

La politica comunitaria: il secondo pilastro

La politica di sviluppo rurale dell'UE: l'avvio della nuova fase e il quadro programmatico a livello nazionale

Nel 2013 si avvia a livello nazionale il percorso di programmazione per il periodo 2014-2020 sulla base degli orientamenti comuni a tutti i fondi, definiti dalla Commissione nel quadro strategico comunitario (QCS) e dagli Stati membri nell'accordo di partenariato (AP), con un percorso avviatosi in Italia attraverso l'apertura del confronto pubblico per la sua definizione¹ a fine 2012 e conclusosi formalmente con la sua adozione da parte della Commissione a fine ottobre 2014.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale, 2014-2020, stanziava mille miliardi di euro da investire nel futuro dell'Europa e definisce priorità di spesa finalizzate alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla competitività dell'Unione, in linea con la strategia di crescita Europa 2020. In base alle dotazioni finanziarie per fondo e per Stato membro (tab. 14.1) alla PAC va il 47% dei fondi stanziati di cui solo un quarto (27%) allo sviluppo rurale. La distribuzione tra paesi delle risorse per lo sviluppo rurale riflette, in linea generale, gli equilibri esistenti, nell'allocazione complessiva per i due pilastri della PAC, tra i diversi Stati.

In Italia il quadro programmatico della politica di sviluppo rurale per la fase 2014-2020, la cui definizione è avvenuta insieme alle altre politiche comunitarie nell'ambito di una cornice comune, prevede rispetto al passato alcune novità.

L'Italia, che ha preferito un'attuazione regionalizzata delle politiche di sviluppo rurale, sfruttando la possibilità offerta dal nuovo quadro giuridico, ha previsto anche un programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN) per la gestione del rischio in agricoltura (assicurazioni agevolate; fondi di mutualizzazione e

¹ Per approfondimenti sul quadro regolamentare, sul percorso di definizione del quadro strategico a livello comunitario e nazionale e sull'impianto complessivo dell'AP a livello nazionale si rimanda alle due precedenti edizioni di questo Annuario.

Tab. 14.1 - Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 per categoria di allocazione e Stato membro

	Politica Agricola Comune ¹						Sviluppo rurale % su totale		
	politiche di coesione	pagamenti diretti	sviluppo rurale	totale PAC	FEAMP	smantellamento degli impianti nucleari	totale	2014-20	2007-2013
Belgio	2.284	3.715	552	4.267	42	-	6.593	0,6	0,5
Bulgaria	7.588	5.137	2.339	7.476	88	293	15.445	2,5	2,7
Repubblica Ceca	21.983	6.145	2.170	8.315	31	-	30.329	2,3	3,0
Danimarca	553	6.381	629	7.010	208	-	7.772	0,7	0,6
Germania	19.235	35.905	8.218	44.123	220	-	63.578	8,6	9,4
Estonia	3.590	939	726	1.665	101	-	5.356	0,8	0,8
Irlanda	1.189	8.535	2.190	10.725	148	-	12.062	2,3	7,9
Grecia	15.522	15.400	4.196	19.596	389	-	35.507	4,4	2,6
Spagna	28.559	34.589	8.291	4.880	1.162	-	72.601	8,7	4,1
Francia	15.853	52.903	9.910	62.813	588	-	79.253	10,4	8,4
Croazia	8.609	1.180	2.325	3.505	253	-	12.368	2,4	n.a.
Italia	32.823	27.090	10.430	37.520	537	-	70.880	10,9	9,3
Cipro	736	353	132	485	40	-	1.261	0,1	0,2
Lettonia	4.512	1.561	969	2.530	140	-	7.182	1,0	1,1
Lituania	6.823	3.110	1.613	4.723	63	451	12.060	1,7	1,8
Lussemburgo	60	236	101	337	12.060	-	396	0,1	0,1
Ungheria	21.906	8.935	3.455	12.390	39	-	34.335	3,6	4,0
Malta	725	35	99	134	23	-	882	0,1	0,1
Paesi Bassi	1.404	5.405	607	6.012	102	-	7.519	0,6	0,6
Austria	1.236	4.870	3.938	8.808	7	-	10.050	4,1	4,2
Polonia	77.567	21.130	10.941	32.071	531	-	110.169	11,5	13,9
Portogallo	21.465	4.037	4.058	8.095	392	-	29.952	4,3	4,2
Romania	22.994	11.755	8.016	19.771	168	-	42.932	8,4	8,4
Slovenia	3.075	964	1.802	1.802	25	-	4.902	0,9	1,0
Slovacchia	13.992	2.700	1.890	4.590	16	225	18.823	2,0	2,1
Finlandia	1.466	3.681	2.380	6.061	74	-	7.601	2,5	2,2
Svezia	2.106	4.895	1.745	6.640	120	-	8.866	1,8	2,0
Regno Unito	11.840	24.765	2.580	27.345	243	-	39.428	2,7	4,8
UE - 28	349.695	296.351	95.338	353.689	17.810	969	748.102	100,0	100,0

¹ Le allocazioni sono soggette a cambiamenti legati alla possibilità di spostamenti tra i due pilastri della PAC.

