

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



INEA

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Spesa agricola regionale

**LA SPESA PUBBLICA
IN AGRICOLTURA
UN'ANALISI
DEI BENEFICIARI**

a cura di
M. Assunta D'Oronzio

INEA 2009

LA SPESA PUBBLICA IN AGRICOLTURA: UN'ANALISI DEI BENEFICIARI

a cura di
M. Assunta D'Oronzio

Progetto nazionale INEA
"Spesa pubblica in agricoltura"

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Collana "Spesa agricola regionale"

Il presente lavoro è stato finanziato dal Ministero delle politiche agricole e forestali nell'ambito del Progetto "Stampa e diffusione di una monografia sull'attuazione finanziaria della politica agraria regionale" (D.M. n. 16506 del 19.12.2007). La finalità è quella di presentare alle amministrazioni i risultati ottenuti mostrando i molteplici utilizzi della banca dati INEA anche in termini di programmazione agricola regionale.

Pubblicazioni dell'INEA sul tema della spesa agricola:

Nencioni – Vaccari "La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura – Gli anni del decentramento amministrativo" (giugno 2002);

Briamonte - D'Oronzio "Analisi e monitoraggio della spesa agricola. La Basilicata" (aprile 2004);

Briamonte - D'Oronzio "Il sistema agricolo della Regione Basilicata e i soggetti preposti: funzioni e competenze" (luglio 2005);

Cesaro "Analisi e monitoraggio della spesa agricola. Il Veneto" (maggio 2006)

Pergamo "Analisi del sostegno all'agricoltura campana – Approfondimenti di aspetti organizzativi e gestionali (2008)

Per l'impostazione e la progettazione del lavoro ha operato il seguente gruppo di lavoro: Lucia Briamonte (INEA), Maria Assunta D'Oronzio (INEA), Maria Cristina Nencioni (INEA), Raffaella Pergamo (INEA), Maria Teresa Mazzitelli (Regione Basilicata, Dipartimento Presidenza della Giunta), Stefano Vaccari (Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali), Paolo Piatto (INEA), Salvatore Caricati (INEA).

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

Il coordinamento e la supervisione dei testi sono a cura di M. Assunta D'Oronzio.

La consulenza editoriale è di Salvatore Caricati.

I contributi al testo sono di:

Introduzione: Maria Assunta D'Oronzio

Capitolo 1 – Briamonte (1.1-1.2-1.3) , Pergamo (1.4-1.5)

Capitolo 2 – Vaccari,

Capitolo 3 - Mazzitelli

Capitolo 4 – D'Oronzio

Capitolo 5 – D'Oronzio

Appendice

Riferimenti legislativi. Mazzitelli

La segreteria del progetto è stata curata da Barbara Grisafi e Roberta Ioio, la gestione e l'elaborazione della banca dati INEA sulla spesa agricola regionale è di Marco Amato.

PREMESSA

Il tema della spesa pubblica in agricoltura è stato ampiamente analizzato dall'INEA nel corso degli anni, in virtù della necessità di approfondire i meccanismi di assegnazione delle risorse finanziarie e di individuare l'effettiva ricaduta del sostegno pubblico per il settore. L'attività, iniziata a livello nazionale ha visto poi lo sviluppo di approfondimenti regionali che hanno riguardato sia aspetti organizzativi e sia funzionali dettati da specifiche esigenze provenienti dal territorio stesso. Si ricorda, a titolo esemplificativo alcuni progetti quali: il monitoraggio della spesa agricola della Basilicata e del Veneto, il sostegno all'agricoltura campana. L'analisi delle politiche agrarie regionali attraverso i dati di monitoraggio della spesa ha permesso di evidenziare le diverse sfaccettature e specificità dei fenomeni locali, oggetto di studio, e ciò ha arricchito la metodologia utilizzata a livello nazionale di nuovi spunti di riflessione.

Il rafforzarsi nel tempo di una metodologia di analisi in termini di entità delle risorse finanziarie, di soggetti erogatori, di modalità di erogazione ha spinto il gruppo di lavoro ad esaminare alcune tematiche di tipo trasversale tra cui quella del "beneficiario della spesa agricola" presentata in questo lavoro che contribuisce ad arricchire la conoscenza sulla materia, fornisce spunti di riflessione anche di tipo metodologico e costituisce la base per ulteriori approfondimenti. L'ambito dell'analisi del presente lavoro ha riguardato non solo gli aspetti finanziari ma anche l'approfondimento della produzione normativa regionale in tema di beneficiari agricoli. E' evidente tuttavia che si tratta di facce diverse della medesima medaglia, nel senso che le scelte sui destinatari del sostegno sono (o, meglio, dovrebbero essere) influenzate dall'analisi dei risultati economici e, viceversa, la lettura dei dati sull'andamento del comparto non può prescindere dalla conoscenza delle politiche poste in essere attraverso la scelta dei soggetti verso i quali indirizzare il sostegno.

La collana “Spesa agricola regionale”, a cui questo volume appartiene, si propone dunque di valorizzare e di rilanciare l’esperienza INEA sul tema della spesa pubblica per l’agricoltura, la sua distribuzione per comparto produttivo, per funzioni economiche, per tutela ambientale, nonché per tipologia di beneficiario (imprese agricole, cooperative e/o associazioni di Produttori, Consorzi di bonifica, Enti o istituzioni sub-regionali, altri beneficiari) attraverso una metodologia basata sul monitoraggio della stessa in funzione degli obiettivi di politica agraria regionale, nazionale e comunitaria. In tal modo la collana attraverso approfondimenti anche di tipo trasversale come l’analisi dei beneficiari della spesa agricola oltrepassa l’aspetto puramente regionale ed arricchisce l’attività di ricerca di nuovi spunti di riflessione e di nuovi supporti.

Il Presidente dell’INEA

On. Lino Carlo Rava

INDICE

INTRODUZIONE	9
CAPITOLO 1 - EVOLUZIONE E DINAMICHE DELLA SPESA AGRICOLA DAGLI ANNI SETTANTA AD OGGI: UNA MAPPATURA DEI BENEFICIARI	17
1.1 Premessa	17
1.2 I flussi della spesa negli anni settanta - novanta	18
1.3 I flussi della spesa negli anni novanta-duemila	26
1.4 I flussi della spesa dal 2000 ad oggi	39
1.5 Considerazioni conclusive	47
CAPITOLO 2 - I SOGGETTI GIURIDICI IN AGRICOLTURA	51
2.1 I soggetti giuridici in agricoltura: l'imprenditore agricolo	51
2.2. Le agevolazioni previste dall'ordinamento nazionale per l'imprenditore agricolo	61
2.3 l'imprenditore agricolo professionale	65
2.4 Il giovane imprenditore agricolo	69
2.5 il coltivatore diretto	69
2.6 le società agricole	71
CAPITOLO 3 - IL BENEFICIARIO DELLA SPESA AGRICOLA NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE	73
3.1 La competenza legislativa delle Regioni nella materia "agricoltura"	73
3.2 Il beneficiario della spesa agricola	75
3.3 La legislazione regionale più recente	83
CAPITOLO 4 - QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA AGRICOLA	99
4. 1 Premessa	99

4.2 Quantificazione della spesa agricola per beneficiario	101
4.3 I beneficiari della spesa agricola attraverso i bilanci regionali	104
CAPITOLO 5 - CONCLUSIONI	113
RIFERIMENTI LEGISLATIVI	119
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	125

INTRODUZIONE

Attraverso una serie di iniziative, finanziate dal Ministero delle politiche agricole e forestali (D.M. n. 22287 del 21/11/2001), dalle amministrazioni regionali e, di recente, mediante un finanziamento proprio, l'INEA ha sviluppato sin dal 1990 un filone di ricerca sulla spesa pubblica in agricoltura volta a definire gli scenari di politica agraria, a quantificare le risorse finanziarie spese per l'attuazione dell'intervento pubblico (Sotte, 1993, Finuola, 1995) nonché ad approfondire in merito ai soggetti e alle pressioni che determinano i meccanismi della sua applicazione sul territorio come risultato del confronto tra l'offerta delle politiche e la domanda locale.

La ricerca sulla quantificazione e sulla qualificazione della spesa pubblica per l'agricoltura ha trovato un nuovo impulso per il crescente interesse dell'amministrazione centrale verso una più vasta ed approfondita conoscenza delle entità, dei meccanismi e dei flussi del sistema d'intervento in agricoltura. Dal 1997 è andato concretizzandosi il bisogno anche, da parte delle amministrazioni regionali, di disporre di un quadro di riferimento dell'intervento in agricoltura capace di superare la barriera dello spazio di competenza e di costituire la base di partenza per far maturare un modo nuovo di pensare e di operare. Inizia, quindi, un progressivo, sostanziale cambiamento della prospettiva dalla quale leggere il complesso dei flussi finanziari destinati al settore e con cui valutare la capacità di incidere sul tessuto economico regionale. La crescita delle competenze di livello regionale riesce così ad affiancare in molti casi le maggiori esigenze delle amministrazioni locali e da questa crescita parallela si sviluppano delle sinergie. Attraverso l'approfondimento e l'analisi sistematica della spesa pubblica regionale sono stati sviluppati dei veri e propri casi studio: in Basilicata, Veneto, Campania, Toscana, Calabria e Valle d'Aosta. In tale scenario complessivo è il caso di evidenziare che le Regioni si presentano con realtà eterogenee e con specifici percorsi evolutivi in quanto hanno individuato soluzioni diverse sul piano delle procedure, della riorganizzazione delle strutture,

delle forme e delle consistenze delle deleghe, dei nuovi equilibri istituzionali, rispondendo, ciascuna a proprio modo, ad esigenze che provengono “dal basso”.

L'utilizzo dei bilanci regionali, come fonte primaria d'informazione, ha consentito la costruzione di una banca dati INEA: un vero e proprio bilancio informatico, discendente da quello formale e ad esso omogeneo, ma con un valore informativo aggiunto in grado di soddisfare diversi livelli di analisi (contabile, di efficacia, di efficienza ecc.) (Briamonte, 2004). In tale banca dati sono classificati fra i beneficiari finali della spesa agricola le imprese agricole, le cooperative e/o le Associazioni di Produttori, i Consorzi di bonifica, gli Enti o istituzioni sub-regionali, gli altri beneficiari. Interessante è l'identificazione della voce “altri beneficiari” che spazia dal singolo imprenditore che ha ricevuto l'aiuto fino alla collettività nel suo complesso. Infatti, la spesa agricola, in linea con le molteplici funzioni svolte dall'agricoltura, è diretta anche verso la produzione di “servizi non alimentari” (formazione-didattica, servizi sociali, bioenergia) e determina delle “esternalità” dove il beneficiario non è il singolo privato, ma l'intera collettività (relativamente a beni e servizi ambientali, ricreativi, sociali e culturali). La produzione di questi beni e servizi rientra nel filone delle politiche di sviluppo rurale, caratterizzate da natura territoriale e da programmazione partecipata da parte degli enti locali a vari livelli (ad esempio il Programma Leader) e la misurazione dei beneficiari finali a livello macroeconomico è complessa poiché le informazioni a disposizione non sempre sono complete.

Questo ha spinto l'INEA ad elaborare una metodologia di riclassificazione dei bilanci che integra e completa le informazioni ricavabili dai documenti contabili regionali e, nel contempo, consente di ottenere una migliore conoscenza della direzione dei flussi di spesa. L'attività svolta in questi anni, dunque, ha permesso la creazione di una base informativa capace di offrire molteplici tipologie di analisi: è possibile effettuare un confronto di tipo intertemporale, interregionale e, grazie alla sua

possibilità di interrelazione con altri sistemi di monitoraggio, può fornire un'informazione particolarmente dettagliata ed una lettura omogenea della spesa agricola regionale.

Per consentire un flusso informativo rilevante e il più possibile completo per la valutazione dell'intervento pubblico per il settore, la parte metodologica nel corso degli anni è stata aggiornata e completata attraverso la regionalizzazione delle diverse componenti della spesa centrale¹. La banca dati nazionale che, in un primo momento, raccoglieva esclusivamente i dati sulla spesa delle Regioni derivanti dai loro bilanci, negli ultimi anni è stata strutturata in modo da dialogare con i dati di archivi derivanti da altre fonti quali ad esempio, il bilancio MIPAAF, i dati AGEA (ex AIMA) e le agevolazioni fiscali e contributive previste per il settore. Da diverso tempo l'INEA si occupa del calcolo di tutte le voci del sostegno pubblico al settore agricolo in Italia (*consolidamento*) attraverso una propria metodologia. L'obiettivo è quello di quantificare e qualificare i flussi di spesa che arrivano, in maniera diretta o indiretta, al settore agricolo tenendo conto sia della varietà degli attori (Unione Europea, Stato, Regioni, Comuni, Comunità montane, Enti di sviluppo ecc.), sia delle modalità nelle quali tali flussi si concretizzano (aiuti agli investimenti, organizzazioni comuni di mercato, contributi previdenziali e fiscali, ecc.). Si tratta di un quadro in continua evoluzione, aggiornato annualmente in modo da adattarlo alle diverse tipologie di interventi previsti dal sistema di riclassificazione INEA dei bilanci regionali, a cui lo schema viene agganciato.

L'azione pubblica in agricoltura non si esaurisce, infatti, con i trasferimenti direttamente indirizzati a sostegno del settore primario, ma occorre considerare quelle misure che, sebbene concesse attraverso politiche diverse da quelle agricole, sono

¹ *L'aggiornamento metodologico sulla regionalizzazione della spesa attuata sul piano nazionale dai principali organismi erogatori (Mipaaf, AGEA, Agevolazioni previdenziali e fiscali), la quantificazione e la classificazione della stessa sono riportati lo studio Inea "La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura – Gli anni del decentramento amministrativo".*

rivolte anch'esse agli agricoltori. Di conseguenza il consolidamento delle risorse di spesa pubblica individua e quantifica due grossi aggregati in cui si articola il sostegno:

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

Nel corso degli anni la metodologia INEA si è perfezionata cercando delle soluzioni alla carenza e al ritardo delle informazioni e fornendo un quadro delle diverse tipologie di intervento e dei soggetti erogatori.

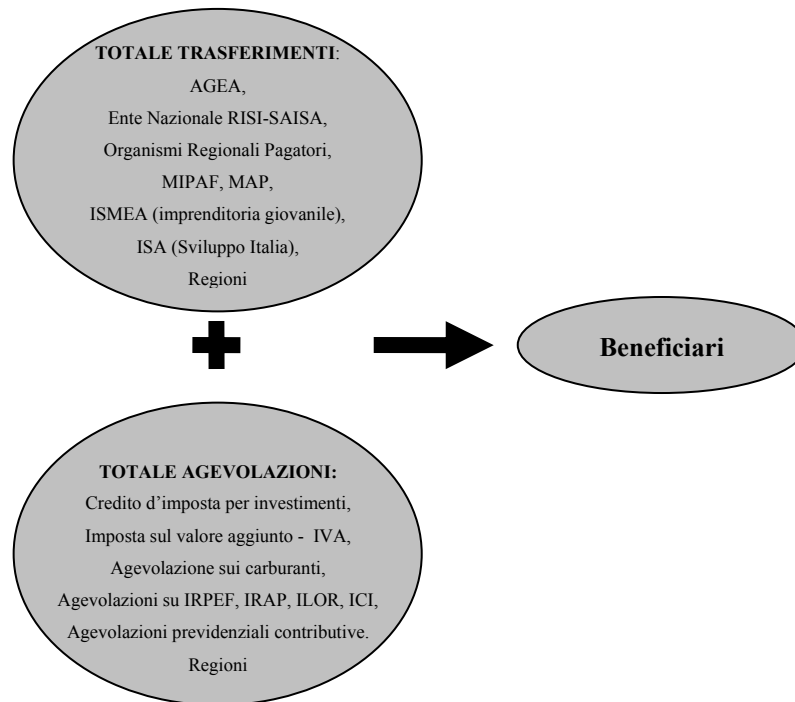
Il presente lavoro aggiunge al quadro dei finanziamenti pubblici un ulteriore tassello informativo e metodologico finalizzato a analizzare le risorse finanziarie che arrivano ai beneficiari della spesa agricola. Questo nuovo passaggio offre alle Istituzioni preposte alla programmazione territoriale la possibilità di verificare l'impatto delle politiche di sviluppo attuate, nonché di individuare eventuali colli di bottiglia che comportano possibili perdite di risorse finanziarie e/o procedure da integrare (importi da recuperare, lista nera dei frodatori, ecc).

I beneficiari della spesa agricola, come si vedrà nei capitoli seguenti, in particolare nel capitolo 2 "I soggetti giuridici in agricoltura" e nel capitolo 3 "Il beneficiario agricolo nella legislazione regionale", sono diversi (pubblici e privati) e presentano specifiche caratteristiche (imprenditore agricolo, imprenditore agrituristico, imprenditore biologico, ecc.). Il lavoro si propone di descrivere le diverse tipologie di beneficiari, soprattutto focalizza l'attenzione sull'imprenditore agricolo nelle diverse declinazioni che tale figura può rivestire in base alla legislazione statale e regionale. A questa trattazione di carattere

generale viene affiancata un'analisi specifica sulla normativa regionale di ultima emanazione, allo scopo di avere uno spaccato anche sugli altri beneficiari della spesa agricola contemplati a livello locale e di verificare la presenza di ambiti di "originalità" nella destinazione della spesa agricola.

Le differenze, infatti, non si riscontrano solo a livello soggettivo, bensì diverse sono anche le modalità di erogazione della spesa agricola (aiuti diretti e indiretti), le tempistiche di attuazione (strutturali e infrastrutturali) e le fonti di finanziamento (fondi comunitari, nazionali e regionali in vari settori di attività produttiva).

Il tentativo che si presenta in questo lavoro parte dall'analisi del "consolidato della spesa pubblica in agricoltura" attraverso il totale dei finanziamenti e delle agevolazioni alle imprese per cercare di identificare alcune classi di beneficiari delle risorse finanziarie. Si tratta di un primo approfondimento finalizzato a un migliore utilizzo delle informazioni che annualmente vengono raccolte ed elaborate anche al fine di identificare eventuali miglioramenti da apportare alla metodologia adottata dal gruppo di lavoro della spesa agricola.



Ricostruire la spesa partendo dai beneficiari degli interventi di politica agricola risulta piuttosto complesso in quanto le modalità di attivazione delle politiche di sviluppo sono diverse e specifiche del soggetto erogatore (Regioni, AGEA, MIPAAF, ecc.), della fonte di finanziamento (comunitaria, nazionale e regionale), nonché dell'obiettivo da raggiungere. Nel caso dei trasferimenti, i movimenti finanziari attivati per arrivare al beneficiario finale sono diversi e passano dalle fonti primarie di finanziamento (bilancio comunitario, nazionale,....) ai gestori intermedi (Ministeri, Regioni..), che a loro volta li redistribuiscono agli erogatori finali, come ad esempio l'AGEA e gli organismi pagatori regionali che successivamente li trasferiscono ai beneficiari finali.

Il totale delle agevolazioni contributive e tributarie che concorre al potenziamento delle attività economiche delle imprese e al miglioramento delle condizioni di vita dei contribuenti negli ultimi anni è stato segnato da processi di riforma caratterizzati sempre più da un approccio sistemico (Vaccari, 2008). Le modalità di fruizione delle agevolazioni sono semplici e consistono in un minor pagamento della somma dovuta in fase di liquidazione dell'imposta o di versamento del contributo (Finuola, 2006), pertanto si prova a quantificare il flusso finanziario generato per beneficiario.

In considerazione di tali complessità, nel Capitolo 1 "Evoluzione e dinamiche della spesa agricola dagli anni settanta ad oggi: una mappatura dei beneficiari" sono state analizzate le modifiche apportate negli anni ai flussi di spesa che partono dalle fonti ed arrivano al beneficiario finale, ovvero un'analisi di tutti quegli interventi attivati dalle istituzioni regionali, nazionali e comunitarie che consentono all'operatore agricolo di incrementare il proprio reddito. Nel capitolo 4 "Quantificazione della spesa agricola" si è analizzata la destinazione della spesa pubblica per beneficiario al fine di capire le tipologie di imprenditori che usufruiscono dell'aiuto pubblico e l'ammontare delle risorse finanziarie ricevute. Partendo dalle risorse finanziarie del consolidato si è proceduto ad una prima quantificazione per beneficiario; inoltre sono stati analizzati i bilanci regionali ponendo in relazione i beneficiari con i settori produttivi, le funzioni economiche, la tutela ambientale, ecc.

CAPITOLO 1

EVOLUZIONE E DINAMICHE DELLA SPESA AGRICOLA DAGLI ANNI SETTANTA AD OGGI: UNA MAPPATURA DEI BENEFICIARI

1.1 PREMESSA

Il presente contributo indica come nel corso degli anni il mutare del sistema istituzionale interno, in particolare, il passaggio che ha interessato le Regioni da un regime finanziario vincolato ad uno autonomo, la nuova struttura delle deleghe agli Enti locali e agli Enti funzionali, e l'adeguamento delle politiche nazionali e comunitarie al rinnovato contesto internazionale hanno contribuito a modificare i flussi di spesa che dalle fonti² arrivano al beneficiario finale. Si fa riferimento a tutti quegli interventi, diretti e indiretti che, in virtù di decisioni delle autorità pubbliche, consentono all'operatore agricolo in quanto tale di incrementare il proprio reddito. Tali interventi si realizzano in Italia mediante due differenti canali: trasferimenti di politica agraria e agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive.

Diventa così molto difficile considerare, da un lato, tutti i soggetti che erogano risorse per l'agricoltura, dall'altro come tali risorse arrivano al beneficiario finale (la modalità con cui tali risorse vengono erogate) e quindi se vengono distribuite in maniera coerente, in un quadro d'insieme, fra i vari erogatori. Frequentemente, questo non avviene, in quanto gli erogatori agricoli agiscono non in base a proprie decisioni ma nel rispetto di vincoli provenienti dall'alto.

Per comodità di esposizione si è ripartita l'analisi in tre periodi: il primo, che va dalla costituzione delle Regioni, anni settanta, alle prime leggi che delineano il decentramento, anni

² *La spesa pubblica per l'agricoltura in Italia proviene essenzialmente tra fonti: europea, nazionale e regionale.*

novanta, il secondo periodo, novanta-duemila, il terzo, infine, dal 2000 ad oggi.

In tali periodi, a fronte dei cambiamenti politico-istituzionali si identificano i flussi di spesa che raggiungono i beneficiari finali.

1.2 I FLUSSI DELLA SPESA NEGLI ANNI SETTANTA - NOVANTA

Un articolato impianto normativo sottende ai cambiamenti descritti nei vari livelli di governo della spesa pubblica in agricoltura e anche se il triangolo decisionale e detentore di risorse – Unione europea, Stato e Regioni – rimane pressoché inalterato nel tempo, si sono modificate le interrelazioni tra le fonti erogatrici e i soggetti beneficiari poiché è il ruolo stesso dell'agricoltura che è mutato, progressivamente, da attività settoriale ad attività integrata con il territorio e l'ambiente.

In questo periodo, dal punto di vista dei flussi di spesa si trovano soprattutto fondi statali vincolati. Infatti, nella sua originaria stesura l'art. 117 della Costituzione attribuiva alle Regioni competenza legislativa, subordinata ai principi direttivi delle leggi quadro nazionali, in diverse materie fra cui quelle relative all'agricoltura, alle foreste e alla pesca, e anche le relative funzioni amministrative. Se, da un lato, le Regioni a statuto speciale entrarono da subito a far parte del nuovo ordinamento, quelle a statuto ordinario vennero costituite solo negli anni settanta con un assetto fortemente centralizzato secondo il quale i ministeri conservarono un elevato numero di funzioni. In campo agricolo, la programmazione si è venuta articolando attraverso leggi nazionali di settore che definivano gli obiettivi generali, l'entità e le procedure di spesa e un "piano agricolo nazionale" che individuava gli obiettivi specifici e provvedeva all'allocazione delle risorse fra Stato e Regioni e fra i diversi interventi. Con il consolidarsi delle realtà regionali la programmazione ha finito poi per essere non solo il metodo di

definizione degli obiettivi e degli strumenti per lo sviluppo settoriale, ma anche, il modo attraverso il quale i diversi attori pubblici tracciavano i confini delle reciproche competenze e regolavano le relative interrelazioni. Fino alla fine degli anni novanta, si è continuato, in agricoltura, a livello nazionale, in parallelo alla PAC, a elaborare piani agricoli e documenti programmatici settoriali di ampio respiro³ che, avevano come principale obiettivo quello di sostenere interventi di carattere strutturale, ma che spesso erano rivolti a raggiungere il più alto numero possibile di beneficiari.

A livello comunitario, per oltre trent'anni, l'agricoltura ha beneficiato di regimi di sostegno concepiti in un'ottica fortemente protezionista in un quadro generale molto diverso da quello odierno.

Per lungo tempo, quindi, gli interventi di politica agraria sia comunitari che nazionali sono stati unicamente condotti, come già accennato, in un'ottica rigidamente settoriale.

Dal punto di vista dei flussi di spesa che arrivano ai beneficiari finali, in questi anni come si può notare dagli schemi sottostanti, si hanno fondamentalmente due fonti di finanziamento l'Unione europea (figura 1) e lo Stato (figura 2).

Nel primo caso, si tratta di risorse derivanti dalla politica agricola europea destinate agli interventi di mercato e erogati

³ La legge n. 984/77 (cosiddetta "Legge Quadrifoglio") da cui scaturì il piano agricolo nazionale 1979-84 è stata la prima legge di programmazione agricola che si è confrontata con le nuove realtà regionali. L'appellativo di "Quadrifoglio" deriva dagli iniziali quattro settori di intervento, portati poi a sette nel dibattito parlamentare. Essa aveva una natura fortemente centralistica imponendo, nei rapporti fra centro e periferia, soluzioni quasi coercitive con i settori di intervento rigidamente prefissati, con l'assegnazione dei fondi alle regioni predeterminata per legge addirittura a livello settoriale, con la forte rilevanza degli interventi direttamente gestiti dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (interventi di competenza nazionale, programmi nazionali di coordinamento, programmi regionali coordinati, ecc.). Tale legge è stata ampiamente criticata, dopo dieci anni di tormentata attuazione, cessò la propria operatività sostituita da una nuova legge di settore, la legge 752/86 "legge pluriennale per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura".

tramite l'AIMA⁴. Le competenze inizialmente attribuite all'AIMA riguardavano esclusivamente l'erogazione in Italia delle risorse finanziate dai regolamenti europei. Nel 1973 tali competenze sono state ampliate conferendo all'Azienda il compito di effettuare esborsi per finanziare interventi di politica agricola italiana che però "dovevano essere autorizzati e finanziati con apposite disposizioni di legge". Tali nuove competenze sono state comunque istituzionalizzate nel 1982 in seguito alla riforma dell'Azienda con la legge n. 610 del 14 agosto 1982.

