

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

Direzione Generale Politiche strutturali e sviluppo rurale

**Relazione sullo stato di attuazione 2000-2004 degli interventi per lo
Sviluppo rurale nelle Regioni italiane**

Marzo 2005

Osservatorio sulle Politiche Strutturali

INEA

INDICE

1. Introduzione	2
2. Risorse programmate e spesa per Asse e Area geografica	6
2.1 Le risorse a livello Nazionale	6
2.2 Le risorse per le Regioni fuori Obiettivo 1	8
2.3 Le risorse per le Regioni obiettivo 1	11
3. L'attuazione per programma	14
3.1 L'attuazione dei Piani di Sviluppo Rurale nelle Regioni italiane	14
3.2 L'attuazione dei Programmi Operativi Regionali (parte Feoga) nelle Regioni italiane	21
3.3 L'attuazione dei Programmi Leader+ nelle Regioni italiane	30
Schede Regionali	35

Il presente Rapporto è stato curato da Daniela Storti, Roberto Murano e Laura Viganò.

La stesura delle singole parti si deve a:

Roberto Murano (paragrafi 1, 2.1, 2.2, 3.1)

Laura Viganò (paragrafi 2.3, 3.2)

Milena Verrascina (paragrafo 3.3)

Elaborazione dati: Stefano Tomassini.

1. Introduzione

Nel corso del 2004 le Amministrazioni regionali e centrali coinvolte nell'attuazione degli interventi dedicati allo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali sono state impegnate in un'intensa attività e su diversi fronti. In primo luogo, è stato necessario un forte impegno per rispettare l'esigenza di raggiungere livelli di spesa tali da evitare una decurtazione delle risorse disponibili in base ai meccanismi del Feoga-Garanzia, per quello che riguarda i Piani di Sviluppo Rurale, ovvero a quelli della sezione Orientamento del Feoga, con riferimento ai POR e ai Programmi Leader +.

L'attuazione finanziaria nel 2004 ha consentito di raggiungere tutti gli obiettivi di spesa fissati, evitando tagli di risorse con l'unica eccezione del Programma Leader+, per il quale non tutte le Regioni sono riuscite a rendicontare la quota di spesa necessaria ad evitare il disimpegno automatico. In totale, le risorse Feoga che rischiano di essere disimpegnate ammontano a poco più di 6 milioni di euro dei quali 5,3 a carico della Regione Puglia. Il taglio di queste risorse è comunque condizionato al pronunciamento della Commissione Europea in merito alle motivate richieste di deroga presentate dalle quattro Regioni in questione.

L'ammontare di risorse Feoga erogate in Italia è pari comunque al 99% di quanto necessario ai fini del disimpegno; questo significa che se per la programmazione finanziaria del Leader+ fosse stato possibile adottare una forma di compensazione tra Regioni o di Piano unico nazionale come quello di recente introdotto per i Psr e che ci si auspica possa essere confermato dal nuovo Regolamento, le risorse comunitarie eventualmente sottratte alla nostra disponibilità sarebbe state veramente esigue.

Nel 2004¹ i notevoli sforzi hanno, quindi, consentito di sfruttare pressoché il 100% delle risorse disponibili, con l'erogazione di risorse pubbliche finalizzate all'agricoltura ed allo sviluppo rurale pari a circa 1.500 milioni di euro solo nel corso di questo anno. Questa cifra appare ancora più rilevante se si pensa che le politiche di sviluppo rurale comunitarie fanno attualmente capo a 3 distinti sistemi di programmazione (POR, PSR e LEADER), avviati ed implementati in parallelo.

In secondo luogo, si è dovuto procedere a una revisione dei Programmi in funzione della capacità degli stessi di raggiungere gli obiettivi prefissati e dei mutamenti nel contesto, tenendo anche conto delle modifiche introdotte dalla Riforma di Medio Termine; per quanto riguarda i POR il processo

di riprogrammazione, che è stato caratterizzato da un percorso comune dovuto alla presenza di un quadro di riferimento unico, si è avviato già nel dicembre del 2003 con la definizione da parte del MIPAF di un documento di orientamenti per la riprogrammazione del QCS e dei POR ed è terminato nel corso del mese di dicembre 2004.

Le Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei PSR, invece, in ragione della scarsa disponibilità di risorse finanziarie non impegnate, nella maggior parte dei casi non hanno proceduto alla revisione dei programmi né recepito le novità della riforma. Tuttavia, ulteriori fondi saranno disponibili, anche se solo a partire dal 2006, grazie alla modulazione ed alla possibilità di appropriarsi delle eventuali risorse “liberate” dagli altri Stati membri.

Infine, tutte le Amministrazioni sono state coinvolte nel dibattito relativo alla proposta per il nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale inerente il futuro periodo 2007-2013. Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali ha infatti promosso una serie di incontri mirati a raccogliere le indicazioni delle Regioni stesse sulle problematiche derivanti dalla proposta e per le quali si riteneva necessario avviare consultazioni negoziali con la Commissione europea. Il dibattito sul nuovo Regolamento proseguirà nei prossimi mesi sotto la Presidenza del Lussemburgo per arrivare all'emanazione della versione definitiva nel mese di Giugno.

Come già detto, nel corso del 2004, si è sviluppato un ampio e articolato dibattito, non ancora terminato, intorno alle novità contenute nella proposta di Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale della Commissione europea, per il periodo di programmazione 2007-2013. In tale proposta, si dispone che i futuri programmi di sviluppo rurale siano articolati in funzione di tre obiettivi, miglioramento della competitività delle imprese del settore agricolo e forestale, gestione del territorio a fini ambientali e sviluppo delle aree rurali², che daranno luogo a tre Assi, a loro volta articolati in sotto-assi. A seconda delle specifiche finalità perseguite dalle singole misure che gli Stati membri potranno attivare, queste sono state ripartite nei diversi assi e sotto-assi.

Al fine di verificare come le attuali risorse destinate allo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali, programmate e spese a livello nazionale, di aree obiettivo 1 e fuori obiettivo e delle singole Regioni,

¹ Si precisa che per le erogazioni relative alla sezione Garanzia del Feoga l'anno finanziario si chiude il 15 ottobre; le spese relative all'annualità 2004 comprendono quindi quelle effettuate dal 16.10.2003 al 15.10.2004.

² La proposta di regolamento prevede anche che il programma Leader venga inserito nel mainstreaming come quarto asse che opera sotto forma di approccio orizzontale potendo comprendere interventi previsti da tutti e tre gli Assi prioritari. Nell'esaminare le risorse programmate ed erogate nell'attuale periodo il PIC Leader+ è stato integrato all'interno del terzo Asse, considerando che le tipologie di intervento attualmente in atto sono in gran parte assimilabili agli obiettivi perseguiti prioritariamente attraverso questo Asse.

si distribuiscono in funzione della futura articolazione dei programmi di sviluppo rurale, le misure attivate nel periodo di programmazione 2000-2006 nell'ambito dei POR e dei PSR e il PIC LEADER sono stati riaggregati secondo i tre Assi e i relativi sotto-assi previsti nella proposta di regolamento (prospetto 1). Ciò consente di rilevare come l'attuale ripartizione delle risorse si differenzi dalle percentuali di risorse pubbliche che, secondo tale proposta, dovranno essere attribuite ai singoli Assi, ossia 15% per il primo e per il terzo Asse e 25% per il secondo.

Prospetto 1 - Classificazione delle misure ex Reg. (CE) 1257/99 secondo gli Assi e i Sotto-assi previsti dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013.

Assi	Sotto-assi	Descrizione misure ex Reg. (CE) 1257/99
Competitività	Capitale fisico	a) Investimenti nelle aziende agricole j) Miglioramento fondiario k) Ricomposizione fondiaria g) Miglioramento trasformazione e commercializzazione q) Gestione risorse idriche in agricoltura r) Sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali m) Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità g) Miglioramento trasformazione e commercializzazione q) Gestione risorse idriche in agricoltura r) Sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali u) Ricostruzione potenziale agricolo per disastri naturali v) Ingegneria finanziaria
	Capitale umano	b) Insediamento giovani agricoltori c) Formazione d) Prepensionamento l) Avviamento servizi consulenza, sostituzione e assistenza alla gestione agricola
Gestione del territorio	Agricoltura sostenibile	e) Zone svantaggiate (indennità compensativa) f) Misure agroambientali
	Forestazione sostenibile	h) Imboschimento superfici agricole i) Altre misure forestali
Sviluppo Rurale	Diversificazione	p) Diversificazione attività settore agricolo ed affini s) Incentivazione attività turistiche ed artigianali t) Tutela ambiente-agricoltura, silvicoltura, benessere animali
	Qualità della vita	n) Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale o) Rinnovamento e miglioramento villaggi e tutela patrimonio rurale
	Partenariati	w) Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale attraverso partenariati locali

Il presente rapporto vuole analizzare le attuali politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sotto due aspetti a cui corrispondono due sezioni distinte. Nella prima si evidenzia come la programmazione delle risorse e la spesa erogata si ripartiscano in funzione dei tre obiettivi appena enunciati. Questa analisi viene quindi svolta riportando all'interno degli Assi e sotto-Assi che saranno adottati nel prossimo periodo di programmazione (vedi schema 1) tutti gli attuali interventi previsti nell'ambito di una Regione, a prescindere dal tipo di programma e dalla fonte di finanziamento, dal momento che la già citata bozza di regolamento prevede un unico programma per ogni Regione finanziato da un unico, nuovo fondo agricolo. Tale analisi può fornire utili indicazioni riguardo alla coerenza dell'attuale programmazione regionale rispetto alle soglie minime attualmente previste.

Nella seconda sezione viene invece analizzata l'attuazione dei tre singoli programmi, PSR, POR parte Feoga e Leader+, attraverso i quali vengono attualmente cofinanziati gli interventi in agricoltura, allo scopo di evidenziarne l'attuale stato di avanzamento. Avendo oramai superato più della metà del periodo di programmazione è utile anche analizzare le differenze tra la programmazione iniziale degli interventi e quella attuale, allo scopo di cogliere le variazioni delle scelte effettuate da tutte le Amministrazioni.