Fonte: elaborazione su dati Consiglio europeo (2013) e decisione 2010/236/Ce.

stabilizzazione del reddito), per la gestione delle risorse idriche (interventi di infrastrutturazione) e per la biodiversità animale (gestione dei libri genealogici e dei registri anagrafici delle specie), interventi che si prestano meglio a una programmazione a livello nazionale, piuttosto che a livello regionale.

Il PSRN prevede un budget di 2.100 milioni di euro, dei quali: 1.600 per la gestione del rischio, 300 milioni per le risorse idriche e 200 milioni per la biodiversità. In base alle norme comunitarie, l'Italia dovrà 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. La gestione di detto programma è di competenza diretta del MIPAAF.

Come per la passata programmazione, è previsto un programma rete rurale razionale (RRN), gestito sempre dal MIPAAF, cui andranno 100 milioni di euro. La RRN avrà il compito di accompagnare il processo di implementazione della politica di sviluppo rurale e i processi di sviluppo locale a livello territoriale, anche con azioni di comunicazione, informazione e formazione.

A livello regionale la programmazione dei PSR si è dovuta confrontare con le linee tracciate nell'AP. Entrando nel merito della proposta strategica, l'accordo, basandosi sull'analisi delle disparità e delle esigenze di sviluppo a livello nazionale, ha individuato in relazione a ciascun obiettivo tematico (OT) l'allocazione finanziaria indicativa per fondo e le azioni fondamentali per ciascuno di essi. Quelle del FEASR sono direttamente riconducibili alle sei priorità dello sviluppo rurale, a loro volta articolate in focus area, indicate dalla normativa di riferimento per la nuova fase (prospetto 14.1).

Nella sua strategia generale il FEASR opera in particolare per il rafforzamento del sistema produttivo (OT3), cui è allocato il 44,6% delle risorse, ponendosi come obiettivo principale la tenuta e il rilancio delle produzioni agricole e dei sistemi agro-alimentari, che soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree interne del paese rappresentano una riserva di sviluppo che non è ancora stata sfruttata a pieno. Il settore agro-alimentare, infatti, mostra alcune criticità nell'assetto organizzativo complessivo, con riguardo ai seguenti aspetti: i rapporti di integrazione orizzontale e verticale dentro le filiere, la debolezza di fronte al mercato, l'accesso al credito, la carenza di alcune infrastrutture essenziali per la competitività, il sistema della ricerca e del trasferimento tecnologico, l'instabilità dei redditi agricoli. La nuova programmazione dello sviluppo rurale intende, quindi, focalizzare l'attenzione su tali aspetti, pur non trascurando il tema dell'ammodernamento aziendale. Pertanto, all'interno di quest'obiettivo sono ricompresi anche gli incentivi per la ristrutturazione e il miglioramento organizzativo delle singole aziende, per il rafforzamento delle filiere agro-alimentari e delle reti di impresa e per la diversificazione delle attività aziendali. Un ruolo rilevante ai fini del miglioramento della competitività del settore è assunto dalla ricerca agricola e il tra-

sferimento dell'innovazione nel mondo agro-alimentare. Il FEASR opera in questo senso con l'OT1, cui è assegnato il 4,2% delle risorse complessive. In tale ambito si prevede il finanziamento dei gruppi operativi del partenariato europeo per l'innovazione. Agiscono in maniera complementare anche gli interventi finanziati dal FEASR nell'ambito dell'OT10 (0,8%) per l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base delle conoscenze nelle zone rurali e per l'apprendimento permanente e la formazione degli addetti al settore agricolo e forestale.

L'azione del secondo pilastro è centrale rispetto al perseguimento della sostenibilità ambientale delle attività agricole e, più in generale, degli obiettivi ambientali cui è indirizzata la strategia Europa 2020, in stretta connessione con le altre politiche; di qui, il peso rilevante assegnato agli OT4, OT5 e OT6 che insieme assorbono il 38,8% delle risorse complessive. Si agirà in particolare con misure dirette a orientare i comportamenti aziendali verso azioni più sostenibili, che vanno oltre le normali pratiche agricole e forestali, compensando gli operatori per i maggiori costi o i minori redditi che ciò comporta. Tali misure hanno finalità multiple incoraggiando attività di riduzione nell'impiego di input (quali acqua ed energia), di miglioramento della qualità dei suoli, di mantenimento del paesaggio rurale, di stoccaggio di carbonio. Tutte forme di sostegno che acquistano oggi una forte rilevanza per valorizzare la produzione di beni e servizi collettivi di tipo ambientale.

