

La politica comunitaria: il secondo pilastro

La politica di sviluppo rurale dell'UE: la definizione del quadro strategico a livello comunitario e nazionale

Con il 2012 si è avviato il processo per la definizione del quadro strategico comune 2014-2020. Nel 2011 la proposta di riforma per la nuova fase¹, con l'intento di superare la separazione tra l'azione del FEASR e quella degli altri fondi strutturali, aveva proposto l'introduzione di un quadro strategico comunitario (QCS) unico per tutti i fondi, cui affiancare un accordo di partenariato (AP) a livello nazionale, inteso come luogo in cui, con la partecipazione dei partner interessati in base a un sistema di governance multilivello, definire linee di indirizzo strategiche e priorità comuni per i PSR e per i programmi operativi regionali (POR) previsti dalle politiche di coesione.

Nel marzo 2012 la Commissione ha presentato il QCS, che fissa gli orientamenti strategici da seguire per il periodo di programmazione 2014-2020 e, successivamente, ha pubblicato le "Linee guida sui contenuti dell'Accordo di Partenariato"; tali documenti saranno il riferimento per l'impostazione della nuova fase per tutti i paesi dell'Unione. A livello nazionale il Ministro della coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, ha reso noto, a fine 2012, il documento di apertura del confronto pubblico per la definizione dell'AP, denominato "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020". Si è avviato così il percorso che dovrà portare alla definizione e adozione, da parte della Commissione, dell'accordo per il nostro paese.

¹ La politica del secondo pilastro è stata oggetto di un processo di revisione che si è sviluppato tra 2011 e 2013, nel contesto della riforma della PAC, con il raggiungimento dell'accordo del giugno dell'anno in corso (cfr. cap. XIII). In merito ai contenuti delle modifiche per lo sviluppo rurale, si rinvia alla precedente edizione di questo Annuario.

Il Qcs ha lo scopo di tradurre gli obiettivi dell'Unione in azioni chiave per i fondi, così da indicare una direzione strategica più chiara per il processo di programmazione all'interno degli Stati membri. A tale scopo, la Commissione ha indicato una lista di undici obiettivi tematici in linea con Europa 2020 (prospetto 14.1).

Prospetto 14.1 - *Il quadro strategico comune per i fondi comunitari 2014-2020*

Europa 2020	Qcs (obiettivi tematici)	Fondi coinvolti	Azioni fondamentali FEASR
Crescita intelligente	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Azione complementare di FESR, FEASR e FEAMP (obiettivi 3, 4 e 6)	<ul style="list-style-type: none"> rinsaldare i nessi tra settori e ricerca e innovazione (gruppi operativi) stimolare l'innovazione e la base di conoscenze nelle aree rurali (cooperazione e servizi di consulenza)
	2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la loro utilizzazione e la loro qualità		<ul style="list-style-type: none"> migliorare l'accessibilità, l'utilizzazione e la qualità delle Tlc nelle zone rurali (banda larga, servizi basati sulle Tlc, competenze digitali)
	3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura		<ul style="list-style-type: none"> rinnovo generazionale nel settore agricolo ristrutturazione delle aziende agricole con gravi problemi strutturali integrazione nella filiera agro-alimentare gestione dei rischi a livello aziendale
Crescita sostenibile	4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	FESR	<ul style="list-style-type: none"> favorire la fornitura e utilizzazione delle fonti di energia rinnovabili (aziende e aree rurali) migliorare l'efficacia nell'utilizzo dell'energia (agro-alimentare) promozione del sequestro del carbonio e della riduzione delle emissioni (agricoltura e silvicoltura) riduzione delle emissioni di metano e di ossido di azoto provenienti dall'agricoltura
	5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi		<ul style="list-style-type: none"> gestione idrica sostenibile migliorare il potenziale di adattamento al cambiamento climatico e alle malattie (colture e specie animali) migliore gestione dei suoli
	6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse		<ul style="list-style-type: none"> migliorare la qualità dell'acqua e del suolo aumentare l'efficienza nell'utilizzazione dell'acqua in agricoltura mantenere e potenziare la biodiversità
	7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete		
Crescita inclusiva	8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	Obiettivi perseguiti principalmente con il FSE. Azione complementare di FESR, FEASR e FEAMP (obiettivo 8)	<ul style="list-style-type: none"> favorire la diversificazione e la creazione di nuove piccole imprese e occupazione (in aree rurali)
	9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione		<ul style="list-style-type: none"> stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali (leader, infrastrutture rurali, servizi di base, qualità della vita e attrattività)
	10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	FSE e FEASR	<ul style="list-style-type: none"> incoraggiare l'apprendimento e la formazione professionale (settori agricolo e forestale)
	11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	FSE e FEASR	

In relazione a ciascun obiettivo vengono individuate le azioni fondamentali a carico dei singoli fondi. Quelle del FEASR sono direttamente riconducibili alle sei priorità dello sviluppo rurale indicate dalla normativa di riferimento per la nuova fase (cfr. *Annuario 2011*).

L'AP stabilisce le priorità dello Stato membro e le modalità di impiego dei fondi ai fini del perseguimento della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. A tal fine l'Accordo deve analizzare le disparità e le esigenze di sviluppo, fornire una sintesi delle valutazioni *ex ante* dei programmi e, per ogni obiettivo tematico, indicare i principali risultati attesi per ciascun fondo, l'allocazione finanziaria indicativa e l'elenco dei programmi. L'AP, inoltre, dovrà chiarire come le diverse politiche risponderanno agli obblighi di condizionalità *ex ante*, fornire una valutazione della capacità amministrativa delle autorità che gestiranno i fondi, definire i meccanismi di coordinamento tra i fondi, individuare sinergie e complementarità tra le politiche nazionali e i programmi comunitari, definire il sistema di obiettivi rispetto al quale verificare il raggiungimento dei risultati dei programmi ai fini dell'assegnazione della riserva di performance. Quest'ultima rappresenta una novità dell'impianto comunitario; fissata nella misura del 6% delle risorse totali, fa parte dell'allocazione di ciascuno Stato membro anche se non è utilizzabile inizialmente. Le risorse accantonate saranno destinate nel 2019 ai soli programmi che risulteranno virtuosi, ovvero a quelli che dimostreranno di essere riusciti a raggiungere le tappe fondamentali stabilite per ciascuna priorità – in termini di indicatori finanziari e di realizzazione – nel rispettivo contratto di partenariato e nei programmi. Scostamenti eccessivi dalle previsioni potranno essere sanzionati con la sospensione dei finanziamenti e, qualora riscontrati in fase di esame del rapporto finale di esecuzione del programma, con il ricorso a rettifiche finanziarie. È ovvio attendersi, in risposta a tale norma, un comportamento prudentiale nella fissazione del quadro di performance e una tendenza alla concentrazione delle risorse sulle priorità più rappresentative.

Per quel che concerne lo sviluppo rurale non si prevede più un piano strategico nazionale, ma l'elaborazione da parte degli Stati membri di programmi di sviluppo rurale a livello nazionale o regionale. Nel caso in cui si opti per una programmazione regionalizzata, gli Stati membri dovranno presentare un quadro nazionale che faciliti il coordinamento tra Regioni sui temi a valenza nazionale. Sarà possibile, inoltre, inserire all'interno dei PSR dei sottoprogrammi tematici indirizzati a fabbisogni specifici (giovani e piccoli agricoltori, zone di montagna, filiere corte, donne in aree rurali, cambiamento climatico e biodiversità).

