi scaturenti dalla programmazione comunitaria (PSR, POR, Leader, PIT, ecc.) o da quella nazionale/regionale (interventi propri regionali, di agenzie o enti sovra-nazionali, contratti di programma, di filiera, patti territoriali, ecc.).

Fra l'altro, in un contesto democratico quale è quello italiano, questo complesso di attività richiede il coinvolgimento diretto delle forze economiche e sociali per la definizione degli obiettivi delle politiche e delle linee di intervento per il raggiungimento di tali obiettivi. La devolution agli Enti locali sub-regionali ed il contenuto delle relative deleghe, le scelte connesse all'allocazione delle risorse fra le varie misure a fronte della scarsità delle disponibilità finanziarie, la definizione di interventi per loro natura molto differenziati e complessi sono tutte questioni da sottoporre alle valutazioni delle forze economico-sociali regionali in

un processo partecipativo che può assumere diversa intensità a seconda del tipo e del grado di vincolatività che le relative procedure di concertazione prevedono.

E poiché molto spesso le forze economico-sociali richiedono ed ottengono, di poter partecipare anche al processo di monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi le procedure di concertazione finiscono per assumere anche la connotazione di momento di verifica e di correzione *in itinere* della politica agraria, nonché di strumento operativo per l'integrazione e la convergenza fra le varie misure finendo per comprendere nel loro ambito anche le decisioni di riallocazione delle disponibilità finanziarie non utilizzate.

Il problema è già all'attenzione di molte Regioni e cominciano ad affacciarsi le prime soluzioni operative: è ad esempio il caso della Regione Umbria che ha adottato uno specifico strumento di concertazione/integrazione noto come "Patto per l'Umbria"⁵.

Il problema delle procedure è poi rilevante anche sotto un altro aspetto, quello dell'efficienza poiché sia l'attivazione del sistema delle deleghe agli Enti locali sia le maggiori incombenze che spettano alle Regioni dopo le riforme, richiedono alle strutture regionali una maggiore funzionalità e flessibilità ottenibili solo attraverso riorganizzazioni mirate a razionalizzarne il funzionamento anche attraverso un adeguato uso degli strumenti informatici.

Infine, il problema delle procedure è rilevante anche per comprendere il grado di interrelazione delle attività inerenti l'agroalimentare con le attività di altre realtà regionali operanti per il sostegno degli altri settori economici. Ciò è particolarmente vero sia per quanto riguarda la gestione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea sia per quanto riguarda le leggi di incentivazioni alle imprese che, alla luce delle riforme, stanno passando dal Ministero delle Attività Produttive alle Regioni.

Tutti questi elementi non si possono al momento cogliere nella ricognizione di cui ai precedenti capitoli; essa costituisce, peraltro, la base di

⁵ *Il modello umbro è incentrato su un tavolo di concertazione che vede la presenza della Regione ai massimi livelli politici ed amministrativi e delle forze economiche e sociali; su questo tavolo vengono definiti gli obiettivi della politica economica regionale ed il grado di concorso al loro raggiungimento da parte delle diverse misure ed azioni in corso. Tavoli separati per i diversi obiettivi, nei quali sono presenti oltre alle forze economico-sociali, i funzionari regionali responsabili delle diverse misure chiamate a concorrere al raggiungimento degli obiettivi, assicurano poi un monitoraggio costante dell'attività portando anche, se del caso, a correzioni in itinere nell'attuazione delle misure.*

partenza di un'ulteriore possibile analisi dinamica delle attività della Basilicata che concluderebbe questa fase di studio sulla Regione.

Un elemento che si coglie invece distintamente dall'analisi delle istituzioni regionali per l'agroalimentare è l'importanza che la Regione Basilicata annette all'integrazione fra mondo agricolo e ricerca: l'Università - con diversi dipartimenti e specializzazioni - ed istituti di ricerca figurano nella mappatura con evidente rilievo a testimonianza di una consolidata prassi di collaborazione.

E' questo un elemento estremamente positivo per il ruolo strategico che sta assumendo nel settore l'interazione fra Enti locali, mondo produttivo e ricerca, interazione finalizzata non solo al miglioramento delle tecniche colturali e di conduzione aziendale, ma anche alla crescita culturale complessiva degli operatori agricoli per fornire loro gli strumenti culturali e di formazione professionali necessari a fronteggiare il grande cambiamento in atto.

Fino agli anni ottanta sviluppo in agricoltura era infatti sinonimo di diffusione della tecnologia in quanto il sistema di protezione assicurato dalla PAC alle imprese, garantendo comunque l'assorbimento della produzione, assegnava di fatto alla formazione ed all'assistenza tecnica l'obiettivo di introdurre nell'azienda il maggior quantitativo possibile di innovazione tecnologica per incrementare la produttività.