Le risorse dello sviluppo rurale, destinate a tali interventi a livello regionale, andranno tuttavia programmate con attenzione a proposito delle interconnessioni con la riforma del primo pilastro della PAC, che prevede una graduale riduzione del sostegno concesso attraverso il pagamento unico aziendale. Il sostegno delle pratiche agricole e forestali (quali quelle agro-ambientali, l'agricoltura biologica e integrata, i premi per le aree Natura 2000 e le aree ad alto valore naturale), quindi, nella futura programmazione dovrà tener conto dei più alti requisiti ambientali definiti nell'ambito del primo pilastro.

L'azione dello sviluppo rurale non interessa l'OT7 e l'OT11 ma, come già sottolineato, prevede a valere sulle risorse per l'assistenza tecnica un programma specifico nazionale per l'attivazione di una rete rurale nazionale.

La strategia del FEASR assume infine una connotazione territoriale, in relazione alla forte differenziazione a livello locale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, che si caratterizzano per le diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale e con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il nostro paese. In quest'ottica l'intervento per le aree rurali si basa su un'articolazione territoriale in quattro tipologie di aree: a) aree urbane e periurbane, b) aree rurali ad agricoltura intensiva, c) aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate, d) aree rurali con problemi di sviluppo.

L'azione dei programmi regionali seguendo le indicazioni dell'Ap va indirizzata, inoltre, anche a quegli OT che assumono un carattere più territoriale, poiché

Prospetto 14.1 – Accordo di partenariato: riparto delle risorse per Ot e Fondo e azioni FEASR

Obiettivo tematico	Risorse altri Fondi	Risorse FEASR	Azioni FEASR
	Meuro		
1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.208,8	434,2	Interventi volti a rinsaldare i nessi tra agricoltura e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali (Focus area 1.b)
2 - Migliorare l'accesso alla tecnologie dell'informazione e della comunicazione (...)	1.789,4	136,5	Interventi volti a promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC) nelle zone rurali (Focus area 6c)
3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	4.017,7	4.650,4	Azioni per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché la diversificazione delle attività (Focus area 2.a) Azioni per favorire una migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agro-alimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali (Focus area 3.a) Interventi volti a favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo (Focus area 2.b) Sostegno alla prevenzione e alla gestione dei rischi aziendali (Focus area 3.b)
4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.054,6	1.056,9	Interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare (Focus area 5.b) Interventi per l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (Focus area 5.c) Interventi volti a ridurre le emissioni di gas serra e di ammoniaci prodotti dall'agricoltura (Focus area 5.d) Interventi per la conservazione e il sequestro di carbonio nel settore agricolo e forestale (Focus area 5.e)
5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	932,1	1.351,3	Interventi volti a prevenire l'erosione dei suoli e migliorare la gestione del suolo (Focus area 4.c) Interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (Focus area 4.b)
6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.650,3	1.640,2	Interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (Focus area 4.b) Interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura (Focus area 5.a) Interventi volti a salvaguardare il ripristino e il miglioramento della biodiversità (Focus area 4.a)
7 - Sistemi dei trasporti e infrastrutture di rete	1.940,6	0	---
8 - Promuovere l'occupazione a sostegno della mobilità dei lavoratori	3.938,7	190,2	Azioni volte a facilitare la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e di lavoro nelle aree rurali (Focus area 6.a)
9 - Inclusione sociale, lotta alla povertà e alla discriminazione	3.199,1	614,9	Interventi volti a promuovere lo sviluppo locale nelle aree rurali (Focus area 6.b)
10 - Istruzione, formazione e formazione professionale, apprendimento permanente	4.091,5	83,2	Azioni volte a stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base delle conoscenze nelle zone rurali (Focus area 1.a) Azioni volte ad incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale (Focus area 1.c)
11 - Capacità della PA e degli stakeholders, PA efficiente	1.078,6	0,0	n.a
Assistenza tecnica	1.145,3	271,8	n.a
Totale	31.131,6	10.429,7	

attivano interventi per le infrastrutture e i servizi digitali in aree rurali (OT2), per l'occupazione rurale attraverso azioni volte a facilitare la diversificazione, per la creazione di nuove piccole imprese e di lavoro nelle aree rurali (OT8), per l'inclusione sociale grazie a interventi volti a promuovere lo sviluppo locale nelle aree rurali (OT9). Complessivamente questi OT assorbiranno circa il 9% delle risorse FEASR.