Gli Stati membri, infine, in casi debitamente giustificati, potranno presentare sia programmi nazionali che regionali. In questa ipotesi sarà necessario assicurare la coerenza tra le strategie dei programmi nazionali e regionali e garantire che ciascuna misura sia programmata solo a uno dei due livelli territoriali. Tale opzione

consentirà ad esempio una migliore gestione del pacchetto di misure per la gestione del rischio in agricoltura (assicurazioni agevolate; fondi di mutualizzazione e stabilizzazione del reddito) e, più in generale, degli interventi che si prestano meglio a una programmazione a livello nazionale, piuttosto che a livello regionale. L'Italia quindi, pur optando per un'attuazione regionalizzata delle politiche di sviluppo rurale potrà prevedere un programma nazionale ad hoc per tali misure (cfr. cap. IX).

In Italia, come per il passato, la politica di sviluppo rurale andrà declinata a livello regionale e per le diverse tipologie di aree – che in linea generale coincideranno con le aree PSN della programmazione 2007-2013 – secondo le priorità strategiche fissate a livello comunitario e il quadro di riferimento delineato nell'Ap. Quest'ultimo documento, nel declinare secondo le specificità nazionali gli orientamenti rilevanti per i programmi operativi previsti dalle prossime politiche di coesione e di sviluppo rurale, individua alcune importanti innovazioni di metodo e tre opzioni strategiche.

In termini di metodo, la novità assoluta è data dalla rivisitazione del ruolo dell'autorità nazionale e dal tentativo di riaffermare la non contrattabilità delle regole e degli indirizzi generali. In particolare, si individua la possibilità che i soggetti dell'amministrazione centrale lancino azioni di co-progettazione strategica territoriale, assumendo, almeno di fatto, il ruolo di agenzia, e in generale un peso maggiore nella gestione dei programmi.

L'Ap propone, inoltre, tre opzioni strategiche per l'impiego dei fondi (Mezzogiorno, città, aree interne). La prima opzione di intervento mira a superare due deficit essenziali del Sud del paese: di cittadinanza (dalla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia, alla qualità dell'aria e dell'acqua, ai servizi, alla rete digitale) e di attività produttiva privata. La seconda si pone l'obiettivo di promuovere innovazione produttiva e sociale attraverso le città, focalizzando sulla modernizzazione dei servizi urbani, l'inclusione sociale e il potenziamento delle filiere produttive globali. La terza opzione riguarda quelle aree del nostro paese, identificate rispetto alla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base, che hanno subito, a partire dal secondo dopoguerra, una forte decrescita economica e demografica. Essa coinvolge in maniera più decisa la politica di sviluppo rurale, richiedendole lo sforzo ulteriore di contribuire alla declinazione di una strategia nazionale per le aree interne, che si configura come una priorità territoriale, sia della futura politica nazionale, che di quella comunitaria.

Tale strategia persegue tre obiettivi interconnessi: mettere in sicurezza il territorio prevenendo fenomeni quali alluvioni ed erosioni del suolo; promuovere la diversità naturale e culturale presente in queste aree; rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali sottoutilizzate. Tali obiettivi andranno raggiunti attraverso l'utilizzo della giusta combinazione di politiche pubbliche,

sia ordinarie che aggiuntive, e la promozione sui territori di progetti pilota che facciano leva sui fattori latenti di sviluppo specifici a livello locale.

Le azioni pubbliche aggiuntive, da finanziare con i fondi strutturali comunitari, devono dotarsi di un approccio strategico per le aree interne, di risorse dedicate e di un “presidio regionale” che riconduca a unità l’azione dei diversi strumenti scelti per applicare la strategia.

Le Regioni, confrontandosi con le amministrazioni centrali, individueranno delle aree-progetto che presentino potenzialità inutilizzate, collegate ai seguenti ambiti di intervento: tutela del territorio e delle comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; sistemi agro-alimentari; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato. I progetti dovranno avere come attori principali i comuni e le loro associazioni, vedere una forte partecipazione della collettività locale, concorrere alla strategia lavorando su uno o più fattori latenti collegati agli ambiti di intervento prefissati, assicurare il legame con le politiche ordinarie (salute, istruzione e trasporti) e essere fortemente accompagnati, monitorati e valutati in corso d’opera. Tali progetti potranno far parte di una federazione di progetti per le aree interne, come luogo per condividere le esperienze e valutare l’applicazione della strategia stessa. Nella prima fase, per consentire la messa a punto del metodo, sarà selezionato un progetto per Regione.

La strategia, inoltre, impegna le Regioni e le amministrazioni centrali competenti a sviluppare azioni dirette a migliorare l’offerta di alcuni servizi di cittadinanza nelle aree interne (scuola, sanità, mobilità e connettività) attraverso le politiche ordinarie. Lo strumento per l’attuazione dei progetti è l’accordo di programma quadro, avviato e gestito dalle Regioni, che consentirà di attivare la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti ed eventualmente i partenariati locali, esistenti o da avviare attraverso il futuro Community-Led Local Development (CLLD²). Come strumento di programmazione i progetti potranno utilizzare, inoltre, l’ITI (Investimenti territoriali integrati) che consente l’attuazione di una strategia in maniera integrata, attingendo fondi da assi prioritari differenti e da uno o più programmi.

L’AP include, infine, gli orientamenti per l’applicazione del CLLD. Il documento individua gli ambiti prioritari di intervento per i partenariati locali e lascia aperta alle Regioni la possibilità di optare o meno per il coinvolgimento nel finanziamento dei progetti locali degli altri Fondi comunitari (FESR, FSE e FEAMP), oltre al FEASR. Il documento, nel caso si scelga l’approccio pluri-fondo, stabilisce la necessità di un comitato regionale di coordinamento dell’intervento e i relati-

² Questo è lo strumento, basato su partnership di natura mista (pubblico-privata), da utilizzare per lo sviluppo locale integrato su scala sub-regionale nell’ambito della nuova programmazione

vi compiti. I territori potenzialmente interessati sono molteplici (rurali, urbani e quelli riconducibili alla pesca) e andranno individuati dai programmi regionali, in modo coordinato tra i diversi fondi potenzialmente interessati.

L'attuazione a livello comunitario: un'analisi per paese

Mentre la passata programmazione volge al termine e vengono fissati gli elementi principali dell'assetto attuativo per la nuova fase, l'analisi dell'avanzamento finanziario della spesa dei PSR (riferito alle sole risorse FEASR) evidenzia ancora nel complesso una situazione di ritardo.

La tabella 14.1, che riporta la ripartizione per Stato membro degli importi effettivamente pagati nel corso del 2012, confrontandone il livello con quelli del 2011, mostra, in linea con il passato, un'accelerazione nell'attività di erogazione rispetto all'annualità precedente. L'importo pagato nel 2012, pari a circa 13,1 miliardi di euro, è più alto rispetto al dato 2011 dell'11,2%. Più della metà degli Stati (18) ha fatto registrare pagamenti per un importo superiore rispetto all'anno precedente, con valori che tuttavia solo in alcuni casi superano il 30% (Bulgaria, Lettonia, Malta, Portogallo), con un miglioramento deciso nelle performance finanziarie; è questo il caso della Bulgaria, che passa dall'avanzamento del 32% del 2011 al 46% del 2012, e della Lettonia che passa dal 51% al 71%. Fermo restando il ritardo accumulato nell'attuazione, tali risultati, collegati a una programmazione pluriennale, riflettono delle previsioni di spesa prudenziali per le prime annualità.