L'AIMA era dunque un soggetto attivo della politica agricola nazionale agendo in stretto rapporto con l'ex CIPAA, così come previsto dalla legge 610/82 mentre per gli interventi comunitari svolgeva esclusivamente compiti operativi. Questo doppio ruolo costituito da due attribuzioni così differenti fra di loro ha reso necessaria la previsione di modalità e strumenti di lavoro differenti, contribuendo in parte a creare quei problemi di

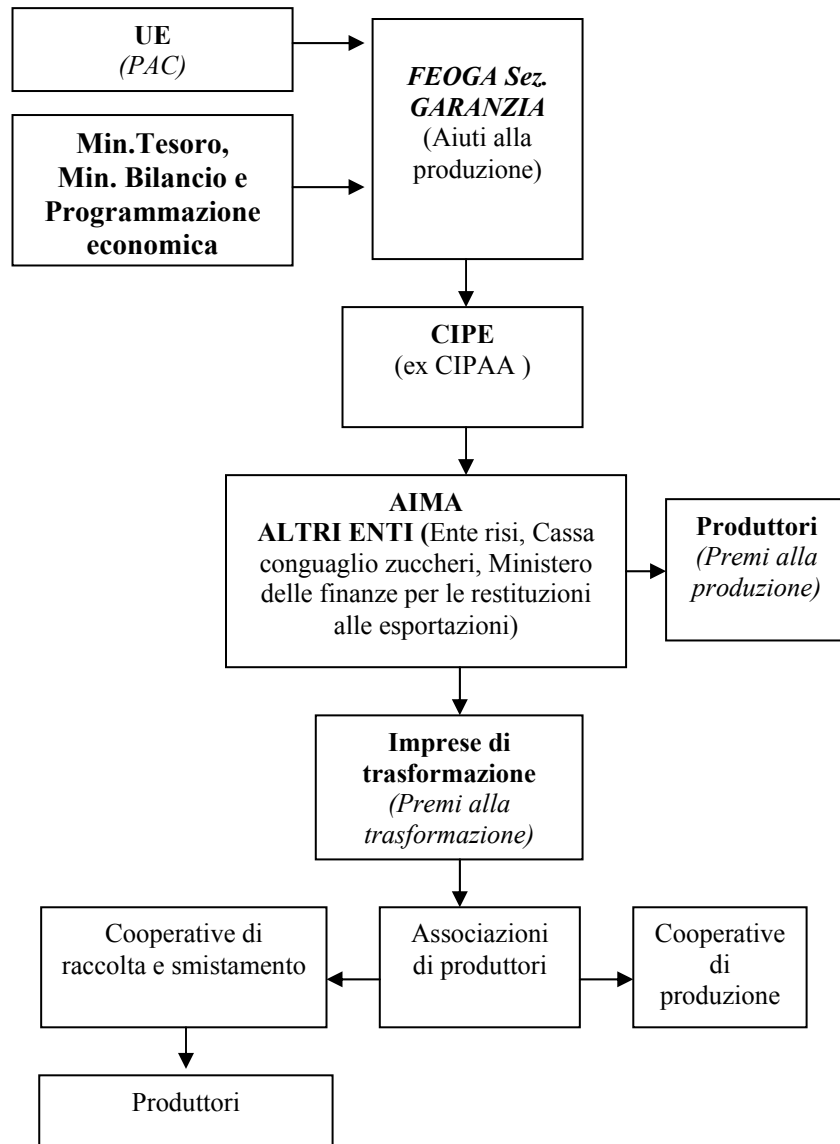
⁴ L'AIMA (Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo) dalla sua istituzione, avvenuta nel 1966, è uno dei maggiori "erogatori finali" di aiuti al settore agricolo: opera la distribuzione dei flussi monetari provenienti dall'UE e dal bilancio nazionale. E' stata istituita con la legge n. 303 del 13 maggio 1966 in seno al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Il suo scopo principale era quello di dare attuazione finanziaria in Italia ai regolamenti europei riducendo lo strapotere di una istituzione privata quale era la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, che, all'epoca, aveva il monopolio degli ammassi pubblici.

Nel 1973 le sue competenze sono state ampliate anche se sono state istituzionalizzate nel 1982 in seguito alla riforma dell'Azienda con la legge n. 610 del 14 agosto 1982. Gli interventi con cui l'AIMA attuava le linee di politica agricola nazionale concernevano: interventi complementari a quelli comunitari che si sostanziano in trasferimenti agli operatori agricoli; interventi nazionali di mercato realizzati prevalentemente utilizzando gli ammassi nazionali; interventi di emergenza in caso di eventi straordinari in grado di provocare una situazione di crisi nel mercato; incentivi alla ristrutturazione di particolari comparti produttivi. Gli interventi per cui l'AIMA agiva per conto dell'Europa riguardavano: regolamentazione dei prezzi attraverso ritiri ed eventuali reimmersioni di prodotti sul mercato; aiuti alla produzione; incentivi allo stoccaggio privato; aiuti alla trasformazione e sostegno dei mercati.

inefficacia ed inefficienza che hanno caratterizzato l'AIMA fin dalla sua nascita.

La Politica agricola comunitaria (PAC) è stata per lungo tempo un esempio classico di ciò che gli economisti definiscono una politica di sostegno 'accoppiato' alla quantità prodotta". Il sussidio si basava infatti su un prezzo mantenuto artificialmente superiore rispetto a quello di mercato. Ne conseguiva che più l'agricoltore produceva e più sussidio percepiva. Il sistema dei prezzi è stato scelto, fra gli altri motivi, perché era di facile gestione. Inoltre, esso garantiva un sostegno a pioggia diffuso, anche se iniquamente, su tutto il territorio per cui facilmente accettabile a livello politico.

Figura 1 - Il tracciato risorse della PAC per beneficiario negli anni settanta



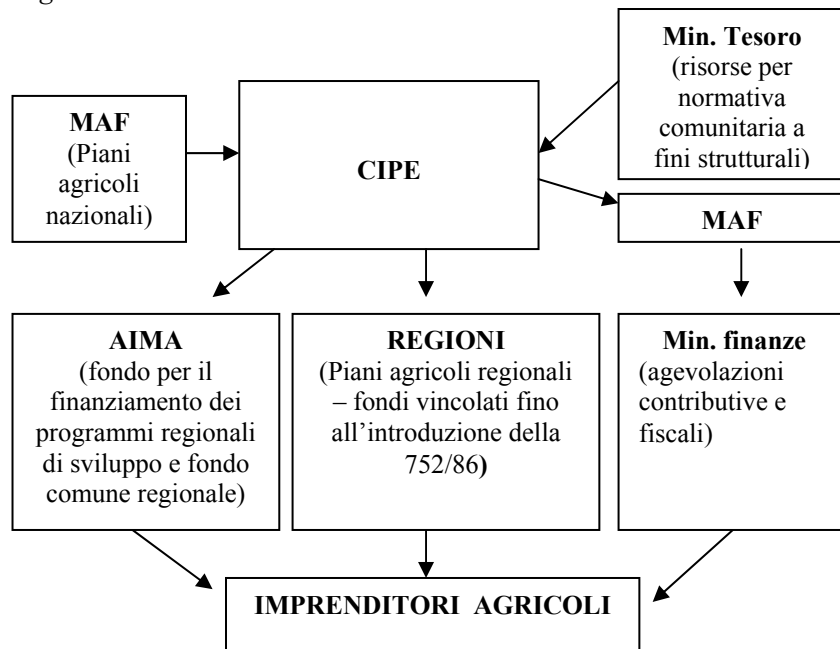
Fonte: nostre elaborazioni su dati e documenti degli anni settanta

La politica agricola nazionale, figura 2, era esercitata dal Ministero dell'agricoltura soprattutto attraverso fondi a destinazione vincolata quindi non amministrabili dalle Regioni. Sebbene continuasse a prevedere un sistema di finanza derivata molto limitativo dell'autonomia regionale, la legge n.752 dava vita ad un assetto più rispettoso delle competenze regionali poiché, rovesciando l'ottica precedente, si basava su di una serie di atti successivi, non interamente predeterminati, costituiti da un programma quadro che tracciava le linee generali del sistema, da piani specifici di settore e da direttive di coordinamento. Le maggiori novità riguardavano i finanziamenti non più rigidamente predeterminati: la legge divideva infatti i fondi solo per grandi tipologie (Stato, Regioni, settore agricolo e forestale, finanziamento dei regolamenti comunitari) e lasciava le decisioni di riparto al CIPE⁵. Tuttavia l'impianto rimaneva fortemente centralistico con numerose attività, le cosiddette "azioni orizzontali", lasciate alla gestione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Più elastiche le modalità di assegnazione dei finanziamenti alle regioni: nessuna condizione veniva infatti posta loro circa l'utilizzazione dei fondi.

Il Ministero agricolo era beneficiario delle risorse destinate ad azioni orizzontali e parte di quelle relative all'attuazione dei regolamenti comunitari.

⁵ Il CIPE disponeva il riparto delle risorse fra Ministero agricolo e regioni agendo su proposta del primo sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato le regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Figura 2- Programmazione e finanziamenti agricoli nazionali negli anni settanta - ottanta



Fonte: nostre elaborazioni su dati e documenti degli anni settanta

La diversificazione attuata nel corso degli anni dal settore agricolo deriva dall'impatto che l'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali ha prodotto sullo stesso, a partire dagli obiettivi iniziali di miglioramento del reddito di coloro che lavoravano in agricoltura, previsti dall'art. 39 del Trattato di Roma, testo in cui era stata introdotta la prima definizione di PAC ed in base al quale si evidenziava la differenza strutturale esistente tra i diversi Stati membri in materia di agricoltura. Tale differenza rendeva necessario confrontare le diverse politiche attuate con una relativa assegnazione di risorse per i rispettivi fabbisogni (art.43). Gli obiettivi di miglioramento del reddito della PAC, descritti in termini di proposte operative di regolazione dei prezzi e dei mercati nel Piano Mansholt del 1960,

si concretizzarono in un regime di prezzi garantiti e di aiuti alla produzione che determinarono effetti distorsivi con quantità prodotte superiori alle richieste ed un ulteriore esborso di risorse comunitarie per limitare la saturazione del mercato (premi per lo smaltimento degli ammassi).

Le considerazioni critiche effettuate sulla politica agricola di quel periodo sono note e anche ampiamente dibattute, ma sembra interessante ricordare che il percorso dalla fonte erogatrice al beneficiario prevedeva il passaggio delle risorse allo Stato membro e con un “quantum” legato alle produzioni regionali senza tener conto del carattere regionale degli interventi, dei calendari di produzione e delle strutture produttive (Coda Nunziante 1980). Si rendeva necessaria, quindi, un’accurata pianificazione che tenesse in conto, nella messa a punto di interventi programmatici, non solo la funzione primaria dell’agricoltura, ma anche le integrazioni con le fasi della trasformazione alimentare e della distribuzione.

Ma di una politica di intervento strutturale, nel quadro della PAC, si può cominciare a parlare solo agli inizi degli anni settanta, quando divenne matura l’esigenza di sostenere le strutture agricole che mostravano, in generale, segni di sofferenza e di crescita ridotta, nonché di scarsa meccanizzazione e di deboli legami con le fasi a valle del processo produttivo. Con questi intenti fu emanato il primo regolamento comunitario, il 355/77, che concedeva premi alle strutture agricole dietro presentazione di un progetto di fattibilità e nello stesso anno, il Ministero dell’Agricoltura e Foreste italiano, predispose il Piano agricolo alimentare che prevedeva di incrementare la produzione tenendo in conto le dinamiche dei diversi comparti produttivi, di orientare in maniera costruttiva i consumatori nei consumi alimentari, di aumentare la trasformazione di ortofrutticoli e conserve animali e di ridurre sensibilmente il deficit della bilancia commerciale con l’utilizzazione delle terre incolte, il potenziamento dell’industria di trasformazione e lo sviluppo dell’irrigazione (Cupo C, 1980). Il volume di spesa previsto ammontava a circa 13.000 miliardi di lire di cui il 30% era a carico del bilancio comunitario e la

rimanente parte assicurata dallo Stato. I principali beneficiari individuati dal Piano a cui furono erogate risorse per spese di investimenti, si identificarono in: a) agricoltori che ricevettero il sostegno per lo sviluppo di strutture aziendali e capitale d'esercizio (42% delle risorse per investimento), b) enti pubblici (30% delle risorse per investimento) a cui furono assegnate risorse per lo sviluppo delle infrastrutture, c) aziende di trasformazione e distribuzione che furono assistite finanziariamente per lo sviluppo di strutture di mercato (11% delle risorse per investimento).

Nel 1978, poi, l'Unione Europea introdusse il premio all'industria che consisteva nell'erogazione di un aiuto alle imprese di trasformazione di pomodoro, pere, susine, pesche e ciliegie che a loro volta lo distribuivano a ritroso lungo l'intera filiera. *E' stato stimato⁶ che questo tipo di premio abbia fatto introitare, in primis, alle aziende di trasformazione circa 500 milioni di lire ogni anno.*

Appare chiaro, quindi, che la politica iniziale di gestione di mercato e di regolazione dei prezzi orientata esclusivamente al produttore agricolo senza fondamenta strutturali viene progressivamente abbandonata quando si comincia a valutare l'importanza dell'ambiente economico e sociale in cui ricadeva l'azienda agricola, la necessità di diversificare le produzioni ed il connubio esistente tra azienda e territorio in termini di salvaguardia e di tutela dell'ambiente circostante.

1.3 I FLUSSI DELLA SPESA NEGLI ANNI NOVANTA-DUEMILA

L'assetto delle istituzioni che governano la politica agricola in Italia è stato caratterizzato da quarant'anni di stabilità; dal 1990 al 2000 l'assetto di tali istituzioni ha subito cambiamenti rilevanti.

⁶ *Dati desunti da interviste condotte in azienda di trasformazione del pomodoro.*

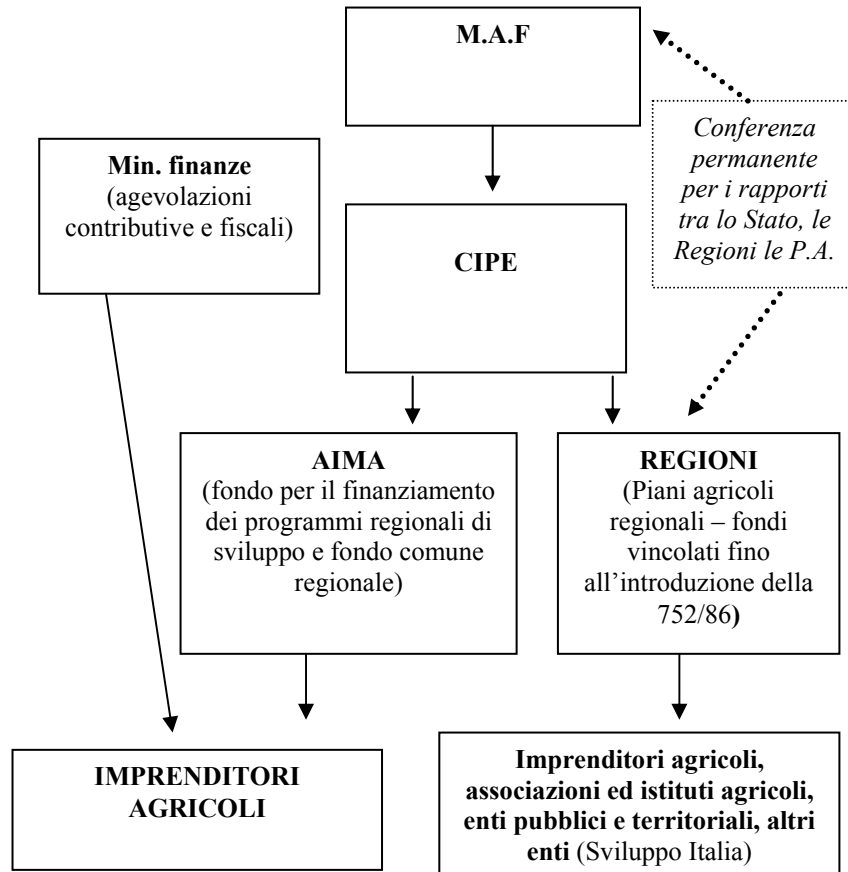
Con l'approvazione della legge 400/88, venne introdotta la Conferenza Stato-Regioni, una struttura per il raccordo politico fra le due istituzioni, che contribuiva allo scambio di informazioni, alla consultazione e alla concertazione su tutte le materie di interesse comune. Si aprì così, una nuova fase nel rapporto Stato-Regioni e il concetto di autonomia si comincia a estendere anche agli enti territoriali sub regionali. Con la legge 142/90, relativa appunto all'ordinamento delle autonomie locali, si assiste all'estensione del concetto di decentramento a livello sub regionale prevedendo che le Regioni esercitassero le proprie funzioni in ambito locale attraverso specifiche deleghe a Comuni e Province.

Il ruolo delle Regioni è però cresciuto con il tempo fino alla trasformazione in senso federale dello Stato italiano che si è andata realizzando su tre piani diversi anche se strettamente collegati: il decentramento amministrativo (operato dalla legge Bassanini e dagli atti delegati da essa discendenti); la riforma del titolo V della Costituzione (con la legge costituzionale n. 3/01), il federalismo fiscale (costituzionalmente sancito dalla nuova stesura dell'art. 119 della Costituzione)⁷. Tali interventi hanno contribuito a trasferire alle Regioni la quasi totalità delle funzioni statali in materia di interventi a favore dei settori produttivi e a introdurre il cosiddetto "federalismo fiscale" cioè la diretta attribuzione alle Regioni di introiti fiscali superando il sistema dei trasferimenti statali vincolati. Queste riforme hanno inciso profondamente sulle attività di sostegno ai settori economici poiché le competenze regionali sono state estese a settori in precedenza esclusi come ad esempio gli incentivi alle piccole imprese, ma soprattutto sono le Regioni a svolgere in via ordinaria tutte le funzioni in materia di aiuti alle imprese, mentre lo Stato può intervenire solo in via concorrente e/o aggiuntiva. Ne consegue il superamento della settorialità che ha, per lungo tempo, caratterizzato l'intervento pubblico in economia e la

⁷ *Nei bilanci regionali transita una quota sempre più consistente delle risorse destinate al settore che sono di origine europea, nazionale e attribuibili a quelle proprie regionali.*

possibilità di introdurre una politica agricola nazionale caratterizzata dalla programmazione dell'intervento pubblico in agricoltura per progetti.

Figura 3 - Programmazione e finanziamenti agricoli fino agli anni novanta⁸



Fonte: nostre elaborazioni su dati e documenti degli anni novanta

⁸ La legge 752 ha costituito un provvedimento rilevante in campo agricolo dall'istituzione delle Regioni fino a metà degli anni novanta; in origine operativa per il quinquennio 1986-90, è stata poi differita per il biennio 1991.

Dal lato comunitario, dalla metà degli anni ottanta in avanti, il processo di *globalizzazione* e la conseguente spinta ad una crescente liberalizzazione degli scambi hanno imposto una radicale riforma delle politiche di sostegno all'agricoltura.

In tale contesto, i tradizionali modelli di politica agraria fondati più su logiche di distribuzione generalizzata degli aiuti che non di impiego programmato delle risorse, sono stati messi in discussione e il problema della riforma della PAC⁹ iniziò ad inserirsi in un contesto progressivamente sempre più ampio e complesso caratterizzato, sul fronte comunitario, dalla ripresa del processo di integrazione e, sul fronte internazionale, dall'avvio di un nuovo negoziato multilaterale sul commercio che, per la prima volta, aveva in agenda l'inserimento dell'agricoltura tra le materie da sottoporre alla disciplina dell'allora GATT.

Nel 1988, con la Comunicazione "Il futuro del mondo rurale" si introduceva il concetto di ruralità, inteso come tessuto economico e sociale che comprendeva un insieme di attività diverse che andavano dall'agricoltura all'artigianato, dalle PMI al commercio e ai servizi ed il concetto veniva ribadito nell'art.2 della Carta rurale europea che stabiliva che lo spazio rurale era il territorio costituito dallo spazio agricolo, destinato alla produzione ed all'allevamento e dallo spazio fondiario non agricolo, non destinato alla produzione agricola ma all'insediamento o alle attività degli abitanti nell'ambiente rurale. In questo modo, si introducevano nuovi beneficiari della politica agricola, poiché lo spazio rurale era costituito da imprese

⁹ *I principali problemi della PAC (una produzione eccessiva e di scarsa qualità; la distribuzione dei benefici iniqua poiché percettori della maggior parte del sussidio erano le grandi imprese fortemente meccanizzate che producevano colture continentali, ecc) erano causati dall' "accoppiamento" della quantità del sussidio ricevuta con il volume prodotto. Una soluzione di compromesso fra il totale disaccoppiamento ed il ben noto meccanismo dei prezzi è stata trovata nel 1992 con l'approvazione della riforma Mac Sharry. Questa ha comportato un notevole abbassamento del livello di sostegno dei prezzi per alcune categorie merceologiche. Al contempo, al fine di risarcire gli agricoltori per la riduzione dei redditi, sono state introdotte delle misure compensative, che sono "a metà strada tra l'intervento strutturale e la politica dei mercati" e sono state introdotte con i regolamenti (CEE) n. 2078/92, n. 2079/92 e n. 2080/92.*

industriali, artigianali e di servizi che dovevano incrementare le relazioni tra gli abitanti sviluppando realtà associative con finalità economiche, sociali e culturali¹⁰.

La politica agricola assumeva connotati ancora più ampi, con valenza territoriale, quando a livello comunitario veniva emanato il Reg. CEE n.2052/88 con cui si dava inizio alla prima fase di riforma dei Fondi strutturali per il periodo 1988-1992 e che si componeva di azioni di sostegno mirate per l'agricoltura a favore delle aziende e per lo sviluppo delle aree rurali. Nello stesso periodo veniva diffuso il programma LEADER che introduceva il concetto di "programmazione dal basso" e che rappresentava il tassello della politica agricola legato al territorio e agli attori locali. Nel 1992, inoltre, si attuava la prima riforma della PAC – riforma Mc Sharry - che ridimensionava il ruolo dei prezzi, introduceva il parziale disaccoppiamento degli aiuti e le misure di accompagnamento concretizzatesi negli interventi previsti dal Reg. CEE n.2078/92 per l'agricoltura biologica ed integrata, dal Reg. CEE n. 2079/92 per la forestazione e dal Reg CEE n. 2080/92 per il prepensionamento degli occupati in agricoltura.

Il flusso di risorse messo a disposizione per l'agricoltura, sia nella sua accezione strettamente produttiva sia in quella multifunzionale, non veniva utilizzato a pieno, almeno nella prima fase di riforma dei fondi strutturali; le motivazioni erano da ritrovare soprattutto nel moltiplicarsi di strumenti¹¹ a

¹⁰ Con le direttive socio-strutturali, negli anni settanta era stata avviata una più organica azione comunitaria in favore delle strutture; successivamente, sono stati emanati altri atti in favore di una politica per le strutture, come il regolamento 355/78 che prevedeva l'erogazione di contributi comunitari per il miglioramento delle strutture di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli finanziando progetti presentati dagli Stati membri, il "pacchetto mediterraneo", e il regolamento 2088/85 istitutivo dei Piani Integrati Mediterranei. I PIM rappresentano il primo esempio di programmi integrati di sviluppo regionale che mobilitano tutte le fonti di finanziamento disponibili e che si articolano in periodi che vanno dai tre ai sette anni, rafforzando l'obiettivo di un generale miglioramento delle iniziative comunitarie sia in termini di spesa sia di intervento organico.

¹¹ Erano stati introdotti il Quadro Comunitario di Sostegno a livello nazionale e i primi Programmi Operativi regionali.

disposizione del Ministero e delle Regioni, in un periodo temporale in cui non era ancora avviata la fase di riassetto istituzionale del settore agricolo con una conseguente redistribuzione delle funzioni tra livello statale, regionale e sub-regionale. Nel periodo considerato tuttavia, emerge che i tracciati dei trasferimenti non erano così ben definiti e gli uffici regionali, soprattutto, utilizzavano risorse la cui fonte non era né chiara né rintracciabile con inevitabili dispendi anche nella fase istruttoria dei procedimenti di spesa.

Nella seconda fase di applicazione della riforma dei Fondi strutturali (1994-99), la distinzione operata dall'Unione europea tra regioni in ritardo di sviluppo (Ob.1) e regioni con un basso livello di sviluppo economico¹² (Ob.5b) ha determinato la differenziazione degli strumenti operanti a livello regionale, mentre a livello statale veniva eseguito il coordinamento degli stessi e dei programmi multiregionali. Nelle regioni del Mezzogiorno le risorse messe a disposizione per il settore agricolo confluivano nei programmi regionali, elaborati per sotto-assi in attuazione del QCS¹³. Venivano elaborati, pure, i Programmi Operativi Multiregionali (POM) per i servizi di sviluppo e per la valorizzazione dei prodotti, i programmi regionali per l'attuazione dell'Iniziativa comunitaria Leader II, i programmi regionali attuativi del Reg. CEE n. 2078/92 e i programmi regionali attuativi del Reg. CEE n. 2080/92.

Le risorse messe a disposizione per i Programmi operativi regionali venivano trasferite annualmente dall'Unione europea allo Stato membro e da questo alle Regioni che compartecipavano finanziariamente all'attuazione. Nei programmi operativi regionali si coglieva il primo sforzo compiuto dalle amministrazioni locali di programmare interventi mirati al tessuto produttivo agricolo per la parte strutturale e per i

¹² Le aree Ob.5b erano selezionate nel rispetto dei vincoli fissati dal Reg. CEE 2081/93 e su proposta delle amministrazioni regionali.

¹³ I sotto assi sono: 1) risorse agricole e infrastrutture di supporto, 2) sviluppo rurale, 3) servizi di sviluppo in agricoltura e divulgazione, 4) obiettivo 5a, 5) misure in corso (riferiti ad interventi previsti nella fase 1989-93 nell'ambito del Reg. CEE n. 2328/91)

servizi, per cui ogni regione aveva privilegiato determinati interventi rispetto ad altri in considerazione delle principali necessità e/o specificità dell'agricoltura locale. I beneficiari degli interventi cofinanziati dai P.O. erano principalmente le aziende agricole, suddivise per comparto produttivo, le aziende agrituristiche, gli enti locali per la realizzazione di strade ed acquedotti, i giovani imprenditori agricoli, le imprese di trasformazione agricola e forestale; in alcuni casi, si riscontrava la presenza di intere filiere laddove gli interventi erano destinati trasversalmente sia alle aziende agricole sia alle strutture di commercializzazione e presentavano una specifica destinazione produttiva o economica.