Strumento per eccellenza a valenza territoriale è il *Community Led Local Development* (CLLD). L'AP ha individuato gli ambiti prioritari di intervento per i partenariati locali, lasciando 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. Nel caso si scelga l'approccio pluri-fondo, sarà necessario dotarsi di un comitato regionale di coordinamento dell'intervento. I territori potenzialmente interessati sono molteplici (rurali, con priorità per le aree c e d della classificazione 2014-2020 e limitate aree della programmazione precedente, urbani e quelli riconducibili alla pesca) e sono individuati dai programmi regionali, in modo coordinato tra i diversi fondi potenzialmente interessati.

Va sottolineato inoltre che le aree rurali caratterizzate da difficoltà di accesso ai servizi essenziali potranno essere interessate dalla strategia nazionale delle aree interne (cfr. volume LXVI dell'Annuario, cap. XIV) che, sulla base di quanto previsto da una specifica strategia d'area, prevede l'intervento concertato delle politiche aggiuntive e ordinarie, consentendo di indirizzare in queste aree risorse FEASR dedicate. L'architettura istituzionale richiesta per il governo delle azioni previste è l'associazionismo tra i comuni dell'area-progetto. Le aree di intervento, selezionate con un'istruttoria che coinvolge i diversi livelli di governo, andranno indicate nei programmi.

La partecipazione del FEASR alla strategia rappresenta un elemento qualificante della sua attuazione a livello territoriale, dal momento che le aree interne sono per la maggior parte aree rurali di tipo intermedio (aree c) o con problemi di sviluppo (aree d). Pertanto essa non può non coinvolgere le politiche per il settore agricolo e agro-alimentare. Trattandosi di aree rurali, il FEASR interverrebbe comunque in tali contesti, ma in modo non concertato con gli altri fondi, nazionali e comunitari, con il grave limite di non consentire nelle aree selezionate un'azione integrata dei diversi strumenti.

Le modalità con cui il FEASR può contribuire all'attuazione della strategia per le aree interne sono essenzialmente due, non necessariamente alternative:

- 1) l'individuazione delle misure di intervento che la Regione ritiene funzionali alla strategia sulla base dei fabbisogni emersi, per le quali andrà inserita nel PSR una riserva specifica di risorse da assegnare tramite bando di selezione mirato;

2) l'utilizzo del CLLD o di altri partenariati locali per la realizzazione degli interventi in queste aree. Tale soluzione implica che il contributo FEASR si manifesti attraverso le azioni di sviluppo locale promosse, in accordo con l'unione dei comuni esistente nell'area, da un GAL o da altro partenariato proposto da attori locali. In questo caso andranno messe a disposizione dei partenariati locali risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già assegnate attraverso il CLLD, prevedendo una specifica dotazione nel piano finanziario del PSR.

In ogni caso l'azione congiunta dei diversi fondi potrà fare la differenza nell'individuazione di percorsi di sviluppo realizzabili nelle aree interessate, solo se gli aspetti procedurali non diventeranno un ostacolo all'avvio concreto delle strategie. Inoltre, occorre ricordare che l'attuazione di interventi complessi non può prescindere dalla presenza di partenariati e di leadership forti sul territorio e dalla necessità di accompagnamento dei processi a livello locale.

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

Con il 2013 si è entrati nella fase finale dell'attuale periodo di programmazione. Infatti, in base al meccanismo di funzionamento del bilancio comunitario, gli impegni sullo stesso potevano essere assunti fino al 31 dicembre 2013, mentre i pagamenti da parte degli organismi pagatori potranno protrarsi fino al 31 dicembre 2015. Entro questa data, inoltre, alla presenza di disponibilità finanziarie non ancora impegnate, le autorità di gestione possono assumere nuovi impegni nei confronti dei beneficiari finali a valere sui PSR 2007-2013. Sono escluse da questa possibilità le misure che nella prossima programmazione sono destinate a scomparire (misura 113 relativa al prepensionamento e misura 131 sul rispetto delle norme basate sulla legislazione comunitaria) o per le quali le condizioni di applicazione mutano sostanzialmente nella futura fase (misura 221 concernente il primo imboschimento dei terreni agricoli e misura 223 per l'imboschimento dei terreni non agricoli). Pur alla presenza di tali flessibilità l'analisi dell'avanzamento finanziario della spesa dei PSR (riferito alle sole risorse FEASR) evidenzia ancora nel complesso una situazione di ritardo.