2. Risorse programmate e spesa per Asse e Area geografica

2.1 Le risorse a livello Nazionale

La riclassificazione delle misure per lo sviluppo rurale sulla base degli obiettivi previsti per la nuova fase (tabella e grafico 1), evidenzia come la maggior parte delle risorse sia distribuita quasi equamente tra i primi due Assi, con una leggera preponderanza del primo, ulteriormente accentuata a seguito delle modifiche introdotte nel corso degli anni che hanno portato le risorse pubbliche destinate a più di 6.800 milioni di euro (+ 4,5%) . Le risorse per lo il terzo Asse, sviluppo rurale, si sono attestate intorno al 12%; il confronto tra programmazione iniziale del 2000 e programmazione alla fine del 2004, mostra uno spostamento verso questo Asse che, seppure poco accentuato in termini percentuali, in valori assoluti implica 120 milioni di euro in più dedicati a questi interventi. Il dettaglio per ogni singola Regione, riportato in allegato, evidenzia comunque una netta contrapposizione tra le scelte delle Regioni in obiettivo 1, con l'eccezione della Calabria, che hanno aumentato in maniera considerevole anche le risorse destinate all'Asse 3, e quelle delle Regioni fuori obiettivo 1. Occorre però rammentare che le prime hanno potuto inserire nei piani finanziari le risorse aggiuntive derivanti dalla premialità, che in alcuni casi sono state destinate per la parte maggiore a questo Asse, in linea con gli orientamenti proposti dal Mipaf, nell'ambito del gruppo di lavoro Agricoltura e Sviluppo rurale tenutosi nel dicembre 2003, per la riprogrammazione del QCS e dei POR. Gli orientamenti sottolineano infatti la necessità di potenziare le misure per lo sviluppo delle aree rurali.

L'erogazione della spesa è evidentemente guidata dalle misure di gestione del territorio; è normale che nei primi anni di programmazione la parte maggiore delle spese effettuata afferisca a misure a premio per le quali gran parte delle risorse è costituita dai trascinamenti degli impegni presi nel corso del precedente periodo di programmazione. Gli interventi destinati allo sviluppo rurale presentano una minore capacità di spesa anche se oramai quasi al 27%.

Grafico 1 – La distribuzione delle risorse programmate e della spesa per Asse

ITALIA

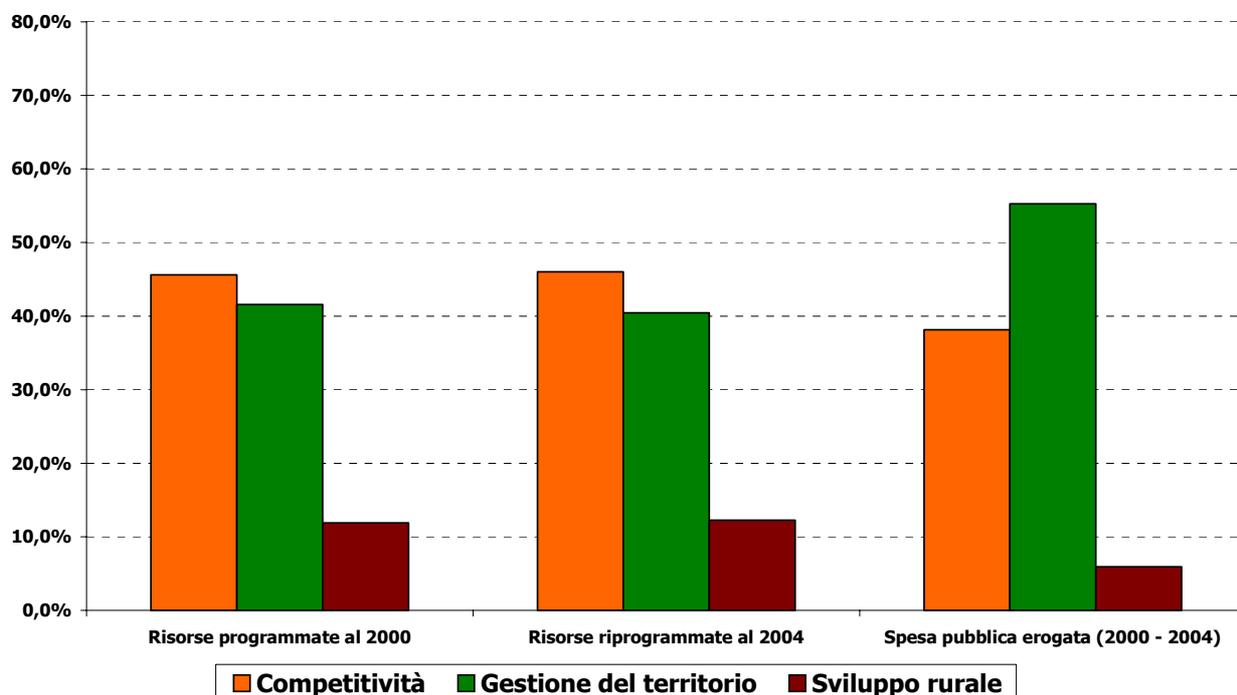


Tabella 1 - Programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo rurale per Asse (milioni di euro).

	Risorse programmate al 2000		Risorse riprogrammate al 2004		Spesa pubblica erogata (2000 - 2004)		Capacità di spesa %	
	Totale pubblico	FEOGA	Totale pubblico	FEOGA	Totale pubblico	FEOGA	Totale pubblico	FEOGA
Competitività	6.527,5	3.303,5	6.820,0	3.462,0	3.138,8	1.511,0	46,0	43,6
Capitale fisico	5.552,2	2.763,5	5.654,4	2.816,4	2.389,2	1.105,9	42,3	39,3
Capitale umano	975,4	540,1	1.165,6	645,5	749,6	405,1	64,3	62,7
Gestione del Territorio	5.944,6	3.480,9	6.028,9	3.513,9	4.548,0	2.675,2	75,4	76,1
Agricoltura sostenibile	4.473,0	2.656,2	4.450,3	2.612,5	3.650,5	2.159,4	82,0	82,7
Forestazione sostenibile	1.471,6	824,8	1.578,6	901,5	897,4	515,8	56,9	57,2
Sviluppo Rurale	1.701,1	941,7	1.820,2	1.029,5	487,2	263,1	26,8	25,6
Diversificazione ec. Az.	907,1	484,4	944,4	512,9	276,6	140,3	29,3	27,4
Qualità della vita	322,6	176,7	394,4	229,0	104,8	61,0	26,6	26,6
Partenariati	-	-	10,0	7,0	-	-	0,0	0,0
Programma Leader+	471,4	280,6	471,4	280,6	105,8	61,8	22,4	22,0
Altro	132,6	49,3	154,8	79,8	56,8	19,8	36,7	24,8
Totale	14.305,7	7.775,5	14.823,9	8.085,2	8.230,8	4.469,1	55,5	55,3

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea, Mipaf, Por, Psr e Plr.

2.2 Le risorse per le regioni fuori Obiettivo 1

Nel presente paragrafo si procede ad esaminare la ripartizione delle risorse programmate e spese in funzione degli obiettivi fissati dalla Commissione per il prossimo periodo di programmazione, nell'ambito delle Regioni fuori obiettivo 1.

L'attuale ripartizione delle risorse programmate evidenzia che in queste Regioni abbiamo una netta preponderanza di quelle riconducibili all'Asse dedicato alla gestione del territorio che assorbe più del 50% della spesa pubblica. Il peso di questo Asse è generato dalla notevole importanza finanziaria attribuita alle misure per la sostenibilità dell'agricoltura, in primo luogo quelle agroambientali. Gli interventi per la competitività risultano pertanto inferiori in termini di peso percentuale rispetto a quelli previsti dalle Regioni meridionali³; in particolare incide notevolmente il differente peso degli interventi dedicati al miglioramento del capitale fisico aziendale che nel centro nord arriva solo al 28% del totale. Un peso molto inferiore rispetto ai primi due assi è ovviamente quello destinato allo sviluppo rurale che però è comunque pari quasi al 10% del totale; nel complesso non sembrano quindi del tutto incoerenti le soglie percentuali minime indicate dalla Commissione nell'ambito della nuova proposta di Regolamento.

La programmazione delle singole Regioni non si discosta in maniera significativa dall'andamento aggregato appena esposto. Il primo asse presenta dimensioni molto più significative della media solamente nei casi della Liguria, della Provincia di Trento e del Veneto dove il peso percentuale è compreso tra il 45 e il 50%. Solo in Liguria però aumenta contestualmente la percentuale destinata allo sviluppo rurale (17%) che è la maggiore rispetto a tutte le altre Regioni, negli altri due casi si sono effettuate scelte che hanno comportato un sostanziale equilibrio tra i primi due assi a cui sono state destinate all'incirca la stessa quantità di risorse pubbliche. Lo sviluppo rurale riceve una percentuale di risorse superiore alla media anche nel caso di Toscana ed Umbria (entrambe intorno al 14%); nel primo caso è stato scelto di investire risorse più cospicue sulla diversificazione, nel caso dell'Umbria sono superiori alla media anche le risorse per gli interventi destinati al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali (circa il 3%).

³ Cfr. sezione 2.3.

Tabella 2 - Regioni fuori obiettivo 1. Risorse pubbliche e Feoga programmate per Asse e Sotto Asse (milioni di euro).

Assi	Spesa Pubblica programmata	Spesa Feoga programmata	% spesa pubblica sul totale	% spesa Feoga sul totale
Competitività	2529,56	959,90	36,7	31,6
Capitale fisico	1948,40	681,92	28,3	22,5
Capitale umano	581,15	277,98	8,4	9,2
Gestione del territorio	3602,51	1763,17	52,2	58,1
Agricoltura sostenibile	2834,74	1400,94	41,1	46,2
Forestazione sostenibile	767,77	362,23	11,1	11,9
Sviluppo rurale	676,63	281,57	9,8	9,3
Diversificazione ec. Az.	317,41	114,01	4,6	3,8
Qualità della vita	98,70	39,07	1,4	1,3
Programma Leader+	260,52	128,48	3,8	4,2
Altro	86,57	29,81	1,3	0,4
Totale	6895,27	3034,45	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR e PLR..

Al termine dell'anno finanziario 2004 nelle Regioni al di fuori dell'obiettivo 1 sono state erogate risorse pubbliche nel complesso superiori a 4,8 miliardi di euro (tabella 3). La ripartizione della spesa in funzione degli Assi evidenzia come la percentuale di risorse che sono state già spese per lo sviluppo rurale risulta inferiore a quella programmata; una percentuale maggiore è invece ascrivibile alle misure dell'Asse 2 che come già sottolineato riescono a garantire una maggiore capacità di spesa sia grazie agli impegni pregressi sia perché si tratta di tipologie di interventi "a premio". Le misure di sviluppo rurale presentano una capacità di spesa molto bassa anche se in parte riconducibile all'andamento del programma Leader+, per una analisi più dettagliata di questo programma si rinvia al paragrafo 3.3.

Tabella 3 - Regioni fuori obiettivo 1. Risorse pubbliche erogate per Asse e Sotto Asse (milioni di euro).