Le difficoltà di bilancio, le tensioni nel commercio mondiale e la nascita di una coscienza ambientalistica nei paesi europei hanno portato negli anni novanta a progressivi mutamenti di rotta della PAC fino all'attuale riforma di medio termine che, con il disaccoppiamento, svincola il sostegno dalla produzione lasciando al mercato la definizione delle scelte colturali.

Contestualmente hanno assunto rilevanza altri elementi che debbono ora entrare nelle scelte imprenditoriali: la qualità e la sicurezza degli alimenti, la riduzione dell'impatto ambientale dell'agricoltura, la fruizione dell'ambiente e del tempo libero, la riscoperta di una alimentazione tradizionale; la crescita tecnologica non è più quindi, l'obiettivo di sviluppo preminente.

Il mutamento di ottica è notevole e non vi è dubbio che nel nostro Paese gli agricoltori scontano ancora oggi un forte svantaggio nei confronti dei lavoratori degli altri settori nonostante il generale aumento dei livelli di istruzione della popolazione e non vi è dubbio altresì che questo svantaggio è particolarmente

rilevante nel Mezzogiorno che già partiva da un contesto socio-economico meno favorevole rispetto a quello delle aree del Centro e del Nord ⁶.

Ricerca, formazione ed assistenza tecnica divengono così essenziali per supportare gli operatori agricoli nel difficile momento di transizione dal sostegno dei prezzi al sostegno al reddito e per accrescerne le capacità imprenditoriali in termini di sensibilità ed adattabilità alle esigenze del mercato, di definizione delle scelte produttive, di individuazione di nuovi canali commerciali.

C'è in sostanza bisogno di un sistema di consulenza aziendale e di formazione degli imprenditori agricoli saldamente ancorato sul territorio ma anche strettamente interrelato con il mondo della ricerca da cui possono provenire indirizzi e soluzioni. In altri termini, si può dire che le diverse componenti della ricerca, della divulgazione e della formazione agricola sono chiamate a "fare sistema" lavorando su obiettivi comuni per la messa a punto e la diffusione di innovazioni che rispondano alle esigenze del territorio agricolo di riferimento, individuando ipotesi di intervento e soluzioni operative da concretizzarsi poi con strumenti regionali in funzione delle specificità dei rispettivi territori.

D'altro canto non stupisce l'attenzione rivolta dalla Basilicata alla ricerca ed alla formazione se si pensa che già un secolo fa un suo grande figlio, Francesco Saverio Nitti poneva l'attenzione su questi temi. Negli scritti dello statista lucano sulla questione meridionale il problema dell'insufficienza del capitale umano nel Mezzogiorno è molto presente, in particolare nell'inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata⁷ in cui egli dedica uno specifico paragrafo alla cosiddetta "istruzione agricola" evidenziandone il ruolo di generatore di sviluppo per superare "lo stato arretrato della tecnica agricola e la scarsità di più moderne cognizioni che altrove han condotto a progressi importanti".

E' importante sottolineare, peraltro, che nella concezione dello statista, il termine "istruzione" sta a significare non soltanto la preparazione professionale

⁶ *In merito basta ricordare che gli agricoltori che hanno al massimo la licenza elementare sono il 38,6% rispetto all'11,9% della media degli occupati; che fra il 1991 ed il 2001 i laureati in agricoltura sono aumentati dell'1% contro il 5% della media nazionale; che dal censimento 2000 emerge che le aziende gestite da conduttori con meno di 30 anni sono solo il 2% mentre il 37,7% hanno più di 65 anni; che le aziende con attrezzature informatiche sono poco più dell'1% del totale e solo lo 0,2% dispone di un proprio sito web mentre appena l'1% utilizza il commercio elettronico per l'acquisto dei mezzi tecnici e/o per la vendita dei propri prodotti.*

⁷ *F. S. Nitti: Scritti sulla questione meridionale, inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e Calabria, Laterza.*

degli operatori agricoli, ma anche – e forse soprattutto – quella culturale in senso lato. Unendo analisi sociologica ed analisi economica Nitti individuava infatti un coacervo di problematiche, le “difficoltà d’ambiente”, specifiche delle aree meridionali essendo “differente il caso delle terre irrigue del nord e del centro Italia che tali difficoltà non patisce”.

E se nelle “difficoltà d’ambiente” Nitti faceva rientrare le carenze infrastrutturali, vi includeva anche - se non soprattutto - il bassissimo livello culturale e professionale della società contadina del Mezzogiorno comprendendovi sia i braccianti sia gli agrari (“le difficoltà d’ambiente sono grandissime: i contadini sono dubbiosi e poveri, la viabilità cattiva, i proprietari spesso assenti e spesso indifferenti”).