Confrontando i pagamenti complessivi con gli stanziamenti d'impegno 2007-2012, in base al piano finanziario (tab. 14.1), emerge che nella media UE il tasso di esecuzione finanziaria è pari al 78%. Si tratta di livelli coerenti con l'obiettivo di evitare il disimpegno delle risorse previsto dall'applicazione della regola n+2. Sino a fine 2012, infatti, risultano dall'applicazione di detta regola disimpegni relativamente limitati per tre programmi di sviluppo rurale, per un totale di 7,4 milioni di euro.

Ulteriori indicazioni rispetto al grado di efficienza e di attivazione procedurale derivano dall'analisi delle spese dichiarate per Stato membro, per asse e per misura. Come di consueto le tabelle 14.2 e 14.3 riportano, rispettivamente: la prima i dati, riferiti al FEASR, di programmazione aggiornati al 2012 e l'avanzamento finanziario della spesa dei PSR relativo al periodo 2007-2012, per misura e per priorità/asse tematico³; la seconda i dati sull'avanzamento finanziario in termini

³ L'analisi prende in considerazione la spesa al netto delle anticipazioni (pari al 7%) e gli stanziamenti PSR 2007-2013, così come modificati al 31/12/2012.

Tab. 14.1 - Stato di avanzamento delle spese dei PSR (FEASR) per Stato membro

	2011				2012				2007-2012									
	pagamenti intermedi		totale		pagamenti intermedi		totale		Differenza tra 2012 e 2011		Var. % 2012/11		totale pagamenti		pagamenti/ piano finanziario (%)		pagamenti/ stanziamenti d'impegno 2007-2012 (%)	
Belgio	74,9	74,9	68,5	68,5	-6,4	-8,6	762,0	78,2	97									
Bulgaria	123,3	123,3	306,8	306,8	183,5	148,9	1.218,3	46,1	62									
Repubblica Ceca	448,1	448,1	419,0	419,0	-29,2	-6,5	1.941,9	68,0	88									
Danimarca	50,0	50,0	62,6	62,6	12,6	25,3	325,9	56,4	76									
Germania	1.153,0	1.153,0	1.311,0	1.311,0	158,1	13,7	12.272,9	67,6	87									
Estonia	106,9	106,9	129,2	129,2	22,3	20,9	471,4	65,1	85									
Grecia	414,3	414,3	330,8	330,8	-83,5	-20,2	1.790,3	45,8	63									
Spagna	981,0	981,0	821,1	821,1	-159,9	-16,3	8.386,1	52,2	70									
Francia	740,7	740,7	933,2	933,2	192,5	26,0	10.073,1	66,4	87									
Irlanda	348,1	348,1	325,7	325,7	-22,4	-6,4	2.087,5	83,7	105									
Italia	1.103,1	1.103,1	1.307,8	1.307,8	204,7	18,6	9.203,6	51,3	69									
Cipro	18,0	18,0	19,9	19,9	1,9	10,6	89,3	54,2	70									
Lettonia	159,8	159,8	213,2	213,2	53,4	33,4	749,0	71,0	92									
Lituania	248,7	248,7	235,3	235,3	-13,4	-5,4	1.092,7	61,9	80									
Lussemburgo	13,3	13,3	10,4	10,4	-2,9	-22,0	75,8	79,9	100									
Ungheria	432,7	432,7	441,4	441,4	8,7	2,0	2.138,8	55,4	73									
Malta	7,4	7,4	8,9	8,9	1,6	21,3	41,7	53,7	70									
Paesi Bassi	55,8	55,8	102,3	102,3	46,5	83,4	334,4	56,4	75									
Austria	560,5	560,5	535,9	535,9	-24,6	-4,4	3.111,5	77,3	97									
Polonia	1.753,1	1.753,1	2.027,0	2.027,0	273,9	15,6	7.653,6	57,1	74									
Portogallo	488,2	488,2	679,3	679,3	191,1	39,1	4.763,9	58,8	77									
Romania	894,9	894,9	1.101,9	1.101,9	207,0	23,1	3.548,7	43,7	61									
Slovenia	111,8	111,8	122,1	122,1	10,3	9,2	615,8	67,2	84									
Slovacchia	345,9	345,9	272,9	272,9	-73,0	-21,1	1.486,0	74,4	97									
Finlandia	282,5	282,5	302,3	302,3	19,8	7,0	3.212,9	74,5	93									
Svezia	276,3	276,3	293,2	293,2	16,9	6,1	1.413,9	72,4	92									
Regno Unito	601,7	601,7	734,8	734,8	133,0	22,1	5.919,6	64,2	79									
Ue-27	11.794,0	11.794,0	13.116,6	13.116,6	1.322,6	11,2	57.525,9	59,8	78									

¹ I dati riferiti ai primi sei anni di attuazione provengono dalla base dati "Indicatori finanziari e fisici" della Rete europea per lo sviluppo rurale. Fonte: elaborazione su dati Commissione europea.

di spesa pubblica, aggiornati al 2012, per paese e per priorità/asse tematico. Analogamente alle precedenti annualità, nell'analisi abbiamo preso in considerazione le seguenti priorità: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, coincidente con l'asse I; ambiente e spazio rurale, coincidente con l'asse II; diversificazione e qualità della vita, che si ricollega all'asse III; governance locale, riconducibile all'asse IV cui si affiancano l'assistenza tecnica (asse V) e i pagamenti diretti complementari a favore di Bulgaria e Romania (asse VI).

Nell'asse I le misure più importanti rimangono quelle relative agli investimenti nelle imprese agricole, agro-alimentari e forestali (misure 121 e 123; rispettivamente 13% e 5%) e nell'asse II la misura per i pagamenti agro-ambientali (misura 214), che rappresenta da sola il 29% delle risorse totali erogate. Nell'asse III le misure più importanti rimangono quelle relative ai servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale e allo sviluppo dei villaggi rurali (misure 321 e 322, che pesano per il 6% sui pagamenti totali). Nell'asse IV una sola misura, quella relativa all'attuazione di strategie di sviluppo locale per la diversificazione e la qualità della vita (misura 413), si colloca in una posizione degna di nota (2%).

Tab. 14.2 - Spesa del FEASR per misura e per asse nel periodo 2007-2012

(milioni di euro)