	Spesa pubblica erogata	% spesa erogata sul totale	Capacità di spesa
Competitività	1.770,94	36,8	70,0
Capitale fisico	1.299,07	27,0	66,7
Capitale umano	471,87	9,8	81,2
Gestione del territorio	2.731,74	56,7	75,8
Agricoltura sostenibile	2.277,62	47,3	80,3
Forestazione sostenibile	454,12	9,4	59,1
Sviluppo rurale	265,52	5,5	39,2
Diversificazione ec. Az.	152,45	3,2	48,0
Qualità della vita	47,44	1,0	48,1
Programma Leader+	65,63	1,4	25,2
Altro	47,28	1,0	54,6
Totale	4.815,48	100,0	69,8

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea - Mipaf.

2.3 Le risorse per le regioni Obiettivo 1

Utilizzando lo schema di riclassificazione delle attuali misure di sviluppo rurale secondo gli Assi e i Sotto-assi previsti dalla proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 e considerando congiuntamente i dati sul programmato di POR e PSR rimodulati (a seguito della revisione intermedia della PAC e della riprogrammazione di metà percorso) e dei programmi LEADER, si rileva come nelle regioni obiettivo 1, il 54% delle risorse pubbliche siano destinate all'attuazione degli interventi riconducibili all'Asse 1 "competitività" e, in particolare, al sotto-asse "capitale fisico" (46,7%). Seguono l'Asse 2, "gestione del territorio", con il 31,3% e, infine, l'Asse 3, "sviluppo rurale", con il 14,4%.

Tabella 4 - Regioni obiettivo 1. Ripartizione delle risorse programmate e spese per Asse e Sotto-asse

Assi e Sotto-Assi	Spesa pubblica programmata al 2004				Spesa pubblica erogata (2000-2004)				Capacità di spesa	
	Totale		FEOGA		Totale		FEOGA		Totale	FEOGA
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	%	%
Competitività	4.290,4	54,1	2.502,1	49,5	1.368,4	40,1	819,3	35,7	31,9	32,7
Capitale fisico	3.706,0	46,7	2.134,5	42,3	1.090,7	31,9	641,4	27,9	29,4	30,0
Capitale umano	584,5	7,4	367,6	7,3	277,6	8,1	177,9	7,7	47,5	48,4
Gestione del Territorio	2.478,2	31,3	1.726,3	34,2	1.815,4	53,2	1.316,3	57,3	73,3	76,2
Agricoltura sostenibile	1.667,4	21,0	1.187,1	23,5	1.372,3	40,2	1.021,6	44,5	82,3	86,1
Forestazione sostenibile	810,8	10,2	539,2	10,7	443,1	13,0	294,7	12,8	54,6	54,7
Sviluppo Rurale	1.143,6	14,4	747,9	14,8	221,7	6,5	157,2	6,8	19,4	21,0
Qualità della vita	295,7	3,7	189,9	3,8	57,3	1,7	41,9	1,8	19,4	22,1
Diversificazione	627,0	7,9	398,9	7,9	124,2	3,6	86,8	3,8	19,8	21,8
Partenariati	10,0	0,1	7,0	0,1	-	0,0	-	0,0	-	-
Leader	210,9	2,7	152,1	3,0	40,2	1,2	28,6	1,2	19,1	18,8
Altro	16,3	0,2	74,5	1,5	9,6	0,3	4,9	0,2	58,9	6,6
Totale	7.928,6	100,0	5.050,8	100,0	3.415,1	100,0	2.297,7	100,0	43,1	45,5

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA, MiPAF, PSR, POR e PLR

Considerando singolarmente le diverse regioni obiettivo 1, si nota come alcune di queste non siano in linea con l'andamento generale. Si tratta, in particolare, della Basilicata, dove la maggior parte delle risorse pubbliche sono destinate all'Asse 2 (46,2%), e della Campania, che destina ben il 34% all'Asse 3, il 50,5% all'Asse 1 e solo il 15% all'Asse 2. In entrambi i casi, tali differenze sono da attribuire soprattutto all'attuazione della misura agroambientale, la f), e degli interventi ex Reg. (CEE) 2078/92, relativamente a quelle aziende i cui impegni, avviati nella precedente fase di

programmazione, si sono protratti alla fase attuale. Mentre la Basilicata, infatti, destina il 26% delle risorse pubbliche all'attuazione degli interventi agroambientali, la Campania prevede di finanziarle nella misura dell'8,4% delle risorse complessivamente attribuite allo sviluppo rurale. Il peso relativamente elevato dell'Asse Sviluppo rurale in Campania, inoltre, è da attribuire alle cospicue risorse dirette alla misura o), rinnovamento dei villaggi, e soprattutto alla t), tutela dell'ambiente. Nelle altre regioni, invece, all'Asse 3 è destinato non più dell'11,9% delle risorse pubbliche.

Diversa appare la situazione se si considera la ripartizione per Asse e Sotto-asse della spesa pubblica sostenuta al 31 dicembre 2004, con la sola eccezione della Campania, la cui distribuzione della spesa per Asse rispecchia sostanzialmente quella del programmato, dimostrando che gli interventi a favore del miglioramento della qualità della vita e della diversificazione delle attività aziendali e delle aree rurali possono non rallentare la spesa, anche nel caso di misure con procedure di attuazione meno consolidate, come quella dei servizi all'economia e alla popolazione rurale. Nelle altre regioni, invece, oltre il 50% della spesa pubblica sostenuta affinisce all'Asse 2 e, in particolare, al sotto-asse Agricoltura sostenibile (40%). Ancora maggiori appaiono le differenze se si ragiona in termini di capacità di spesa, che, sempre con riferimento al Sotto-asse Agricoltura sostenibile, supera l'80%. Delle quattro misure che confluiscono nell'Asse 2, infatti, tre sono attuate mediante i PSR, che presentano una capacità di spesa superiore a quella dei POR per diversi motivi, quali:

1. la possibilità di spendere sin dall'inizio del periodo di programmazione 2000/2006, grazie agli impegni presi in attuazione del Reg. (CEE) 2080/92 e soprattutto del Reg. (CEE) 2078/92;
2. la necessità di spendere le risorse assegnate entro il 2006 e non il 2008 come nel caso dei POR;
3. la maggiore facilità di gestione delle misure a premio (tutte quelle previste nell'ambito dei PSR delle regioni obiettivo 1) rispetto a quelle di investimento, dove il sostegno è commisurato al costo dell'intervento;
4. il contributo completamente pubblico, di fonte comunitaria e nazionale del sostegno agli imprenditori agricoli e forestali, per cui l'attuazione delle misure non viene frenata dalla mancanza congiunturale di risorse regionali o dei privati.

Notevolmente contenuta, invece, è la quota di spesa riconducibile all'Asse "Sviluppo rurale", che nel complesso si attesta sul 6,5%. Ciò dipende per lo più da due ragioni. La prima è relativa al carattere più innovativo che possono avere gli interventi di sviluppo rurale e, quindi, alle maggiori difficoltà di implementazione rispetto alle misure dirette specificamente al settore agricolo, per le

quali le regioni hanno messo a punto procedure ormai consolidate (es. investimenti nelle aziende agricole). La seconda ragione riguarda il diffuso ricorso, nell'ambito delle misure più propriamente di sviluppo rurale, al *de minimis*, per cui gli importi dei progetti sono piuttosto contenuti, ostacolando un avanzamento veloce della spesa. Il successo delle misure a carattere spiccatamente territoriale, comunque, dipende anche dalla realizzazione di una serie di attività collaterali, come quelle di animazione, promozione del territorio, assistenza alla progettazione, ecc., attività che, in generale, dovrebbero essere rafforzate.

E' pur sempre vero, comunque, che la capacità di spesa associata all'Asse Sviluppo Rurale è di poco inferiore al 20%, percentuale considerevolmente più contenuta di quella relativa alle regioni fuori obiettivo 1, dove raggiunge il 39%. Se, quindi, la ripartizione delle risorse FEOGA programmate per Asse e Sotto-asse appare in linea con le percentuali minime di risorse comunitarie da destinare ai singoli Assi, percentuali stabilite nella proposta di regolamento, allo stato attuale l'andamento della spesa evidenzia, nel caso dello sviluppo rurale, una certa difficoltà propria delle regioni obiettivo 1 a soddisfare i vincoli finanziari previsti in tale proposta.

3. L'attuazione per programma

3.1 L'attuazione dei Piani di Sviluppo Rurale nelle Regioni italiane

La riprogrammazione dei PSR

Nelle Regioni del centro nord non è avvenuta, nel corso del 2004, una riprogrammazione degli interventi dettata dalle modifiche regolamentari introdotte con la mid term review. Anche dal punto di vista finanziario queste Regioni non hanno ricevuto risorse aggiuntive come invece accaduto nel caso dei POR che, come vedremo, hanno usufruito delle risorse derivanti dal meccanismo della premialità. Ai programmi finanziati dalla sezione garanzia del Feoga saranno destinati al contrario ulteriori risorse derivanti dai meccanismi di modulazione introdotti dalla revisione del primo pilastro della PAC. L'esatto ammontare di queste risorse sarà noto però solo nel corso di questo anno e disponibile realmente nel 2006. Per questo, e perché le risorse iniziali erano già quasi del tutto impegnate, nessuna Regione ha potuto prevedere per ora cambiamenti radicali alla propria strategia di programmazione come ad esempio l'inserimento di quelle misure introdotte dal Regolamento 1783/2003. Solamente la Regione Marche ha inserito nel proprio PSR una delle novità derivante dal Regolamento, aggregando alcune delle misure previste dall'articolo 33 del Reg. 1257/99 in un'unica misura, anche se questa modifica non ha comportato variazioni nelle modalità di applicazioni degli interventi che sono stati aggregati.

Tuttavia, nel corso di questi cinque anni, e in particolare nel biennio 2002-2003, tutte le Regioni fuori obiettivo 1 hanno effettuato almeno una modifica del proprio piano finanziario, allo scopo di indirizzare meglio gli interventi da attuare soprattutto in funzione degli obiettivi di spesa fissati e della necessità di rispettarli per non incorrere in tagli delle risorse disponibili. Questo significa che il quadro illustrato nel paragrafo precedente risulta essere modificato rispetto a quelle che erano le scelte di programmazioni iniziali (tabella 5). I PSR delle Regioni in obiettivo 1 non hanno invece subito alcuna modifica; si tratta d'altronde di programmi ristretti a solo quattro misure e con la maggior parte delle risorse destinate a far fronte agli impegni presi nel corso della precedente programmazione.

Tabella 5 - PSR fuori obiettivo 1. Programmazione iniziale delle risorse e variazioni rispetto alla programmazione attuale (milioni di euro).