La tabella 14.2, che riporta la ripartizione per Stato membro degli importi effettivamente pagati nel corso del 2013, confrontandone il livello con quelli del 2012, mostra un'accelerazione rilevante (variazione % compresa tra il 22% e il 48%) nell'attività di erogazione, proprio all'interno dei paesi con il maggiore ritardo di attuazione (Romania, Grecia, Bulgaria, Spagna), mentre in altri contesti si registra un rallentamento nell'andamento dei pagamenti. L'importo pagato nel 2013, pari a circa 13,5 miliardi di euro, è più alto rispetto al 2012 di appena il 3%. In particolare, la Grecia è passata da un avanzamento del 46% al 58% e la

Tab. 14.2 - Stato di avanzamento delle spese dei PSR (FEASR) per Stato membro

	2012			2013			2007-2013			
	pagamenti intermedi		totale	pagamenti intermedi		totale	Differenza tra 2013 e 2012	Var. % 2013/12	totale pagamenti	pagamenti/ piano finanziario (%)
Belgio	68,5	41,4	68,5	41,4	41,4	-27,1	-39,6	422,4	86,6	
Bulgaria	306,8	399,8	306,8	399,8	399,8	93,0	30,3	1.618,1	62,2	
Repubblica Ceca	419,0	335,3	419,0	335,3	335,3	-83,7	-20,0	2.277,1	79,7	
Danimarca	62,6	63,3	62,6	63,3	63,3	0,7	1,1	389,2	67,3	
Germania	1.311,0	1.258,0	1.311,0	1.258,0	1.258,0	-53,0	-4,0	7.395,5	81,5	
Estonia	129,2	123,8	129,2	123,8	123,8	-5,5	-4,2	595,2	82,2	
Irlanda	325,7	241,2	325,7	241,2	241,2	-84,5	-25,9	2.328,7	93,4	
Grecia	330,8	488,5	330,8	488,5	488,5	157,7	47,7	2.278,9	58,3	
Spagna	821,1	1.097,8	821,1	1.097,8	1.097,8	276,7	33,7	5.309,3	66,5	
Francia	933,2	963,0	933,2	963,0	963,0	29,8	3,2	5.999,6	79,1	
Italia	1.307,8	1.286,1	1.307,8	1.286,1	1.286,1	-21,8	-1,7	5.898,5	65,6	
Cipro	19,9	27,8	19,9	27,8	27,8	7,9	39,9	117,0	71,1	
Lettonia	213,2	172,8	213,2	172,8	172,8	-40,4	-18,9	921,8	87,4	
Lituania	235,3	217,1	235,3	217,1	217,1	-18,2	-7,7	1.309,8	74,2	
Lussemburgo	10,4	9,2	10,4	9,2	9,2	-1,1	-10,8	85,0	89,5	
Ungheria	441,4	504,1	441,4	504,1	504,1	62,8	14,2	2.642,9	68,5	
Malta	8,9	9,7	8,9	9,7	9,7	0,8	9,0	51,5	66,3	
Paesi Bassi	102,3	98,4	102,3	98,4	98,4	-3,8	-3,8	432,8	73,0	
Austria	535,9	548,6	535,9	548,6	548,6	12,7	2,4	3.660,1	90,9	
Polonia	2.027,0	1.907,1	2.027,0	1.907,1	1.907,1	-120,0	-5,9	9.560,7	71,4	
Portogallo	679,3	689,6	679,3	689,6	689,6	10,3	1,5	3.073,7	75,8	
Romania	1.101,9	1.346,0	1.101,9	1.346,0	1.346,0	244,0	22,1	4.894,7	60,2	
Slovenia	122,1	128,1	122,1	128,1	128,1	6,0	5,0	743,9	81,2	
Slovacchia	272,9	176,0	272,9	176,0	176,0	-96,9	-35,5	1.662,1	83,2	
Finlandia	302,3	313,0	302,3	313,0	313,0	10,7	3,5	1.919,5	89,1	
Svezia	293,2	274,9	293,2	274,9	274,9	-18,3	-6,2	1.688,8	86,5	
Regno Unito	734,8	790,0	734,8	790,0	790,0	55,3	7,5	3.749,8	79,9	
UE - 27	13.116,6	13.510,7	13.116,6	13.510,7	13.510,7	394,1	3,0	71.026,5	73,8	

Fonte: elaborazione su dati Rete europea per lo sviluppo rurale

Romania ha registrato un incremento dal 44% al 60%. Qualora i ritardi si consolidano, sarà necessario il ricorso alla possibilità di assumere impegni oltre il termine naturale della programmazione.