Asse/Misura FEASR	Pagamenti ¹		Pagamenti ¹ nel quadriennio		Spesa programmata ²		Avanzamento (%)
	2012	%	2007-2012	%		%	
111 Formazione professionale e azioni di informazione	124,4	0,9	386,2	0,7	954,3	1,0	40,5
112 Insediamento di giovani agricoltori	391,8	3,0	1.704,2	3,2	2.877,3	3,0	59,2
113 Prepensionamento	330,8	2,5	1.702,5	3,2	2.510,2	2,6	67,8
114 Utilizzo dei servizi di consulenza	24,3	0,2	62,6	0,1	277,5	0,3	22,6
115 Creazione di servizi di sostituzione, di assistenza e di consulenza	8,5	0,1	19,1	0,0	64,0	0,1	29,8
121 Ammodernamento delle aziende agricole	1.692,9	12,8	6.733,3	12,7	11.582,0	12,0	58,1
122 Accrescimento del valore economico delle foreste	45,5	0,3	166,8	0,3	514,4	0,5	32,4
123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	764,6	5,8	2.414,5	4,6	5.622,7	5,8	42,9
124 Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti	36,2	0,3	75,8	0,1	325,1	0,3	23,3
125 Miglioramento delle infrastrutture	557,7	4,2	1.747,0	3,3	4.782,3	5,0	36,5
126 Ripristino del potenziale produttivo agricolo	86,3	0,7	270,3	0,5	601,4	0,6	44,9
131 Sostegno agli agricoltori per conformarsi alle norme base	5,7	0,0	55,6	0,1	70,5	0,1	78,9
132 Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità	17,1	0,1	49,0	0,1	150,0	0,2	32,7
133 Attività di informazione e di promozione	19,8	0,1	46,7	0,1	172,5	0,2	27,1
141 Sostegno alle aziende agricole di semi-sussistenza	63,9	0,5	535,9	1,0	883,9	0,9	60,6
142 Associazioni di produttori	37,0	0,3	118,3	0,2	234,2	0,2	50,5
143 Pagamenti diretti (Bulgaria + Romania)	3,6	0,0	5,9	0,0	15,8	0,0	37,3
144 Aziende agricole in via di ristrutturazione in seguito alla riforma dell'organizzazione comune di mercato	64,3	0,5	132,7	0,3	197,5	0,2	67,2
Asse I - Competitività settoriale	4.274,4	32,3	16.226,5	30,7	31.835,5	33,1	51,0

Segue Tab. 14.2 - Spesa del FEASR per misura e per asse nel periodo 2007-2012

Asse/Misura FEASR	Pagamenti ¹		Pagamenti ¹ nel quadriennio		Spesa programmata ²		Avanzamento	
	2012	%	2007-2012	%		%	%	
211 Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane	1.025,0	7,7	5.185,9	9,8	6.555,0	6,8	79,1	
212 Indennità agli agricoltori delle zone svantaggiate	1.038,0	7,8	5.363,5	10,1	7.341,8	7,6	73,1	
213 Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE	39,6	0,3	125,1	0,2	633,5	0,7	19,7	
214 Pagamenti agroambientali	3.231,0	24,4	15.261,1	28,9	22.745,3	23,6	67,1	
215 Pagamenti per il benessere degli animali	95,4	0,7	303,3	0,6	716,5	0,7	42,3	
216 Sostegno agli investimenti non produttivi	91,7	0,7	215,7	0,4	570,3	0,6	37,8	
221 Imboschimento di terreni agricoli	201,9	1,5	1.031,0	2,0	2.068,7	2,1	49,8	
222 Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	0,3	0,0	0,3	0,0	11,7	0,0	2,6	
223 Imboschimento di superfici non agricole	25,3	0,2	90,8	0,2	267,2	0,3	34,0	
224 Indennità Natura 2000	5,7	0,0	17,6	0,0	67,5	0,1	26,1	
225 Pagamenti silvoambientali	9,2	0,1	29,5	0,1	193,7	0,2	15,2	
226 Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi	204,2	1,5	763,3	1,4	1.573,8	1,6	48,5	
227 Sostegno agli investimenti non produttivi	74,8	0,6	260,3	0,5	749,2	0,8	34,7	
Asse II - Ambiente e risorse naturali	6.041,9	45,6	28.647,3	54,2	43.494,2	45,2	65,9	
311 Diversificazione in attività non agricole	191,1	1,4	530,1	1,0	1.274,5	1,3	41,6	
312 Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese	258,6	2,0	632,3	1,2	2.091,2	2,2	30,2	
313 Incentivazione di attività turistiche	116,7	0,9	342,0	0,6	1.252,2	1,3	27,3	
321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	629,9	4,8	1.401,4	2,7	3.408,2	3,5	41,1	
322 Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	647,2	4,9	1.796,0	3,4	3.345,6	3,5	53,7	
323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	159,2	1,2	498,9	0,9	1.253,7	1,3	39,8	
331 Formazione e informazione	13,2	0,1	43,1	0,1	113,6	0,1	37,9	
341 Acquisizione di competenze e animazione	12,2	0,1	63,9	0,1	129,7	0,1	49,3	
Asse III - Diversificazione e qualità della vita	2.028,0	15,3	5.307,6	10,0	12.868,7	13,4	41,2	
411 Attuazione di strategie di sviluppo locale. Competitività	30,6	0,2	84,0	0,2	553,1	0,6	15,2	
412 Attuazione di strategie di sviluppo locale. Ambiente /terra	5,0	0,0	10,8	0,0	165,7	0,2	6,5	
413 Attuazione di strategie di sviluppo locale. Qualità della vita	530,9	4,0	1.083,7	2,0	4.065,2	4,2	26,7	
421 Attuazione di progetti di cooperazione	15,3	0,1	27,7	0,1	267,1	0,3	10,4	
431 Gestione dei gruppi di azione locale	132,0	1,0	397,4	0,8	1.002,5	1,0	39,6	
Asse IV - Governance locale	713,8	5,4	1.603,6	3,0	6.053,6	6,3	26,5	
511 Assistenza tecnica	179,2	1,4	642,2	1,2	1.537,3	1,6	41,8	
611 Pagamenti diretti (Bulgaria Romania)	-0,5	0,0	437,3	0,8	459,4	0,5	95,2	
Totale	13.236,9	100,0	52.864,7	100,0	96.248,7	100,0	54,9	

¹ Pagamenti al netto degli anticipi, che non sono attribuibili alle singole misure.

² Stanziamenti PSR 2007-2013 così come modificati alla fine del 2012.

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea.

Nell'esercizio 2012, come per quello precedente, la spesa appare concentrata nei primi due assi (46% e 32%). L'asse III e IV si attestano, rispettivamente, intorno al 15% e al 5%. La misura con i livelli di spesa più alti si conferma quella relativa ai pagamenti agro-ambientali (24%), seguita con circa il 16% dalle inden-

nità compensative per le zone svantaggiate (misure 211 e 212) e dagli investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione (misura 121, con 13% del totale).

In termini di spesa pubblica, i pagamenti per paese nel 2012 rappresentano in media il 62,2% delle risorse stanziare (tab. 14.3). Sono 12 i paesi che hanno speso meno del 60% delle risorse totali, e sono solo cinque (Irlanda, Lussemburgo, Belgio, Austria e Finlandia) quelli i cui pagamenti superano invece il 78%. I paesi che presentano un livello della spesa al di sotto della media rimangono quelli che, fin dall'avvio della programmazione, hanno evidenziato un ritardo nell'attuazione degli interventi (Bulgaria, Romania, Grecia e Italia).

L'avanzamento per asse, a livello di singolo Stato membro, conferma un ritardo soprattutto nell'attuazione degli assi III (48%) e IV (31%). Più nel dettaglio, solo nel Regno Unito l'asse III si attesta come avanzamento oltre il 75%; mentre per l'asse IV solo 7 paesi superano il 50% di quanto programmato. Le difficoltà nell'attuazione di questa politica rimandano a criticità nell'impianto organizzativo e di governance oltre che nel sistema di gestione degli interventi, che andranno necessariamente affrontate nella prossima programmazione.