Asse	Spesa pubblica programmata al 2000 (a)	% di spesa pubblica sul totale	Spesa pubblica programmata al 2004 (b)	Variazione percentuale 2000-2004 ((b-a)/a)
Competitività	2.531,56	37,9	2.529,56	-0,1
di cui				
Investimenti	1.539,54	23,1	1.606,16	4,3
Insedimento giovani	365,07	5,5	440,54	20,7
Infrastrutture	298,88	4,5	247,98	-17,0
Gestione del territorio	3.579,08	53,6	3.602,51	0,7
di cui				
Zone svantaggiate	366,32	5,5	373,06	1,8
Agroambiente	2.443,81	36,6	2.461,68	0,7
Imboschimento	433,52	6,5	462,00	6,6
Sviluppo rurale	446,30	6,7	416,11	-6,8
di cui				
Diversificazione	146,55	2,2	158,96	8,5
Rinnovamento villaggi	52,69	0,8	32,49	-38,3
Altro	116,45	1,7	86,57	-25,7
Totale PSR fuori Ob.1	6.673,39	100,0	6.634,74	-0,6

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea - Mipaf.

Nella tabella 5 le modifiche intervenute tra la programmazione iniziale e quella attuale vengono esaminate in funzione dei tre Assi previsti dalla bozza di Regolamento per il periodo 2007-2013, e all'interno di ogni Asse vengono evidenziate le tipologie di intervento che appaiano più rilevanti. In particolare per quello che riguarda l'Asse competitività, sotto la voce Investimenti sono state aggregate le misure di “investimenti nelle aziende agricole” (a) e di “miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli” (g); la voce Infrastrutture corrisponde invece alle misure “sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura” (r) e “gestione delle risorse idriche in agricoltura” (q).

Il quadro riportato evidenzia ancora una volta come le scelte regionali siano state guidate in questi anni dall'esigenza di massimizzare i livelli di spesa. Le già esigue risorse a disposizione dell'Asse 3 sono state infatti ulteriormente decurtate di circa 30 milioni di euro; all'interno dell'Asse l'unica misura che, in controtendenza, riceve circa 12 meuro in più rispetto alle scelte di programmazione

iniziale è quella di diversificazione delle attività nel settore agricole, tramite la quale vengono sostenute attività agrituristiche.

Tutti gli altri interventi che, pur richiedendo tempi di realizzazione più lunghi, dovevano contribuire al raggiungimento di uno degli “obiettivi globali” dei Piani, migliorare le condizioni di vita nelle aree rurali, sono stati sacrificati in nome della necessità di massimizzare in fretta la quantità di risorse erogate.

Anche all’interno degli altri 2 assi, che nel complesso non variano in maniera significativa, le scelte operate confermano quanto appena esposto. All’interno di entrambi gli Assi infatti le modifiche effettuate privilegiano le misure con tipologia di intervento “a premio” che consentono un’immediata rendicontazione della spesa a scapito degli interventi infrastrutturali o che richiedono la partecipazione di capitali privati.

Gli obiettivi di spesa e l'avanzamento finanziario dei PSR

L’avanzamento finanziario degli interventi cofinanziati nei PSR è di notevole importanza in considerazione delle regole di gestione del Feoga-garanzia che non prevedono il riporto agli esercizi finanziari seguenti delle somme non spese.

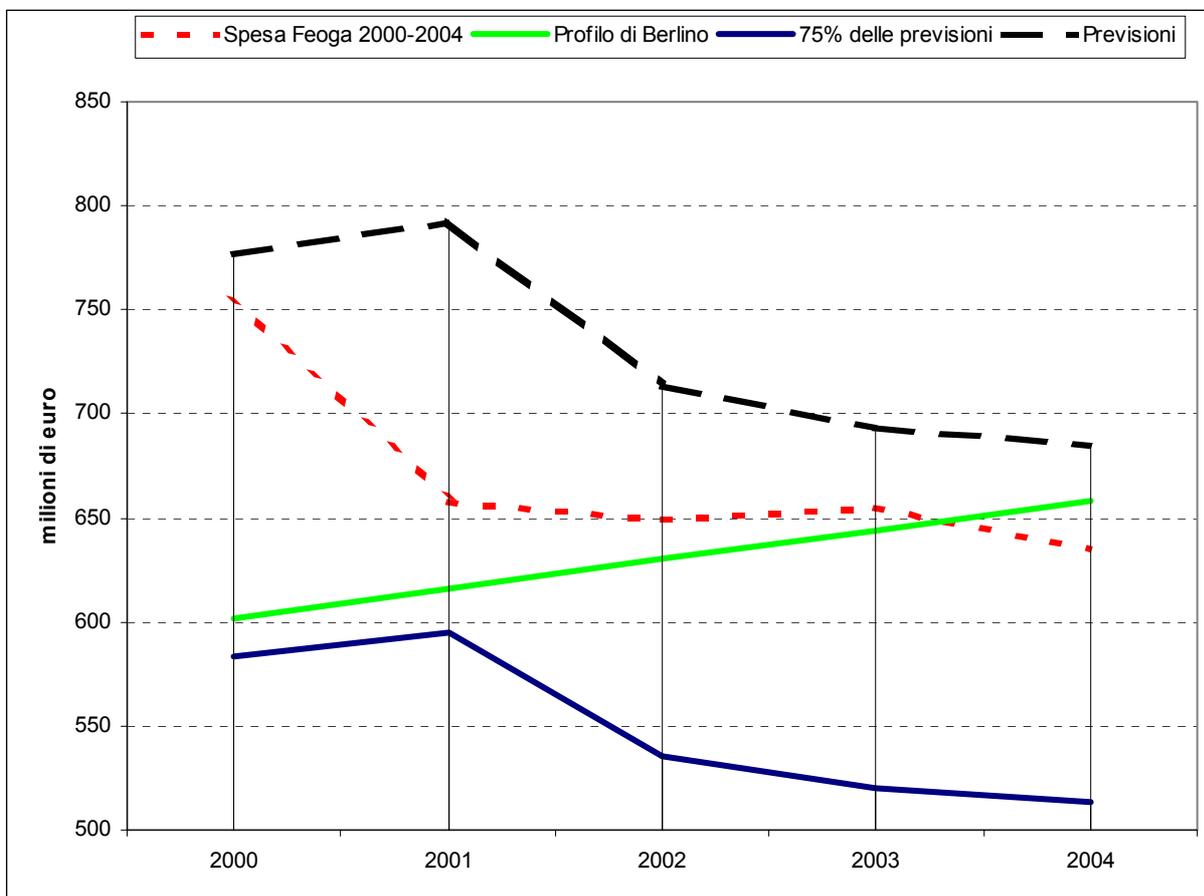
Infatti il meccanismo di penalizzazione finanziaria previsto è piuttosto rigido, essendo legato alle regole di gestione del Feoga-garanzia che impongono una programmazione della spesa su base annua. Il 30 settembre di ciascun anno, occorre presentare alla Commissione europea la previsione di spesa relativa all’anno in corso e agli esercizi successivi. L’entità delle spese che possono essere riconosciute viene determinato in funzione delle previsioni formulate da tutti gli Stati membri, a condizione che questo importo non superi quello degli stanziamenti iscritti nel bilancio comunitario per quell’anno.

Se le spese effettivamente sostenute nel corso di un anno risultano inferiori al 75% degli importi preventivati, le spese da riconoscere per l’esercizio successivo sono ridotte nella misura di un terzo della differenza tra le spese previste (o rideterminate dalla Commissione) e quelle effettivamente realizzate.

Rispetto alle previsioni trasmesse alla Commissione europea al 30 settembre di ogni annualità, l’Italia ha effettuato spese per l’83% nel 2001, per il 91% nel 2002 e per il 95% nel 2003 evitando sempre la possibilità di tagli.

Nel grafico 2 è riportato l'andamento della spesa nei vari anni confrontato sia con la programmazione iniziale prevista nell'ambito del "profilo di Berlino" sia con la soglia del 75% delle previsioni annuali. È evidente come anche nel 2004, nonostante l'Italia si trovi per la prima volta al di sotto del livello di risorse previsto dal Profilo, la spesa erogata abbia ampiamente superato la soglia del 75%. Il grafico 1 evidenzia l'andamento decrescente delle previsioni dal 2001 ad oggi mentre occorre sottolineare ancora una volta come la soglia del 75% sia calcolata su base nazionale, consentendo tutti gli anni che le migliori performance di alcune Regioni vadano a compensare le deficienze di altre.

Grafico 2 - Andamento della Spesa Feoga - Garanzia nel periodo 2000-2004.



Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea - Mipaf.

Allo scopo di migliorare ulteriormente il livello delle erogazioni per il complesso delle Regioni italiane, la Conferenza Stato - Regioni, nella seduta del 16 dicembre 2004, ha approvato la richiesta di poter passare da Piani finanziari regionali ad un unico Piano Finanziario Nazionale. Questa innovazione, se non incontrerà ostacoli a livello comunitario, consentirà a tutte le Regioni maggiore

flessibilità tra gli interventi, facilitando la massimizzazione della spesa; questione fondamentale all'avvicinarsi del termine del periodo di programmazione. Appare quindi auspicabile che meccanismi simili di compensazione all'interno delle diverse Regioni possano essere riproposti anche nell'ambito del futuro periodo di programmazione.

Le risorse erogate nel corso del 2004, pur se in leggero calo rispetto ai primi anni, consentono di mantenere elevati livelli di spesa nel complesso ben al di sopra del 70% del programmato. All'interno delle diverse Regioni (tabella 6) diminuiscono le differenze di performance dal momento che la capacità di spesa delle Regioni del centro nord si è quasi allineata a quella delle Regioni meridionali che avevano “trainato” la spesa nei primissimi anni; la capacità di spesa delle singole Regioni fuori obiettivo 1 non presenta peraltro scostamenti troppo significativi, al contrario è in forte controtendenza rispetto alle altre Regioni in obiettivo 1 il dato della Campania dove solo il 52% delle risorse sono state già erogate, in contrasto con le ottime performance fatte registrare sul fronte della spesa POR in questa Regione.

Tabella 6 - PSR. Andamento della spesa pubblica e Feoga e capacità di spesa per Regione (milioni di euro).