I POM erano gestiti dal Ministero per le Politiche Agricole¹⁴ che li aveva predisposti di concerto con le Regioni, per attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura e per la valorizzazione qualitativa delle produzioni agricole del Mezzogiorno e la razionalizzazione dei canali di commercializzazione. Il primo POM presentava una dotazione finanziaria interamente pubblica ed era rivolto a sostenere azioni di supporto alle iniziative regionali direttamente fruibili da parte dei servizi di sviluppo agricolo. Il secondo POM, compartecipato finanziariamente dai privati, riguardava aspetti organizzativi e gestionali delle attività di commercializzazione e la strategia adottata introduceva uno strumento innovativo, quali le società di capitali partecipate da agricoltori, industria di trasformazione e distributori definite macro organizzazioni commerciali ed operanti nei settori dell'ortofrutta, del florovivaismo, dell'olio d'oliva ed olive da mensa. L'impostazione dei POM era tale da evitare sovrapposizioni tra interventi assicurati dall'istituzione di un Comitato di attuazione in cui vi erano rappresentanti sia delle Regioni sia del MIPA, i quali erano chiamati a formulare gli indirizzi necessari al raggiungimento degli obiettivi prefissati ed al coordinamento dei soggetti attuatori.

¹⁴ L'attuazione del QCS comportava l'elaborazione di Programmi Operativi su due livelli (Dec.C (95)2040).

L'Iniziativa comunitaria LEADER II era stata intesa come lo strumento di promozione di azioni integrate di sviluppo per le aree rurali, contenenti caratteri innovativi, proposti dagli operatori pubblici e privati locali. In questo contesto, le esigenze locali venivano consolidate nel piano di sviluppo e gli interventi proposti e realizzati erano mirati allo sviluppo ed alla tutela del territorio coinvolto. I beneficiari di questo programma venivano identificati in due soggetti: a) i Gruppi di azione locale (GAL) che erano organi misti in cui confluivano singoli operatori, associazioni ed enti pubblici e/o operatori pubblici; b) gli Operatori Collettivi (OC) con natura di organismi pubblici o privati che pur non essendo legati al territorio svolgevano un'attività rilevante per gli operatori economici locali. In ogni regione erano individuate le zone d'intervento, selezionate in base a specifici indicatori socioeconomici, venivano stimolati gli attori locali a formulare proposte e a manifestare intenti che debitamente erano riportati nel Programma Leader Regionale (PLR) che doveva essere approvato dalla Commissione europea; successivamente a tale fase le Regioni formulavano dei bandi pubblici per la selezione di Piani di Azione Locali (PAL) con cui venivano individuati i soggetti attuatori e i beneficiari finali delle operazioni finanziate. Nell'ambito di questa programma, il MIPA svolgeva soprattutto un'attività di controllo amministrativo con la partecipazione alle commissioni di controllo, le quali avevano una composizione mista (partecipazione di funzionari ministeriali e regionali).

Nelle aree ricadenti nell'obiettivo 5b, il sistema di programmazione era basato sul Documento Unico di Programmazione (DocUP), i cui interventi erano rivolti al potenziamento di diversi settori economici e alla diversificazione delle attività produttive anche nel comparto agricolo, al potenziamento del sistema infrastrutturale, alla qualificazione ed al potenziamento del sistema imprese, all'incremento dell'offerta di servizi ed alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale. Le risorse a disposizione erano inizialmente di circa 4,7 milioni di ecu, comprensivi della quota

privata di partecipazione, a cui si è aggiunta la somma di circa 951 milioni di ecu a sostegno delle regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma del 1997. I beneficiari degli interventi previsti dal DocUP - parte FEOGA erano identificabili in aziende di produzione e di trasformazione che avevano usufruito di interventi di razionalizzazione delle filiere, aziende agrituristiche per le attività di diversificazione, enti pubblici ed operatori pubblico-privati per le azioni volte alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale, enti pubblici che avevano beneficiato di interventi a favore della promozione commerciale e dei servizi in agricoltura.

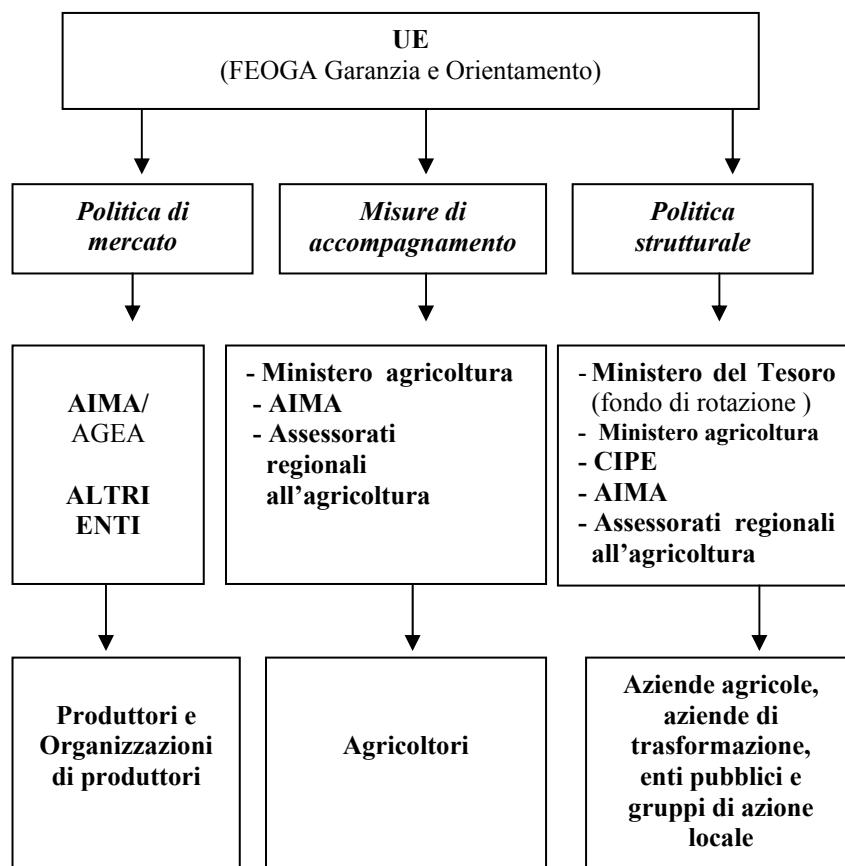
Nello stesso periodo di tempo considerato, si promuoveva lo sviluppo rurale mediante una serie di interventi previsti da regolamenti e direttive, mirati al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole (Reg. CEE n. 950/97), al supporto agli investimenti delle aziende agricole (Dir. n. 159/72), al finanziamento delle organizzazioni comuni per la commercializzazione nel comparto ortofrutticolo (Reg. CEE n. 1035/72), al finanziamento delle associazioni di produttori (Reg. CEE n. 952/97), al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (Reg. CEE n. 951/97) e al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura (Reg. n.867/90).

Il Reg. CEE n. 950/97 era attuato a livello regionale e nelle regioni obiettivo 1 era integrato nei Programmi Operativi; gli interventi finanziati erano gli investimenti aziendali, l'aiuto all'insediamento dei giovani agricoltori, le indennità compensative, i corsi di formazione e tirocini, aiuti alle associazioni e alla tenuta della contabilità, gli investimenti collettivi. La spesa pubblica programmata era pari a 1.376.999 euro e la quota nazionale, pari al 70% circa della spesa totale, era stata messa a disposizione con delibera CIPE con cui era stata ripartita la spesa tra le diverse regioni; dal punto di vista procedurale, invece, mentre le regioni adottavano i criteri di selezione dei beneficiari e la ripartizione delle risorse tra gli

investimenti ammissibili, il MIPAF era responsabile del coordinamento e della rendicontazione delle operazioni finanziate dall'Unione Europea. I beneficiari del Reg. n. 950/97 si dividevano in aziende agricole che richiedevano investimenti aziendali con una dimensione aziendale compresa tra i 10 e i 50 ha (50% delle aziende beneficiarie), giovani di età inferiore ai 40 anni che si insediavano per la prima volta come conduttori agricoli in aziende con dimensione aziendale inferiore ai 10 ha (63% delle aziende beneficiarie) ed aziende agricole ricadenti in zone svantaggiate a cui veniva compensato il reddito con le indennità.

I Regg. n. 951/97 e 867/90 erano rivolti al miglioramento ed alla razionalizzazione delle strutture di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e della silvicoltura e la loro attuazione per l'Ob.1 era inserita nei P.O., mentre nelle rimanenti regioni l'attuazione era subordinata alla presentazione di un Piano di settore alla Commissione su cui, poi, veniva predisposto il QCS a cui ogni regione doveva far seguire un P.O. La spesa pubblica totale del Reg. n. 951/97 prevista al momento dell'approvazione dei programmi era pari a 807 milioni di euro ed il contributo nazionale era pari a circa il 21% del costo totale. Le tipologie di aziende beneficiarie di questo regolamento erano in prevalenza cooperative e consorzi, seguite da società di capitali, società di persone e ditte individuali suddivise per comparto produttivo. La gran parte dei progetti finanziari si concentrava nei comparti della carne e dell'ortofrutta mentre il comparto dove l'investimento medio era più elevato era quello delle uova. La dotazione finanziaria del Reg. n. 867/90 era, invece, di circa 32,7 milioni di euro e gli interventi riguardavano il miglioramento delle imprese di utilizzazione boschiva e della commercializzazione dei prodotti legnosi, mentre non interessavano la seconda trasformazione e la distribuzione del legno.

Figura 4 - Il tracciato risorse della PAC per beneficiario negli anni 1988-1992



Fonte: nostre elaborazioni su dati e procedure del periodo 1988-92

Dal punto di vista dei flussi vanno sottolineati i seguenti cambiamenti: l'UE, tramite l'AGEA¹⁵ e/o gli Organismi Pagatori

¹⁵ L'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) eroga in Italia le risorse dalla politica agricola europea destinate agli interventi di mercato. Il d.lgs n. 165/99 che prevede la soppressione dell'AIMA, istituisce un sistema di servizi ed organismi regionali coordinati dalla nuova agenzia AGEA ma direttamente responsabili della gestione degli interventi nei territori regionali di propria competenza. Unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEOGA, l'Agenzia è responsabile nei confronti dell'Unione europea degli adempimenti connessi alla

regionali OPR, eroga in Italia le risorse dalla politica agricola europea destinate agli interventi di mercato e alle misure di accompagnamento. Il Fondo di rotazione¹⁶, istituito con la legge n. 183/87 per l'attuazione delle politiche comunitarie strutturali, ha amministrazione autonoma e fuori gestione. La struttura preposta alla gestione del fondo era l'IGFOR (attuale IGRUE). Il fondo di rotazione provvede a ridistribuire le risorse europee destinate agli interventi strutturali fra il Ministero dell'agricoltura e le regioni. Il fondo di rotazione provvede a ridistribuire le risorse europee destinate agli interventi strutturali fra il Ministero dell'agricoltura e le regioni.

A livello nazionale, l'azione pubblica è stata condizionata da quella comunitaria, la quale, dopo quasi tre decenni di interventi settoriali, ha fornito, con la riforma dei fondi strutturali del 1988 e con la politica di sviluppo rurale, come visto sopra, un'opportunità per riavviare un'azione programmatoria e nel contempo una caratterizzazione locale dell'intervento di politica agricola. Sia la riforma dei fondi strutturali che la politica di sviluppo rurale riconoscono da un lato i legami intersettoriali dell'attività agricola (interventi di politica strutturale plurisettoriale) e i legami dell'agricoltura con l'ambiente naturale, il territorio e la comunità rurale (misure agroambientali, politiche di sviluppo locale derivanti dagli strumenti di intervento regionale nella politica strutturale ed i Piani regionali di Sviluppo

gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziate dal FEOGA". La legge istitutiva dell'AGEA prevede altresì l'istituzione da parte delle regioni di "appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismo pagatore".

¹⁶ Il Fondo di rotazione per garantire la partecipazione italiana al finanziamento dei regolamenti europei. Tale fondo, istituito presso il Ministero del Tesoro, ha iniziato ad operare dal 1990 in seguito all'emanazione del regolamento che ne disciplinava il funzionamento (DPR 568/88). Le risorse che ne costituivano le disponibilità finanziarie erano: di origine europea; determinate dalla legge di approvazione del bilancio e derivanti dal bilancio del Ministero del Tesoro; determinate annualmente dalla legge finanziaria nell'ambito delle autorizzazioni di leggi di settore aventi le stesse finalità delle misure comunitarie da finanziare 134; residue del fondo di cui alla legge 863/77135.

Rurale o i Programmi Operativi Regionali) nel quadro dell'agricoltura multifunzionale. La politica agraria si è, per lungo tempo, caratterizzata per l'assenza di una logica di vera programmazione, come la distribuzione indiscriminata delle risorse.

Un segnale di tale cambiamento è costituito dall'avvio del processo di decentramento che, principalmente a causa della crisi politica interna, è stato iniziato a partire dalla prima metà degli anni novanta e che, proprio in agricoltura, ha trovato la sua più celere e completa attuazione.

Il settore agricolo ha sperimentato già dal 1995 gli effetti del disgiungimento tra assegnazioni statali e vincolo di destinazione settoriale, dando quindi ai Governi regionali una grande discrezionalità nell'impiego, verso i diversi settori dell'economia, dei trasferimenti avuti sulla base del riparto del gettito dei tributi nazionali¹⁷. L'innovazione normativa più rilevante della prima metà degli anni novanta si è avuta nel 1995. L'articolo 3 della legge n. 549 del 28 dicembre 1995 attribuiva alle regioni nuove risorse che, non provenendo da trasferimenti statali, erano libere da qualsiasi vincolo di destinazione. A decorrere dal primo gennaio 1996 infatti, le regioni beneficiano di una quota dell'accisa sulla benzina consumata sul loro territorio.

La nuova fonte di entrata per le regioni si è rivelata inferiore rispetto alla vecchia per cui "a decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 [...]" e quanto invece sarebbe entrato alle regioni con il vecchio sistema. Un ulteriore passo verso il federalismo fiscale si è avuto nel 1997 con l'introduzione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive).

¹⁷ Nel 1999, è stata approvata la legge pluriennale, Legge n. 499 del 23 dicembre 1999, per il settore agricolo che definisce le procedure di programmazione in agricoltura sino all'anno 2002.

Già in questa fase il quadro dei flussi si complica notevolmente prevedendo numerosi soggetti intermedi tra le fonti di finanziamento (UE, STATO, REGIONI) e beneficiari finali.

1.4 I FLUSSI DELLA SPESA DAL 2000 AD OGGI

L'esigenza di consolidamento e di rafforzamento della politica agricola, manifestata dalla Commissione europea si innesta nelle dinamiche evolutive affrontate dagli Stati membri con il ripensamento del quadro istituzionale in un'accezione tipicamente federale. In primo luogo, un'intensa attività legislativa ha caratterizzato la politica agricola nazionale nel periodo fine anni novanta ad oggi, a partire dalla legge n. 549/97 che ha segnato l'inizio del decentramento funzionale tra Stato, Regioni ed enti sub-regionali con la relativa sospensione degli aiuti settoriali e l'introduzione di risorse ordinarie provenienti dalle accise sulla benzina. Con un ulteriore provvedimento normativo, il d.lgs n.143/97, è stata effettuata la riorganizzazione del Ministero dell'agricoltura, delle agenzie e degli enti strumentali ed è stato sancito il trasferimento alle Regioni di funzioni, beni e risorse in materia di agricoltura e pesca. Nel 1999, l'Agenzia per gli interventi di mercato in agricoltura viene soppressa con il d.lgs n. 165 che introduce l'AGEA, Agenzia che assume il ruolo di ente erogatore di risorse comunitarie – Organismo Pagatore – ed interfaccia con i beneficiari della politica agricola comunitaria per il periodo 2000-2006¹⁸ e 2007-2013.

L'ultimo tassello è costituito dalla revisione costituzionale delle funzioni statali e regionali: la modifica al titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale n.3/2001, ha completato il lungo percorso di riforma delle materie e funzioni statali, determinando l'esclusività dello Stato in alcune materie come l'ambiente, la concorrenza delle regioni nella potestà legislativa in determinate materie e l'esclusività delle stesse in alcune competenze come l'agricoltura.

¹⁸ *Nel periodo 2000-2006 l'AGEA opera solo per i pagamenti FEOGA Garanzia mentre nel 2007-2013 anche per quelli FEASR.*

Il progressivo spostamento della spesa dall'ente Regione ad altri soggetti - oltre un terzo della spesa agricola è dunque trasferita a livello sub-regionale - ha determinato l'istaurarsi di meccanismi di programmazione sempre più simili a quelli adottati, nel recente passato, a livello nazionale. Inoltre, la crisi amministrativa verificatasi in diverse regioni non ha consentito di concretizzare pienamente l'autonomia auspicata. A livello regionale è mancata una attenta localizzazione territoriale dei flussi finanziari e la spesa programmata per l'agricoltura con fondi propri ha, quasi sempre, una natura orizzontale, completamente adagiata sulla spesa comunitaria nella quale, però, si è ritagliata, anche se indotta dai regolamenti stessi, un discreto livello programmatico.

A livello nazionale, riducendo drasticamente la propria attività operativa, il MIPAAF ha focalizzato la sua attenzione su questioni di ampio respiro come la ridefinizione del quadro giuridico di riferimento per l'agricoltura (leggi di orientamento), le questioni agro-industriali (contratti di filiera, contratti di programma, interventi di capitalizzazione di iniziative agroindustriali ex RIBS ed ex Sviluppo Italia), la definizione di norme in materia di agevolazioni al settore agricolo, la stesura di un Piano irriguo nazionale, la riforma della propria organizzazione. In generale, la programmazione per l'agricoltura rientra nei documenti economico-finanziari (DPEF), in cui si ritrovano azioni volte a favorire il processo di decentramento e la promozione dell'agricoltura in termini di tutela del territorio e dello spazio rurale (DPEF 1998-2000), la definizione di riforme di base della PAC, la valorizzazione del Made in Italy, l'organizzazione dell'offerta e l'introduzione di biotecnologie (DPEF 1999-2001), la promozione della competitività e tipicità dei prodotti, lo sviluppo dei sistemi informativi per il mercato, la semplificazione e il riordino della legislazione (DPEF 2000-2003), il miglioramento della sostenibilità ambientale e della redditività d'impresa mediante politiche fiscali, previdenziali e assicurative (DPEF 2001-2004), la riforma del sistema del credito, il rafforzamento e la creazione di distretti agricoli ed agroindustriali, il rafforzamento delle organizzazioni di filiera e dell'interprofessione, la promozione di servizi logistici e commerciali qualificati (DPEF 2003-2006).

L'esigenza di circoscrivere gli interventi con cui si poteva rafforzare e migliorare la competitività delle aziende, proteggere l'ambiente e la qualità della vita nelle aree rurali, insieme alle linee direttrici dell'ampliamento dell'UE ai paesi dell'Est e ai negoziati per le nuove organizzazioni comuni di mercato hanno dato vita ad Agenda 2000, in cui si sono affrontati problemi delicati come la concentrazione degli obiettivi, la semplificazione della normativa ed il decentramento decisionale. L'agricoltura di Agenda 2000 è produzione competitiva, redditività, sviluppo integrato del territorio e delle infrastrutture rurali, diventando secondo pilastro della PAC e con una programmazione spinta operata a livello territoriale dalle singole regioni. L'intera politica di Agenda 2000 è stata supportata finanziariamente da quattro fondi strutturali, il FESR, il FSE, il FEOGA ed il Fondo di coesione ed uno Strumento per il finanziamento della pesca, lo SFOP. Nel periodo 2000-2006 lo strumento cardine era il POR ed il Complemento di Programma in cui confluiva l'azione dei tre fondi strutturali più lo SFOP per il finanziamento delle misure di ammodernamento e di diversificazione mentre nel PSR confluivano le ex misure di accompagnamento e le indennità compensative con il supporto del FEOGA Garanzia. Nelle Regioni fuori Ob.1, l'unico strumento era il PSR che comprendeva sia le misure aziendali sia quelle di accompagnamento e compensative, finanziato esclusivamente dal FEOGA Garanzia. La dotazione finanziaria dei due sistemi di programmazione era sostanzialmente diversa, passando dai 2.982,6 milioni di euro di risorse FEOGA Orientamento previste nei POR – Ob.1 ai 4.165 milioni di euro di risorse FEOGA Garanzia previste nei PSR di tutte le Regioni italiane. I beneficiari di tale programmazione erano riconducibili alle tre macrocategorie di interventi previsti: a) misure di ammodernamento a cui potevano accedere aziende agricole redditive, giovani imprenditori, aziende di trasformazione e commercializzazione; b) misure di diversificazione aziendale ed economica che prevedevano interventi rivolti ad enti pubblici per la rivitalizzazione dei centri rurali, ad aziende agricole ed agrituristiche, ai consorzi di bonifica ed alle comunità montane; c) misure di accompagnamento e aiuti alle zone svantaggiate rivolte ad imprenditori agricoli che osservavano il concetto di buona pratica agricola, conducendo terreni agricoli compatibili

con la tutela ed il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio naturale e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica.

La politica introdotta con Agenda 2000 ha determinato anche il mantenimento di un regime di libera concorrenza mediante un sistema di aiuti di Stato¹⁹ che avrebbe assicurato un'efficiente assegnazione di risorse finanziarie e l'unità del mercato comunitario. L'Italia e le singole regioni, nel periodo 2000-2006 hanno utilizzato gli aiuti come fonte supplementare per gli interventi previsti dalle misure di sviluppo rurale e, quindi, hanno notificato gli aiuti alla Commissione anche nell'ambito della procedura di approvazione dei Piani di Sviluppo Rurale e dei Programmi Operativi Regionali, come previsto dall'art.52 del Reg.(CE) n. 1257/99.

Nel periodo 2000-2006, si assiste anche all'attuazione della terza edizione dell'Iniziativa comunitaria Leader+ che mira a rafforzare le sinergie tra gli attori locali, a promuovere nuovi prodotti e servizi, a concentrare gli interventi a livello territoriale in maniera coerente e duratura. Il Leader+ si affianca ai POR e PSR elaborati a livello regionale anche per l'unicità della fonte di finanziamento, il FEOGA Orientamento, che garantisce una continuità anche con le altre procedure di finanziamento dello sviluppo rurale. La dotazione finanziaria del programma è di 473,8 milioni di euro, con circa un 58% previsto per l'attuazione nel Centro-Nord e il restante nelle regioni del Mezzogiorno. Le regioni, nell'ambito del PLR, approvato dalla Commissione europea, e successivamente nei Complementi di Programmazione hanno individuato le aree d'intervento, selezionate in base a specifici indicatori socioeconomici, il tematismo da adottare e le caratteristiche dei GAL. Il Programma Leader+ promuove la realizzazione dei Piani di Sviluppo Locale

¹⁹ *La base normativa di aiuto di Stato è contenuta nell'articolo 87 del Trattato CE in cui stabilisce un'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, mentre l'istituzione di aiuti da parte degli Stati Membri è soggetta ad obbligo di notifica ed al controllo da parte della Commissione (art.88). Un aiuto è una forma di sostegno pubblico che comporta un onere finanziario per il bilancio dello Stato, che conferisce un vantaggio economico a favore del soggetto beneficiario, che sostiene specificamente un settore o un territorio in maniera selettiva e che produce un effetto potenziale su scambi e concorrenza tra Stati Membri.*

(PSL) presentati da Gruppi di Azione Locale (GAL). Le strategie territoriali sono riportate nei PSL approvati dalle amministrazioni regionali e si sviluppavano sugli Assi 1 “Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere integrato e pilota” e 2 “Sostegno alla cooperazione fra territori rurali”. Il MIPAF coordina le regioni attraverso la Rete Nazionale per lo sviluppo Rurale finalizzato ad aiutare gli attori dello sviluppo rurale ad operare in un contesto più ampio e diverso, nell’ambito del processo innovativo avviato nei territori rurali; le regioni hanno coordinato le attività attraverso l’Asse di Gestione, Sorveglianza e Valutazione.

Un’azione per l’agricoltura decisa in quel periodo a livello nazionale è ravvisabile nell’introduzione del credito d’imposta avvenuta con la legge n. 388 del 2000 che riguardava, inizialmente, i soggetti agricoli soggetti alla disciplina del reddito d’impresa – società di capitali e società di persone – intenzionati ad effettuare investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle aree svantaggiate. Nel 2001, la legge n. 448 modificava con l’articolo 60 il precedente art.8 della n. 1.388/00 estendendo il beneficio a tutte le imprese agricole, individuate dal dlgs. n. 228/01, che effettuavano nuovi investimenti sull’intero territorio nazionale. Il credito d’imposta non è accordato in via automatica ma dietro presentazione di una domanda all’Agenzia delle entrate così come le tipologie di investimento per il settore agricolo ammissibili al credito d’imposta sono individuate nel decreto MIPAAF n.262/2002. I beneficiari in agricoltura di questa tipologia di aiuto sono le imprese agricole, sia persone fisiche e sia società semplici, nonché le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e di mutua assicurazione. Partecipano al beneficio, anche, le imprese di commercializzazione e di trasformazione purché dimostrino la redditività sulla base dei criteri definiti dai PSR e POR e soddisfino i requisiti in materia di igiene e benessere degli animali. Queste prescrizioni si incrociano, poi, con il riscontro dell’esistenza di normali sbocchi di mercato per i prodotti derivanti dall’investimento o con eventuali restrizioni indicate per la compatibilità con le organizzazioni comuni di mercato. Il requisito cardine per l’ottenimento del credito d’imposta è, però, ravvisabile nell’articolato del dl n.138/2002 che, all’art.11,

prevede che possono ottenere il credito, quelle imprese, agricole e di trasformazione e commercializzazione, che hanno presentato domanda a valere sui bandi emanati nell'ambito di POR e PSR e che la domanda stessa sia stata istruita favorevolmente ma non finanziata per mancanza di risorse. Le tipologie di investimento ammesse al credito di imposta per le aziende agricole, di trasformazione e commercializzazione prevedono la costruzione, acquisizione e miglioramento di beni immobili, nuove macchine ed attrezzature, spese generali come gli onorari e studi di fattibilità; tre fattispecie come l'acquisto di animali da riproduzione ed il trasferimento di fabbricati agricoli nell'interesse pubblico o costi aggiuntivi per la tutela ed il miglioramento dell'ambiente sono riconosciuti come investimenti ammissibili solo per le imprese agricole. Le percentuali massime di finanziamento riconosciute devono essere coerenti con quanto previsto dai programmi elaborati a livello regionale ai quali il credito d'imposta si adegua anche nel caso di limiti di finanziamento in valore assoluto. Il credito d'imposta è una misura agevolata ancora operante anche se si è modificata nel tempo; è stata richiamata dalle leggi finanziarie statali successive al 2002 per estendere l'accesso al credito anche a domande istruite ma non finanziate per mancanza di fondi, su regimi di aiuto nazionali, coerenti con quanto previsto dagli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato per il settore agricolo. L'ammissibilità di questi ultimi investimenti è decisa dal Ministero delle politiche agricole e forestali che è chiamato, dai richiedenti stessi, ad esprimersi in un termine di 45 giorni sulla compatibilità delle richieste con la normativa comunitaria. L'ultimo dettato normativo, in ordine di tempo, in materia di credito di imposta è quello contenuto nel decreto legge n. 171 del 3 novembre 2008, in cui si introducono incentivi per il settore agroalimentare, per il 2008 ed il 2009, pari al 50% del valore degli investimenti in attività dirette in altri Stati membri o Paesi terzi, intese ad indurre gli operatori economici o i consumatori all'acquisto di un determinato prodotto agricolo o agroalimentare di qualità, ai sensi dell'articolo 32 del Reg (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, purché non rivolto al singolo marchio commerciale o riferito direttamente ad un'impresa, in eccedenza rispetto alla media degli analoghi investimenti realizzati nei tre periodi di imposta precedenti.