Successive 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 14.3 e 14.4 riportano la situazione in dettaglio. In particolare, la prima tabella evidenzia i dati del FEASR di programmazione aggiornati al 2013 e l'avanzamento finanziario della spesa dei PSR, relativo al periodo 2007-2013, per misura e per priorità/asse tematico². La seconda tabella mostra i dati sull'avanzamento finanziario in termini di spesa FEASR dei PSR, aggiornati al 2013, per paese e per priorità/asse tematico. Nell'analisi sono state prese 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 ricollegano 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 che si riferiscono agli investimenti nelle imprese agricole, agro-alimentari e forestali (misure 121 e 123) (rispettivamente 12% e 4% dei fondi complessivamente erogati) e nell'asse II la misura per i pagamenti agro-ambientali (misura 214), che rappresenta da sola il 28% 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 7% sui pagamenti totali). Nell'asse IV la situazione appare critica e invariata nella sostanza rispetto all'annualità precedente: una sola misura, quella riguardante l'attuazione di strategie di sviluppo locale per la diversificazione e la qualità della vita (misura 413), supera l'1% delle risorse erogate (2,7%).

Nell'esercizio 2013, come per quello precedente, la spesa appare concentrata nei primi due assi (50% e 29%) mentre l'asse III e IV si attestano, rispettivamente, intorno al 13% e al 7%. La misura con i livelli di spesa più alti nel 2013 è, come per le annualità precedenti, quella relativa ai pagamenti agro-ambientali (26%), seguita con circa il 16% dalle indennità compensative per le zone svantaggiate (misure 211 e 212) e dagli investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione (misura 121 con l'11% del totale).

² L'analisi prende in considerazione la spesa e gli stanziamenti PSR 2007-2013, così come modificati al 31/12/2013.

Tab. 14.3 - Spesa del FEASR per misura e per asse nel settennio 2007-2013

Asse / Misura FEASR	Pagamenti ¹ 2013		Pagamenti nel settennio 2007-2013		Spesa programmata ¹	Avanzamento (%)
	(milioni di euro)	%	(milioni di euro)	%		
111 Formazione professionale e azioni di informazione	137,8	1,0	556,6	0,8	947,0	58,8
112 Insediamento di giovani agricoltori	340,9	2,5	2.176,8	3,1	2.841,2	76,6
113 Prepensionamento	346,2	2,6	2.132,6	3,0	2.491,0	85,6
114 Utilizzo dei servizi di consulenza	27,6	0,2	98,3	0,1	198,0	49,7
115 Creazione di servizi di sostituzione, di assistenza e di consulenza	5,1	0,0	26,5	0,0	50,3	52,8
121 Ammodernamento delle aziende agricole	1.491,5	11,0	8.711,5	12,3	11.636,0	74,9
122 Accrescimento del valore economico delle foreste	46,9	0,3	224,8	0,3	369,4	60,9
123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	596,7	4,4	3.192,7	4,5	5.540,0	57,6
124 Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti	38,9	0,3	128,2	0,2	295,4	43,4
125 Miglioramento delle infrastrutture	683,3	5,1	2.648,2	3,7	4.786,7	55,3
126 Ripristino del potenziale produttivo agricolo	92,0	0,7	390,7	0,6	654,1	59,7
131 Sostegno agli agricoltori per conformarsi alle norme base	3,4	0,0	60,4	0,1	69,1	87,4
132 Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità	15,1	0,1	70,6	0,1	131,1	53,9
133 Attività di informazione e di promozione	22,1	0,2	74,5	0,1	167,3	44,5
141 Sostegno alle aziende agricole di semisussistenza	86,7	0,6	635,9	0,9	807,3	78,8
142 Associazioni di produttori	36,7	0,3	161,3	0,2	240,7	67,0
143 Pagamenti diretti (Bulgaria + Romania)	1,5	0,0	7,7	0,0	15,8	48,6
144 Aziende agricole in via di ristrutturazione in seguito alla riforma dell'organizzazione comune di mercato	40,8	0,3	178,0	0,3	200,4	88,8
Asse I - Competitività settoriale	4.013,2	29,7	21.475,4	30,2	31.440,6	68,3
211 Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane	1.145,7	8,5	6.707,7	9,4	6.725,5	99,7
212 Indennità agli agricoltori delle zone svantaggiate	1.056,3	7,8	6.853,8	9,6	7.496,9	91,4
213 Indennità Natura 2000 e indennità concesse alla direttiva 2000/60/CE	51,8	0,4	193,2	0,3	583,2	33,1
214 Pagamenti agroambientali	3.556,8	26,3	20.032,0	28,2	22.933,9	87,3
215 Pagamenti per il benessere degli animali	177,1	1,3	523,9	0,7	885,1	59,2
216 Sostegno agli investimenti non produttivi	125,9	0,9	373,7	0,5	544,2	68,7
221 Imboschimento di terreni agricoli	209,9	1,6	1.312,0	1,8	1.710,9	76,7
222 Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	0,3	0,0	0,7	0,0	10,7	6,8
223 Imboschimento di superfici non agricole	20,7	0,2	121,8	0,2	256,6	47,5
224 Indennità Natura 2000	19,0	0,1	37,4	0,1	74,9	49,9
225 Pagamenti silvoambientali	12,3	0,1	46,7	0,1	134,4	34,8
226 Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi	178,1	1,3	1.040,4	1,5	1.622,1	64,1
227 Sostegno agli investimenti non produttivi	113,9	0,8	429,3	0,6	772,6	55,6
Asse II - Ambiente e risorse naturali	6.667,7	49,4	37.672,5	53,0	43.751,1	86,1