Regioni	spesa pubblica erogata 2004	spesa Feoga erogata 2004	spesa pubblica erogata totale	spesa Feoga erogata totale	capacità di spesa pubblica (%)	capacità di spesa Feoga (%)
Piemonte	131,51	53,11	622,07	272,92	72,0	75,1
Val d'Aosta	13,83	4,89	75,12	27,81	63,1	63,5
Lombardia	145,35	55,61	572,23	246,10	71,1	73,0
P. A. Bolzano	52,28	23,06	206,24	94,22	77,5	79,4
P. A. Trento	30,98	13,39	138,01	60,67	65,5	67,2
Veneto	112,23	49,72	484,65	218,90	73,4	73,6
Friuli-Venezia Giulia	39,93	17,86	142,71	67,60	68,1	67,8
Liguria	36,28	13,83	166,72	67,88	78,1	78,0
Emilia Romagna	113,86	50,77	615,72	288,89	73,6	74,7
Toscana	118,88	50,64	510,05	238,26	70,7	72,4
Umbria	79,07	33,20	328,24	150,21	83,1	83,6
Marche	87,59	33,01	302,85	125,31	66,5	67,6
Lazio	103,93	47,70	409,34	191,89	69,7	75,1
Abruzzo	39,74	17,90	175,90	87,26	60,6	65,8
<i>Regioni fuori ob. 1</i>	<i>1.105,46</i>	<i>464,69</i>	<i>4.749,85</i>	<i>2.137,92</i>	<i>71,6</i>	<i>73,6</i>
Molise	8,89	6,27	31,65	22,56	70,0	67,6
Campania	13,74	10,31	103,95	78,55	51,5	52,0
Puglia	42,82	32,12	314,65	236,84	80,8	81,1
Basilicata	37,20	27,89	181,76	136,66	74,4	74,6
Calabria	32,55	24,41	281,39	212,00	94,1	94,7
Sicilia	81,08	48,73	444,41	322,17	79,2	76,7
Sardegna	28,37	21,16	301,52	226,02	74,7	74,7
<i>Regioni Ob. 1</i>	<i>244,65</i>	<i>170,88</i>	<i>1.659,33</i>	<i>1.234,80</i>	<i>77,4</i>	<i>76,9</i>
Totale PSR	1.350,10	635,57	6.409,18	3.372,71	73,0	74,7

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea - Mipaf.

Per comprendere nel dettaglio l'andamento della spesa nell'ultimo anno e nel suo complesso è utile esaminarla in funzione dei tre Assi descritti nella seconda sezione, evidenziando le performance delle principali categorie di intervento; in questa analisi è preferibile tenere separati i PSR delle Regioni al di fuori dell'obiettivo 1 (tabella 7) da quelli delle Regioni in obiettivo 1 (tabella 8).

Tabella 7 – PSR fuori obiettivo 1. Andamento della spesa pubblica e capacità di spesa per Asse e categorie di intervento (milioni di euro)*.

Asse	spesa pubblica erogata 2004	spesa pubblica erogata totale	Spesa pubblica programmata al 2004	capacità di spesa pubblica (%)
Competitività	523,58	1.770,94	2.529,56	70,0
di cui				
Investimenti	372,77	1.120,05	1.606,16	69,7
Insedimento giovani	70,33	391,75	440,54	88,9
Infrastrutture	50,83	144,45	247,98	58,3
Gestione del territorio	495,35	2.731,74	3.602,51	75,8
di cui				
Zone svantaggiate	79,90	318,39	373,06	85,3
Agroambiente	321,04	1.959,23	2.461,68	79,6
Imboschimento	43,65	323,31	462,00	70,0
Sviluppo rurale	80,65	199,89	416,11	48,0
di cui				
Diversificazione	36,14	95,80	158,96	60,3
Rinnovamento villaggi	5,30	16,03	32,49	49,3
Altro	5,87	47,28	86,57	54,6
Totale PSR fuori Ob.1	1.105,46	4.749,85	6.634,74	71,6
<i>di cui misure vecchio regime</i>	<i>50,62</i>	<i>1.430,87</i>	<i>1559,50</i>	<i>91,8</i>

* Sotto la voce Investimenti sono state aggregate le misure di “investimenti nelle aziende agricole” (a) e di “miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli” (g); la voce Infrastrutture corrisponde invece alle misure “sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell’agricoltura” (r) e “gestione delle risorse idriche in agricoltura” (q).

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea - Mipaf.

Nelle Regioni fuori obiettivo 1 la maggiore capacità di spesa è attribuibile alle misure dell’Asse 2, trainate dalla misura Agroambiente. Le indennità compensative per le zone svantaggiate, la cui incidenza sul programmato è tuttavia contenuta, presentano la performance migliore grazie ai meccanismi di attuazione ed erogazioni tradizionalmente molto rapidi. Analogamente l’elevata capacità di spesa degli interventi dell’Asse competitività è attribuibile alle ottime performance della misura di insediamento dei giovani agricoltori, grazie alla possibilità di erogare in tempi brevi i

premi ai beneficiari. Se è vero che la capacità di spesa degli interventi previsti nell'ambito dell'Asse 3 è molto inferiore rispetto agli altri due Assi, occorre però sottolineare due aspetti che l'analisi riportata in tabella evidenzia chiaramente:

- nel corso del 2004 gli interventi previsti hanno superato la fase di start-up necessaria data la loro natura maggiormente innovativa e basata su tipologie di intervento meno consolidate e tradizionali. Sono state infatti erogate risorse pubbliche pari a 80 milioni di euro che rappresentano un quinto del totale destinato a questi interventi;
- la capacità di spesa degli interventi di diversificazione non è molto inferiore a quella degli investimenti, così come quella degli interventi per il rinnovamento dei villaggi e la tutela del patrimonio rurale, una delle principali misure espressamente finalizzata al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, non si discosta in maniera tanto netta da quella degli interventi infrastrutturali contenuti nell'Asse competitività.

Tabella 8 – PSR obiettivo 1. Andamento della spesa pubblica e capacità di spesa per misura (milioni di euro).

Misure	spesa pubblica erogata 2004	spesa pubblica erogata totale	Spesa pubblica programmata al 2004	capacità di spesa pubblica (%)
Prepensionamento	2,04	11,75	19,63	59,8
Zone svantaggiate	22,90	45,05	155,29	29,0
Misure agroambientali	176,26	1.327,29	1.512,11	87,8
Imboschimento superfici agricole	42,46	266,68	442,74	60,2
Altro	0,99	8,57	14,41	59,4
Totale PSR Ob.1	244,65	1.659,33	2.144,18	77,4
<i>di cui misure vecchio regime</i>	<i>107,22</i>	<i>1.439,78</i>	<i>1.625,87</i>	<i>88,6</i>

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea - Mipaf.

Per quanto riguarda i PSR delle Regioni in obiettivo 1 quasi il 90% della spesa erogata è riconducibile agli impegni presi nel corso del precedente periodo di programmazione, il che spiega l'elevata capacità di spesa di questi programmi; nel corso dei prossimi due anni di programmazione sarà però necessario portare a compimento le procedure per l'avvio di nuovi interventi visto che gli impegni pregressi sono oramai pressoché conclusi. L'unica osservazione su questi Piani è relativa alle zone svantaggiate il cui avvio è in netto ritardo rispetto alle Regioni del centro nord; non essendoci la necessità di incrementare in tempi brevi la spesa l'attuazione di questi interventi è stata evidentemente rinviata.

3.2 L'attuazione dei Programmi Operativi Regionali (parte Feoga) nelle Regioni italiane

La riprogrammazione di metà percorso dei POR obiettivo 1

Alla fine del 2004, si sono concluse le attività finalizzate alla riprogrammazione di metà percorso dei POR, che si sono inserite nel più complesso processo di revisione del QCS obiettivo 1.

In particolare, con riferimento alle misure FEOGA, nell'ambito della riprogrammazione del QCS obiettivo 1, sono state date alcune indicazioni circa la necessità di sostenere la realizzazione di sistemi di qualità e l'aumento dei prodotti di qualità, di migliorare l'organizzazione della loro offerta e la commercializzazione e di realizzare sia investimenti maggiormente tarati sulle necessità delle filiere, soprattutto volti a rafforzare il potere contrattuale dei produttori, sia interventi di filiera a carattere sovraregionale. Con riguardo all'obiettivo di sviluppo delle aree rurali, invece, la nuova versione del QCS ribadisce l'esigenza di mantenere e rafforzare le misure che perseguono tale obiettivo, così come lo strumento della progettazione integrata, là dove questo acquisisce una forte valenza rurale, anche mediante il ricorso alla misura w), relativa alla gestione di strategie integrate di sviluppo rurale attraverso partenariati locali.

La riprogrammazione dei POR, inoltre, ha preso in considerazione anche le modifiche apportate al Reg. (CE) 1257/99 con l'attuazione della revisione di medio termine della PAC. Come già visto, ciò ha comportato, oltre alla modifica di alcune misure già esistenti, l'introduzione di cinque nuove misure e la possibilità di aggregare in una unica misura tutte o alcune di quelle afferenti all'art. 33 del suddetto regolamento.

Si è tenuto conto, infine, delle risorse FEOGA aggiuntive, attribuite alle Regioni in seguito alla redistribuzione della riserva di premialità comunitaria, prevista dal regolamento generale sui Fondi strutturali (Reg. (CE) 1260/99, art. 44) per premiare i programmi che avessero dimostrato di operare in maniera relativamente più efficace ed efficiente.

Alle regioni obiettivo 1, quindi, sono stati assegnati 1.700 milioni di euro, di cui quasi il 19% è costituito da risorse FEOGA-Orientamento, portando a 3.292 Euro il contributo finanziario di tale Fondo per l'intero periodo di programmazione. In termini relativi, la maggior parte delle nuove risorse FEOGA (35% circa) è stata attribuita alla Campania.

A seguito della riprogrammazione dei POR, aumenta in termini percentuali soprattutto la dotazione finanziaria delle misure più propriamente di sviluppo rurale, recependo in questo modo gli orientamenti definiti nell'ambito del QCS obiettivo 1.

Con la riprogrammazione, inoltre, è stata operata una redistribuzione di risorse tra misure, per cui la relativa incidenza finanziaria rispetto al totale delle risorse pubbliche attribuite ai POR-parte FEOGA per il periodo di programmazione 2000-2006 subisce, a seconda dei casi, un aumento o una riduzione, variando tra il -1,9% e il +1,4%⁴.

La riduzione più importante si rileva con riferimento alla misura "miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli" che, nel complesso, si riduce dell'1,9%, con una variazione negativa che supera anche i 9 punti percentuali nel caso della Campania, a causa dei problemi attuativi incontrati (è stato presentato e approvato un ridotto numero di istanze di finanziamento), legati alla definizione delle azioni finanziabili, anch'esse, quindi, modificate. Molise, Puglia e Basilicata, tuttavia, evidenziano un incremento dell'incidenza finanziaria di tale misura.

Subiscono una contrazione piuttosto sostenuta, inoltre, anche le misure "ricomposizione fondiaria" (-1,8%), che costituiva già prima della riprogrammazione di metà percorso una quota ridotta delle risorse pubbliche totali (4,3%), e "gestione delle risorse idriche" (-1,3%), che si riduce in tutte le regioni, portando all'8,7% la sua attuale incidenza sul costo pubblico dei POR considerati nel loro complesso. La flessione dell'incidenza finanziaria di questa ultima misura è probabilmente dovuta alla durata temporale degli investimenti, in generale di medio periodo, che ha disincentivato l'attribuzione delle risorse derivanti dalla riserva premiale.