Nel 2002, la Commissione ha presentato la revisione di medio termine della PAC e l'intento comunitario è diventato quello di migliorare la competitività dell'agricoltura mediante una maggiore sostenibilità dei processi di produzione e rafforzando, per il futuro, lo sviluppo rurale in termini di qualità e sviluppo di partenariati rurali, fornendo maggiori risorse finanziarie. Da qui è derivata una politica di mercato che ha previsto premi per il reddito aziendale slegati dalla produzione (disaccoppiamento), il rafforzamento delle norme in materia di tutela ambientale, sicurezza, salute e benessere degli animali (condizionalità ecologica), la riduzione degli aiuti alle grandi aziende per attuare il travaso delle risorse allo sviluppo rurale (modulazione), la riforma delle OCM. Durante il processo di revisione dei programmi di sviluppo rurale da parte degli Stati membri, per recepire le modifiche introdotte dalla riforma della PAC, nella politica agricola nazionale assumono un peso notevole le crisi di mercato consistenti nel crollo dei prezzi di prodotti come le pesche e l'uva da tavola. Il governo nazionale, con la legge n. 71/2005 ha previsto aiuti per le crisi di mercato verificatesi nel 2004 nonché per le crisi future con l'aggiunta di misure previdenziali. In particolare, è stata concessa, in virtù della citata legge, per le crisi di mercato verificatesi nel 2004, una sospensione dei versamenti dovuti nel 2005 dei contributi previdenziali ed assistenziali e l'accesso potenziale ai mutui a lungo termine o, alternativamente, il conferimento di contributi in conto capitale per un ammontare massimo di 3.000 euro in tre anni. Per le crisi di mercato del 2005, si sarebbero attivati mutui, sgravi e interventi a valere sul Fondo di solidarietà nazionale nonché sarebbero stati rinviati adempimenti fiscali e previdenziali. La legge 71/2005 ha anche previsto l'allungamento della rateizzazione dei crediti INPS da 5 a 10 anni e la concessione di mutui a lungo termine a tasso agevolato o di contributi in conto capitale con tetto massimo di 50.000 euro per impresa. Nella stessa legge si introduce l'obbligo per il governo con la partecipazione delle regioni, di predisporre il Piano ortofrutticolo nazionale. Di pari passo, viene emanato il d. lgs n. 102/05 che prevede, tra l'altro, la regolazione dei mercati agroalimentari mediante anche la riforma della materia degli accordi interprofessionali; e introduce le intese di filiera tra gli organismi maggiormente rappresentativi dei vari settori e la

definizione degli obblighi contrattuali mediante il contratto quadro tra soggetti economici con la reale disponibilità di prodotto. A sostegno degli investimenti nelle filiere agroalimentari, la politica nazionale ha anche introdotto, già nel 2004, i contratti di programma che hanno reso possibile interventi per circa 335 milioni di euro nei settori vitivinicolo, zootecnico, oleario, ittico, pasta e prodotti da forno. A livello nazionale gli obiettivi comunitari di sviluppo e coesione trovano integrazione con la politica per le Aree Sottoutilizzate²⁰ e, nel 2003 con l'istituzione del FAS strumento di governo per la realizzazione di interventi infrastrutturali con una priorità iniziale per i settori della sicurezza, dei trasporti, della ricerca, dell'acqua e del rischio idrogeologico sono veicolate nuove risorse sul territorio; nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 ed in attuazione della delibera CIPE n. 166/07, è stato redatto il PAN – Piano attuativo nazionale – “Competitività sistemi agricoli rurali” finanziato con risorse FAS con 875 milioni di euro per il periodo considerato.

A livello europeo, intanto, si raggiunge l'accordo sul nuovo regolamento quadro di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 e, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che punta al miglioramento della competitività agro-industriale e forestale, alla tutela ed alla valorizzazione delle risorse ambientali, alla crescita dei legami tra agricoltura e silvicoltura all'interno dei territori rurali. I Programmi di Sviluppo Rurale, redatti a livello regionali e approvati dalla Commissione europea, sono organizzati in tre Assi tematici a cui si affianca l'approccio Leader che pur essendo sempre rivolto ai partenariati locali pubblico-privato “ GAL “ viene inserito nella logica generale del Programma, dettando un numero di misure da attuare. I PSR sono rivolti alle imprese per soddisfare le esigenze di ammodernamento aziendale e di introduzione di metodi estensivi e biologici, alle filiere produttive ed ai territori che si identificano con un distretto rurale e/o agroalimentare, ad operatori pubblici-privati per gli investimenti nelle infrastrutture collettive a sostegno della commercializzazione, per il

²⁰ *Il FAS ha avuto una prima attuazione negli Accordi Programma Quadro (APQ) e le Intese istituzionali di programma previsti dalla legge 662 del 1996.*

miglioramento della funzionalità degli schemi idrici e per la protezione del suolo dall'erosione e dai dissesti idrogeologici, ad imprese forestali pubblico-private per l'introduzione ed il mantenimento di una gestione forestale sostenibile, alle popolazioni dei centri rurali per la realizzazione e/o ammodernamento di piccole infrastrutture, per il recupero, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio immobiliare e storico culturale esistente. Nell'attuazione dei PSR sono coinvolte le amministrazioni regionali, il MIPAAF, l'AGEA/Organismi Pagatori regionali ed il Ministero dell'economia e delle finanze che in maniera sinergica hanno definito ed adottato procedure comuni per garantire efficacia ed efficienza nella gestione dei programmi stessi.

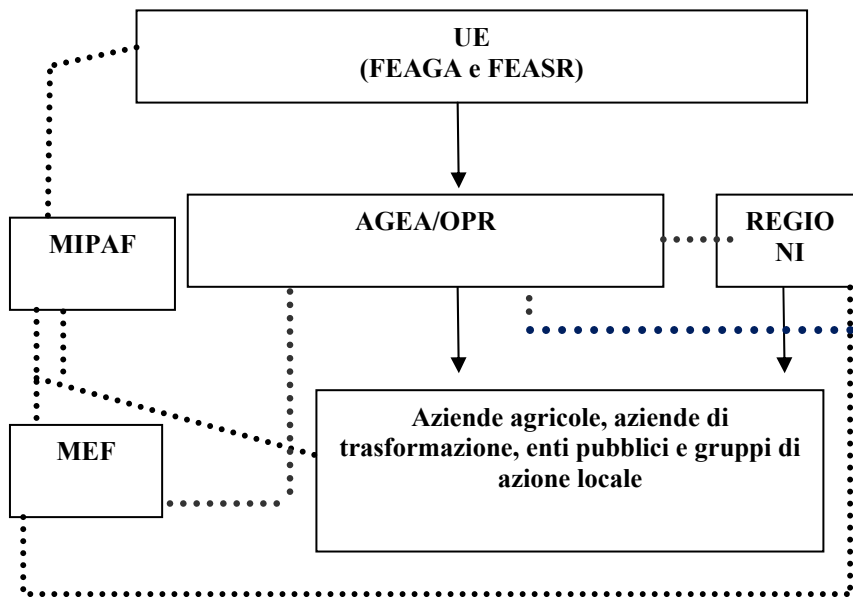
1.5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La mappatura delle fonti finanziarie per l'agricoltura e dei relativi beneficiari rispecchia l'assunto generale che l'erogazione delle risorse avviene a livello comunitario, statale e regionale con delle modifiche sostanziali avvenute nel tempo in questa tripartizione, sulla scia dei cambiamenti proposti dai numerosi provvedimenti legislativi emanati. Quaranta anni fa, circa, l'UE erogava risorse solo per la politica di mercato legata alle produzioni agricole e ai prezzi, mentre lo Stato provvedeva al trasferimento delle risorse ai beneficiari finali.

Con la progressiva maggiore autonomia e capacità programmatica dello Stato membro, i Ministeri articolavano le loro attività e, in parte con risorse proprie e in parte con quelle comunitarie, finanziavano interventi per il settore agricolo, facendo leva anche sull'operato delle "giovannissime" Regioni. Questo processo si è allungato, in primis, con i trasferimenti di fondi vincolati alle Regioni stesse che, operando a livello territoriale, presentavano una maggiore capacità di spesa e, quindi, di relazione con gli operatori agricoli locali, per poi drasticamente ridursi con l'attuazione del decentramento funzionale e finanziario che ha ridisegnato i rapporti tra stato centrale e regioni. I tracciati odierni di erogazione di risorse per

l'agricoltura si muovono, dunque, lungo tre direttrici: a) il trasferimento di risorse per la politica agricola dall'UE ai beneficiari finali tramite AGEA; b) forme agevolative nazionali e misure per fronteggiare calamità naturali e crisi di mercato; c) la presenza di risorse ordinarie per l'agricoltura a livello regionale derivante in minima parte da fondi vincolati statali e in parte da entrate regionali.

Figura 5 - Il tracciato risorse della spesa agricola nel periodo 2000-2008



Fonte: nostre elaborazioni su dati e procedure dal 2000 al 2008

Questi tracciati finanziari scaturiscono dalla necessità di non sperperare risorse pubbliche, di intervenire laddove vi sia una reale necessità e da una maggiore efficienza amministrativa richiesta attraverso specifiche procedure di spesa dei fondi comunitari. I soggetti beneficiari della politica agricola sono,

anch'essi, mutati nel tempo in linea con i nuovi scenari delineatesi per il settore ed attualmente sono identificabili in un gruppo di soggetti economici molto eterogeneo con cui intraprendere un processo di integrazione per dare maggiore consistenza agli interventi finanziati, per stimolare la domanda di informazione e per una migliore utilizzazione degli strumenti esistenti, dedicati al settore agricolo. In definitiva, l'azienda agricola moderna è identificabile nell'impresa, nell'azienda multifunzionale ed in quella dell'agricoltura della "domenica" e se, da una parte, le attuali regole della politica agricola comune non consentono la persistenza di aziende non redditive e senza un futuro pianificabile, allo stesso tempo, appare favorito il processo che consente di coniugare competitività e multifunzionalità da parte di operatori che sono pronti a mettersi in discussione, ad investire e a trasformarsi. Questo dinamismo consentirebbe al settore agricolo di cogliere le esigenze di mercato, di rispondere alle regole della politica comunitaria ed anche di salvaguardare le attività agricole deboli in quei territori svantaggiati dove l'agricoltura svolge un ruolo sociale ed ambientale. In maniera realistica, si può affermare che la consapevolezza dell'importanza dell'agricoltura nelle varie forme va maturata sia dagli attori istituzionali sia dagli operatori per sfruttare a pieno le opportunità offerte dalle politiche attuate e soprattutto per determinare le future strategie riguardanti il settore.

CAPITOLO 2

I SOGGETTI GIURIDICI IN AGRICOLTURA

2.1 I SOGGETTI GIURIDICI IN AGRICOLTURA: L'IMPRENDITORE AGRICOLO.

L'imprenditore agricolo, un soggetto imprenditoriale operante in un contesto produttivo di mercato, è il principale soggetto della politica agricola. Il concetto che l'agricoltore potesse esser organizzato sotto forma di impresa era già stato previsto dal codice civile del 1942²¹, ma è con la riscrittura dell'articolo 2135 del codice civile, da parte dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 228/01, che il legislatore nazionale ha voluto sancire in modo "energico"²² il carattere imprenditoriale dell'attività agricola.

Nel diritto comunitario, giova ricordare, il soggetto beneficiario degli aiuti è "l'agricoltore", che il reg. CE n. 1782/2003²³, all'articolo 2, nel riformare il sostegno diretto ai redditi assicurato dalla politica agricola comune – PAC, definisce come *“una persona fisica o giuridica o un'associazione di persone fisiche giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale all'associazione e ai suoi membri, la cui azienda si trova nel territorio della Comunità ai sensi dell'articolo 299 del trattato e che esercita un'attività agricola, definendo altresì come "attività agricola": la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della*

²¹ *Sull'evoluzione dell'attività agricola ad impresa cfr. L. Costato, Corso di diritto agrario italiano e comunitario, pagg. 324-325, Giuffrè, 2008.*

²² *L. Costato, op. cit., pag. 329.*

²³ *Reg. (CE) n. 1782/2003 del 29 settembre 2003 Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.*

terra in buone condizioni agronomiche e ambientali” ai sensi dell’articolo 5 del regolamento stesso. E’ utile sottolineare in via preliminare come “l’agricoltore” comunitario abbia una proiezione commerciale e di mercato più sfumata rispetto all’imprenditore agricolo: mentre per l’UE l’attività agricola è anche il mero “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”, per la norma italiana occorre un’attività di coltivazione, allevamento o selvicoltura che si espliciti nella cura e sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, quindi di un’iniziativa attiva dell’imprenditore nei confronti delle produzioni che ottiene.

Nella definizione di imprenditori agricoli sono ricomprese numerose altre figure, stratificatesi nel tempo in modo non sempre omogeneo, beneficiarie di sostegni particolari: il coltivatore diretto, a sua volta definito in più modi a seconda dell’ambito di sostegno (per esempio, previdenziale o per l’accorpamento fondiario), l’imprenditore agricolo professionale, la società agricola, l’esercente attività agricola ai fini del pagamento delle imposte sui redditi attraverso rendita catastale, l’organizzazione di produttori, la cooperativa agricola, i consorzi agrari. L’ordinamento italiano riconosce tali figure meritevoli di sostegno nel momento in cui svolgono l’attività agricola riconducibile a quanto definito dal codice civile.

Fulcro della legislazione agricola nazionale è l’articolo 2135 del codice civile, riscritto nel 2001 ad opera dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 228/2001, la cosiddetta “legge di orientamento” che definisce imprenditore agricolo:

“chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione,

conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge".

La definizione di imprenditore agricolo recata dall'articolo 2135 del codice civile è il pilastro su cui si regge l'assetto della politica agricola. Tutte le figure giuridiche che verranno successivamente esaminate rientrano, come detto in precedenza, nella definizione di imprenditore agricolo.

Quella dell'articolo 2135 è una definizione particolarmente ampia e innovativa rispetto sia alla legislazione comunitaria che a quella di altri paesi europei. Essa ricomprende nella fattispecie agricola un vastissimo novero di attività "connesse" all'agricoltura, a cominciare dall'apertura alla fornitura di servizi²⁴: ciò ha permesso negli ultimi sette anni di favorire e incentivare la multifunzionalità e la pluriattività delle imprese agricole italiane, tanto che i servizi connessi ufficialmente censiti sono stimati dall'ISTAT in oltre 5 miliardi di euro²⁵, e si tratta di un dato certamente non sovrastimato.

Per comprendere lo straordinario salto culturale operato nel 2001 con la riscrittura dell'articolo 2135, è utile ricordare che per quasi sessant'anni il soggetto principale dell'agricoltura italiana, l'imprenditore agricolo, era stato identificato come colui che esercitava un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse²⁶,

²⁴ Autorevoli commenti (L. Costato, *op. cit.* 2008 pag. 349), hanno definito l'allargamento dell'attività agricola alla fornitura di servizi "foriera di forti trasformazioni, che potrebbero produrre risultati comparabili ad una vera e propria riforma agraria".

²⁵ *Annuario INEA 2007*, pag. 17.

²⁶ *Le novità introdotte al codice civile del 1942 dalla legge di orientamento del 2001 sono molte: intanto il nuovo articolo 2135 chiarisce come sia sufficiente*

dove queste ultime erano reputate tali quando rientravano “nell’esercizio normale dell’agricoltura”. Sul significato di “esercizio normale dell’agricoltura” si erano poi sbizzarrite giurisprudenza e dottrina, con esiti mutevoli e fonte di incertezza per gli agricoltori.

Con l’allargamento delle attività connesse operato nel 2001 rientrano nell’attività agricola le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti *ottenuti prevalentemente* dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall’allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l’utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell’azienda normalmente impiegate nell’attività agricola esercitata. E’ evidente che le attività connesse non devono prevalere rispetto all’attività agricola, che resta ovviamente l’attività principale, ma concorrono a potenziare il ruolo dell’azienda agricola in una visione moderna ed ampia delle funzioni dell’agricoltura.

Venuto meno il principio previgente della “normalità” delle attività connesse in favore del principio della “prevalenza”, si

l’esercizio di una delle attività principali - coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali - per essere definiti imprenditori agricoli. Particolare rilievo assume la sostituzione della parola “bestiame” con la parola “animali”, che consente di superare le interpretazioni restrittive fornite dalla giurisprudenza che spesso ha ricompreso nel termine “bestiame” solo gli animali tradizionalmente allevati nel fondo (bovini, ovini, suini, caprini ed equini), mentre l’allevamento di altre specie – si pensi alla pollicoltura o alla conigliicoltura – potevano acquistare carattere agricolo solo come attività connesse nell’ambito di un’impresa di coltivazione del fondo. Particolarmente significativa risulta la definizione delle attività principali con riferimento “alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso”. Cosa debba intendersi per “fase necessaria” è desumibile dalla definizione complessiva dell’articolato che definisce come agricola “un’attività” e non un singolo atto. Di conseguenza si può distinguere la fase di crescita dell’animale o del vegetale da quella di un singolo atto che fa parte del processo produttivo – la potatura, la concimazione, ecc.- che, per quanto importanti, si inseriscono in un processo biologico come singoli atti, privi di autonoma qualificazione giuridica ed il cui svolgimento, quindi, non è sufficiente a far acquistare a chi lo compie la qualifica di imprenditore agricolo.

sono aperte per l'imprenditore agricole opportunità molto ampie di attività attraverso l'utilizzo delle proprie attrezzature aziendali, contribuendo in misura decisiva alla diversificazione delle fonti di reddito dell'impresa agricola. La legge finanziaria 2007²⁷ ha inserito *“la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli, tra le attività connesse ai sensi dell'articolo 2135, terzo comma, del codice civile, considerandole produttive di reddito agrario”*.

Il concetto di prevalenza assume un'importanza fondamentale nel quadro delle misure di incentivazione: la prevalenza dell'attività primaria (coltivazione, allevamento, selvicoltura) sulle attività connesse (agriturismo, servizi vari, contoterzismo, prima trasformazione, fornitura di servizi alle pubbliche amministrazioni, solo per fare qualche esempio) è quindi il confine che definisce un imprenditore agricolo e di conseguenza il limite tra la possibilità o meno di beneficiare di contributi o agevolazioni per l'agricoltura.

Fino a quando, infatti, l'attività agricola rimane tale in presenza di redditi derivanti da attività connesse che possono essere superiori a quelli derivanti dall'attività primaria?

Un particolare rilievo nella definizione della prevalenza assume la circolare n. 44 del 14 maggio 2002 dell'Agenzia delle Entrate che, pur con riferimento agli aspetti fiscali, relativamente all'impiego di attrezzature dell'azienda in attività connesse, specifica che: *“è da considerarsi “normale” l'impiego in via continuativa di tali attrezzature nell'attività agricola principale, mentre non è da considerarsi normale l'utilizzo occasionale e sporadico nell'attività principale di attrezzature che, invece, sono impiegate con cadenza di continuità e sistematicità al di fuori dell'attività di coltivazione del fondo (...)”*.

²⁷ Articolo 1, comma 369, della legge n. 296 del 2006.

Sempre in tema di servizi, l'Agenzia delle entrate specifica che per rientrare nelle attività connesse, l'attività di fornitura di servizi non deve assumere per dimensione, organizzazione di capitali e risorse umane, la connotazione di attività principale. Per dimostrare che l'imprenditore agricolo impiega nella fornitura di servizi a terzi in prevalenza le attrezzature impiegate nell'attività principale, *“il fatturato derivante dall'impiego delle attrezzature normalmente impiegate nell'attività agricola dev'essere superiore al fatturato ottenuto attraverso l'utilizzo delle altre attrezzature”*.²⁸

Inoltre, nel confronto tra le attrezzature, *“non possono essere annoverate tra le attrezzature normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata dalla propria azienda beni le cui potenzialità sono sproporzionate rispetto all'estensione dei terreni dell'imprenditore agricolo o che non siano necessari nello svolgimento delle sue colture”*.²⁹

Il criterio della prevalenza si applica anche in relazione a prodotti agricoli acquistati presso terzi, a condizione che questi ultimi non siano comunque prevalenti rispetto ai prodotti propri: l'utilizzo di prodotti acquistati presso terzi è ammesso al fine di migliorare la qualità del prodotto finale e di aumentare la redditività complessiva dell'impresa agricola; è il caso, ad esempio, dell'imprenditore vitivinicolo che acquista vino da taglio presso terzi per migliorare la qualità del proprio prodotto o dell'acquisto di latte da terzi per produrre formaggio della stessa qualità di quello ottenuto dal latte di propria produzione³⁰.

²⁸ Agenzia delle entrate, circolare n. 44 del 2002.

²⁹ Agenzia delle entrate, circolare n. 44 del 2002.

³⁰ Per verificare la sussistenza della condizione della prevalenza, resta valido il criterio enunciato nella circolare n. 44 del 2002 che postula un confronto quantitativo fra i prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale con i prodotti acquistati da terzi. Nell'ipotesi in cui l'imprenditore effettui acquisti di prodotti presso terzi al fine di un miglioramento della gamma dei beni offerti, non potendo confrontarsi quantità relative a beni di specie diversa (ad esempio, mele con pere, pomodori con cipolle) la condizione della prevalenza andrà verificata confrontando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e il costo dei prodotti acquistati da terzi. Qualora non fosse soddisfatta la condizione della prevalenza, occorrerà distinguere il caso in cui l'attività connessa abbia ad oggetto beni che rientrano

Possono altresì essere ricondotti ai criteri di prevalenza anche i redditi prodotti nell'esercizio di attività connesse che comportino l'utilizzo di prodotti acquistati da terzi per un miglioramento della gamma di beni complessivamente offerti dall'impresa agricola, sempreché i beni acquistati siano riconducibili al comparto produttivo in cui opera l'imprenditore agricolo (ad esempio, allevamento, ortofrutta, viticoltura, floricoltura).

Per semplificare, quindi, l'imprenditore agricolo rimane tale anche quando svolge attività contoterzistica con mezzi normalmente impiegati nella propria azienda, quando svolge attività agrituristica nei limiti posti dalla normativa regionale e statale in materia³¹, quando svolge attività didattiche e di valorizzazione del territorio (fattorie didattiche, ippoturismo, iniziative di promozione territoriale e dei prodotti), quando effettua servizi vari a beneficio del territorio stesso: il tutto purché l'attività principale, cioè la coltivazione, l'allevamento o la selvicoltura, rimanga principale rispetto alle predette attività connesse.

Giova inoltre evidenziare che, in eseguito alla modifica dell'art. 2135 del cod. civ. operata dal predetto decreto legislativo n. 228/2001, è rientrato, a pieno titolo, nella figura dell'imprenditore agricolo l'acquacoltore come colui che esercita l'attività di allevamento di animali e/o attività connesse dove per allevamento di animali si intendono *“le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso di carattereanimale, che utilizzano o possono utilizzare.....le acque dolci, salmastre o marine”*.

In precedenza, infatti, la figura dell'acquicoltore era disciplinata dalla legge n. 102 del 1992 la quale, definendo acquicoltori coloro che svolgono *“l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico mediante il controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici”*, aveva ingenerato

fra quelli elencati nel decreto ministeriale dal caso in cui riguardi beni diversi da questi ultimi.

³¹ Per la normativa statale si veda la legge n. 96 del 2006.

non pochi equivoci³². Va detto che il decreto legislativo n. 226 del 2001, per definire l'imprenditore acquicolo, aveva richiamato la legge n. 102 del 1992, ma tale richiamo, secondo la migliore dottrina³³, va comunque ritenuto superato dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 228/2001.

Inoltre il successivo d.lgs. n. 154 del 2004, di modifica al d.lgs. n. 226/2001, che ha allargato l'ambito di definizione di imprenditore ittico, ha lasciato tuttavia, invariata, l'equiparazione giuridica della figura dell'imprenditore ittico alla figura dell'imprenditore agricolo, definendo l'imprenditore ittico come *“chi esercita, in forma singola o associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e le attività connesse di cui all'articolo 3. 2. Si considerano, altresì, imprenditori di cui al comma 1 le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al medesimo comma 1. 3. Sono considerati, altresì, imprenditori ittici gli esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle attività di cui al comma 1. .. 5. Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo”*; ed ancora l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 100 del 2005 ha ribadito la definitiva equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo. Oggi, dunque l'acquicoltore è *“l'imprenditore agricolo operante nel settore dell'acquacoltura”* così come già da tempo l'imprenditore forestale è *“l'imprenditore agricolo operante nel settore della selvicoltura”*.

Non va infine dimenticato che l'articolo 4 del decreto legislativo n. 228/01, estendendo fortemente la possibilità per gli imprenditori agricoli di effettuare su tutto il territorio nazionale la vendita diretta dei prodotti agricoli: viene infatti previsto che *“Gli*

³² Sul punto cfr. Costato L., *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Giuffrè, 2008, , pag. 339.

³³ Cfr. Costato L. op. cit.

imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, possono vendere direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità. “.

Anche in questo caso la norma prevede che debba essere rispettato il principio della prevalenza, intesa nel senso che l'imprenditore deve vendere prevalentemente i prodotti della propria azienda, ma può vendere direttamente prodotti di altri fino ad un importo annuo di 160.000 euro annui per gli imprenditori singoli e di 4 milioni di euro per le società. Come si vede, sono limiti assai elevati che consentono agli imprenditori agricoli nazionali un dinamismo commerciale sconosciuto nel resto d'Europa.