Tab. 14.3 - Avanzamento della spesa pubblica per asse (2007-2012)

(valori percentuali)

	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Totale
Belgio	86,0	77,9	55,0	51,7	45,4	-	78,7
Bulgaria	48,2	24,8	55,0	9,9	36,2	99,6	46,2
Repubblica Ceca	65,9	72,9	58,1	55,0	32,8	-	67,4
Danimarca	66,9	60,4	39,2	53,9	47,5	-	59,1
Germania	69,6	78,3	59,6	44,4	49,5	-	69,5
Estonia	66,8	63,8	69,4	54,5	74,3	-	65,2
Grecia	34,3	71,3	13,7	7,9	5,2	-	48,3
Spagna	57,0	63,6	48,8	30,7	51,8	-	56,6
Francia	53,7	84,8	34,5	23,5	24,4	-	66,9
Irlanda	77,4	89,5	-	50,7	24,3	-	85,1
Italia	49,3	65,7	33,2	15,4	35,0	-	51,8
Cipro	58,3	63,0	18,7	7,5	10,2	-	54,2
Lettonia	75,3	75,3	62,1	9,7	41,5	-	69,8
Lituania	71,4	65,3	33,4	26,1	66,6	-	62,1
Lussemburgo	87,4	83,5	50,7	36,0	-	-	82,1
Ungheria	53,7	62,9	40,7	17,4	73,8	-	53,9
Malta	50,9	66,7	51,1	13,5	56,3	-	53,6
Paesi Bassi	37,9	75,8	61,6	65,4	62,0	-	58,6
Austria	84,3	80,5	54,3	59,5	72,8	-	78,0
Polonia	64,2	63,4	41,5	25,9	36,9	-	57,1
Portogallo	53,8	73,8	38,7	35,2	28,3	-	59,6
Romania	32,9	55,7	46,8	2,1	27,4	93,5	43,4
Slovenia	58,2	78,0	52,0	43,8	70,2	-	67,0
Slovacchia	74,4	79,8	66,8	25,5	60,8	-	74,3
Finlandia	55,0	85,0	41,7	48,3	50,3	-	78,1
Svezia	66,0	84,2	45,1	34,4	74,1	-	73,7
Regno Unito	62,9	68,1	75,7	42,7	23,8	-	66,0
UE-27	56,7	73,7	48,0	31,2	44,0	95,1	62,2

Fonte: elaborazione su dati Rete europea per lo sviluppo rurale.

L'attuazione regionale delle misure di sviluppo rurale

Nel 2012 la dotazione finanziaria dei programmi regionali è stata rimodulata per trasferire alle Regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna nuove risorse utili a fronteggiare la crisi innescata dagli eventi sismici, rispettivamente del 2009 e 2012. Con l'intesa della Conferenza Stato-Regioni del 6 giugno 2012 è stato attuato uno storno parziale del 4% delle risorse FEASR dei PSR di tutte le altre Regioni, con l'eccezione della Lombardia. Detto storno interesserà l'annualità 2013 per un importo complessivo pari a quasi 50 milioni di euro; di questi, circa 43,5 milioni sono stati assegnati al PSR dell'Emilia-Romagna e poco più di 6 milioni di euro a quello dell'Abruzzo.

Tab. 14.4 - *Stato di avanzamento del FEASR 2007-2012¹ ai fini del disimpegno 2012 e 2013*

(migliaia di euro)

	Spesa FEASR erogata	Anticipi ricevuti	Totale ai fini del disimpegno	Quota disimpegno 2012	Quota disimpegno 2013	Avanzamento ai fini disimpegno 2013 (%)
Piemonte	227.182	31.138	258.319	240.983	308.915	73,5
Valle d'Aosta	37.796	3.952	41.748	31.340	39.519	95,6
Lombardia	294.869	32.978	327.847	246.319	321.192	91,8
P.A. Bolzano	117.755	10.438	128.192	82.725	104.857	112,3
P.A. Trento	77.379	7.645	85.025	60.846	76.748	100,8
Veneto	251.243	33.738	284.981	204.597	297.004	84,6
Friuli-Venezia Giulia	65.407	8.436	73.843	66.282	84.361	77,5
Liguria	58.811	8.073	66.884	63.840	81.003	72,6
Emilia-Romagna	269.194	33.851	303.045	258.438	333.673	80,7
Toscana	192.425	27.400	219.825	208.139	269.257	71,5
Umbria	182.962	24.973	207.935	123.269	200.985	91,0
Marche	111.518	15.364	126.882	122.357	154.044	72,4
Lazio	152.221	22.223	174.445	165.547	215.461	70,6
Abruzzo	88.716	13.038	101.754	95.348	125.516	70,7
Molise	46.315	6.547	52.862	51.863	65.472	70,7
Campania	459.424	78.318	537.742	516.266	717.198	64,1
Puglia	464.683	65.351	530.034	506.998	647.420	71,8
Basilicata	203.699	27.079	230.778	221.460	276.373	73,7
Calabria	331.657	45.776	377.433	371.814	465.911	71,2
Sicilia	659.194	89.544	748.738	727.378	911.154	72,3
Sardegna	294.702	40.243	334.945	328.316	410.566	71,8
Rete rurale nazionale	21.250	2.902	24.152	23.895	29.757	71,4

¹ Dati al 31 dicembre 2012.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Anche quest'anno le Regioni e Province autonome italiane, nonché il programma della Rete rurale nazionale (RRN), sono riuscite a evitare il disimpegno automatico delle risorse FEASR che non sono state rendicontate entro due anni dal loro impegno, così come previsto dal meccanismo noto come n+2. Le risorse da rendicontare entro il 31 dicembre 2012, per non incorrere in tale meccanismo, ammontavano a circa 4.700 milioni di euro (tab. 14.4). Questo risultato è stato

raggiunto, analogamente al 2011, grazie a una forte accelerazione della spesa nell'ultimo trimestre dell'anno, soprattutto in alcune Regioni del Centro-Sud, e alla stretta cooperazione tra MIPAAF, AGEA, OPR che si sono coordinati per migliorare l'efficienza di alcuni meccanismi procedurali che avrebbero potuto rallentare l'avanzamento dei programmi.

Se si analizza lo stato di avanzamento dei programmi, non solo con riferimento al disimpegno del contributo comunitario, è possibile rilevare come tra il 2007 e il 2012 siano state erogate risorse pubbliche complessive per un importo di circa 9 miliardi di euro (tab. 14.5). Proseguendo nel trend già mostrato nell'esercizio precedente, la spesa della quota FEASR dei PSR è aumentata significativamente passando dal 37% (dicembre 2011) a circa il 52%.

Le due Province autonome di Bolzano e di Trento hanno proseguito nel trend di avanzamento degli anni precedenti, superando la quota del 70% di spesa sul programmato FEASR. Buone performance sono state fatte registrare anche dai programmi di Valle d'Aosta e Lombardia, con rispettivamente il 67,4% e il 62,6% di speso rispetto al programmato FEASR. La maggior parte degli altri programmi si è attestata su un livello che si aggira attorno al 50% del totale programmato. In questo contesto va sottolineato il progresso di spesa fatto registrare da molte Regioni, specialmente quelle dell'obiettivo convergenza, che nei primi anni avevano mostrato sensibili ritardi; al contrario si evidenzia il ritardo di Campania e Abruzzo, con un avanzamento rispettivamente del 41,4% e 46,1%.