⁴ Nei casi in cui l'incidenza finanziaria diminuisce lievemente, non sempre ciò si traduce in una riduzione della dotazione finanziaria per misura, grazie alle maggiori risorse disponibili derivanti dalla riserva di premialità e alla rivalutazione finanziaria delle risorse attribuite ai POR. E' il caso della misura "altre misure forestali", limitatamente agli interventi con finalità di natura protettiva, e in misura quasi impercettibile, delle misure "tutela dell'ambiente" e "ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato".

Tabella 9 - POR obiettivo 1. Incidenza percentuale per misura sulle risorse pubbliche totali e relative variazioni percentuali a seguito della riprogrammazione

Codice misura	Basilicata		Calabria		Campania		Molise		Puglia		Sardegna		Sicilia		Meuro	Totale	
	Incidenza	Var. Inc.	Incidenza	Var. Inc.	Incidenza	Var. Inc.	Incidenza	Var. Inc.	Incidenza	Var. Inc.	Incidenza	Var. Inc.	Incidenza	Var. Inc.		Incidenza	Var. Inc.
	%		%		%		%		%		%		%			%	
a)	24,58	4,07	36,79	-0,55	19,92	2,76	15,42	-2,10	32,17	-1,04	28,82	-0,89	26,40	2,79	1.540,24	27,63	0,89
b)	3,11	-0,86	5,72	1,11	6,35	2,93	8,82	-1,20	7,28	1,66	9,80	-0,30	11,63	2,21	454,93	8,16	1,36
c)	1,62	0,30	0,15	-0,01	1,16	-0,05	-	-	0,74	0,74	0,72	-0,76	1,45	-1,46	53,99	0,97	-0,39
g)	22,51	2,67	9,29	-0,37	4,41	-9,28	10,12	4,23	14,83	3,89	15,12	-0,47	14,83	-3,36	695,50	12,48	-1,93
i)	15,68	-3,74	9,93	-0,39	-	-	20,48	0,15	5,69	-0,16	1,31	1,31	9,57	-0,25	368,09	6,60	-0,13
i prod)	2,52	-3,35	2,42	0,37	2,06	0,04	1,43	-0,19	0,59	-1,10	-	-	1,32	-0,13	78,56	1,41	-0,31
j aggr.)	-	-	5,10	5,10	-	-	7,57	7,57	-	-	3,17	3,17	-	-	77,60	1,39	1,39
k)	-	-	0,36	0,20	0,90	-0,91	-	-	-	-	2,98	-3,03	6,88	-4,02	142,02	2,55	-1,77
l)	-	-	2,73	-0,11	0,58	-0,31	-	-	0,10	-0,20	-	-	1,70	-0,49	55,91	1,00	-0,26
m)	2,07	0,75	0,71	-0,03	0,57	-0,04	-	-1,13	0,78	-0,44	3,64	1,18	1,02	-0,44	72,47	1,30	-0,00
n)	3,88	-2,07	-	-1,23	2,89	-1,71	-	-	-	-	1,87	0,16	-	-	61,51	1,10	-0,56
o)	4,89	0,62	-	-0,61	10,43	5,73	-	-	3,69	-1,93	-	-0,49	-	-	160,11	2,87	0,79
p)	4,27	-1,19	5,16	-3,25	1,24	-0,78	-	-1,70	2,00	1,42	3,23	0,27	12,94	7,13	313,23	5,62	1,37
q)	-	-	9,93	-0,39	13,58	-0,55	15,54	-2,12	12,75	-6,04	5,88	-0,18	5,94	-0,97	488,15	8,76	-1,33
r)	14,87	6,11	9,11	0,86	11,88	4,04	20,63	-2,82	8,22	-1,18	20,74	1,34	5,28	-0,54	603,11	10,82	1,05
s)	-	-	-	-0,61	3,88	1,57	-	-	-	-	-	-0,46	-	-	41,44	0,74	0,15
t)	-	-	-	-	19,12	-2,07	-	-	6,02	-0,51	-	-0,99	1,05	-0,47	268,86	4,82	-0,51
u)	-	-	1,53	-0,06	0,09	-2,32	-	-0,68	2,46	2,46	2,72	0,14	-	-	56,81	1,02	-0,11
v)	-	-3,31	1,07	-0,04	-	-	-	-	2,46	2,46	-	-	-	-	29,12	0,52	0,14
w)	-	-	-	-	0,94	0,94	-	-	-	-	-	-	-	-	10,00	0,18	0,18
Misure in corso	-	-	-	-	-	-	-	-	0,24	-0,03	-	-	-	-	1,93	0,03	-0,00
Totale (Meuro)	386,50	-	852,92	-	1.066,73	-	100,33	-	814,01	-	837,16	-	1.515,93	-	5.573,57	100,00	-
<i>di cui FEOGA</i>	<i>193,25</i>		<i>426,46</i>		<i>764,15</i>		<i>43,29</i>		<i>587,60</i>		<i>418,58</i>		<i>858,98</i>		<i>3.292,31</i>		
<i>di cui premialità</i>	<i>22,15</i>		<i>27,50</i>		<i>113,91</i>		<i>5,44</i>		<i>64,50</i>		<i>12,50</i>		<i>75,00</i>		<i>320,99</i>		

Fonte: elaborazioni INEA su dati POR.

Variazioni positive di grandezza superiore a un punto percentuale, invece, si rilevano nel caso delle misure “diversificazione del settore agricolo”, “insediamento giovani agricoltori” (entrambe +1,4%) e “sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali” (+1,1%). Nel caso del primo insediamento giovani, ciò è dovuto alla necessità di continuare a dare attuazione alle politiche regionali a favore del ricambio generazionale in agricoltura anche nel periodo di programmazione residuo e di mantenere una misura a premio che ammortizzi le difficoltà di spesa.

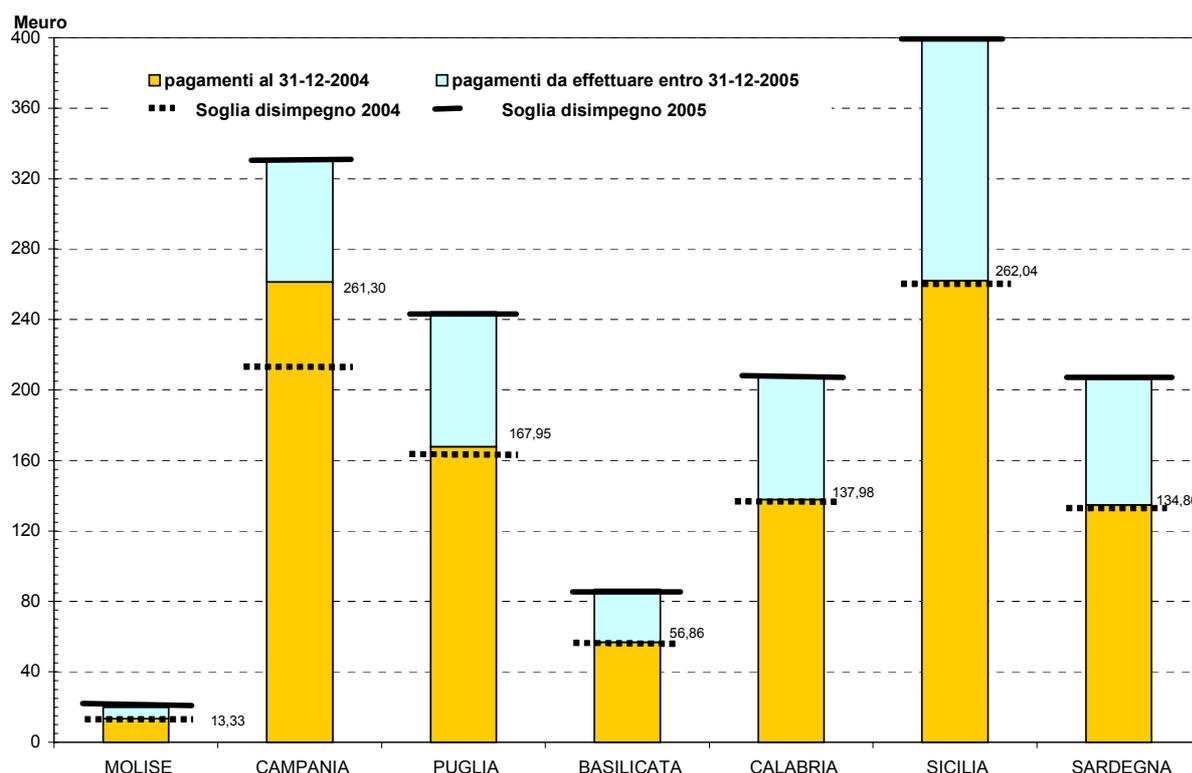
Con riferimento alla misura p), “diversificazione delle attività del settore agricolo”, invece, la maggiore incidenza finanziaria è dovuta soprattutto al sostenuto incremento avvenuto nell’ambito del POR Sicilia, dove passa da 80 a 196,22 meuro. Variazioni più contenute si rilevano con riguardo al POR della Puglia e della Sardegna. Diversamente, in tutte le altre regioni, il peso finanziario della diversificazione del settore agricolo diminuisce.

Guardando alle singole misure, infine, si rileva come, oltre all’aggregazione di alcune misure afferenti all’art. 33 nella j aggregata, la Puglia introduce la misura “ingegneria finanziaria”, mentre la Basilicata la elimina. Delle nuove misure introdotte con la revisione intermedia, infine, viene attivata da due regioni, Campania e Calabria, solo quella relativa alla “gestione di strategie integrate di sviluppo rurale attraverso partenariati locali”. Mentre la Campania introduce tale misura a sostegno della realizzazione di attività propedeutiche e di accompagnamento volte a stimolare la progettazione integrata e della costituzione di partenariati locali per l’implementazione dei Progetti Integrati Rurali, la Calabria la indirizza ai partenariati dei PIAR, inserendola nella nuova misura “miglioramento delle condizioni economiche, sociali e della qualità della vita nelle aree rurali” (j aggregata).