La netta connotazione imprenditoriale dell'imprenditore agricolo introdotta nel 2001 ha avuto come ricaduta il rafforzamento del ruolo dell'iscrizione al registro delle imprese previsto (legge n. 590/93). Secondo la legge di orientamento, infatti, (art. 2), l'iscrizione degli imprenditori agricoli nella sezione speciale delle registro delle imprese, oltre le funzioni di certificazione anagrafica e di quelle stabilite in leggi speciale, ha anche l'efficacia di cui all'articolo 2193 del codice civile, ovvero di rendere opponibili ai terzi i fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione, a meno che non se ne provi comunque la conoscenza. In mancanza di iscrizione essi non saranno opponibili a terzi a meno che si provi che questi ne abbiano avuto in ogni caso conoscenza (articolo 2193 c.c.). In sostanza, per qualunque atto o fatto iscritto dall'impresa agricola nel registro non è necessario fornire alcuna dichiarazione o atto probatorio differente: il soggetto, per esempio, per provare la qualifica di coltivatore diretto non deve più ricorrere a prove testimoniali o produrre certificazioni INPS. Il “ribaltamento” dell'onere della prova”, costituisce dunque una grande semplificazione per la situazione dichiarativa dell'imprenditore che ha iscritto il fatto.

Per quanto riguarda l'accesso a benefici pubblici, va ricordato che in attuazione dell'articolo 2, comma 177³⁴, della legge n. 662 del 1996, viene limitata la concessione del carburante agricolo con accisa agevolata, nonché altri incentivi nazionali e comunitari, agli imprenditori agricoli iscritti al registro delle imprese.

La gran parte delle regioni, nella concessione degli aiuti comunitari per investimenti recati dai PSR, hanno quindi subordinato l'accesso all'agevolazione all'iscrizione al registro delle imprese.

La legislazione assimila all'imprenditore agricolo di cui all'articolo 2135 alcune figure giuridiche di notevole importanza per l'agricoltura.

L'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 228/01 considera imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, come sostituito dal comma 1 del decreto legislativo n. 228/2001, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico

Si osservi come le cooperative di imprenditori agricoli mantengano lo status di imprenditore agricolo anche quando svolgono un'attività di servizi in favore dei soci particolarmente ampia: la vendita di mezzi tecnici ai soci (trattori, concimi, addirittura assicurazioni ecc.), comunque consente alle cooperative agricole di non uscire dalla definizione civilistica agricola, mantenendo così molti benefici fiscali e previdenziali.

La legge finanziaria 2007 - legge n. 296 del 2006 – al comma 1094, ha previsto che si considerano imprenditori agricoli le

³⁴ La legge 662/96 prevede che “Le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'accesso degli esercenti attività agricola alle agevolazioni fiscali sul carburante agricolo ovvero ai contributi previsti dall'ordinamento nazionale e comunitario, accertano la qualifica dell'attività di impresa sulla base delle iscrizioni nel registro delle imprese, ove questa sia espressamente richiesta dalla normativa vigente, previsto dall'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580”.

società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci. In tale ipotesi, le società possono optare per la determinazione del reddito applicando all'ammontare dei ricavi il coefficiente di redditività del 25 per cento. Viene quindi mantenuto lo status agricolo anche per società che non coltivano, allevano o fanno selvicoltura, ma svolgono, per esempio, esclusivamente l'attività di commercializzazione dei prodotti dei soci. Anche in questo caso si tratta di una estensione notevole dell'ambito operativo per le imprese del settore.

2.2. LE AGEVOLAZIONI PREVISTE DALL'ORDINAMENTO NAZIONALE PER L'IMPRENDITORE AGRICOLO

La grande articolazione di attività consentite dal codice civile all'imprenditore agricolo senza che esso perda la sua qualificazione si riflette in un ventaglio di agevolazioni: nel tempo la legislazione nazionale ha determinato un *favor* diffuso nei confronti del settore, soprattutto sul versante fiscale e previdenziale.

Per sintetizzare la rilevanza che le figure soggettive agricole rivestono nelle agevolazioni in campo tributario, il quadro seguente lega le agevolazioni stesse ai requisiti soggettivi richiesti per beneficiare dell'aiuto:

Tabella 1 – Agevolazioni tributarie e requisito soggettivo

Agevolazione	Requisito soggettivo	Note
Tassazione catastale	Svolgimento dell'attività agricola nei limiti definiti dall'articolo 32 del Testo Unico Imposte Dirette	Definizione più restrittiva di quella dell'art. 2135
IVA : regime speciale agricolo	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ.	
IRAP: aliquota ridotta 1,9%	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ.	
Carburanti agricoli accisa ridotta	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ. iscritti al registro delle imprese	
ICI ridotta sui terreni e fabbricati rurali	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ. operante in zone svantaggiate	
Credito d'imposta per investimenti	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ.	È esteso anche alle cooperative agricole equiparate
Tassazione forfetaria sui redditi da agriturismo	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ.	
Tassazione forfetaria sui redditi da attività connesse non rientranti nelle attività definite dall'art. 32 del TUIR	Imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ.	

Tra le agevolazioni indicate nella tabella è opportuno fare alcune specificazioni circa le principali agevolazioni fiscali.

Per quanto riguarda le imposte sui redditi, il Testo unico n. 917/86 prevede una tassazione a “catasto” per i redditi agricoli³⁵. Si tratta di una tassazione più favorevole rispetto a quella ordinaria “a bilancio” o in base a studi di settore, in quanto basata su computi di reddito presunti per il cosiddetto imprenditore medio. Il TUIR, tuttavia, non ricomprende tutti i redditi agricoli nella predetta tassazione, ma solo quelli compatibili con le attività considerate agricole dall’articolo 32 del TUIR, ed in particolare:

- *le attività dirette alla coltivazione del terreno, alla silvicoltura e alla funghicoltura;*
- *l’allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno;*
- *le attività dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli e zootecnici, nonché non svolte sul terreno, che rientrano nell’esercizio normale dell’agricoltura e che abbiano per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali allevati su di esso.*

Si tratta di definizioni di attività più restrittive rispetto a quelle previste dall’articolo 2135 in quanto il legislatore fiscale, nel tassare i redditi dell’impresa agricola individuale, ha ritenuto di escludere alcune attività non incluse nei computi catastali (i cosiddetti quaderni catastali) alla base della tassazione per particella di terreno: tra tali redditi citiamo quelli per attività agrituristica, per produzione di beni agricoli esclusi dalla definizione dell’articolo 32 del TUIR o per produzione di servizi ricompresi nell’articolo 2135, ma non inclusi nel citato articolo 32. Anche per tali fattispecie, comunque, il legislatore ha previsto regimi fiscali speciali e semplificati (si veda al riguardo l’articolo

³⁵ *La tassazione catastale, determinata mediante l’applicazione delle tariffe d’estimo stabilite dalla legge catastale per ciascuna qualità e classe di terreno, prevede due fonti di reddito derivanti dall’agricoltura: il reddito dominicale – R.D., relativo alla proprietà del terreno, e il reddito agrario – R.A., relativo all’attività agricola.*

2, comma 6, della legge n. 350/03 per i regimi fiscali agricoli a forfait).

La previsione di un regime speciale IVA per gli imprenditori agricoli è un elemento agevolativo importante per l'agricoltura, che il consolidato della spesa pubblica INEA stima mediamente superiore ai 200 milioni di euro annui. L'agevolazione consiste nell'applicazione alle cessioni di beni agricoli effettuate dai produttori agricoli di un'aliquota IVA prevista nelle tabelle allegate al DPR n. 633/72 per singole tipologie di prodotti. Chiarisce l'articolo 34 del DPR 633 che sono produttori agricoli *“i soggetti che esercitano le attività indicate nell'articolo 2135 del codice civile e quelli che esercitano attività di pesca in acque dolci, di piscicoltura, di mitilicoltura, di ostricoltura e di coltura di altri molluschi e crostacei, nonché di allevamento di rane”*.

Il richiamo della norma IVA all'articolo 2135 evidenzia l'importanza che la definizione civilistica riveste nell'accesso al regime speciale IVA agricola.

Tra le agevolazioni fiscali per gli imprenditori agricoli va ricordata la modifica all'articolo 33 del TUIR sui redditi operata con la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/07, art. 1, comma 176), relativamente al più favorevole trattamento fiscale per le cosiddette “coltivazioni in conto terzi”, molto diffuse nel settore florovivaistico, per le quali si prevede un meccanismo fiscale sul modello della soccida. La norma riconduce la fattispecie della coltivazione di prodotti vegetali per conto terzi, assai diffusa nel settore vivaistico, al trattamento fiscale relativo alla soccida, cioè una forma di conduzione associata.

Ulteriori agevolazioni tributarie spettano se i soggetti, oltre ad essere imprenditori agricoli, rivestono anche qualifiche più restrittive, quali quelle dell'Imprenditore agricolo professionale, del coltivatore diretto, o del giovane imprenditore agricolo. Nei paragrafi successivi tali figure verranno esaminate nel dettaglio, ma è utile ricordare che esse sono comunque figure

ricomprese nella più ampia famiglia dell'imprenditore agricolo definito dall'articolo 2135 del codice civile.

Le aliquote relative ai contributi previdenziali dovute dai datori di lavoro agricoli – imprenditori agricoli-, sono mediamente inferiori del 20% a quelle degli altri settori. Un percorso di avvicinamento tra le aliquote agricole e quelle generali è cominciato a partire dal 1997, ma con incrementi limitati per l'agricoltura, incrementi peraltro congelati nel triennio 2006-2008 ad opera del decreto legge n. 2/2006. Dal momento che la previdenza agricola risulta più conveniente di quella di altri settori, l'INPS ha nel tempo cercato di delineare il confine dell'attività agricola, al fine di chiarire l'agrarietà o meno di essa, con particolare riguardo alle attività connesse.

Una serie di circolari³⁶ ha quindi specificato che, mentre per le attività connesse di manipolazione, trasformazione, il riferimento è quello testuale dell'art. 2135 del codice civile, per le attività connesse di fornitura di beni e servizi, invece, la prevalenza deve essere misurata con riferimento al "tempo di uso" delle attrezzature e risorse le quali debbono, ai fini previdenziali, essere necessariamente usate per un tempo maggiore in favore dell'attività agricola principale.

2.3 L'IMPRENDITORE AGRICOLO PROFESSIONALE

La figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) è tipicamente nazionale. Sin dal 1999, con il reg. CE n. 1257/99, la Comunità europea ha eliminato il legame tra specifiche figure imprenditoriali, come in precedenza era l'Imprenditore agricolo a titolo principale (IATP) e la concessione di incentivi. Il fatto che un imprenditore dedicasse all'agricoltura la maggior parte del suo tempo ricavando da essa la maggior parte del suo reddito finiva così di divenire una priorità, a volte un requisito essenziale, per

³⁶ *Sul rapporto tra attività lavorativa agricola autonoma e altra attività extragricola si veda la circolare INPS n. 177 dell'11 novembre 2003; sul rapporto tra attività agricola principale e attività connesse, si veda la circolare n. 34 del 7 febbraio 2002 e le successive nn. 53 e 86 del 2003.*

accedere ai benefici comunitari. A livello nazionale, invece, la figura dello IATP, e a partire dal 2004 quella dello IAP, ha continuato a mantenere la sua validità, anzi, si è sempre più rafforzata come riferimento della legislazione regionale.

Nel 2004, il decreto legislativo 99 del 2004, integrato nel 2005 dal decreto 101, ha definito lo IAP “*colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del 17 maggio 1999, del Consiglio, dedichi alle attività agricole di cui all' articolo 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro*³⁷ (...)”.

Anche le società di persone e di capitali possono rivestire la qualifica di IAP: nel primo caso, l'attività svolta dai soci nella società, in presenza dei requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito di cui al primo periodo, è idonea a far acquisire ai medesimi la qualifica di imprenditore agricolo professionale e al riconoscimento dei requisiti per i soci lavoratori. Nel caso di società di capitali, l'attività svolta dagli amministratori nella società, in presenza dei predetti requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito, è idonea a far acquisire ai medesimi amministratori la qualifica di imprenditore agricolo professionale.

Sono le regioni ad accertare ad ogni effetto il possesso dei requisiti per acquisire la qualifica di IAP, fatta salva la facoltà dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) di svolgere, ai fini previdenziali, le verifiche ritenute necessarie.

Lo IAP appartiene dunque alla grande famiglia degli imprenditori agricoli descritti dall'articolo 2135, caratterizzato, tuttavia, da una maggiore professionalità rispetto al generico

³⁷ Per l'imprenditore che operi nelle zone svantaggiate di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1257/1999, ora reg. 1685/2005, i requisiti di cui al presente comma sono ridotti al venticinque per cento.

imprenditore agricolo. Ciò lo rende meritevole, per l'ordinamento nazionale, di incentivi aggiuntivi rispetto a quelli già goduti in qualità di imprenditore agricolo. Tra gli incentivi fiscali di cui gode lo IAP vi sono le riduzioni:

- d'imposta relativamente agli oneri di urbanizzazione previsti dalla ex legge 10 del 1977³⁸;
- d'imposta di registro per l'acquisto di terreni;
- sugli oneri previdenziali in caso di calamità naturale.

A ciò si aggiunga che numerose regioni, all'interno dei propri PSR, come riportato nel capitolo successivo, hanno dato priorità agli IAP nell'erogazione di aiuti agli investimenti.

Il legislatore nazionale ha inoltre sempre più avvicinato il trattamento fiscale, previdenziale e creditizio dello IAP a quello del coltivatore diretto, tanto che l'articolo 1, comma 4, del citato decreto 99/2004 ha previsto che: *“All'imprenditore agricolo professionale persona fisica, se iscritto nella gestione previdenziale ed assistenziale, sono altresì riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto.”*

Al fine di mostrare i benefici destinati allo IAP si riporta nella tabella sottostante gli aiuti legati all'acquisto dei terreni previsti per lo IAP e per il coltivatore diretto, relativamente alle imposte di registro, ipotecarie e catastali.

³⁸ La legge Bucalossi è stata soppressa dal DPR n. 380/2001 (testo unico in materia di edilizia).

Tabella 2 – Benefici per l'acquisto del terreno per il coltivatore diretto e lo IAP

Tipologia	Coltivatore Diretto – IAP (persona fisica/società agricola) Iscrizione all' INPS		IAP (persona fisica) nessuna iscrizione INPS	
	Acquisto terreni agricoli (L. n. 604/54)	Imposta Registro	€ 168,00	Imposta Registro
Imposta Ipotecaria		€ 168,00	Imposta Ipotecaria	2%
Imposta Catastale		1%	Imposta Catastale	1%
Acquisto terreni montani (L. n. 601/73)	Imposta Registro	€ 168,00	Imposta Registro	8%
	Imposta Ipotecaria	€ 168,00	Imposta Ipotecaria	2%
	Imposta Catastale	Esente	Imposta Catastale	1%
Costituzione compendio unico (L. 97/94 - D.Lgs n. 99/04)	Imposta Registro	Esente	Imposta Registro	Esente
	Imposta Ipotecaria	Esente	Imposta Ipotecaria	Esente
	Imposta Catastale	Esente	Imposta Catastale	Esente

2.4 IL GIOVANE IMPRENDITORE AGRICOLO

Ulteriori, specifiche agevolazioni sono previste dall'ordinamento nazionale per i giovani imprenditori agricoli – quelli, cioè, previsti dall'articolo 2135 del codice civile – che non abbiano superato i 40 anni di età.

La legge n. 441 del 1998 riconosce agevolazioni per l'affitto di terreni ai giovani imprenditori, nonché riduzioni dell'imposta di bollo e di registro per l'acquisto di terreni, mentre il d.lgs n. 185/2000 prevede una serie di incentivi per gli investimenti realizzati da giovani agricoltori che si insediano in azienda: attualmente il regime di aiuti in favore dei giovani agricoltori è gestito da ISMEA.

2.5 IL COLTIVATORE DIRETTO

Per quanto conosciuta e diffusa, quella del coltivatore diretto non è una definizione univoca. L'articolo 2083 del codice civile indica che *“sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo (...) e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia”*.

Ai fini civilistici, quindi, si è coltivatori diretti se si riesce a dimostrare che il lavoro dell'imprenditore e della sua famiglia prevale rispetto a quello fornito da terzi.

Il legislatore nazionale, tuttavia, ha successivamente dato ulteriori definizioni di coltivatore diretto, in funzione di specifiche agevolazioni: l'articolo 31 della legge n. 590 del 1965, ai fini della prelazione all'acquisto di terreni, nonché l'articolo 6 della legge 203 del 1982, in materia di affitti, hanno ampliato la definizione di coltivatore diretto limitando ad un terzo, anziché alla prevalenza, l'apporto indispensabile di lavoro familiare, includendo nel “terzo” anche il lavoro delle macchine ed equiparando il lavoro dell'uomo a quello della donna.

La legge n. 9 del 1963, inoltre, all'articolo 2, richiama per il coltivatore diretto il requisito di "un terzo" del lavoro familiare³⁹.

La figura del coltivatore diretto è dunque un "di cui" dell'imprenditore agricolo previsto dal codice civile: oltre alle agevolazioni fiscali previste per l'imprenditore agricolo, il coltivatore diretto beneficia di un trattamento previdenziale e per l'assicurazione per infortuni sul lavoro più favorevole rispetto a quella prevista per altri settori produttivi.

In sintesi, l'agevolazione maggiore di cui beneficia la figura del coltivatore diretto è quella previdenziale e la definizione di coltivatore diretto applicata alla previdenza è quella che prevede un apporto familiare al lavoro aziendale di un terzo. I requisiti oggettivi per l'iscrizione all'INPS del coltivatore diretto sono due:

- il lavoro occorrente per il fondo sul quale viene svolta l'attività agricola, in rapporto all'estensione dei terreni, delle colture impiantate e degli allevamenti, non deve essere inferiore a 104 giornate annue, 120 per i mezzadri e coloni;
- il titolare dell'impresa ed il nucleo familiare dello stesso devono assicurare, con l'effettiva prestazione di lavoro, la copertura di almeno 1/3 delle giornate occorrenti per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento.

Per quanto riguarda i requisiti soggettivi del coltivatore diretto, le persone interessate devono esercitare le attività agricole direttamente con carattere di manualità e gli stessi soggetti si devono dedicare con abitudine alle attività agricole. L'"abitudine" in via prevalente è rispettata anche se il coltivatore diretto svolge contemporaneamente altri lavori, a condizione che vengano rispettati i limiti di tempo e di reddito. Il coltivatore diretto, ad esempio, può svolgere attività di

³⁹ Specifica l'art. 2 della legge 9/63 che "è condizione per il diritto all'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni e per quello alla assicurazione di malattia per i coltivatori diretti che l'effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame.

bracciante agricolo, purché le giornate annue da bracciante non superino le 150. La verifica della prevalenza del reddito deve avvenire con esclusivo riferimento ad altri redditi conseguiti da attività lavorative svolte dal soggetto, con esclusione, quindi, delle pensioni e di tutti altri redditi per i quali non è richiesto un impegno lavorativo. Il reddito di riferimento da considerare per le attività agricole è il volume d'affari IVA o il valore della produzione Irap.

2.6 LE SOCIETÀ AGRICOLE

La storica limitatezza dimensionale delle imprese agricole è dovuta anche al carattere individuale delle imprese operanti nel settore: la forma societaria in agricoltura è infatti storicamente molto limitata nel nostro Paese.

Per cercare di sviluppare forme di gestione più moderne e dinamiche, il decreto legislativo n. 99 del 2004 ha istituito la figura della società agricola.

Le società agricole sono società che svolgono esclusivamente le attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile. Dal momento che svolgono tali attività in via esclusiva, il decreto legislativo 99 del 2004 ha riconosciuto alle società agricole gli stessi benefici riconosciuti a livello fiscale e civilistico al coltivatore diretto o all'imprenditore agricolo professionale. Alla società agricola, infatti, può essere riconosciuta la qualifica di IAP qualora un amministratore sia IAP ed iscritto al regime previdenziale agricolo.

Le stesse agevolazioni previste per le società agricole sono estese, sempre in base al decreto legislativo 99, alle società agricole di persone nelle quali un amministratore sia coltivatore diretto e, nel caso in cui la metà dei soci della società sia coltivatore diretto, alla società si applicano le regole sul diritto di prelazione vigenti per il coltivatore diretto.

CAPITOLO 3

IL BENEFICIARIO DELLA SPESA AGRICOLA NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

3.1 LA COMPETENZA LEGISLATIVA DELLE REGIONI NELLA MATERIA “AGRICOLTURA”

Al fine di analizzare i diversi approcci adottati nelle legislazioni regionali rispetto alla figura del beneficiario agricolo, occorre premettere qualche breve cenno sulla competenza legislativa delle Regioni nelle materie involte. Com'è noto la riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato profondamente il Titolo V della parte seconda della Costituzione, introducendo un nuovo riparto delle funzioni normative tra Stato e Regioni. A queste ultime l'art. 117, quarto comma, la Costituzione attribuisce tutte le competenze non esplicitamente riservate allo Stato (precedentemente le competenze regionali erano specificatamente enumerate). Le materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato sono indicate nel secondo comma dell'art. 117, mentre le materie riportate nel terzo comma sono oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, in quanto il primo determina i principi fondamentali, mentre le seconde intervengono con potestà legislativa.

Per quanto concerne la potestà legislativa residuale delle Regioni prevista dal quarto comma valgono gli stessi limiti posti anche allo Stato dal primo comma dell'art. 117 Cost. ovvero rispetto degli obblighi internazionali, dei vincoli comunitari e della Costituzione. Nella materia oggetto della presente trattazione particolare importanza assume il rispetto dei vincoli comunitari in quanto le autorità nazionali (Stato e Regioni) sono fortemente condizionate nelle scelte di politica agricola dalla normativa sugli aiuti di Stato⁴⁰ che prevede stringenti vincoli alle scelte del legislatore

⁴⁰ *Il mantenimento di un sistema di concorrenza libera e senza distorsioni costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità europea. La politica comunitaria materia di aiuti di Stato si propone di assicurare la libera concorrenza,*

dettati dalla necessità di non alterare la concorrenza all'interno del mercato europeo. Ne deriva che spesso la normativa delle diverse regioni in tema di aiuti all'agricoltura⁴¹ è piuttosto simile in quanto va ad occupare quasi tutti i campi lasciati liberi dal legislatore comunitario e/o ad attivare tutte le possibilità concesse⁴². Solo i regimi di aiuto notificati presentano qualche peculiarità maggiore anche se, dati i tempi per l'approvazione in sede europea e la complessità nella fase di ideazione, implementazione e controllo UE, non sono uno strumento fortemente praticato.

Tornando comunque al riparto di competenze tra Stato e Regione va detto che, poiché le materie di competenza regionale non sono esplicitate nel quarto comma, ma definite solo residualmente, vanno individuate per deduzioni successive. L'agricoltura, in quanto non citata altrove, si deve ritenere inclusa tra le materie di competenza regionale⁴³; tuttavia la esatta portata di queste materie, rimesse alle Regioni in quanto "non espressamente riservate allo Stato" è di non facile definizione; per un assestamento dei confini e degli ambiti dei reciproci spazi di intervento sono state necessarie le disposizioni della legge n. 131/03 per l'adeguamento dell'ordinamento alla legge

un'assegnazione efficiente delle risorse e l'unità del mercato comunitario, nel rispetto degli impegni assunti dall'Unione europea sul piano internazionale.

⁴¹ *Nel 2006, in seguito a consultazioni multilaterali con gli Stati membri, la Commissione ha adottato nuovi ed esaustivi Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (GU C 319 del 27.12.2006) che sono entrati in vigore il 1° gennaio 2007. Il punto di partenza dei nuovi orientamenti è che qualsiasi aiuto di Stato relativo al settore agricolo deve essere compatibile con le politiche comunitarie nei settori agricolo e dello sviluppo rurale nonché con gli obblighi assunti dalla Comunità a livello internazionale, in particolare nel quadro dell'accordo OMC sull'agricoltura.*

⁴² *Principalmente gli aiuti previsti Regolamento (CE) n. 1857/2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione di prodotti agricoli, che autorizza gli Stati membri a concedere vari tipi di aiuti pubblici senza dover ottenere il nulla osta preventivo della Commissione⁴² e gli aiuti previsti dal Regolamento (CE) n. 1535/2007 relativo agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli, che prevede la possibilità di concedere aiuti fino a 7500 euro per beneficiario e per un periodo di tre anni senza obbligo di notifica alla Commissione.*

⁴³ *In passato il DPR n. 616/1977 affidava alle regioni potestà legislativa concorrente in materia di agricoltura. Oggi, la rimozione del sindacato preventivo di legittimità ed il passaggio della materia agricola dall'ambito di potestà concorrente a quello di competenza esclusiva regionale, ha reso più agevole l'intervento normativo locale.*

costituzionale n. 3/01 ed il contributo della giurisprudenza costituzionale. L'attribuzione della materia agricola alla competenza regionale ha determinato infatti lo sviluppo di un frequente ricorso alla Corte Costituzionale⁴⁴. E' da dirsi che, a fronte di un iniziale momento di estrema "vivacità legislativa", nel prosieguo e ad oggi l'iniziativa regionale è stata piuttosto carente e scarsamente innovativa sia, come già evidenziato in precedenza, a fronte del livello decisionale comunitario, sia rispetto ad un invasivo livello di intervento dello Stato, giustificato di volta in volta dalla necessità di rispettare le esigenze di carattere unitario e di garantire un intervento economico e finanziario organico a favore del settore. Ne emerge uno squilibrio tra i piani di intervento territoriale e giuridico - istituzionale in agricoltura ed in sostanza la materia agricola, di competenza regionale, viene spesso normata dal legislatore statale con il consenso delle Regioni stesse, in sede di conferenza Stato - Regioni. Non può, altresì, sottacersi come il processo di rinnovamento che coinvolge la capacità legislativa delle Regioni, si sviluppa anche attraverso la variabilità della tipologia degli strumenti normativi adottati: sono infatti aumentati i regolamenti di attuazione per il dettaglio di norme regionali, ed in generale le deliberazioni del Consiglio o di Giunta⁴⁵, molte delle quali di attuazione di politiche comunitarie.

3.2 IL BENEFICIARIO DELLA SPESA AGRICOLA

Per quanto riguarda la specifica tematica dell'imprenditore agricolo professionale già trattata nel precedente capitolo, si è visto come il d.lgs. n. 99 del 29/03/2004 ha affidato alle Regioni

⁴⁴ Il contenzioso costituzionale ha avuto ad oggetto tematiche quali, ad esempio, le "quote latte", i patti territoriali, la salute e l'alimentazione, la tipologia di finanziamento di aziende agricole ammesse agli aiuti di Stato.