Le difficoltà di attuazione di alcuni PSR possono essere spiegate in parte dal fatto che non tutte le misure attivate hanno riscontrato sufficiente interesse da parte degli operatori (es. misura 222, dedicata al primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli) e, pertanto, si sono trovate ad avere una dotazione finanziaria sovrastimata e spesso vincolante per le scelte di programmazione imposte dalla Commissione europea. Altre misure, al contrario, hanno ottenuto un interesse dei beneficiari superiore alle aspettative e, per tale ragione, si sono trovate con un numero di domande ammesse a finanziamento sovradimensionato rispetto alle risorse impegnate per la misura stessa (overbooking). Allo stesso modo, non va sottovalutata la difficoltà di attuazione delle misure di investimento connessa al problema dell'accesso al credito che, per le imprese potenziali beneficiarie, ha rappresentato un forte vincolo alla possibilità di cofinanziare i progetti. A queste considerazioni va aggiunto, inoltre, che le misure per le quali è previsto un consistente intervento di cofinanziamento pubblico hanno scontato un ritardo dovuto al vincolo imposto dal noto patto di stabilità, che non ha permesso agli enti pubblici di avere risorse pronte da spendere per cofinanziare gli interventi previsti dai PSR (cfr. cap. XVI). Proprio su questo fronte una novità importante è stata rappresentata, all'inizio del 2013, dalla decisione della Commissione europea di far uscire l'Italia dalla procedura di infrazione per deficit eccessivo

di bilancio; ciò, di fatto, ha ricreato le condizioni utili per escludere dal calcolo del deficit pubblico la quota di fondi nazionali richiesta per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei, tra cui il FEASR. Il graduale allentamento del rigore imposto da Bruxelles ha garantito nuovi margini di flessibilità, consentendo che si liberassero risorse utili per favorire la spesa FEASR e la realizzazione di investimenti in questa fase finale di programmazione. Nel 2013 un importante impulso alla spesa dei PSR dovrebbe arrivare anche dal decreto attuativo della delibera CIPE 82/2012 che, rideterminando per ciascun PSR gli importi e le percentuali di cofinanziamento tra Stato e Regione, sblocca una serie di investimenti altrimenti fermi per esaurimento delle risorse.

Tab. 14.5 - *Le risorse pubbliche per i PSR 2007-2013 per Regione - stato di avanzamento della spesa, 2007-2012¹*

(migliaia di euro)

	Spesa pubblica programmata	Programmato FEASR	Spesa pubblica erogata	Spesa FEASR erogata	Avanzamento FEASR (%)	Avanzamento Spesa pubblica (%)
Piemonte	974.088	442.019	514.731	227.182	51,4	52,8
Valle d'Aosta	123.650	56.108	85.897	37.796	67,4	69,5
Lombardia	1.026.027	471.110	650.203	294.869	62,6	63,4
P.A. Bolzano	330.192	148.205	262.981	117.755	79,5	79,6
P.A. Trento	278.765	108.566	192.742	77.379	71,3	69,1
Veneto	1.042.159	478.155	542.251	251.243	52,5	52,0
Friuli-Venezia Giulia	265.683	119.774	146.688	65.407	54,6	55,2
Liguria	290.140	114.621	151.156	58.811	51,3	52,1
Emilia-Romagna	1.157.894	527.819	603.626	269.194	51,0	52,1
Toscana	870.527	388.956	435.623	192.425	49,5	50,0
Umbria	785.813	353.613	414.054	182.962	51,7	52,7
Marche	482.283	217.609	251.068	111.518	51,2	52,1
Lazio	700.435	315.419	335.760	152.221	48,3	47,9
Abruzzo	426.328	192.572	196.608	88.716	46,1	46,1
Molise	206.582	92.959	103.933	46.315	49,8	50,3
Campania	1.809.983	1.110.774	759.192	459.424	41,4	41,9
Puglia	1.595.086	927.827	807.724	464.683	50,1	50,6
Basilicata	667.929	384.627	354.151	203.699	53,0	53,0
Calabria	1.087.509	650.151	556.687	331.657	51,0	51,2
Sicilia	2.172.959	1.271.842	1.073.239	659.194	51,8	49,4
Sardegna	1.284.747	571.596	662.351	294.702	51,6	51,6
Rete	82.920	41.460	42.499	21.250	51,3	51,3
Italia	17.661.698	8.985.782	9.143.164	4.608.404	51,3	51,8

¹ Dati al 31 dicembre 2012.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Dall'esame dei dati della spesa realizzata alla fine del 2012 emerge che, a livello nazionale, le politiche agro-ambientali, quelle sul ricambio generazionale e quelle per gli interventi strutturali hanno fatto registrare complessivamente un buon andamento di spesa, peraltro perfettamente in linea con quello medio a livello di UE. Le misure degli assi I e II dei PSR italiani, dunque, non presentano particolari criticità. Questione aperta, invece, resta quella degli interventi sulla

diversificazione dell'attività agricola (asse III) e sul Leader (asse IV) che scontano un forte ritardo nell'attuazione, con una spesa sensibilmente più bassa della media europea. Un ritardo che dovrebbe essere colmato nei due anni e mezzo che mancano alla fine della programmazione 2007-2013, la quale, operativamente, si prolungherà fino al termine del 2015. Per realizzare questo risultato, le Regioni dovranno sfruttare al massimo il margine di flessibilità lasciato per le modifiche finanziarie ai PSR che, in vista della chiusura dei programmi 2007-2013 e della programmazione che verrà, è stato innalzato dalla Commissione europea alla soglia del 3%. Questa rappresenta una preziosa opportunità per le Regioni che intendono riorientare le politiche di intervento al fine di migliorare la propria capacità di spesa e di rispondere in modo molto più efficace alle esigenze del loro territorio; esigenze che, negli ultimi sei anni, si sono sicuramente evolute rispetto al contesto socio-economico del momento in cui erano state programmate le diverse misure.

Analizzando la spesa erogata alla fine del 2012 per ognuno degli assi di intervento previsti (tab. 14.6), si conferma un trend di spesa già delineatosi alla fine del 2011 che vede una lieve riduzione delle erogazioni per gli interventi dell'asse II (ambiente e spazio rurale) a favore di quelle realizzate per gli interventi degli altri assi. L'incidenza dell'asse II sul totale passa, infatti, dal 57% del 2011 al 52,6% del 2012, a vantaggio soprattutto dell'asse I (miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale) che sale al 37,8% (contro il 35,4% del 2011). Sostanzialmente immutata rispetto al 2011 rimane, invece, la spesa degli assi III (diversificazione e qualità della vita) e IV (governance locale) che, come detto, continuano a lamentare sensibili ritardi di attuazione.

Gli interventi di questi assi, infatti, scontano più degli altri una serie di difficoltà burocratiche e amministrative che rappresentano il primo ostacolo per chi intende intervenire sul territorio. Tempi brevi e certezze sulle procedure (es. rilascio delle autorizzazioni) sono fra i principali requisiti invocati da chi vuole investire. L'incertezza sugli esiti delle pratiche, infatti, acuisce i rischi di investimento e disincentiva la realizzazione di progetti frenando, quindi, l'utilizzo dei fondi.

L'asse II, dunque, continua a essere quello su cui si concentra la maggior parte della spesa FEASR, sia per effetto del trascinarsi dei pagamenti riferiti a impegni assunti nel corso della passata programmazione, che per le più rapide modalità di erogazione dei pagamenti previsti dalle sue misure. Come nei precedenti esercizi, infatti, la realizzazione degli investimenti previsti dalle misure degli assi I e III continua a risentire della crisi economica attuale che ostacola la realizzazione di investimenti privati cofinanziati.