Gli obiettivi di spesa e l'avanzamento finanziario dei POR

Come già anticipato, anche nel 2004 le regioni obiettivo 1 non sono incorse nel meccanismo del disimpegno automatico con riguardo all'attuazione dei relativi POR. Grazie soprattutto alla Campania, inoltre, nel complesso sono stati rendicontati 56 milioni di Euro di risorse FEOGA in più rispetto ai 978 da spendere entro il 31 dicembre dello scorso anno, determinando un avanzamento finanziario pari al 31,4%. Tuttavia, se si considera che l'ammontare di spesa rendicontata al 30 settembre 2004 si attestava sui 782 Meuro, si rileva come numerose regioni e in particolare la Puglia abbiano rendicontato una quota piuttosto consistente negli ultimi tre mesi dell'anno passato, pari a circa il 20% delle risorse complessivamente spese nel periodo di programmazione 2000-2004, andando da un minimo del 4,7% relativo al Molise al 43% della Puglia⁵.

Grafico 3 - POR parte Feoga - Spesa erogata al 31.12.2004 e quote di disimpegno 2004 e 2005.



Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAF e POR.

⁵ Costituisce ancora una volta una eccezione la Campania che, alla fine del settembre 2004, aveva già superato la quota di disimpegno automatico del 9,5%.

Al 31 dicembre 2005, le risorse FEOGA spese e rendicontate dovranno raggiungere i 1.495 Meuro, ovvero il 45% delle risorse FEOGA attribuite ai POR obiettivo 1 per l'intero periodo di programmazione 2000-2006.

Tabella 10 - POR parte Feoga. Andamento della spesa pubblica e Feoga e capacità di spesa per Regione (milioni di euro).

Regione	Spesa 2004		Spesa 2000-2004		Capacità di spesa	
	Totale Pubblica	FEOGA	Totale Pubblica	FEOGA	Totale Pubblica	FEOGA
	<i>meuro</i>				<i>%</i>	
Basilicata	39,2	22,3	101,4	56,9	26,2	29,4
Calabria	104,8	52,4	276,0	138,0	32,4	32,4
Campania	125,5	91,5	366,3	261,3	34,3	34,2
Molise	11,1	4,4	36,2	13,3	36,1	30,8
Puglia	108,3	79,5	228,0	167,9	28,0	28,6
Sardegna	112,0	56,0	269,7	134,9	32,2	32,2
Sicilia	188,3	111,9	437,9	262,0	28,9	30,5
Totale	689,2	417,9	1.715,6	1.034,3	30,8	31,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAF e POR

Tuttavia, la situazione è diversa da misura a misura. La tabella 11 mostra come l'unica misura con un avanzamento finanziario superiore al 50% è quella relativa al primo insediamento giovani. Ad eccezione di Puglia e Sardegna, tale soglia viene superata da tutte le regioni, con un picco del 72% nel caso della Calabria, a motivo della maggiore facilità di implementazione della misura b) rispetto ad altre. Nei primi anni di attuazione dei POR, infatti, le regioni hanno cercato di concentrare la spesa sulle misure a premio, così da evitare più agevolmente il disimpegno automatico; pertanto, le risorse ancora disponibili per l'entrata di nuovi giovani in agricoltura nel residuo periodo di attuazione dei POR sono piuttosto scarse. E' interessante rilevare come nelle regioni obiettivo 1 circa il 75% dei giovani agricoltori si siano insediati in aziende localizzate in aree svantaggiate. Ciò costituisce un elemento fortemente positivo, perché nelle aziende situate in aree meno vocate alla pratica dell'attività agricola il raggiungimento di sufficienti livelli di redditività è normalmente subordinato alla diversificazione delle attività aziendali e all'introduzione di innovazioni di vario genere, per le quali i giovani mostrano una maggiore propensione.

Tabella 11 - POR parte Feoga. Andamento della spesa pubblica e capacità di spesa per misura.

	Spesa pubblica programmata	Spesa pubblica erogata (2004)	Spesa pubblica erogata (2000-2004)	Capacità di spesa
	<i>Meuro</i>			<i>%</i>
a)	1.540,2	224,8	362,0	23,5
b)	454,9	61,9	247,6	54,4
c)	54,0	5,1	16,6	30,7
g)	695,5	96,7	184,7	26,5
i)	368,1	44,5	176,4	47,9
i prod)	78,6	6,5	15,8	20,1
j aggr.)	77,6	-	-	-
k)	142,0	10,4	49,8	35,0
l)	55,9	0,9	1,8	3,1
m)	72,5	4,2	10,7	14,7
n)	61,5	4,3	15,8	25,7
o)	160,1	15,9	41,5	25,9
p)	313,2	15,3	22,2	7,1
q)	488,1	74,9	195,0	39,9
r)	603,1	79,6	262,2	43,5
s)	41,4	1,8	2,7	6,4
t)	268,9	41,0	99,3	36,9
u)	56,8	1,3	10,5	18,4
v)	29,1	0,2	0,2	0,7
w)	10,0	-	-	-
Misure in corso	1,9	0,1	1,0	51,4
Totale	5.573,6	689,3	1.715,6	30,8

Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAF e POR

Pur ponendosi al di sotto del 50%, altre misure a cui è associata una elevata capacità di spesa sono “altre misure forestali” con finalità di natura protettiva (48%), “sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali” (43,5%) e “gestione delle risorse idriche” (40%). Nel caso della prima, il grado di avanzamento finanziario piuttosto spinto dipende sia dal fatto che, diversamente dalla misura “altre misure forestali” con finalità di natura produttiva, tutti i soggetti pubblici, oltre a quelli privati, possono accedere ai finanziamenti, sia dalle tipologie di intervento realizzate (es. ripristino o creazione di fasce e zone tagliafuoco, ripristino dell’assetto idrogeologico e delle fasce di contenimento e così via), che presentano costi unitari mediamente molto elevati. La buona capacità di spesa relativa alle altre due misure, invece, dipende soprattutto dal ricorso all’utilizzazione di progetti coerenti per accelerare la spesa ed evitare, quindi, il disimpegno automatico.

Le ultime due misure con capacità di spesa superiore alla media dei POR obiettivo 1, attestandosi entrambe intorno al 36%, sono “tutela dell’ambiente” e “ricomposizione fondiaria”, per le quali si distinguono, rispettivamente, la Puglia e la Sardegna.

Un altro gruppo di misure con un avanzamento finanziario (25% circa) che non si discosta enormemente dalla capacità di spesa media dei POR include due misure a carattere settoriale, “investimenti nelle aziende agricole” e “miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli”, e due a carattere territoriale, “servizi all’economia e alla popolazione rurale” e “rinnovamento dei villaggi”. Tuttavia, rispetto a queste ultime due misure, si deve considerare che alcune Regioni (Calabria, Molise e Sardegna), hanno sfruttato la possibilità, offerta dalla revisione intermedia della PAC con le modifiche apportate al Reg. (CE) 1257/99, di accorpate tutte o alcune delle misure afferenti all’art. 33 in un’unica misura. Queste regioni, quindi, hanno creato una (Calabria e Sardegna) o due nuove misure (Molise), aggregando alcune di quelle a cui, nel 2004, era associata una spesa nulla o quasi, con il vantaggio di poter concentrare i pagamenti su una o l’altra tipologia di intervento a seconda delle situazioni di maggiore capacità di spesa che si profilano⁶. Ne consegue che la capacità di spesa superiore al 25% relativa alle due misure a carattere territoriale dipende solo dalle buone performance di Campania e Sardegna nel caso dei servizi all’economia e alla popolazione rurale e alla sola Campania nel caso del rinnovamento dei villaggi. Nel complesso, infatti, le nuove misure derivanti dall’aggregazione di alcune di quelle afferenti all’art. 33 presentano un avanzamento finanziario pari al solo 3,3%.

Il livello di avanzamento finanziario si presenta piuttosto contenuto anche nel caso di altre misure, quali “ingegneria finanziaria”, inizialmente prevista da Basilicata, Calabria e Puglia e successivamente abolita dalla prima, “avviamento di servizi di consulenza, sostituzione e assistenza”, che in Puglia, tuttavia, raggiunge il 45% di capacità di spesa, e le misure di diversificazione, sia delle attività aziendali che delle aree rurali. Calabria e Campania, comunque, evidenziano un avanzamento finanziario intorno al 20% con riferimento alla diversificazione delle attività del settore agricolo. La Campania, quindi, si conferma come la Regione che mostra i migliori risultati con riguardo all’attuazione delle misure con una più spiccata connotazione territoriale.

Le misure, infine, che mostrano un livello di avanzamento finanziario intermedio sono la misura i), limitatamente agli interventi forestali a carattere produttivo (20%), ricostruzione del potenziale agricolo danneggiato (18,4%) e commercializzazione di prodotti di qualità (14,7%), che solo in

⁶ Nel caso della Calabria, la nuova misura “miglioramento delle condizioni economiche, sociali e della qualità della vita nelle aree rurali” include la n) servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale, la o) rinnovamento dei villaggi e la s) incentivazione di attività turistiche e artigianali e così il POR della Sardegna con la t) tutela dell’ambiente, però, al posto della n). Il Molise, invece, ha creato due nuove misure: la prima include la p) diversificazione delle attività del settore agricolo e la m) commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità, mentre la seconda la o) e la u) ricostituzione del patrimonio agricolo danneggiato.

Sardegna raggiunge il 32% di capacità di spesa, grazie al cofinanziamento non solo della certificazione di prodotto e/o di sistema nelle aziende agricole o nelle imprese di trasformazione, ma anche dei controlli annuali da parte degli organismi di certificazione.

3.3 L'attuazione dei Programmi Leader+ nelle Regioni italiane

L'analisi dello stato di attuazione di LEADER+ al 31/12/2004 evidenzia alcune difficoltà, nonostante nel corso di quest'ultima annualità in molte regioni si sono registrati avanzamenti di spesa considerevoli.

L'esame dei rapporti annuali di esecuzione predisposti dalle Regioni rileva infatti che, per la gran parte di esse, l'unico Asse che aveva dato origine a spesa a fine 2003 era quello relativo *"all'attuazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione del programma e attività di comunicazione e diffusione delle informazioni relative al funzionamento del programma e ai risultati conseguiti"* (Asse 4). In particolare al 31/12/2003 in 9 regioni era stato attivato solo l'Asse 4 e nelle regioni in cui risultavano operative anche le misure dell'Asse 1 relative all'attuazione dei PSL, le percentuali di realizzazione si attestavano su valori abbastanza modesti con poche eccezioni (la Toscana con il 18,5% di realizzazione, le Marche e l'Umbria con circa il 14%, il Veneto con il 13% ed il Piemonte con l'11%).

Il confronto tra i dati relativi alle annualità 2003 e 2004 evidenzia dunque che nel corso dell'ultimo anno le performance di realizzazione sono migliorate nella generalità dei casi.

Nel corso dell'annualità 2004, oltre a dare concreta operatività alle misure dell'Asse 1 (per le regioni che ancora non avevano avviato le attività dei PSL nell'anno precedente), in molte regioni è stato avviato anche l'Asse 2 con progetti di cooperazione sia inter-territoriale che transnazionale.