Segue Tab. 14.3 - Spesa del FEASR per misura e per asse nel settennio 2007-2013

Asse / Misura FEASR	Pagamenti ¹ 2013		Pagamenti nel settennio 2007-2013		Spesa programmata ¹	%	Avanzamento (%)
	(milioni di euro)	%	(milioni di euro)	%			
311 Diversificazione in attività non agricole	176,6	1,3	763,6	1,1	1.236,8	1,3	61,7
312 Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese	234,2	1,7	927,7	1,3	2.046,0	2,1	45,3
313 Incentivazione di attività turistiche	144,6	1,1	534,6	0,8	1.227,0	1,3	43,6
321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	481,2	3,6	2.190,2	3,1	3.660,7	3,8	59,8
322 Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	477,9	3,5	2.452,4	3,5	3.344,0	3,5	73,3
323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	182,7	1,4	753,5	1,1	1.209,6	1,3	62,3
331 Formazione e informazione	14,5	0,1	62,5	0,1	115,5	0,1	54,1
341 Acquisizione di competenze e animazione	9,9	0,1	76,6	0,1	131,0	0,1	58,5
Asse III - Diversificazione e qualità della vita	1.721,6	12,7	7.761,1	10,9	12.970,6	13,5	59,8
411 Attuazione di strategie di sviluppo locale. Competitività	57,2	0,4	166,1	0,2	535,2	0,6	31,0
412 Attuazione di strategie di sviluppo locale. Ambiente /terra	10,1	0,1	24,9	0,0	153,6	0,2	16,2
413 Attuazione di strategie di sviluppo locale. Qualità della vita	675,0	5,0	1.941,3	2,7	4.161,0	4,3	46,7
421 Attuazione di progetti di cooperazione	21,3	0,2	53,7	0,1	235,0	0,2	22,8
431 Gestione dei gruppi di azione locale	149,3	1,1	589,2	0,8	979,0	1,0	60,2
Asse IV - Governance locale	912,8	6,8	2.775,2	3,9	6.063,9	6,3	45,8
511 Assistenza tecnica	195,6	1,4	905,4	1,3	1.544,9	1,6	58,6
611 Pagamenti diretti (Bulgaria/Romania)	-0,2	0,0	436,9	0,6	437,8	0,5	99,8
Totale	13.510,7	100,0	71.026,5	100,0	96.208,9	100,0	73,8

¹ Stanziamenti PSR 2007-2013 così come modificati alla fine del 2013.

Fonte: elaborazione su dati Rete europea per lo sviluppo rurale

In termini di spesa pubblica, i pagamenti per paese nell'anno rappresentano in media il 75,7% delle risorse stanziare. Sono sei i paesi che hanno speso meno del 70% delle risorse totali, e sono solo quattro (Irlanda, Lussemburgo, Austria e Finlandia) quelli i cui pagamenti hanno superato il 90%. I paesi che presentano un livello della spesa sotto la media rimangono quelli che, fin dall'avvio della programmazione, hanno evidenziato un ritardo nell'attuazione degli interventi; si tratta di: Bulgaria (62,2%), Romania (63,5%) e Grecia (59,9%). L'Italia si attesta su un livello di erogazioni pari al 66% del programmato insieme a Malta e Ungheria.