A livello regionale lo sbilanciamento della spesa verso l'asse II ha continuato ad essere più marcato nell'area meridionale e insulare (es. Sardegna 84%, Basilicata 61%, Calabria e Sicilia 57%). Ha continuato a distaccarsi da questo trend

il PSR della Puglia, per il quale l'attuazione dell'asse I (47,2%) è stata superiore a quella dell'asse II (39,2%). Tra le Regioni del Nord, invece, fanno eccezione Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e le due Province autonome di Bolzano e Trento, che hanno confermato lo sbilanciamento della spesa verso l'asse II, anche in virtù di una linea di intervento particolarmente focalizzata sulle questioni ambientali dello sviluppo rurale.

Tab. 14.6 - Ripartizione delle risorse pubbliche erogate per asse di intervento e per Regione¹

	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	Assistenza tecnica
Piemonte	40,6	52,1	3,4	1,5	2,4
Valle d'Aosta	5,7	92,0	2,3	-	-
Lombardia	38,0	52,0	7,9	1,5	0,7
P.A. Bolzano	22,6	68,6	7,0	1,7	-
P.A. Trento	34,4	57,0	6,5	1,9	0,2
Veneto	57,0	35,4	3,2	3,5	0,9
Friuli-Venezia Giulia	52,0	40,4	5,2	0,7	1,7
Liguria	55,5	29,8	6,6	7,7	0,4
Emilia-Romagna	41,6	48,2	7,6	1,9	0,7
Toscana	45,8	43,9	6,0	4,1	0,2
Umbria	45,3	49,2	4,5	0,9	0,1
Marche	36,5	53,2	7,3	1,2	1,8
Lazio	46,8	44,3	4,7	2,2	2,0
Abruzzo	53,9	45,7	0,1	0,3	0,0
Molise	33,4	50,3	12,8	1,3	2,2
Campania	34,3	52,6	11,3	0,9	0,9
Puglia	47,2	39,2	2,7	8,4	2,5
Basilicata	31,5	61,0	5,2	0,8	1,6
Calabria	27,9	57,8	9,5	2,7	2,0
Sicilia	35,0	57,4	6,8	0,3	0,6
Sardegna	13,6	84,0	1,2	0,8	0,4
Rete	-	-	-	-	100,0
Italia	37,8	52,6	5,8	2,2	1,5

¹ Dati al 31 dicembre 2012.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Non è un caso, dunque, che un'analisi più dettagliata delle tipologie di intervento evidenzi (tab. 14.7) come all'interno della spesa effettuata fino al 2012 rimanga ancora preponderante la parte riferita alle misure agro-ambientali (di poco superiore al 45%), sebbene in diminuzione rispetto alla fine del 2011 quando tali misure assorbivano quasi il 50% della spesa pubblica realizzata. Nel corso del 2012, infatti, si è registrato un sensibile aumento di spesa da parte delle misure per il miglioramento del capitale fisico la cui quota è passata dal 28,2% di fine 2011 al 29,8%. Così come per il 2011, le risorse erogate per ambiente e capitale fisico rappresentano nel loro insieme oltre il 75% del totale; tale quota raggiunge quasi il 90% se si aggiungono anche le spese effettuate per foreste e capitale umano. Questo conferma il forte ritardo delle restanti linee di intervento dedicate a diversificazione, qualità della vita e sviluppo locale.

Tab. 14.7 - *Risorse pubbliche erogate e capacità di spesa pubblica per tipologie di intervento*¹

(valori percentuali)

Tipologia	Risorse erogate	Capacità di spesa
Capitale umano	6,7	56,3
Capitale fisico	29,8	49,1
Miglioramento qualità	0,6	23,4
Ambiente	45,3	69,4
Foreste	8,0	48,4
Diversificazione	3,5	37,1
Qualità della vita	2,3	28,5
Strategie sviluppo locale	2,2	15,4
Assistenza tecnica	1,5	36,8
Totale complessivo	100,0	51,8

¹ Dati al 31 dicembre 2012.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Ulteriori interessanti informazioni di dettaglio sull'attuazione al 31 dicembre 2012 delle misure di sviluppo rurale in Italia sono desumibili dall'esame dei rapporti annuali di esecuzione (RAE).

Per ciò che riguarda l'asse I, le misure che hanno mostrato una maggiore capacità di spesa FEASR rispetto a quanto stanziato sono state la 112 (insediamento di giovani agricoltori; 70%), la 121 (ammodernamento aziende agricole; 54%), la 124 (cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti e processi; 53%) e la 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli; 40%). Per ciò che riguarda la 112, risultano insediati come nuovi conduttori di azienda circa 18.000 giovani agricoltori (64% maschi, 36% femmine), il cui insediamento dovrebbe contestualmente comportare la realizzazione di investimenti in azienda pari a quasi 810 milioni di euro, per una spesa pubblica complessiva di circa 470 milioni di euro. Con le risorse della 121 sono state finanziate circa 30.000 aziende agricole che hanno realizzato investimenti per la ristrutturazione di edifici produttivi aziendali (26,4%), l'acquisto di macchinari (50%) e il miglioramento fondiario (15,8%), mobilitando risorse che, se si considera anche la quota a carico dei privati, raggiungono quasi 4,9 miliardi di euro. La misura 121 ha rappresentato la leva finanziaria maggiormente utilizzata dalle Regioni per favorire l'avanzamento dei Psr e scongiurare il pericolo del già citato disimpegno delle risorse. Tale circostanza solleva due diversi elementi di riflessione. In primis, come detto, il fatto che la misura abbia riscosso interesse da parte dei beneficiari nonostante la necessità di cofinanziamento dei privati, in un periodo di difficile congiuntura economica. In secondo luogo, il fatto che la maggior parte delle Regioni abbia inserito la 121 all'interno di "pacchetti di misure" destinate ai giovani agricoltori, cosa che ha rappresentato in chiave prospettica una base importante per lo sviluppo del settore.

La misura 123 ha finanziato più di 1.900 imprese di trasformazione e commercializzazione che hanno realizzato oltre 2.200 progetti con un investimento medio

aziendale pari a oltre 1,1 milioni di euro. Circa l'11% delle risorse investite è stato destinato alla trasformazione di prodotti biologici. La misura 123 di alcuni Psr italiani e di altri cinque Stati membri è stata recentemente oggetto di un audit di verifica da parte della Corte dei conti europea. L'audit ha inteso verificare che gli Stati membri individuati avessero concepito e attuato la misura 123 in modo da massimizzare il rapporto costi/benefici e che i progetti finanziati avessero realmente conseguito gli obiettivi previsti. Ai fini di conseguire una maggiore efficacia ed efficienza della misura, l'audit ha evidenziato la necessità di individuare in modo chiaro le esigenze che devono essere colmate con l'intervento pubblico, di fissare obiettivi specifici e misurabili in relazione a tali esigenze, di porre maggiore attenzione nel definire e applicare i criteri di selezione dei progetti, di attuare scelte programmatiche capaci di mitigare i rischi di effetto inerziale e di spiazzamento⁴.