Anche in merito all'Asse 3 relativo alla Rete Nazionale il 2004 ha rappresentato un anno con percentuali di spesa significative se confrontate al 2003. Pertanto si può concludere che l'anno 2004 ha fatto registrare un'accelerazione delle attività che in molte regioni ha consentito di evitare il disimpegno automatico e in molti casi sono superate ampiamente le previsioni di spesa (come riportato nelle tabelle successive).

L'analisi dei dati spinge a una considerazione generale che ha riguardato anche il periodo di programmazione trascorso. Si tratta di un programma che ha difficoltà di avvio imputabili a diverse cause. Deve infatti seguire procedure di programmazione del tutto simili a quella dei grandi Programmi del *mainstream* ma scontando una partenza ritardata rispetto a questi ultimi in quanto gran parte delle Amministrazioni regionali hanno concentrato inizialmente le rispettive risorse nell'avvio della nuova programmazione; a ciò si aggiungano i tempi necessari per la selezione dei

soggetti locali e dei relativi Piani di sviluppo. Tali selezioni infatti, se in alcuni casi richiedono tempi relativamente brevi, in altri, anche a causa della numerosità delle proposte avanzate, provocano un allungamento dei tempi necessari alla formazione delle graduatorie. In più si verificano talvolta situazioni in cui vi sono ricorsi e sospensioni giudiziarie che creano un ulteriore freno all'attuazione delle misure. Ma le iniziali difficoltà di avvio di alcuni programmi regionali, che in genere riguardano le prime due annualità di programmazione, vengono nella generalità dei casi compensate da un buon dinamismo dell'attuazione che consente di migliorare le performance di spesa nelle annualità successive.

Sebbene con ritardo l'attuazione dei PLR è avviata, dunque, in tutte le Regioni anche se permangono disparità tra realtà locali e tra le regioni Obiettivo 1 e quelle fuori Obiettivo 1.

L'avanzamento rispetto alla dotazione finanziaria complessiva in termini di spesa pubblica (quota FEOGA + nazionale + regionale) si attesta al 22,5% ma evidenzia differenze se si confronta l'andamento delle regioni del centro nord, che raggiungono il 25% delle risorse pubbliche certificate, e le regioni dell'Obiettivo 1 che invece si attestano al 19%. In seno alle regioni dell'Obiettivo 1 un dato di rilievo è rappresentato dalla situazione della Regione Puglia che al 31/12/2004 ha certificato il 2,4% del programmato (tabella 12).

Tabella 12 – Programma LEADER+ Italia. Avanzamento al 31/12/2004 (milioni di euro).

<i>REGIONE/P.A.</i>	<i>spesa pubblica programmata (2000-2006)</i>	<i>Spesa FEOGA programmata (2000-2006)</i>	<i>spesa pubblica certificata al 31/12/2004</i>	<i>Spesa FEOGA certificata al 31/12/2004</i>	<i>Capacità di Spesa pubblica (%)</i>
Valle d'Aosta	4,366	2,140	1,343	0,671	30,75
Piemonte	22,640	11,996	5,519	2,994	24,38
Liguria	11,916	5,499	3,332	1,522	27,96
Lombardia	14,440	7,477	3,850	1,925	26,66
P.A. Bolzano	15,500	7,959	3,890	1,989	25,1
P.A. Trento	7,380	3,690	1,689	0,844	22,88
Veneto	27,480	14,168	7,634	3,935	27,78
Friuli V.G.	11,300	5,795	2,605	1,302	23,05
Emilia R.	21,226	9,780	5,189	2,387	24,45
Marche	15,700	7,850	5,058	2,529	32,22
Umbria	15,140	7,570	3,901	1,950	25,76
Toscana	30,995	13,340	9,273	3,996	29,92
Lazio*	27,100	13,550	3,643	2,812	13,44
Abruzzo	35,340	17,670	8,701	4,351	24,62
Centro-nord	260,523	128,484	65,627	33,208	25,19
Molise	10,987	8,240	2,499	1,874	22,74
Campania	31,507	23,630	7,255	5,412	23,03
Puglia	34,350	25,760	0,836	0,537	2,43
Basilicata	22,707	17,030	5,520	4,140	24,31
Calabria	28,310	21,230	6,187	4,611	21,85
Sicilia	39,080	29,310	7,837	5,878	20,05
Sardegna	43,920	26,890	10,040	6,147	22,86
Obiettivo 1	210,860	152,090	40,175	28,599	19,05
Rete nazionale	10,880	5,440	2,613	1,307	24,02
TOTALE	482,263	286,014	108,416	63,114	22,48

Elaborazione INEA su piani finanziari regionali- dato relativo alla spesa pubblica totale (FEOGA+ Stato + Regioni)

*Relativamente all'annualità 2003 alla Regione Lazio è stata disimpegnata la quota FEOGA pari a 1,119 Meuro.

Per evidenziare la capacità di spesa dei 22 programmi nazionali è interessante richiamare gli obiettivi di spesa al 31/12/2004. Dalla tabella 13, che ha messo a confronto gli obiettivi di spesa con le risorse FEOGA certificate alla fine dell'anno appena trascorso emerge che il dato a livello nazionale è positivo in quanto raggiunge il 99% con disparità anche rilevanti tra i 22 programmi che possono essere classificati in 3 diversi gruppi:

- il primo è formato dalle 6 Regioni che al 31/12/2004 hanno speso oltre il 125% delle rispettive previsioni di spesa (Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Marche, Toscana e Lazio) mostrando elevata una capacità di spesa;
- il secondo gruppo, il più numeroso, è formato dalle 13 Regioni che hanno certificato oltre il 100% delle risorse impegnate (Piemonte, Lombardia, le Province Autonome di Trento e

Bolzano, il Friuli, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania e Basilicata, Sardegna e il programma Rete) mostrando, anche in questo caso, una buona capacità di realizzazione;

- il terzo gruppo è formato dalle 4 Regioni la cui certificazione di spesa è al di sotto degli obiettivi prefissati al 31/12/2004. Si tratta dei programmi delle regioni Molise, che raggiunge comunque la quasi totalità degli impegni, certificando il 99% delle risorse FEOGA; della Regione Calabria, le cui percentuali di spesa raggiungono il 95% del programmato; della Regione Sicilia, che si attesta all'88% delle risorse certificate. Da ultimo il caso del programma della Regione Puglia, che con il 9% della spesa certificata, rappresenta la situazione di maggiori difficoltà. Questo ultimo gruppo è quello delle regioni che rischiano il disimpegno in base alla regola dell'"n+2". Il disimpegno peraltro non è ancora divenuto concreto in quanto le 4 regioni citate hanno inviato a Bruxelles una richiesta di deroga della norma di disimpegno automatico adducendo le proprie motivazioni.

Tabella 13 – Programma LEADER+ Italia. Spese e Disimpegni al 31/12/2004 (milioni di euro).

REGIONE	Risorse FEOGA da spendere entro il 31/12/2004	Risorse FEOGA erogate al 31/12/2004	Spese eccedenti la quota disimpegno 2004	Somme soggette a disimpegno	% spesa su impegno di spesa
Valle d'Aosta	0,490	0,671	0,181		137%
Piemonte	2,578	2,994	0,417		116%
Liguria	1,209	1,522	0,313		126%
Lombardia	1,645	1,925	0,280		117%
P.A. Bolzano	1,768	1,989	0,222		113%
P.A. Trento	0,841	0,844	0,003		100%
Veneto	3,138	3,935	0,797		125%
Friuli V.G.	1,285	1,302	0,018		101%
Emilia R.	2,235	2,387	0,152		107%
Marche	1,781	2,529	0,748		142%
Umbria	1,720	1,950	0,230		113%
Toscana	3,046	3,996	0,949		131%
Lazio	1,970	2,812	0,842		143%
Abruzzo	4,033	4,351	0,317		108%
Molise	1,883	1,874		0,009	99,5%
Campania	5,396	5,412	0,016		100%
Puglia	5,877	0,537		5,340	9%
Basilicata	3,888	4,140	0,252		106%
Calabria	4,844	4,611		0,233	95%
Sicilia	6,688	5,878		0,810	88%
Sardegna	6,138	6,147	0,009		100%
Rete Naz.	1,239	1,307	0,067		105%
TOTALE	63,691	63,114	5,815	6,392	99%

Elaborazione INEA su piani finanziari e certificazioni di spesa regionali relativi alla spesa FEOGA

La tabella 13 dimostra che vi sono Regioni che raggiungono performance di spesa elevate con oltre il 140% di capacità di realizzazione o comunque nella gran parte delle regioni l'andamento della spesa è più che positivo. A livello nazionale la somma di tutti gli importi certificati oltre gli impegni al 31/12/2004 raggiunge infatti i 5,8 milioni di euro. In complesso si evidenzia che il possibile disimpegno che interessa 4 programmi regionali, potrebbe riguardare circa 6,4 milioni di euro.

Come già accennato, la situazione appena descritta conduce ad affermare che LEADER è un programma che, anche nelle passate edizioni, ha avuto difficoltà iniziali, soprattutto nei primi due anni di programmazione mentre nei successivi riesce a recuperare terreno e anzi, mostra performance di spesa positive. Ciò in ragione anche di una serie di motivi che appesantiscono lo start up del programma già prima che questo possa diventare concretamente operativo, dunque, già in fase di programmazione regionale. Nonostante la sua differenza rispetto ai programmi del mainstream - è un programma di iniziativa comunitaria -, LEADER è stato gravato dalle stesse procedure di programmazione, non considerando il fatto che, rispetto ai programmi strutturali, si tratta di una iniziativa più semplice e con dotazioni finanziarie sensibilmente inferiori.

Per il periodo di programmazione 2007-13 il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, oggi ancora in discussione, prevede che il metodo LEADER, inteso come approccio fondato su alcune caratteristiche identificative quali il bottom-up, l'integrazione sia settoriale sia con altre politiche di sviluppo locale, la gestione pubblico-privata, il carattere sperimentale, dovrà permeare i nuovi documenti di programmazione previsti. Si tratterà dunque di applicare l'approccio LEADER ai nuovi documenti di programmazione inserendo il metodo nel *mainstream*.

LEADER ha costituito la prima esperienza nell'utilizzo di un dispositivo di sviluppo locale, permettendo di coinvolgere in modo attivo gli attori locali, elaborare e mettere a punto una strategia di progettazione integrata, avviare collaborazioni con altri territori dell'Unione europea per la realizzazione di progetti di cooperazione transnazionale. LEADER, in questi anni ha avuto proprio questa funzione, quella di testare le innovazioni per poi farle diventare delle misure orizzontali.