⁴⁵ Il Consiglio è maggiormente coinvolto nell'approvazione di piani o di programmi di carattere generale; mentre, la produzione di deliberazioni di Giunta, senza dubbio più ricorrente, è rivolta all'approvazione di programmi o al dettato di linee a carattere operativo.

l'accertamento e la certificazione del possesso dei requisiti per accedere alle provvidenze previste dalla normativa statale in materia di agevolazioni fiscali e previdenziali. La precedente normativa che definiva la figura dell'IATP (imprenditore agricolo a titolo principale) contenuta nell'art.12 della Legge 153/1975 disponeva che: "Il requisito del reddito e quello inerente al tempo dedicato all'attività agricola è accertato dalle regioni". Molte regioni già con la precedente normativa avevano delegato agli Ispettorati provinciali la formazione degli Albi degli imprenditori agricoli⁴⁶. E' opportuno notare che nel vigore della precedente normativa si sono verificati da parte dei Comuni, in particolare in tema di accertamento Ici, accertamenti autonomi che non hanno fatto riferimento all'Ente competente (Regione) e/o all'Ente delegato (Provincia). La nuova normativa dell'IAP ha sostituito a tutti gli effetti la precedente norma sull'IATP in quanto l'art.12 della Legge 9.5.1975 n.153 è stato abrogato. Le competenze in tema di accertamento con la norma contenuta nell'art.1 comma 2 del D.Lgs. n.99/2004 rimangono, come già detto, invariate in quanto la norma recita: "Le Regioni accertano ad ogni effetto il possesso dei requisiti". L'unica eccezione in tema di competenza ad effettuare gli accertamenti è quella contemplata ai fini previdenziali in quanto è fatta salva la facoltà dell'Inps di svolgere le verifiche ritenute necessarie ai sensi del DPR n.476/2001.

Oltre all'imprenditore agricolo professionale, comunque, sono beneficiari della spesa agricola delle varie Regioni molti altri soggetti tra cui: consorzi di bonifica, cooperative ed associazioni dei produttori; istituzioni varie (tra cui la regione stessa) per spese di funzionamento; imprese agricole individuali o società agricole non professionali; imprese e società agroindustriali; consorzi fidi operanti in agricoltura; etc.. Inoltre bisogna precisare che gli operatori agricoli privati talvolta, pur essendo i destinatari finali dei contributi pubblici, non ne sono anche i beneficiari diretti, come in talune misure dei Piani di Sviluppo Rurale (es. formazione).

⁴⁶ Ad esempio la Regione Toscana lo aveva fatto prima con la L.R. n.10/1989 e poi con la L.R. n. 6/1994.

Nei P.S.R. le due misure in cui viene maggiormente in rilievo la figura dell'imprenditore agricolo sono la 112, che riguarda l'insediamento di giovani agricoltori, e la 121, volta a finanziare gli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole. In particolare la misura 112 si sostanzia nella concessione di un premio di primo insediamento⁴⁷ a favore di giovani agricoltori unitamente (es. Basilicata) o meno ad una componente aggiuntiva di abbuono di interessi per il cofinanziamento privato, mentre la 121 promuove gli investimenti che migliorano il livello di competitività delle imprese agricole in riferimento ad esigenze di ristrutturazione e di ammodernamento. In molti Piani, ad esempio Basilicata, Piemonte, è prevista la possibilità di un'attivazione congiunta di queste due misure (oltre alle misure 111 – formazione e 114 – ricorso ai servizi di consulenza), attraverso il cosiddetto “pacchetto giovani”, dove particolare rilevanza viene riconosciuta anche al collegamento con le attività di formazione per garantire una serie di strumenti a supporto del consolidamento delle capacità e delle competenze professionali. In alcuni Piani, addirittura è obbligatoria l'attivazione del “pacchetto giovani” per coloro i quali vogliono usufruire dell'aiuto al primo insediamento (ad esempio in Sicilia).

Oltre ai requisiti richiesti dalla normativa comunitaria alcune regioni hanno voluto limitare il range dei beneficiari ai soli Imprenditori Agricoli Professionali per una (esempio la 121 per la provincia autonoma di Trento, per la Basilicata) o entrambe (es. Veneto) le misure. Altre regioni, invece (es. Campania, Lombardia), hanno optato per non tenere in alcuna considerazione il concetto di IAP; altre ancora hanno inserito come criterio di preferenza la qualifica di IAP (es. Marche) oppure i requisiti dello IAP (es. Emilia - Romagna).

Per un confronto tra le varie opzioni regionali si propone la tabella che segue.

⁴⁷ Il “primo insediamento” si traduce:

- nell'assunzione della responsabilità/corresponsabilità civile dell'azienda (proprietà, usufrutto, affitto);
- nell'assunzione della responsabilità/corresponsabilità fiscale dell'impresa;
- nell'iscrizione al registro imprese CCIA;
- nell'iscrizione al regime previdenziale agricolo INPS.

	MISURA 112 INSEDIAMENTO DI GIOVANI AGRICOLTORI BENEFICIARI	MISURA 121 INVESTIMENTI PER L'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE BENEFICIARI
ABRUZZO	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate
BASILICATA	Giovane Imprenditore singolo o associato Nel caso di insediamento in società di conduzione agricola o in cooperative il/i giovane/i deve possedere almeno il 50% del capitale sociale e deve essere amministratore/legale rappresentante dell'impresa	IAP Priorità ai giovani agricoltori che usufruiscono della misura 112
CALABRIA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate
CAMPANIA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate Giovani che hanno presentato domanda per la misura 112

MISURA 112 INSEDIAMENTO DI GIOVANI AGRICOLTORI BENEFICIARI		MISURA 121 INVESTIMENTI PER L'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE BENEFICIARI
EMILIA ROMAGNA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate (anche cooperative e ATI) Priorità - ai giovani agricoltori che usufruiscono della misura 112; - a chi dedica all'attività agricola almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo (25% nel caso di attività svolta in zone svantaggiate). - a chi ricava dall'attività agricola almeno il 50% del proprio reddito globale di lavoro (25% nel caso di attività svolta in zone svantaggiate).
FRIULI- VENEZIA GIULIA	Giovane Imprenditore singolo o associato Il beneficiario si impegna a conseguire la qualifica di IAP entro 36 mesi dalla data di corresponsione dell'aiuto ed a mantenerla per altri 5 anni.	Imprese singole o associate Cooperative agricole di conduzione terreni e stalle sociali cooperative
LAZIO	Giovane IAP o Coltivatore diretto	Imprese singole o associate

MISURA 112 INSEDIAMENTO DI GIOVANI AGRICOLTORI BENEFICIARI		MISURA 121 INVESTIMENTI PER L'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE BENEFICIARI
LIGURIA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate
LOMBARDIA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate
MARCHE	Giovane IAP o Coltivatore diretto	Imprese agricole singole o associate Viene però data priorità ai soggetti che hanno la qualifica di IAP e sono in regola con gli obblighi contributivi
MOLISE	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate
PIEMONTE	Giovane Imprenditore singolo o associato	IAP
PUGLIA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate
SARDEGNA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate

MISURA 112 INSEDIAMENTO DI GIOVANI AGRICOLTORI BENEFICIARI		MISURA 121 INVESTIMENTI PER L'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE BENEFICIARI
SICILIA	Giovane Imprenditore singolo o associato	Imprese singole o associate, anche in forma consortile mista
TOSCANA	Giovane IAP	IAP
TRENTINO A.A.	Giovane IAP o IATP	Imprese singole o associate
UMBRIA	Giovane Imprenditore singolo o associato Nel caso di insediamento in società si persone/capitali il giovane deve possedere almeno il 20% della società/quote sociali, deve essere amministratore/legale rappresentante dell'impresa con poteri di straordinaria amministrazione e l'insediamento si realizza quando la variazione societaria viene iscritta nel registro imprese CCIAA (o nel libro soci per le soc.coop. a r.l.),	Imprenditori agricoli singoli e associati, ai sensi dell'art. 2135 c.c. Requisiti di ammissibilità: - P.IVA - titolarità azienda agricola (proprietà, usufrutto, affitto) - Iscrizione registro CCIAA - Regolarità previdenziale INPS

	MISURA 112 INSEDIAMENTO DI GIOVANI AGRICOLTORI BENEFICIARI	MISURA 121 INVESTIMENTI PER L'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE BENEFICIARI
VALLE D'AOSTA	Giovane IATP o AGRICOLTORE A TEMPO PARZIALE (requisiti descritti nel PSR) Questa figura professionale prevede un impegno in termini tempo – lavoro maggiore rispetto allo IAP nelle zone svantaggiate	
VENETO	Giovane Imprenditore singolo o associato Il beneficiario deve acquisire la qualifica di IAP entro 36 mesi dalla data di corresponsione dell'aiuto	IAP Sono preferiti i giovani IAP

La scelta delle regioni che hanno voluto inserire come beneficiari soltanto gli IAP è sicuramente connotata dalla volontà di qualificare l'agricoltura verso un concetto fortemente imprenditoriale e professionale, orientato al mercato, moderno e competitivo. La presenza di una nuova generazione di imprenditori fortemente "professionalizzati" sarà essenziale per accelerare l'innovazione sia di processo sia di prodotto dell'intero settore, ottimizzando le performances della spesa agricola.

Probabilmente le regioni che non hanno effettuato tale scelta hanno ritenuto il proprio tessuto imprenditoriale agricolo ancora immaturo e hanno preferito non rischiare imprimendo un deciso cambio di marcia dall'esterno, sebbene la differenza tra le due opzioni sia meno sostanziale di quanto possa apparire, almeno nella misura 112. Infatti tra i requisiti di ammissibilità che sono richiesti dalla normativa ai giovani per poter accedere al sostegno vi è il *possesso di adeguate competenze e conoscenze professionali in campo agricolo* (già possedute o di cui conseguire il possesso entro 3 anni dalla data di adozione della misura), ed uno dei tre requisiti richiesti dal d.lgs.99/2004 per conseguire la qualifica di IAP è proprio il possesso di conoscenze e competenze professionali.

3.3 LA LEGISLAZIONE REGIONALE PIÙ RECENTE

Tornando alla tematica propria della produzione legislativa regionale segue l'analisi, a titolo esemplificativo, di alcuni provvedimenti legislativi regionali di più recente emanazione ritenuti particolarmente significativi perché introducono tipologie innovative di beneficiari della spesa agricola e/o aiuti particolari. In via generale, comunque, si segnala l'introduzione di una normativa specifica in materia di pesca e acquacoltura in Lombardia, Molise, Veneto, Umbria e Lazio. L'emanazione di una legge specificamente volta ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali da parte della Puglia e del Veneto; la previsione di leggi organiche (tipo Testo Unico, sebbene diversamente titolate) in materia di aiuti di Stato dal contenuto piuttosto simile, per le motivazioni già esposte di coerenza

e rispetto della normativa comunitaria, in Lombardia, Piemonte, Trentino Alto – Adige, Valle d’Aosta, Veneto, Basilicata. Due regioni (Basilicata e Puglia) hanno istituito l’Enoteca regionale, realtà peraltro già presente in altre regioni; sempre la Basilicata, così come l’Emilia - Romagna, è poi intervenuta a tutela delle razze e della varietà di interesse agrario.

Infine un quadro sinottico di tutte le leggi regionali emanate nel 2008 che hanno inciso direttamente (con stanziamenti di fondi o previsioni di vantaggi economici) o indirettamente (tramite l’individuazione di caratteristiche, obblighi di registrazione/certificazione, ecc.) sui soggetti individuati quali beneficiari della spesa agricola regionale.

PIEMONTE

La legge regionale n. 17 del 25 giugno 2008 - Norme per il comparto agricolo – individua quali beneficiari dei contributi previsti all’art. 1 (aiuti per l’acquisto, la costruzione e l’ammodernamento di impianti di smaltimento e depurazione dei reflui zootecnici) gli imprenditori singoli o associati che: sono Imprenditori Agricoli Professionali, hanno la sede operativa nel territorio regionale, sono iscritti nel registro delle imprese presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente e alla gestione previdenziale ed assistenziale, risultano in possesso di partita IVA per il settore agricolo ed hanno costituito il fascicolo aziendale.

Dunque la destinazione della spesa agricola in questo caso è estremamente mirata verso una tipologia professionale di impresa, censita dal punto di vista fiscale e previdenziale ed in regola con gli adempimenti previsti dal DPR n. 503/99 (costituzione del fascicolo aziendale). D’altro canto, come si è visto nel paragrafo precedente, la Regione Piemonte ha orientato anche le proprie politiche di Sviluppo Rurale in questa direzione.

La stessa legge all’art. 9 individua una nuova tipologia di beneficiari della spesa agricola, autorizzando la concessione di aiuti per l’avviamento di consorzi per la promozione, valorizzazione e commercializzazione delle produzioni agricole di qualità del Piemonte, attraverso il finanziamento di programmi di assistenza

tecnica di durata massima triennale. La definizione delle caratteristiche e dei requisiti di tali consorzi è tuttavia rimessa ad uno specifico provvedimento della Giunta regionale.

VALLE D'AOSTA

La L.R. 12 dicembre 2007, n. 32 - che disciplina gli aiuti erogati in regime di esenzione - non opta per l'individuazione del beneficiario come IAP, ma come semplice imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2135 c.c.; infatti l'art. 48, comma 1, dispone "Possono accedere agli interventi di cui al presente titolo gli imprenditori agricoli, in forma singola o associata, come definiti dall'articolo 2135 del codice civile, operanti nel territorio regionale e gli altri soggetti indicati nel presente titolo". Anche nel PSR viene effettuata la stessa scelta. A differenza di quanto accaduto in passato, nell'attuale fase di programmazione degli interventi sviluppo rurale l'Amministrazione regionale ha inserito nel Programma le sole misure oggetto di cofinanziamento, rimandando a uno specifico provvedimento normativo la regolamentazione della gran parte degli interventi di politica agraria regionale. Questo provvedimento si è concretizzato appunto nella L.R. n. 32 del 12 dicembre 2007, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2008/2010)". Segnatamente, il Titolo III della legge disciplina gli interventi in materia di agricoltura e sviluppo rurale (cosiddetti "Aiuti agricoli in esenzione", con riferimento al disposto del Regolamento (CE) n. 1857/2006) allo scopo di assicurare la conservazione e il miglioramento del sistema rurale montano, quale risorsa culturale, ambientale ed economica, a garantire la permanenza nelle aree montane, preservando un adeguato livello di redditività per gli addetti, e ad assicurare ai consumatori la fruibilità di prodotti agricoli di alto valore qualitativo⁴⁸.

Gli interventi finanziati coi soli fondi del bilancio regionale hanno lo scopo di completare il disegno strategico del Governo regionale sullo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013. Il pieno

⁴⁸ È imminente la messa a punto di un analogo strumento legislativo inteso a normare il complesso degli interventi regionali in materia di politica forestale.

raggiungimento degli obiettivi del Programma di Sviluppo Rurale regionale è possibile infatti solo affiancando ad esso le leggi regionali di settore, ovvero riconducendo ad un unico disegno normativo tutti gli interventi a favore del settore agricolo e dello sviluppo rurale in generale. Strumenti diversi che, con regole e modalità applicative differenti, perseguono gli stessi obiettivi, evitando di disperdere le risorse del cofinanziamento FEASR su un numero elevato di misure nel solo PSR, alternativa che nel caso valdostano senz'altro determinerebbe una minore efficacia delle misure stesse.

TRENTINO ALTO ADIGE - *Provincia Autonoma di Trento*⁴⁹

La normativa della Provincia di Trento risulta interessante perché individua quale beneficiario della spesa agricola un tertium genus di imprenditore che non è quello agricolo tout court, né quello professionale, bensì quello in possesso de requisiti per essere iscritto nell'Albo provinciale.

A partire dal 1° luglio del 2001 è entrato in funzione l'Archivio Provinciale delle Imprese Agricole (APIA); l'archivio è suddiviso nelle Sezioni I e II. Nella sezione I possono iscriversi gli imprenditori, singoli o associati, che svolgono attività agricola a titolo principale (IATP) e si distinguono le imprese familiari diretto-coltivatrici dalle altre imprese. Nella Sezione II sono iscrिवibili gli imprenditori, singoli o associati, che dedicano all'attività agricola almeno 300 ore annue di lavoro. L'Archivio non riproduce quindi l'intero universo dei conduttori e delle aziende agricole operanti in provincia, ma va a rappresentare poco più di un terzo delle unità aziendali complessivamente censite.

Per questa programmazione, così come per la precedente, i destinatari principali⁵⁰ delle misure di sviluppo rurale (nonché gli

⁴⁹ *L'agricoltura è tra le materie la cui competenza è attribuita alle Province Autonome di Trento e di Bolzano; bisogna pertanto analizzare partitamente la disciplina dei due enti.*

⁵⁰ *Nel caso delle misure a premio dell'asse 2 (zone svantaggiate, Natura 2000, agroambiente i beneficiari possono essere anche piccole aziende agricole condotte da operatori non iscritti all'APIA, i quali devono comunque impegnarsi a svolgere l'attività per almeno un quinquennio.*

attori e protagonisti attivi dello stesso) sono gli imprenditori agricoli iscritti all'Archivio provinciale delle imprese agricole. Come premesso, gli iscritti all'Archivio non coincidono con l'universo degli imprenditori agricoli, ma rappresentano sicuramente i protagonisti di quella parte di agricoltura trentina gestita con modalità e finalità imprenditoriali.

La legge provinciale sull'agricoltura (L.P. 28 marzo 2003, n. 4 “Sostegno dell'economia agricola, disciplina dell'agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati” e s.m.i.⁵¹) individua una serie di possibili beneficiari delle provvidenze in essa disciplinate: le imprese agricole singole, come individuate dalla normativa statale e provinciale vigente; le società costituite per la conduzione di imprese agricole; gli enti, pubblici e privati, conduttori direttamente di aziende agricole il cui fabbisogno normale di lavoro sia almeno di un'unità di lavoro umano (ULU) annua; le cooperative agricole e le cooperative di raccolta, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e i loro consorzi, che risultino iscritti nel registro delle cooperative della provincia; le associazioni agrarie comunque denominate, purché legalmente costituite; le associazioni dei produttori agricoli riconosciute; i consorzi di bonifica; i consorzi di miglioramento fondiario di primo e secondo grado; i comuni, le loro forme collaborative e le amministrazioni separate dei beni di uso civico; le società di capitali che abbiano per oggetto sociale esclusivo o prevalente la raccolta, la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli trentini e che siano partecipate da società cooperative o loro consorzi, iscritti al registro delle cooperative che detengano, singolarmente o in forma associata, almeno il 51 per cento delle quote di capitale; le fondazioni il cui patrimonio comprenda terreni utilizzati anche indirettamente per l'esercizio di attività agricola.

La legge poi fornisce una definizione di impresa agricola familiare diretto-coltivatrice: impresa individuale, il cui fabbisogno normale di lavoro, svolto direttamente e abitualmente, è fornito per almeno un terzo dal conduttore e dai singoli componenti del suo

⁵¹ In base all'art. 9 della l.p. 12 settembre 2008, n. 16 questa legge può essere citata usando solo il titolo breve "legge provinciale sull'agricoltura".

nucleo familiare; ovvero impresa gestita in forma collettiva, il cui fabbisogno normale di lavoro è fornito per almeno un terzo direttamente e abitualmente dai singoli soci e dai singoli componenti dei rispettivi nuclei familiari.

SARDEGNA

La Regione, con la Legge Regionale 5 marzo 2008, n. 3 (Legge finanziaria 2008) ha varato diversi provvedimenti volti a sostenere l'agricoltura sarda, soprattutto quella professionale e di qualità, con l'istituzione di una serie di regimi di aiuto.

Un provvedimento piuttosto innovativo⁵² è stato quello a favore delle campagne pubblicitarie dei prodotti agro alimentari sardi nei paesi terzi: infatti, considerato che il Programma di sviluppo rurale 2007-2013 prevede azioni promozionali e pubblicitarie in ambito comunitario, per evitare sovrapposizioni sono stati pensati interventi rivolti esclusivamente ai Paesi terzi. E' importante notare che i prodotti che ricadono in questo regime di aiuti sono prodotti destinati al consumo diretto o alla trasformazione, per i quali esistono possibilità di esportazione o di sbocchi nuovi nei Paesi terzi e i prodotti tipici o di qualità (prodotti DOP e IGP, prodotti biologici, vini qualificati VQPRD). I beneficiari del regime di aiuto sono le Organizzazioni di produttori, le Unioni di organizzazioni di produttori, le imprese agricole di trasformazione costituite in Consorzi di cooperative, i Consorzi di tutela a rilevanza nazionale di produzioni sarde.

Inoltre, sempre al fine di promuovere l'agricoltura organizzata e professionale, la Giunta ha approvato⁵³ un programma di aiuti che prevede azioni finalizzate all'organizzazione e alla partecipazione a collettive di aziende regionali del settore a manifestazioni fieristiche specializzate di livello nazionale e internazionale.

⁵² L.R. 5.3.2008, n. 3, art. 7, comma 12, lettera c); deliberazione n. 58/12 del 28.10.2008.

⁵³ L.R. 5.3.2008, n. 3, art. 7, comma 14; deliberazione n. 58/10 del 28.10.2008.

Sempre nel corso del 2008 la Regione ha stanziato⁵⁴ un milione 435mila euro a sostegno delle attività dei Consorzi fidi operanti in agricoltura con sede in Sardegna, per la concessione di contributi da destinare a sostegno delle operazioni di credito poste in essere dai produttori agricoli, attraverso il rifinanziamento degli interventi previsti dalla L.R. n. 4 del 2002. Si tratta di contributi ai Consorzi fidi per la formazione e l'integrazione del fondo rischi destinato alla prestazione di garanzie per l'accesso al credito di imprese socie, e contributi agli stessi Consorzi per le attività di assistenza tecnico-finanziaria prestate alle imprese agricole socie e non associate.

Anche il PSR sardo identifica quali beneficiari gli imprenditori agricoli e, in una misura, sono inclusi tra i beneficiari anche i coltivatori diretti.

⁵⁴ L.R. 5.3.2008, n. 3, art. 7, comma 7; deliberazione n. 58/11 del 28.10.2008.

Tabella riassuntiva degli interventi emanati dalle regioni suddivisi per categoria di beneficiario

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
ABRUZZO	L.R. n. 3 del 10 marzo 2008 Interventi urgenti per lo stato di emergenza irrigua del territorio del Fucino		L.R. n. 8 del 11 giugno 2008 Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli.		L.R. n. 3 del 10 marzo 2008 Interventi urgenti per lo stato di emergenza irrigua del territorio del Fucino
BASILICATA		L.R. n. 26 del 14 ottobre 2008 Tutela delle risorse genetiche autoctone vegetali ed animali di interesse agrario	L.R. n. 26 del 14 ottobre 2008 Tutela delle risorse genetiche autoctone vegetali ed animali di interesse agrario L.R. n. 18 del 5 agosto 2008 Norme in materia di aiuti alle piccole e medie imprese agricole	L.R. n. 26 del 14 ottobre 2008 Tutela delle risorse genetiche autoctone vegetali ed animali di interesse agrario L.R. n. 21 del 7 agosto 2008 Ricapitalizzazione "Metapontum Agrobios" s.r.l.	L.R. n. 26 del 14 ottobre 2008 Tutela delle risorse genetiche autoctone vegetali ed animali di interesse agrario L.R. n. 27 del 14 ottobre 2008 Istituzione di Centri di Educazione Alimentare e Benessere alla Salute L.R. n. 13 del 01 luglio 2008 Istituzione dell'Enoteca Regionale Lucana

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
CALABRIA			L.R.n. 40 del 12 dicembre 2008, art.1 Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio		L.R. n. 43 del 29 dicembre 2008 Trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro degli operai del comparto agricolo dell'ARSSA.
			L.R. n. 29 del 14 agosto 2008 Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali		
CAMPANIA			L.R. n. 15 del 6 novembre 2008 Disciplina per l'attività di agriturismo	L.R. n. 10 del 26 settembre 2008 Interventi a favore dei confidi tra le piccole e medie imprese operanti in Campania	
EMILIA ROMAGNA			L.R. n. 1 del 29 gennaio 2008 Tutela del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario del territorio emiliano – romagnolo	L.R. n. 1 del 29 gennaio 2008 Tutela del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario del territorio emiliano - romagnolo	L.R. n. 1 del 29 gennaio 2008 Tutela del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario del territorio emiliano - romagnolo

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
FRIULI- VENEZIA GIULIA					L.R. n. 4 del 20 febbraio 2008 Norme per lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano.
LAZIO		L.R. n. 4 del 19 marzo 2008 Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquacoltura	L.R. n. 4 del 19 marzo 2008 Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquacoltura		L.R. n. 28 del 24 dicembre 2008 Interventi regionali per la promozione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli
		L.R. n. 29 del 24 dicembre 2008 Norme sull'organizzazione di produttori agricoli, sugli accordi regionali per l'integrazione delle filiera e sulle filiere corte	L.R. n. 28 del 24 dicembre 2008 Interventi regionali per la promozione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli		
LIGURIA					

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
LOMBARDIA		L.R. n. 31 del 5 dicembre 2008 <i>Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale.</i>	L.R. n. 31 del 5 dicembre 2008 <i>Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale.</i>	L.R. n. 31 del 5 dicembre 2008 <i>Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale.</i>	
MARCHE					
MOLISE		L.R. n. 27 del 18 agosto 2008 <i>Istituzione del Fondo Unico per la Pesca Produttiva e l'Acquacoltura.</i>	L.R. n. 27 del 18 agosto 2008 <i>Istituzione del Fondo Unico per la Pesca Produttiva e l'Acquacoltura.</i>		
PIEMONTE			L.R. n.17 del 25 giugno 2008 <i>Norme per il comparto agricolo</i>	L.R. n. 17 del 25 giugno 2008 <i>Norme per il comparto agricolo</i>	

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
PUGLIA		L.R. n. 2 del 26 febbraio 2008 <i>Riconoscimento delle masserie didattiche</i>	L.R. n. 2 del 26 febbraio 2008 <i>Riconoscimento delle masserie didattiche</i>	L.R. n.20 del 29 luglio 2008 <i>Costituzione dell'Enoteca/ Elaioteca regionale</i>	L.R. n.20 del 29 luglio 2008 <i>Costituzione dell'Enoteca/ Elaioteca regionale</i>
		L.R. n.20 del 29 luglio 2008 <i>Costituzione dell'Enoteca/ Elaioteca regionale</i>	L.R. n. 38 del 19 dicembre 2008 <i>Norme per il sostegno del consumo dei prodotti agricoli regionali"</i>		
SARDEGNA		L.R. n. 3 del 5 marzo 2008 <i>Legge finanziaria 2008</i>		L.R. n. 3 del 5 marzo 2008 <i>Legge finanziaria 2008</i>	

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
SICILIA		L.R. n. 1 del 6 febbraio 2008, art. 27 <i>Legge finanziaria 2008</i> L.R. n. 8 del 25 settembre 2008, art. 2 <i>Integrazione dell'articolo 27 della legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1</i>	L.R. n. 16 del 20 novembre 2008 <i>Misure urgenti per fronteggiare l'aumento dei carburanti nel settore della pesca nonché per il rilancio competitivo del settore</i>	L.R. n. 21 del 16 dicembre 2008 <i>Iniziativa a sostegno dei consorzi fidi. Misure a favore di soggetti pubblici regionali per le anticipazioni sulle liste di carico poste in riscossione</i>	
TOSCANA					
TRENTINO A.A.	Legge provinciale sull'agricoltura	Legge provinciale sull'agricoltura	Legge provinciale sull'agricoltura	Legge provinciale sull'agricoltura	

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
UMBRIA		L.R. n. 15 del 22 ottobre 2008 <i>Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della pesca professionale e sportiva e dell'acquacoltura.</i>	L.R. n. 15 del 22 ottobre 2008 <i>Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della pesca professionale e sportiva e dell'acquacoltura.</i>	L.R. n. 15 del 22 ottobre 2008 <i>Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della pesca professionale e sportiva e dell'acquacoltura.</i>	
VALLE D'AOSTA			L.R. 12 dicembre 2007, n. 32 <i>Aiuti in regime di esenzione</i>		

	CONSORZI DI BONIFICA	COOPERATIVE ED ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	IMPRESE INDIVIDUALI E SOCIETA'	ALTRI BENEFICIARI	ALTRE ISTITUZIONI
VENETO		L.R. n. 9 del 25 luglio 2008 Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di foreste, usi civici, agricoltura, caccia e pesca	L.R. n. 7 del 25 luglio 2008 Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale	L.R. n. 9 del 25 luglio 2008 Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di foreste, usi civici, agricoltura, caccia e pesca	L.R. n. 9 del 25 luglio 2008 Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di foreste, usi civici, agricoltura, caccia e pesca
		L.R. n. 20 del 14 novembre 2008 Modifiche della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40 "nuove norme per gli interventi in agricoltura" e successive modificazioni	L.R. n. 18 del 14 novembre 2008 Interventi per la tutela e valorizzazione della produzione di rose tipiche e di qualità	L.R. n. 18 del 14 novembre 2008 Interventi per la tutela e valorizzazione della produzione di rose tipiche e di qualità	L.R. n. 18 del 14 novembre 2008 Interventi per la tutela e valorizzazione della produzione di rose tipiche e di qualità
			L.R. n. 20 del 14 novembre 2008 Modifiche della L.R.12.12.2003, n. 40 "nuove norme per gli interventi in agricoltura" e s.m.	L.R. n. 20 del 14 novembre 2008 Modifiche della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40 "nuove norme per gli interventi in agricoltura" e successive modificazioni	

CAPITOLO 4

QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA AGRICOLA

4.1 PREMESSA

L'identificazione dei principali flussi finanziari nell'ambito della spesa agricola presentata nel capitolo 1 che, alla luce delle riforme istituzionali e delle politiche intervenute nel corso degli ultimi trent'anni evidenzia il percorso dalle fonti di finanziamento ai beneficiari finali, costituisce la cornice dalla quale partire per procedere ad una quantificazione della spesa stessa.