L'asse II è quello a cui è stata destinata la maggior parte di risorse e la cui attuazione, quindi, ha determinato i maggiori impatti in termini di soggetti coinvolti e di superficie agricola interessata. In particolare, le azioni volte ad accrescere la sostenibilità ambientale delle aziende agricole sostenute dalla misura 214 (pagamenti agro-ambientali), hanno consentito di realizzare più di 150.000 contratti con oltre 113.000 beneficiari fra aziende agricole e altri soggetti gestori del territorio, su una superficie di oltre 2,5 milioni di ettari⁵ (tab. 14.8). Gli impegni relativi all'agricoltura biologica rappresentano circa il 30% dei contratti agro-ambientali stipulati e oltre il 40% delle superfici sottoposte ad impegno. Il 25% dei contratti, relativi a una superficie di poco inferiore al 18% di quella complessivamente interessata, ha riguardato l'introduzione di regimi di produzione integrata. Il 12,3% dei contratti ha riguardato invece impegni relativi all'estensificazione dei sistemi produttivi, coinvolgendo il 10% della superficie totale oggetto di pagamento della 214. Gli interventi di gestione di paesaggi e pascoli a elevata valenza naturale hanno interessato, a parità di contratti realizzati (12,6% del totale), una superficie più ampia, pari a circa il 19% delle aree complessivamente sottoposte a impegno. Il 7,7% dei contratti agro-ambientali, infine, ha riguardato la realizzazione di azioni volte a preservare il suolo (es. tecniche di lavoro per prevenire/ridurre l'erosione del suolo, inerbimento, agricoltura di conservazione, pacciamatura), un tema che sarà prioritario nella politica di sviluppo rurale post-2013.

⁴ L'effetto inerziale si verifica per quegli investimenti che sarebbero stati comunque realizzati dall'azienda, anche in assenza del contributo FEASR. Lo spiazzamento, invece, si verifica quando un investimento sostenuto con risorse pubbliche consente a un'impresa di migliorare la propria competitività, a scapito di altre imprese concorrenti. Questi fenomeni rappresentano degli impieghi inefficienti dei fondi UE, in quanto i programmi non stimolano la realizzazione degli investimenti attesi, oppure generano risultati positivi che vengono annullati da altri negativi.

⁵ Questi dati non comprendono le aziende e le superfici che sono interessate da impegni agro-ambientali assunti nel precedente periodo di programmazione.

Tab. 14.8 - Superfici e contratti oggetto dei diversi impegni agro-ambientali nell'ambito della misura 214 dei PSR 2007-2013, avanzamento 2007-2012¹ sul territorio nazionale

Tipo di impegno	Superficie interessata dall'impegno (ha)	Numero di contratti realizzati	% su superficie totale interessata dall'impegno	% su totale contratti realizzati
Agricoltura biologica	1.049.127	44.724	40,6	29,1
Agricoltura integrata	460.444	39.006	17,8	25,4
Estensificazione di altro tipo dei sistemi agricoli	267.436	18.812	10,3	12,3
Diversificazione delle rotazioni delle colture, manutenzione di aree riservate	54.755	5.312	2,1	3,5
Riduzione di aree irrigate e/o dei tassi di irrigazione, limitazione del drenaggio	0	0	0,0	0,0
Azioni per preservare il suolo (per es. tecniche di lavoro per prevenire/ridurre l'erosione del suolo, inerbimento, agricoltura di conservazione, pacciamatura)	107.963	11.783	4,2	7,7
Creazione, tutela delle caratteristiche ecologiche (per es. delimitazioni dei campi, aree cuscinetto, inerbimento, siepi, alberi)	7.864	4.354	0,3	2,8
Gestione di paesaggi, pascoli ed elevata valenza naturale	495.574	19.321	19,2	12,6
Azioni per mantenere gli habitat favorevoli per la biodiversità (per es. lasciando le stoppie invernali nelle aree arabili, adattamento delle date della mietitura)	73.138	1.734	2,8	1,1
Conservazione delle razze locali in pericolo	65.369	8.281	2,5	5,4
Altre azioni mirate (per es. uso di pianificazione ambientale integrata)	4.514	218	0,2	0,1
Totale complessivo	2.586.184	153.545	100,0	100,0

¹ Dati al 31 dicembre 2012.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Nell'ambito dell'asse III, le misure che hanno mostrato una maggiore capacità di spesa sono state la 311 (42% della spesa sul programmato FEASR), la 321 (38%), la 323 (35%), la 312 (27%) e la 313 (23%). Al 31 dicembre 2012, sull'intero territorio nazionale, sono stati finanziati oltre 4.100 progetti di diversificazione delle attività agricole (misura 311), per una spesa pubblica complessiva di oltre 245 milioni di euro. La misura, in particolare, ha sostenuto la creazione e lo sviluppo di oltre 2.500 attività di interesse turistico in aree rurali (61% dei progetti approvati e 70% della spesa pubblica complessiva), la creazione e lo sviluppo di 1.300 progetti per la produzione di energie rinnovabili (32% dei progetti e 19% della spesa) e circa 280 progetti per lo sviluppo di attività artigianali, commerciali e di servizio specializzato (il restante 7% dei progetti e 10% della spesa). La misura 321 (servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale) ha finanziato oltre 1.100 progetti per lo sviluppo delle telecomunicazioni e della mobilità, della cultura e delle infrastrutture sociali, delle infrastrutture ambientali (es. trattamento delle acque reflue e scarichi), oltre che la realizzazione di attività di formazione e lo sviluppo di servizi di assistenza all'infanzia, proseguendo inoltre nel sostegno di più di 200 progetti già avviati nel precedente periodo di programmazione, per

un volume complessivo di investimenti di circa 180 milioni di euro. La misura 323 (tutela e riqualificazione del patrimonio rurale) ha finanziato la realizzazione di 1.200 progetti per un volume complessivo di investimenti di circa 86 milioni di euro. Di questi, circa il 27% è stato impiegato per la realizzazione di piani di protezione e gestione dei siti Natura 2000 e di altri luoghi di grande pregio naturale, per la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione ambientale o di investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale. Il restante 73%, invece, è stato impiegato per la realizzazione di studi e investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale (es. caratteristiche culturali dei villaggi e paesaggio rurale). Con il sostegno della misura a supporto della creazione e dello sviluppo di microimprese (misura 312) sono stati realizzati 350 progetti, per una spesa pubblica totale di poco superiore a 22 milioni di euro. La misura 313 (incentivazione delle attività turistiche) ha finanziato complessivamente 655 progetti, per una spesa pubblica totale di 60,5 milioni di euro. Nel dettaglio sono stati finanziati 147 progetti per la realizzazione di infrastrutture turistiche su piccola scala (centri d'informazione, segnaletica ecc.; 22,4% dei progetti e 23,5% della spesa), 141 progetti per la realizzazione di infrastrutture ricreative (es. quelle che permettono l'accesso ad aree naturali di particolare pregio; 21,5% dei progetti e 28,8% della spesa pubblica complessiva), 367 progetti per lo sviluppo e la promozione di servizi turistici rurali (56% dei progetti e 47,7% della spesa).

L'asse IV è quello che presenta le maggiori criticità di attuazione e che rischia di compromettere la performance complessiva dei PSR. Lo stato di attuazione della strategia Leader in Italia è molto basso, tanto che la spesa realizzata rappresenta solo il 2,2% di quella complessiva dei PSR. Infatti, se si esclude la misura 431 (gestione GAL, acquisizione di competenze e animazione) che mostra un'attuazione del 41%, le altre misure (411, 412, 413, 421) hanno speso poco più del 10% delle risorse pubbliche che per loro erano state programmate, con valori che vanno dal 15% circa della 411 allo 0,2% della 421. Nei diversi momenti di confronto promossi dal MIPAAF e dalla Rete rurale nazionale sono state trattate le numerose criticità presenti; tra le quali, la complessità delle procedure, la continua evoluzione del quadro giuridico, gli importi di spesa programmati poco significativi rispetto ai fabbisogni dei territori o la sovrapposizione, nello stesso contesto territoriale, della strategia Leader con altri strumenti che supportano azioni analoghe.