Cento anni dopo, sia pure in un contesto profondamente diverso da quello di inizio novecento, giungiamo ancora alla conclusione che l’agricoltura italiana, in particolare nelle aree meno sviluppate, necessita di una forte crescita professionale dei suoi operatori.

D’altro canto, più di un’intuizione Nitti mantiene oggi una sua profonda attualità: potremo citare ad esempio la necessità di un approccio territoriale nella definizione delle strategie di sviluppo per tener conto delle specificità del territorio ed il riconoscimento della qualità come valore aggiunto in grado di assicurare alle produzioni agricole il successo nel mercato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACCORDO DI PROGRAMMA tra la Regione Basilicata, la Regione Puglia e il Ministero dei LL.PP., sottoscritto in Roma il 5 agosto 1999. (ex Art. 17 L. 36/94).
- ASSOCIAZIONE REFORME, Federalismo 2004. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee.
- BARBERA F., Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali, in Stato e Mercato n. 3/2001. Il Mulino, Bologna 2001.
- BERTI E. - DE MARTIN G.C. (a cura di), Le autonomie territoriali, dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Giuffrè, Milano 2001.
- BRIAMONTE L. - D'ORONZIO M.A. (a cura di), Analisi e monitoraggio della spesa agricola. La Basilicata, Collana Spesa agricola regionale, INEA, Roma 2004.
- CACIAGLI M., Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea. Bologna il Mulino 2003.
- CARAVITA B., La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea. Torino, Giappichelli 2002.
- CORTE DEI CONTI, sezione regionale di controllo per la Basilicata, Indagine sulla gestione del Patto Territoriale Area sud Basilicata e del Patto Territoriale della Provincia di Matera, Potenza 2002.
- DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE, Approvazione Piano Regionale della Ricerca e Sviluppo Tecnologico e dell'Innovazione e 2003 – 2005.
- DE VIVO C., Parchi letterari e Leader in Basilicata, in ReteLEADER n.6, Ottobre 2000, INEA, Roma 2000.
- FALESSI A. - MAROTTA G. (a cura di), La politica comunitaria per lo sviluppo rurale. Il modello organizzativo della Regione Campania, Franco Angeli 2003.
- FALCON G., Stato, Regioni e governi locali nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, aggiornamento a Lineamenti di diritto pubblico, Milano CEDAM 2002.
- FALCON G., Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione, da Le Regioni n. 2-3/02.
- FOLLIERI E., (2003), Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V, Le Regioni n. 2/03.
- FINUOLA R., La spesa pubblica in agricoltura - INEA, Roma 1995.
- FORMEZ - INEA, Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale, Quaderni Formez n. 4. Roma 2001
- FORMEZ, Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano. Quaderni Formez ottobre 2002.

FORMEZ, La semplificazione amministrativa nelle Regioni. Collana Formez giugno 2004.

FROSINI T. E., La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato, 2002.

INEA, Rapporto sullo stato dell'agricoltura italiana, Roma 2003 e 2004.

INEA, A proposito di servizi e di sviluppo, Collana i quaderni del POM, Roma 1999.

INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, Roma annate varie.

INEA, Bollettino dell'osservatorio delle politiche strutturali, n. 13-14-15 Roma 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.

ISAE, Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo, Roma 2003, 2004 e 2005.

LIBERATI P., Il Federalismo Fiscale. Aspetti teorici e pratici. Milano, Hoepli 1999.

MARINI F. S., Il nuovo titolo V, l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative, 2003.

MATTEUCCI CIVITARESE S., L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli, da Le Regioni n. 2-3/2002.

MEF-DPS, La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno, Roma 2003.

MERLONI F., Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo Unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione, da Le Regioni N. 2-3/02.

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

OLIVERI L., Sulla permanenza di un ordinamento omogeneo degli enti locali dopo la legge costituzionale 3/2001.

OLIVERI L., Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull'ordinamento degli enti locali, 2002.

PIZZETTI F., Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali, 2002.

POGGI A., La sussidiarietà nelle riforme amministrative, dal D.lgs. n. 112 del 1998 al TU sulle autonomie locali, da Quaderni Regionali n. 3/01.

SENATO DELLA REPUBBLICA, La riforma della parte seconda della Costituzione: S. 2544 e abbinati – I primi commenti della dottrina sul progetto di riforma all'esame del Senato della Repubblica, Dossier n. 498, 2004.

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

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

TARANGIOLI S., Il caso studio del Metapontino, in Percorsi di Sviluppo Rurale di Storti D. (a cura di). INEA, Roma, dattiloscritto 2003.

TORCHIA L., Regioni e federalismo amministrativo, da Le Regioni n. 2/01.

TOSI R., La legge costituzionale n. 3 del 2001, note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa, da Le Regioni n. 6/01.

UPI, Rapporto sulle province italiane, Roma 2004.

URBANI P., Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V, da Le Regioni n. 3/03.