L'identificazione del beneficiario ultimo delle politiche agricole diventa tuttavia sempre più complessa in quanto diversa è la modalità di erogazione della spesa e, in molti casi, le informazioni legate al processo di finanziamento non sono sempre fruibili nello stesso momento e sono differenziate per regione; infatti, il relativo sistema di monitoraggio si costruisce a seconda della specificità della programmazione e dei bisogni regionali. Il tentativo di integrare fonti d'informazione diverse è spesso difficoltoso perché diversi sono anche i soggetti che si devono interfacciare fra loro e, fra questi, un ruolo importante svolgono gli organismi pagatori che già nella programmazione 2000-2006, sono stati impegnati nei pagamenti del sostegno di sviluppo rurale relativi al Fondo FEOGA Garanzia. Nel periodo di programmazione 2007-13 il ruolo degli organismi pagatori diventa più ampio visto che anche le regioni in convergenza devono trasferire loro i pagamenti relativi al sostegno per lo sviluppo rurale annullando il processo previsto nelle precedenti programmazioni, quando dal Fondo di rotazione le risorse comunitarie e nazionali confluivano nelle casse delle regioni e da queste venivano distribuite ai beneficiari. A tal proposito si evidenzia che accanto all'AGEA, che riveste il ruolo di organismo pagatore (erogazione degli aiuti, premi, interventi comunitari, ecc) e di organismo di coordinamento (responsabile unico nei confronti della Commissione europea e

vigilanza degli organismi pagatori regionali ⁵⁵), di recente sono stati istituiti alcuni organismi pagatori regionali: l'AGREA (Emilia Romagna), l'ARBEA (Basilicata), l'ARTEA (Toscana), l'AVEPA (Veneto), FINPIEMONTE (Piemonte) e l'Organismo Pagatore regionale della Lombardia. Inoltre l'Agea gestisce le deleghe ricevute dalle rimanenti regioni, che ancora non hanno istituito il proprio organismo pagatore, per il pagamento degli aiuti (nello specifico sono stati sottoscritti protocolli di intesa con la Regione Calabria e la Sicilia per la erogazione di aiuti, contributi e premi). L'apporto che ci si attendeva dall'istituzione degli Organismi Pagatori Regionali, in termini di miglioramento delle procedure, efficacia ed efficienza di spesa ed anche, conseguentemente, di fruizione di informazioni utili alla programmazione ed al monitoraggio non è stato soddisfacente in tutte le realtà regionali; in Basilicata, ad esempio, l'attività dell'OPR è stata spesso oggetto di critiche da parte del mondo agricolo che ne ha contestato l'estrema macchinosità e dispendiosità, a fronte di ritardi anche di molti mesi nelle erogazioni⁵⁶.

L'obiettivo generale delle politiche di sviluppo rurale è quello di consentire la crescita dei sistemi socio-economico-locali. Il "territorio" con le peculiarità storiche, sociali e istituzionali del contesto locale è posto al centro delle politiche, al fine di determinare uno specifico percorso di sviluppo con tratti caratteristici e distintivi rispetto ad altri (INEA, 1999). In tal modo, la crescita non è più prevalentemente di tipo settoriale e le differenze locali vanno comprese e valorizzate al fine di rafforzare l'identità e la cultura locale. L'approccio allo sviluppo è di tipo bottom-up, gestito in maniera decentrata con la partecipazione degli attori sociali e sviluppato attraverso interventi di tipo integrato. Attraverso le politiche di sviluppo rurale la finalità ultima del processo di crescita non è più solo tecnico-produttiva, ma diventa soprattutto economico-sociale. I protagonisti dello sviluppo sono gli attori locali chiamati a pensare e a realizzare, interagendo dal basso con il territorio rurale, in

⁵⁵ Regolamento CE n. 1258/1999.

⁵⁶ *Oggi l'Arbea è interessata da un processo di riforma e rafforzamento, in vista del più impegnativo ruolo che è chiamata a ricoprire dal PSR Basilicata 2007/2013.*

un sistema organico dove il punto di partenza e quello di arrivo coincidono e sono rappresentati ancora dal territorio rurale.

Questa nuova politica introduce e consolida la presenza di soggetti intermedi, quali i “partenariati” incaricati a programmare e gestire specifici programmi ed interventi di sviluppo locale (GAL, ecc.), ma anche di nuove istituzioni come, ad esempio, le Enotecche Regionali, nonché di forme aggregative private come le classiche Organizzazioni di Produttori o i più nuovi Consorzi di Tutela.

A seconda del programma di riferimento e delle regioni di appartenenza la modalità di attuazione della politica di sviluppo si differenzia attivando procedure specifiche per l’identificazione del beneficiario.

4.2 QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA AGRICOLA PER BENEFICIARIO

Come riportato nell’Annuario dell’Agricoltura Italiana 2007 gli operatori agricoli (imprenditori agricoli, cooperative e/o associazioni di produttori, consorzi di bonifica, enti o istituzioni sub regionali, altri), hanno beneficiato di un sostegno complessivo di circa 16,6 milioni di euro. Circa il 70% di tale sostegno è rappresentato dal totale dei trasferimenti di politica agraria (11,4 Meuro) di cui oltre il 23% è costituito da spesa di provenienza regionale e di AGEA. Il totale delle agevolazioni raggiunge i 5,2 Meuro di cui 13,7% è rappresentato da quelle previdenziali e contributive.

Disaggregando la spesa agricola per tipologia di intervento⁵⁷ (Annuario INEA 2007) si ha una prima individuazione del

⁵⁷Il sostegno all’agricoltura è classificato nelle seguenti tipologie di intervento: **ricerca e sperimentazione** (spese destinate ad attività di studio, ricerca e sperimentazione in campo agricolo), **servizi allo sviluppo** (spese rivolte ai servizi alla produzione (assistenza tecnica, formazione, divulgazione), **trasformazione e commercializzazione** (spese per interventi a sostegno della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, per attività di promozione e marketing, e di tutela delle denominazioni), **interventi a beneficio delle imprese**: spese per interventi mirati all’impresa agricola a loro volta disaggregati in: **aiuti agli investimenti aziendali** (interventi in favore delle aziende per l’acquisto di fattori fissi), **aiuti alla gestione** (spese rivolte al finanziamento della gestione delle imprese

beneficiario finale: circa l'84% del sostegno (di provenienza comunitaria, nazionale e regionale) si è concentrato sugli interventi alle imprese (28,5%: 13,7% per aiuti alla produzione, 9,1% per aiuti alla gestione, 5,8% per investimenti aziendali) e sul sostegno non mirato (55,0%) seguiti dalla spesa per infrastrutture (11,2%).

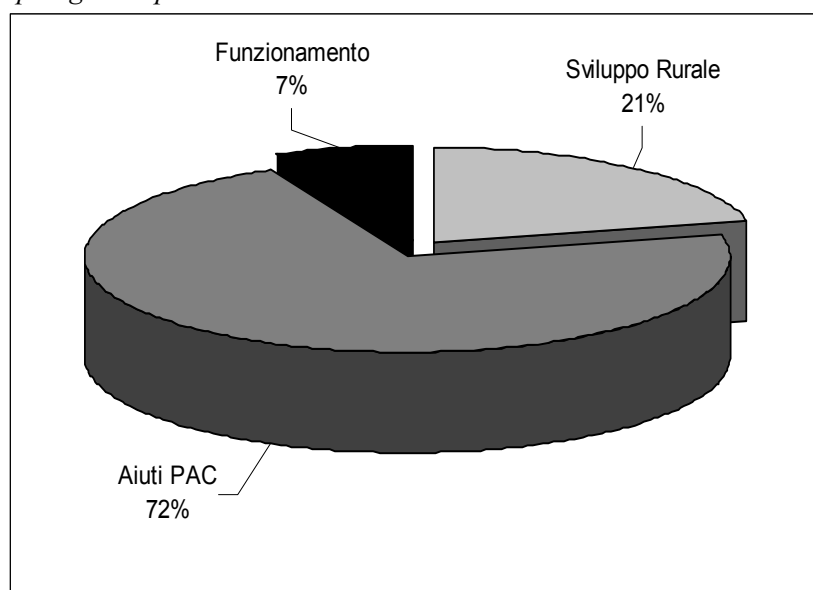
La media del sostegno al settore agricolo nel periodo 2003-07 è di 15,7 Meuro: 11,3 Meuro per i trasferimenti e 4,4 Meuro per le Agevolazioni.

Per la presente analisi relativa alla quantificazione della spesa si fa riferimento ai dati, al momento, disponibili in Banca-Dati INEA riferiti all'anno 2006 che consentono di identificare la tipologia di beneficiario e di spesa, nonché i settori produttivi e quindi di poter anche delineare gli orientamenti produttivi adottati e le diverse scelte fatte dagli operatori agricoli. Come ampiamente riportato nel capitolo 1 la spesa agricola che transita attraverso i bilanci regionali nell'anno di riferimento è relativa alle politiche agricole regionali, nazionali e per le regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna, Molise) anche comunitarie di sviluppo rurale (Programma Operativo Regionale e Programma Leader+).

Vista la complessità delle politiche strutturali in relazione all'eterogeneità e alla molteplicità dei beneficiari del sostegno, innanzi descritte, e per omogeneità di informazione si ripartisce la spesa AGEA, per l'anno 2006, per politiche di sviluppo rurale, funzionamento e aiuti PAC (Grafico 1).

*agricole nel breve termine), **aiuti alle produzioni** (gli interventi di mercato comunitari (Feoga-Garanzia) e nazionali (Agea), **infrastrutture** (investimenti extra-azienda come infrastrutture di irrigazione, attività forestali, di bonifica, viabilità rurale, realizzazione/miglioramento di parchi naturali, ecc), **sostegno non mirato** (trasferimenti senza specifico vincolo di destinazione finalizzati a migliorare il reddito dei beneficiari: in tale voce rientrano gli aiuti disaccoppiati ed anche le spese non classificabili nei punti precedenti).*

Grafico 1 – I flussi che transitano tramite AGEA e OOPRRR per tipologia di spesa



Fonte: Elaborazione dati AGEA e Organismi Pagatori

Ben il 72% delle risorse finanziarie dell'AGEA e degli organismi pagatori regionali riguarda gli aiuti PAC destinati agli imprenditori agricoli. Rientrano in questa voce gli aiuti diretti e disaccoppiati, gli interventi di mercato (cereali, zucchero, olio di oliva, prodotti ortofrutticolo, vitivinicolo, latte e carne) e la commercializzazione.

Il 21% di tali risorse è destinato allo sviluppo rurale per le regioni del Centro-Nord e alle misure di accompagnamento (prepensionamento, indennità compensativa, agro-ambiente e forestazione) per quelle dell'Obiettivo 1.

Riclassificando le spese per lo sviluppo rurale di AGEA e Organismi Pagatori per le voci *competitività*, *ambiente* e *diversificazione-qualità della vita* (INEA 2007) risulta che circa il

46% è destinata alla competitività delle imprese agricole (investimenti aziendali, premio primo insediamento, trasformazione e commercializzazione dei prodotti, ecc), oltre il 40% alla voce ambiente che riguarda l'agroambiente, il benessere degli animale, le calamità naturali, ecc. Infine, alla voce diversificazione e qualità della vita dove rientrano tipologie di interventi che riguardano anche beneficiari diversi dall'imprenditore agricolo, quali gli artigiani, gli enti pubblici, i partenariati misti pubblico-privati, ecc. sono destinate il 13% delle risorse finanziarie.

4.3 I BENEFICIARI DELLA SPESA AGRICOLA ATTRAVERSO I BILANCI REGIONALI

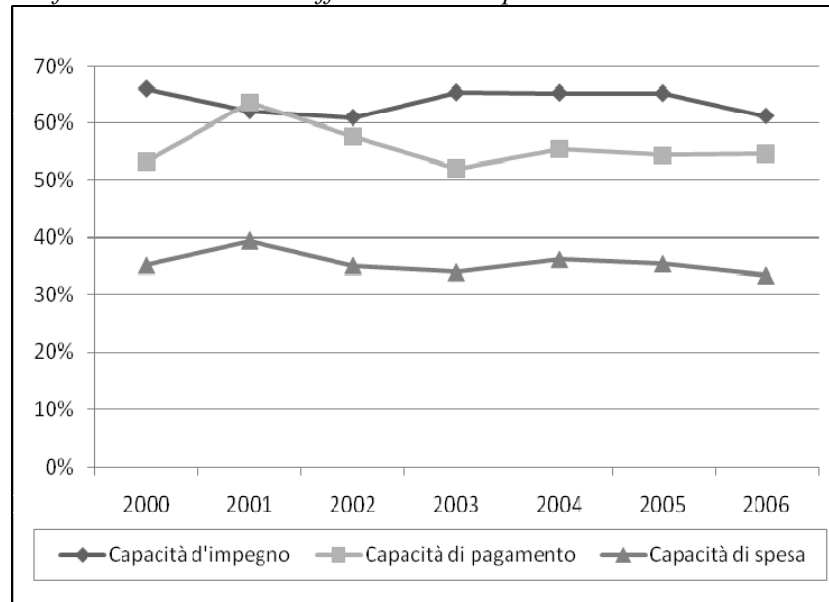
Valutare la spesa agricola nel medio- lungo periodo attraverso gli indicatori di efficienza è un utile supporto per verificare le politiche pubbliche in termini di obiettivi da raggiungere e di tempi di realizzazione ma anche la successiva attività di programmazione. Ai fini dell'analisi gli indicatori di efficienza utilizzati sono: *capacità di impegno* (rapporto fra impegni e stanziamenti), *capacità di spesa* (rapporto fra pagamenti e stanziamenti) e *capacità di pagamento* (rapporto fra pagamenti e impegni). Da una lettura integrata degli indicatori di impegno, pagamento e spesa per beneficiari, nel periodo 2000-2006, si evince un'elevata efficienza delle amministrazioni regionali ad impegnare le ingenti risorse finanziarie in particolare quelle messe a disposizione dalle politiche strutturali per le Regioni Obiettivo 1.

Bassa risulta la capacità di spesa che presenta un andamento quasi costante (35%) con un picco maggiore nell'anno 2001 (39%) che coincide con la chiusura del precedente periodo di programmazione comunitaria (Grafico 2). La stabilità dell'andamento della capacità di spesa è strettamente collegata con i tempi di realizzazione degli investimenti aziendali abbastanza lunghi.

La capacità di impegno (valore medio 64%) dopo un'evidente diminuzione negli anni 2001 e 2002 cresce per poi diminuire

nuovamente nel 2006. La capacità di pagamento che si attesta sul 56% (valore medio del periodo) registra una crescita nel 2001 (attestandosi sul 64%) per poi diminuire nei due anni successivi e poi crescere in modo costante.

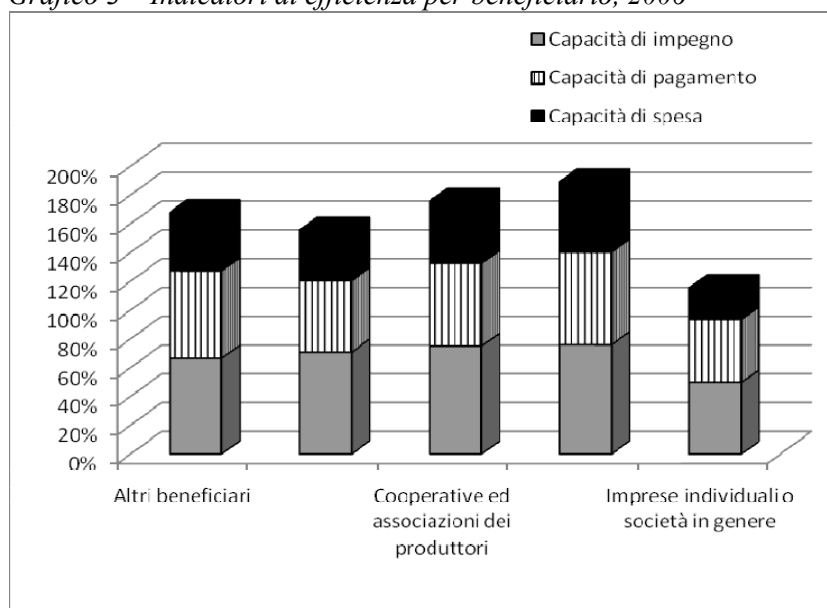
Grafico 2 – Indicatori di efficienza della spesa



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Analizzando l'efficienza della spesa in relazione alla tipologia di beneficiario, per l'anno 2006, si evidenzia un valore sempre positivo (Grafico 3). Nello specifico risultano maggiori le capacità di impegno, di pagamento e di spesa per tutte le tipologie di beneficiari e in particolare per le cooperative e associazioni, il funzionamento della regione ed altre istituzioni ed "altri beneficiari". Le imprese individuali o società in genere a fronte di un'alta capacità di impegno (66%), tuttavia più bassa rispetto alle altre tipologie di beneficiari, mostrano valori inferiori per la capacità di pagamento (61%) e spesa (40%).

Grafico 3 – Indicatori di efficienza per beneficiario, 2006

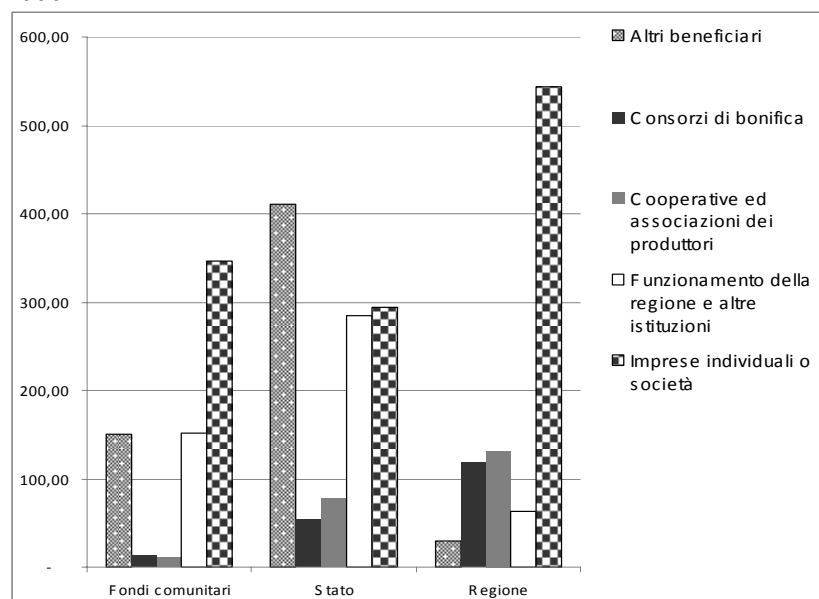


Fonte: Elaborazione banca dati INEA

In questo contesto va tuttavia ricordato che l'efficienza della spesa è collegata anche all'applicazione della regola del disimpegno automatico "n+2" delle risorse finanziarie comunitarie impegnate nell'ambito dei fondi strutturali che ha costretto le Regioni a spendere quanto programmato nell'anno di riferimento per non restituire le risorse alla Commissione europea.

Differenziando la spesa agricola regionale per mezzo finanziario (Grafico 4) si evince una prevalenza di risorse regionali destinate principalmente alla figura dell'imprenditore agricolo, singolo e/o associato; seguono le cooperative e i consorzi di bonifica.

Grafico 4 – Beneficiario secondo la provenienza dei mezzi finanziari, 2006

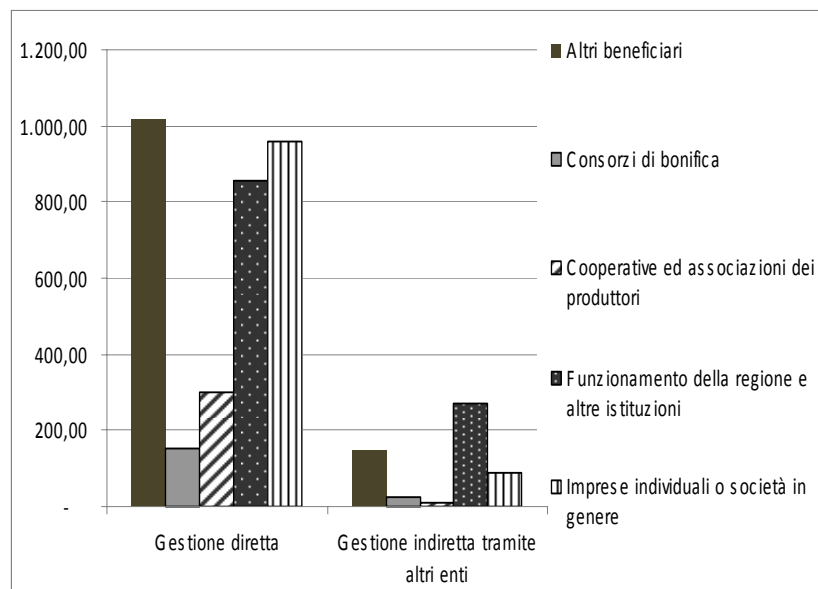


Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Anche per le politiche di sviluppo rurale di fonte comunitaria la destinazione prevalente del sostegno è l'imprenditore agricolo; seguono le risorse finanziarie destinate ad altri beneficiari ed al funzionamento delle regioni e di altre istituzioni (rientra in questa voce il funzionamento di organismi intermedi: Agenzie, GAL, ecc). Per quanto riguarda la politica nazionale, in questo periodo, è impegnata al rafforzamento della competitività delle imprese attraverso politiche di incentivi fiscali, allo sviluppo delle filiere produttive dei settori agroalimentare e forestale, agro-energetiche e no-food, ad interventi a sostegno dell'assicurazione agevolata. I destinatari principali di tale politica sono le categorie "impresa individuale o società, ed "altri beneficiari"; seguono le spese per il funzionamento della regione e di altre istituzioni.

La gestione della spesa agricola è stata realizzata prevalentemente con modalità diretta da parte delle regioni (Grafico 5).

Grafico 5 – Analisi dei beneficiari secondo la modalità di gestione, 2006



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Nella gestione diretta della spesa le risorse finanziarie risultano destinate soprattutto ad altri beneficiari, all'imprenditore agricolo singolo o società e al funzionamento; seguono le cooperative e le associazioni dei produttori ed i consorzi di bonifica.

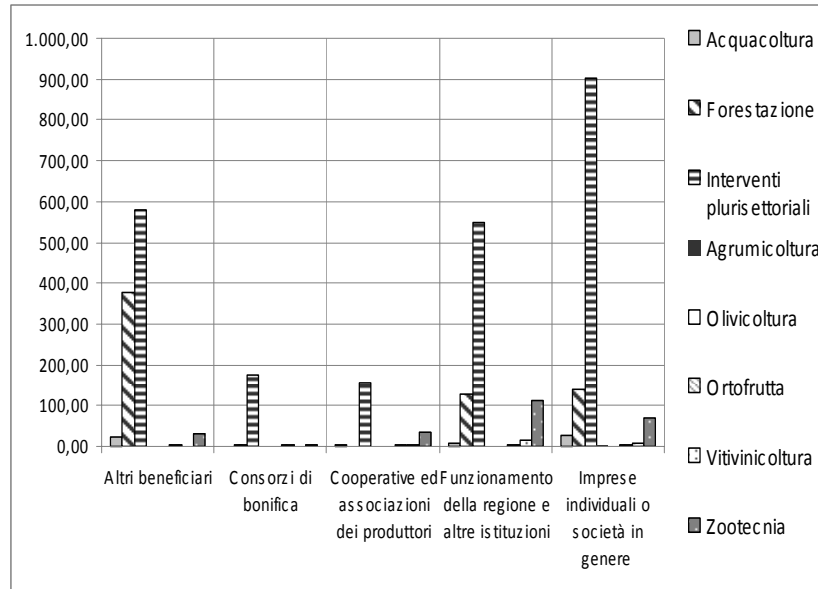
Nella gestione indiretta⁵⁸ attraverso altri enti la maggior parte delle risorse finanziarie è destinata al loro funzionamento; seguono altri beneficiari e imprese individuali o società in genere.

Il settore produttivo scelto dai beneficiari (Grafico 6) è in generale "plurisettoriale" (comprensivo anche del settore agriturismo e

⁵⁸ Rientrano in questa tipologia di gestione: altri Enti, Agenzie, enti locali sub-regionali, ecc.

diversificazione in genere, floricoltura, ecc); seguono gli interventi sulla forestazione che accomunano le tipologie “altri beneficiari” e imprese individuali o società. Relativamente alle risorse finanziarie gestite attraverso altre istituzioni anche in questo caso i beneficiari indirizzano le risorse finanziarie per interventi plurisetoriali e per la forestazione. Una parte delle risorse è destinata alla zootecnia; in questa voce rientrano le attività degli enti strumentali, delle associazioni provinciali allevatori, agenzie forestali, ecc..

Grafico 6 – Analisi dei beneficiari per comparto produttivo, 2006

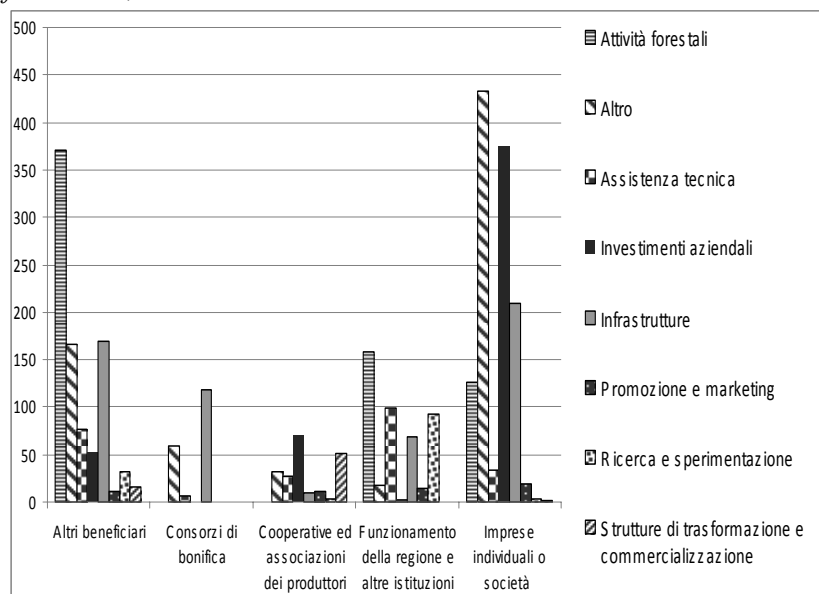


Fonte: Elaborazione banca dati INEA

L’orientamento produttivo scelto dalle imprese individuali o società è quello zootecnico e acquacoltura.

Relativamente alle funzioni economiche (Grafico 7) svolte dai beneficiari del sostegno nelle imprese individuali o società, le risorse finanziarie sono destinate agli investimenti aziendali, alle attività forestali, alle infrastrutture e ad altro.

Grafico 7 – Analisi dei beneficiari per destinazione economico-funzionale, 2006



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

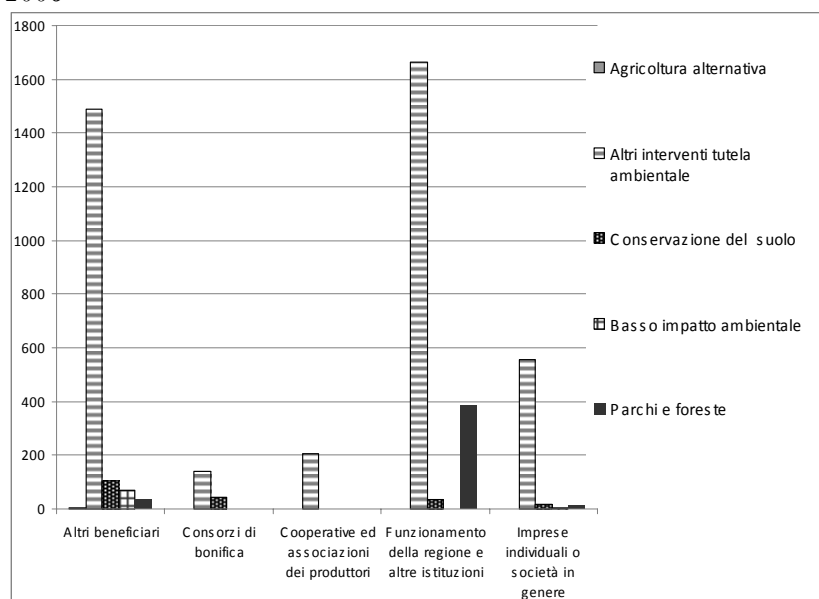
Poche risorse finanziarie sono destinate invece alle attività di assistenza tecnica, di promozione e marketing che rientrano fra le principali spese di “altri beneficiari” ma anche fra le attività di “funzionamento delle regioni e di altre istituzioni”. Questa voce ha subito un ridimensionamento finanziario da parte della Commissione europea che ha destinato, nel periodo in esame, un aiuto per beneficiario e per triennio di 100.000 Euro.

Le questioni ambientali ricoprono un ruolo fondamentale nella Politica Agricola Comune e, nel corso degli ultimi anni, sono state integrate sia nell’aspetto normativo e sia nell’applicazione di tecniche/pratiche agricole che consentano di conservare l’ambiente e di salvaguardare il paesaggio. Come detto nel capitolo 1, la condizionalità costituisce lo strumento principale della politica di mercato e dei redditi ed il rispetto di requisiti ambientali minimi rappresenta uno dei presupposti essenziali che il beneficiario deve osservare per accedere al sistema di aiuti previsti nel quadro di diverse

misure di sviluppo rurale. Inoltre, i beneficiari possono accedere ai pagamenti agroambientali assumendo un impegno al di sopra del livello di riferimento delle Buone Pratiche Agricole (BPA)⁵⁹.

La relazione tra agricoltura e ambiente è declinata anche nei bilanci regionali ed attraverso la metodologia di classificazione INEA la spesa regionale si ripartisce fra interventi di tutela ambientale, agricoltura alternativa, parchi e foreste, conservazione del suolo, tecnologie a basso impatto ambientale e agricoltura integrata.

Grafico 8 – La spesa dei beneficiari in materia di tutela ambientale, 2006



Fonte: Elaborazione banca dati INEA

Le tematiche ambientali (Grafico 8) avviate dai beneficiari si sono concentrate, nell'anno 2006, su "altri interventi ambientali" da parte di "altri beneficiari", "funzionamento della regione ed altri istituzioni" e anche imprese individuali o società in genere. Interventi

⁵⁹ La BPA è l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiega nello svolgimento della propria attività ed implica il rispetto della legislazione comunitaria e nazionale in materia di ambiente.

su “parchi e foreste” sono stati realizzati principalmente dalle “regioni ed altre istituzioni” ed “altri beneficiari”. Da quanto esposto sinora risulta evidente che la spesa agricola regionale per beneficiario si è incentrata su temi ed indirizzi programmatori di origine comunitaria dando importanza alla competitività aziendale, alle questioni ambientali e alla plurifunzionalità in un discorso di sviluppo rurale. Inoltre, un flusso finanziario consistente da parte dei beneficiari è stato indirizzato verso attività di intervento e prevenzione in materia di incendi boschivi, forestazione e difesa idrogeologica. Infine, alcune regioni hanno affidato la fase di gestione agli enti delegati che attraverso proprie procedure destinano le risorse ai destinatari finali della spesa agricola. Questo nuovo modo di operare richiede la rilevazione di informazioni e di supporti aggiuntivi per monitorare la spesa agricola.

CAPITOLO 5

5.1 CONCLUSIONI

Ripercorrendo quanto presentato nei precedenti capitoli dalle diverse fonti di finanziamento della spesa pubblica in agricoltura (comunitaria, nazionale e regionale), passando per alcune tipologie di beneficiario con uno spaccato anche regionale, e procedendo ad una prima quantificazione della stessa per destinatario dell'aiuto, si possono valutare i primi risultati del lavoro. In particolare, attraverso la quantificazione della spesa per beneficiario, è possibile verificare le scelte effettuate dai policy makers, espresse dal diverso grado di risorse assegnato ai vari interventi; la misurazione della capacità di impegno e di spesa offrono utili indicazioni sul grado di efficacia ottenuto. Dall'analisi è escluso tuttavia l'aspetto puramente "dinamico", cioè la possibilità di comprendere le "regole del gioco", ovvero i ruoli ed i rapporti fra le varie strutture ed i diversi enti che sono coinvolti, le loro modalità di attuazione e le diverse esperienze. Si tratta di un aspetto assai rilevante se si considera che nella realtà italiana vi sono amministrazioni regionali, provinciali e locali che presentano peculiari modalità attuative e operative e diversi gradi di efficienza, nonché differente tipologia e metodologia degli interventi di sviluppo. A complicare ulteriormente la decodificazione del dato numerico contribuisce inoltre la circostanza che, con il trascorrere del tempo, le differenze territoriali si sono acuite ben al di là della loro essenza ontologica: infatti nei territori dove si sono innestate *ab initio* delle "buone pratiche" il processo virtuoso si è autoalimentato e gli attori agricoli, motivati da politiche efficaci, hanno cominciato ad un certo punto ad offrire essi stessi orientamenti innovativi e strategici ai policy makers; viceversa laddove vi sono stati problemi di scelte poco aderenti alle vocazioni territoriali e/o di difficoltà di spesa ciò ha comportato un rallentamento nella crescita degli attori agricoli e, conseguentemente, una scarsa capacità propositiva nei confronti delle Istituzioni preposte ad effettuare le scelte di politica agricola.

Per tutti questi motivi, il presente approfondimento, seppure interessante per i risultati prodotti, non può essere considerato

esaustivo, ma rientra in un percorso messo in piedi nell'ambito del gruppo di lavoro che partendo dallo stato attuale dell'indagine e individuando quelli che sono "gli elementi di novità" della politica di settore contribuisce a fornire una serie di spunti per l'introduzione di ulteriori approfondimenti e/o miglioramenti dell'impostazione metodologica seguita. In particolare, il capitolo 4 "Quantificazione della spesa agricola" ha mostrato una parte molto importante delle informazioni disponibili a livello regionale evidenziando anche la necessità di implementare i dati fornendo maggiori dettagli al fine di cogliere i nuovi fenomeni di politica agraria in continuità con quanto già viene svolto.

I risultati delineati nel presente volume mostrano, comunque, un'agricoltura caratterizzata da una molteplicità ed eterogeneità di operatori agricoli, in prevalenza privati, orientati verso una produzione plurisetoriale. L'agricoltura italiana ha fra i suoi beneficiari imprenditori agricoli con caratteristiche diverse e con ruoli specifici: si passa dall'imprenditore agricolo specializzato al ruolo di mantenimento del territorio (indennità compensativa). Nel primo caso ci si riferisce all'orientamento verso un'impresa competitiva ed un'agricoltura specializzata (filiera, distretti rurali e agroalimentari); nell'altro caso la tutela del territorio attraverso la presenza dell'uomo è determinante per la conservazione del patrimonio tradizionale e sociale delle campagne italiane ed è strettamente connessa al ruolo multifunzionale dell'agricoltura.

Come ampiamente detto nel capitolo 1, in relazione alle politiche di sviluppo attivate sul territorio nazionale che si sono succedute nel tempo, ogni amministrazione regionale attraverso successivi bandi applicativi ha individuato il beneficiario del sostegno, ha fissato nei propri documenti di programmazione i criteri per la selezione del beneficiario. Nel corso degli anni, dunque, il sistema di erogazione dell'aiuto da parte delle amministrazioni regionali è divenuto sempre più complesso ed articolato ed i processi di riforma, quasi sempre avviati a livello comunitario attraverso la disciplina dei Fondi strutturali, presentano un approccio che interessa tutte le

variabili del territorio al quale sono diretti. La tendenza, sia a livello comunitario che nazionale, è quella di mettere in atto meccanismi sempre più integrati e più direttamente collegati al mercato, al fine di ottenere una maggiore selettività delle iniziative ed allocare le risorse finanziarie, in prospettiva sempre minore, verso obiettivi di competitività, tutela dell'ambiente e multifunzionalità.

Sono un chiaro esempio di questo approccio, come descritto nel capitolo 3, le scelte effettuate da alcune regioni di attivare nell'ambito dei rispettivi PSR congiuntamente talune misure tramite lo strumento del "Pacchetto Giovani".

La complessità delle modalità di erogazione delle risorse finanziarie lascia alle amministrazioni regionali margini di manovra sempre minori, anche se nell'ambito delle proprie attività di programmazione esistono variabili entro le quali muoversi (area di intervento, soggetti beneficiari, tipologia di agevolazione, intensità dell'aiuto ecc.) che delineano il sostegno che si sta utilizzando e soprattutto la tipologia di beneficiario che può accedere allo stesso. Partendo infatti dai criteri di finanziamento che sono espressi nei documenti di programmazione comunitari e nazionali, le Amministrazioni regionali di volta in volta per il raggiungimento dei propri obiettivi per i beneficiari fissano anche delle priorità: giovani sotto i 40 anni, donne, ricambio generazionale, ecc. Sempre nel capitolo 3 si è esaminato il ruolo dello IAP nei vari PSR, proprio al fine di evidenziare quali differenze possono a tutt'oggi sussistere tra gli strumenti di programmazione regionali in un quadro generale che, come detto, orienta verso scelte abbastanza predeterminate.

Va detto che gli imprenditori agricoli italiani ancora oggi scontano enormi difficoltà ad adeguarsi al contesto che si è determinato a seguito delle riforme che, in poco più di un decennio, hanno modificato l'originario assetto della politica agricola comunitaria (PAC). Oggi, infatti, il sostegno ai produttori è ormai per lo più disaccoppiato dalle decisioni di produzione e questo offre agli imprenditori agricoli la possibilità di operare le proprie scelte in

risposta alle esigenze del mercato, di essere più flessibili e di adattarsi al mutato ambiente economico entro il quale si muovono, di crescere in relazione alle proprie caratteristiche e potenzialità di sviluppo e, nel contempo, contribuire a migliorare la competitività del settore agricolo. Questa nuova politica ha disorientato gli imprenditori agricoli italiani (beneficiari della spesa) che comunque, in linea con gli indirizzi comunitari, hanno semplificato e specializzato le proprie produzioni e per talune tipologie si sono orientati verso prodotti di massa e standardizzati. Questo tipo di produzione, perlopiù, si è concentrata su una parte molto limitata del territorio e, la sua presenza oggi, costituisce spesso una minaccia agli equilibri naturali o alla qualità delle risorse (come ad esempio, l'acqua). Intere aree rurali sono state abbandonate o sono in via di abbandono e presentano una manodopera agricola vecchia e senza *turnover*, non sempre capace ad adattarsi ai cambiamenti del quadro socioeconomico locale.

Nell'ambito della PAC il potenziamento della politica di sviluppo rurale porta alla modifica di taluni comportamenti e favorisce la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale, oltre che la creazione di occupazione e stimola la crescita e l'innovazione nelle zone rurali. Le aree rurali saranno influenzate in misura crescente da fattori esogeni all'agricoltura, ma dovranno far fronte a pesanti sfide in materia di sostenibilità economica e sociale. Infatti, il sostegno ai produttori erogato attraverso la PAC è ora condizionato al rispetto di norme e criteri relativi all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità dei cibi e al benessere degli animali.

Questo nuovo contesto implica una ridefinizione dei soggetti sociali ai quali la politica agraria si rivolge: l'imprenditore multifunzionale che produce servizi e beni commercializzabili, ma anche prodotti non orientati al mercato che vengono valorizzati dalla politica settoriale. Attraverso tale finanziamento i benefici della politica agraria si allargano ad una vasta platea di soggetti sociali a volte interessati solo marginalmente o strumentalmente alle vicende dell'agricoltura. Relativamente alla multifunzionalità alcuni beneficiari hanno già usufruito delle risorse finanziarie della politica

agraria e, mentre taluni sono ampiamente riconosciuti dalla collettività e la loro operatività è ormai consolidata sul mercato (imprenditore agrituristico); altri, invece, anche se presenti da tempo, incontrano una serie di difficoltà ad operare e ad interagire con altri soggetti (l'imprenditore agro-sociale). Si tratta dell'agricoltura sociale ovvero la conduzione di attività agricole o a queste strettamente connesse (agriturismo, trasformazione dei prodotti, attività didattiche in aziende agricole) con il proposito di generare benessere (di carattere terapeutico, riabilitativo o di inclusione sociale) per fasce deboli della popolazione come: bambini (*fattorie didattiche*), anziani, persone con disabilità o forme anche temporanee di disagio ed emarginazione sociale, soggetti svantaggiati in generale, così come definiti dalla legge 381 del 1991 (*fattorie sociali*⁶⁰). (Senni).

Queste innovative tipologie di attività della spesa agraria generano fonti alternative di reddito in grado di sollevare l'imprenditore, almeno parzialmente, dalle conseguenze delle modificazioni in atto nella politica agricola (disaccoppiamento). Inoltre, l'imprenditore agro-sociale si pone in una prospettiva nuova superando la visione tradizionale che considera lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale come due variabili indipendenti, oggetto di politiche autonome e non comunicanti. Si apre qui una nuova possibilità di sviluppo territoriale attivando percorsi di tipo sociale in tali imprese strettamente in contatto con il mondo dei servizi sociali, della sanità e del terzo settore: si identifica così chiaramente il ruolo delle politiche pubbliche che debbono saper porre in relazione fra loro la domanda e l'offerta di servizi sociali potenzialmente soddisfacibili.

Questa realtà è presente sul territorio nazionale a macchia di leopardo; diverse esperienze sono state sperimentate su taluni servizi sociali e inclusione sociale nel contesto di aziende agricole, con un

⁶⁰ *La fattoria sociale deve peraltro essere anche una impresa vitale, economicamente e finanziariamente sostenibile che svolge normalmente la tradizionale attività produttiva finalizzata alla vendita dei propri prodotti sul mercato, ma che è anche in grado di offrire, in modo integrato con l'attività primaria, servizi sociali.*

approccio partecipativo e dal basso, nell'esperienza Leader si sono avviati interventi in tale direzione: servizi culturali, educativi, assistenziali, formativi e occupazionali a vantaggio di soggetti deboli e/o di aree fragili come le aree montane o centri abitati isolati, servizi che sono normalmente forniti dalle aziende agricole in collaborazione con le istituzioni pubbliche e con il mondo del terzo settore.

RIFERIMENTI LEGISLATIVI

TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO	TITOLO
Trattato di Roma del 25 marzo 1957	Trattato di Roma, che istituisce la Comunità economica europea (CEE)
L. 9 gennaio 1963, n. 9	Elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri
L. 26 maggio 1965, n. 590	Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice
Legge 13 maggio 1966, n. 303	Istituzione dell'azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo
Commissione Europea 1968,	Memorandum sulla riforma della PAC – cd. Piano Mansholt
Legge 9 maggio 1975, n. 153	Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura
Regolamento (CEE) del Consiglio del 15 febbraio 1977, n. 355	Regolamento relativo a un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli
Legge 27 dicembre 1977, n. 984	Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani
L. 3 maggio 1982, n. 203	Norme sui contratti agrari
Legge 14 agosto 1982, n. 610	Riordinamento dell'azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)

Legge 8 novembre 1986, n.752	Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura
D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 e s.m.i.	Testo unico delle imposte sui redditi
Legge 16 aprile 1987, n.183:	Finanziamento della quota nazionale dei progetti di cui all'art. 56 - 2b del trattato ceca per gli anni 1997-1998 e integrazione 1995
Regolamento (CEE) del Consiglio del 24 giugno 1988, n. 2052	Regolamento relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 29 luglio 1988.	Il futuro del mondo rurale
Legge 23 agosto 1988, n. 400	Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"
Toscana L.R. 23 gennaio 1989 n.10	Norme generali per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste caccia e pesca
L. 8 giugno 1990, n. 142	Ordinamento delle autonomie locali
Regolamento (CEE) del Consiglio del 15 luglio 1991, n. 2328	Regolamento relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie
Regolamento n. 867/90 del Consiglio, del 29 marzo 1990,	Regolamento relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della silvicoltura
L. 8 novembre 1991, n. 381	Disciplina delle cooperative sociali
Regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio del 30 giugno 1992	Regolamento relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale

Regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio del 30 giugno 1992	Regolamento che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura
Reg. (CEE) n. 2080/92 del Consiglio del 30 giugno 1992	Regolamento che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo
Legge 5 febbraio 1992, n. 102	Norme concernenti l'attività di acquacoltura
Toscana L.R. 12 gennaio 1994 n.6	Istituzione degli Albi Provinciali degli Imprenditori Agricolo – Professionali
Legge 28 dicembre 1995, n. 549.	Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. ecologia
Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa 1996	Carta Rurale Europea del Consiglio d'Europa
Regolamento (CE) del Consiglio, del 20 maggio 1997, n. 950	Regolamento relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole
Regolamento del Consiglio, del 20 maggio 1997, n. 951	Regolamento relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli
D.Lgs. 4 giugno 1997, n. 143	Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale
L. 15 dicembre 1998, n. 441	Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura
Reg. (CE) del Consiglio del 17 maggio 1999, n. 1257	Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti
Regolamento (CE) del Consiglio del 17 maggio 1999. 1258	Regolamento relativo al finanziamento della politica agricola comune

DPR 1 dicembre 1999 n. 503	Regolamento recante norme per l'istituzione della Carta dell'agricoltore e del pescatore e dell'anagrafe delle aziende agricole, in attuazione dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173
D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 185	Incentivi all'autoimprenditorialita' e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144
D. Lgs. 18 maggio 2001, n. 226	Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57
D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228	Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57
Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3	Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione
DPR 7 dicembre 2001 n. 476	Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni o mezzadri ai fini previdenziali
Sardegna – L.R. 31 gennaio 2002 n.4	Interventi a favore di forme collettive di garanzia nel settore agricolo
Provincia autonoma di Trento - L.P. 28 marzo 2003 n. 4	Sostegno dell'economia agricola, disciplina dell'agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati
Reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003	Regolamento che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001

Legge 24 dicembre 2003, n. 350	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)
D. Lgs. 29 marzo 2004, n. 99	Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), e), della legge 7 marzo 2003, n. 38"
Legge 27 dicembre 2006, n. 296	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)
Valle d'Aosta - L.R. 12 dicembre 2007, n. 32	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2008/2010)
Piemonte – L.R. 25 giugno 2008 n. 17	Norme per il comparto agricolo

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANTONELLI G., BAGARINI M., MELLANO M. (1989), *Modelli di spesa e politica agraria regionale*, Milano, F. Angeli.

BAGARANI M., BORDINI M., DESIDERI C., FINUOLA R., MELLANO M., RUSSI A., SOTTE F., VELLANTE S., VIGEVANI, (1990), *L'intervento pubblico in agricoltura. Problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale*, Roma, Ediesse.

BORDIGNON M., AMBROSANIO F., ZANARDI A., STADERINI A., (2007) *Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi*, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, QUADERNO N. 234

BRIAMONTE L. D'ORONZIO (a cura di) (2004) *Analisi e monitoraggio della spesa agricola; la Basilicata*, INEA Spesa Agricola Regionale, Roma.

BRIAMONTE L. D'ORONZIO M.A. (a cura di) (2005), *I sistema agricolo della Regione Basilicata e o soggetti preposti: funzioni e competenze*, INEA Spesa Agricola Regionale, Roma.

CESARO L. (a cura di) (2006), *Analisi e monitoraggio della spesa agricola; il Veneto*, INEA Spesa agricola regionale, Roma.

COSTATO L. (a cura di) (2008), *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, GIUFFRÈ

DE BNENDICTIS M. (a cura di) (1980), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino

DE FILIPPIS F. (a cura di) (2007), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Gruppo 2013 QUADERNI

FINUOLA R. (Marzo 2006), *L'evoluzione della spesa e delle agevolazioni per l'agricoltura*, in *Agriregionieuropa* n. 4/2006 disponibile sul sito <http://www.agrireregionieuropa.it/>

FINUOLA R. (a cura di), (1995), *La spesa pubblica in agricoltura* Collana Studi e Ricerche, INEA, Roma.

GERMANO' A. (2003) "La 'materia' agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.", *Le Regioni*.

GORLA G., COLONNA V.O. (a cura di) (1995), *Regioni e sviluppo: Modelli, politiche e riforme*, Scienze Regionali, Franco Angeli

ISAE, Srm, Ires, Irpet (2007), *La finanza locale in Italia – Rapporto 2006*, Milano, F. Angeli

ISSIRFA-CNR, (2007), *Quarto Rapporto annuale sullo stato del federalismo in Italia*, Milano.

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA (2004), *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Roma

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA (2005), *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Roma.

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA (2006), *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Roma.

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA (2007), *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Roma.

La Questione Agraria, n.3/2001 – n.4/2004.

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

MARINO D. (a cura di) (2005), *Nuovi percorsi per l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura. Uno studio per la Regione Molise*, Edizioni Scientifiche Italiane.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007) *Libro verde sulla spesa pubblica*, Roma.

NENCIONI M.C., VACCARI S. (a cura di) (2002), *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura*, INEA, Roma.

PERGAMO R. (a cura di) (2003), *La riforma dell'ordinamento contabile regionale, novità e prospettive*, Regione Campania Assessorato Agricoltura INEA.

PERGAMO R. (a cura di) (2008), *Analisi del sostegno all'agricoltura campana*, INEA Spesa agricola regionale, Roma.

SOTTE F. (a cura di) (2000), *La spesa agricola delle regioni*, INEA Studi e Ricerche, Roma.

SENATO DELLA REPUBBLICA (2008), Disegno di Legge: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (N.1117).

SCOPPOLA M. (Settembre, 2008), *Il finanziamento e l'efficacia della spesa agricola della Ue*, in *Agriregionieuropa* n. 14/2008 disponibile sul sito <http://www.agriregionieuropa.it/>.

VACCARI S. (Giugno, 2007), *La figura dell'imprenditore agricolo a sei anni dalla riscrittura del codice civile: una valutazione di prospettiva*, in *Agriregionieuropa* n. 3/2007 disponibile sul sito <http://www.agriregionieuropa.it/>.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2009