Tab. 14.4 - *Avanzamento della spesa pubblica per asse (2007-2013)*

	(valori percentuali)						
	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Totale
Belgio	93,3	86,2	61,7	67,3	69,4	-	86,8
Bulgaria	69,6	52,6	60,1	16,0	47,5	99,66	62,2
Repubblica Ceca	71,6	86,5	70,9	70,2	45,6	-	79,1
Danimarca	65,4	75,5	61,9	61,6	63,3	-	69,6
Germania	80,6	91,3	75,7	60,4	64,7	-	82,9
Estonia	84,4	82,6	78,3	75,2	88,5	-	82,3
Irlanda	83,9	96,6	-	76,1	30,6	-	93,4
Grecia	53,0	77,2	22,2	15,4	14,7	-	59,9
Spagna	70,7	78,1	63,0	44,1	65,8	-	70,9
Francia	63,5	98,2	49,1	38,2	34,9	-	79,1
Italia	63,4	80,4	46,4	28,1	51,1	-	66,0
Cipro	76,5	88,3	48,7	14,5	26,6	-	77,2
Lettonia	90,1	90,3	78,4	61,7	59,7	-	86,2
Lituania	80,6	77,1	53,8	50,2	75,8	-	74,3
Lussemburgo	90,6	96,6	56,4	51,7	-	-	91,2
Ungheria	65,8	77,3	52,4	33,2	84,7	-	66,6
Malta	57,1	79,8	71,8	23,3	65,9	-	66,2
Paesi Bassi	53,8	94,1	78,6	75,8	76,2	-	75,0
Austria	90,8	95,3	65,6	70,3	77,8	-	90,9
Polonia	75,3	82,5	54,5	41,9	54,0	-	71,3
Portogallo	70,3	90,5	49,0	54,9	40,6	-	76,2
Romania	52,7	78,5	64,6	7,7	42,1	99,84	63,5
Slovenia	70,9	93,8	63,0	65,6	62,4	-	80,9
Slovacchia	78,5	90,5	75,6	47,0	72,5	-	83,0
Finlandia	71,7	98,6	57,2	66,1	62,0	-	92,1
Svezia	79,8	95,7	52,1	53,8	92,8	-	85,6
Regno Unito	78,7	82,4	65,1	61,5	32,1	-	79,1
UE - 27	70,0	87,6	60,7	46,7	60,1	99,78	75,7

Fonte: elaborazione su dati Rete europea per lo sviluppo rurale

L'avanzamento per asse a livello di singolo Stato membro (tab. 14.4) conferma un ritardo nell'attuazione degli assi III (60,7%) e IV (46,7%), rispetto agli

assi I (70%) e II (87,6%). Più nel dettaglio, solo in sei Stati (Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Malta e Paesi Bassi) l'asse III presenta un avanzamento di oltre il 70%, mentre per l'asse IV tale soglia è superata solo da Irlanda e Repubblica Ceca. I paesi quali Romania, Cipro, Grecia e Bulgaria sono quelli che, nel 2013, hanno evidenziato i maggiori ritardi in termini di spesa effettuata, rispetto a quanto programmato, per l'asse IV con un avanzamento al di sotto del 20%. La performance dell'Italia, nell'ultimo anno, si attesta intorno al 28% delle risorse erogate rispetto al programmato. Il ritardo cronico e generalizzato del Leader in questa programmazione suggerisce la necessità di adottare per il futuro soluzioni operative che prevedano un forte accompagnamento ai territori e l'adozione di una maggiore flessibilità procedurale nella sua attuazione.

L'attuazione regionale delle misure di sviluppo rurale

Anche nel 2013 la corsa contro il disimpegno automatico previsto dal meccanismo noto come n+2, ossia il rischio di perdere le risorse FEASR non rendicontate entro due anni dal loro impegno, è stata sostanzialmente vinta dalle Regioni. I dati di fine novembre 2013 non lasciavano ben sperare, ma un'accelerazione delle procedure sull'esame delle domande di pagamento ha permesso di superare l'obiettivo di spesa per quasi tutte le Regioni italiane e per il programma RRN. Negli ultimi tre mesi del 2013, infatti, sono stati erogati quasi 1,2 miliardi di euro di contributi pubblici, di cui circa 635 milioni a carico del FEASR. Il grande sforzo prodotto soprattutto da Sicilia, Campania, Puglia e Sardegna ha permesso così di superare la soglia del disimpegno di oltre 350 milioni di euro, con una spesa FEASR rendicontata al 31 dicembre 2013 superiore ai 6,5 miliardi di euro (tab. 14.5). Unica eccezione è stata rappresentata dalla Basilicata la quale, tuttavia, ha chiesto una deroga a causa dei ripetuti eventi alluvionali che hanno avuto ripercussioni sulle aziende agricole e sulla loro capacità di realizzare gli investimenti previsti. A partire dal prossimo periodo di programmazione (2014-2020), tuttavia, la problematica della possibile perdita delle risorse non spese dovrebbe essere scongiurata grazie alle nuove regole introdotte con la riforma della PAC che prevedono un anno di tempo in più per spendere le risorse assegnate (regola n+3).

Tab. 14.5 - Stato di avanzamento del FEASR 2007-2013¹
ai fini del disimpegno 2013 e 2014

	Spesa FEASR erogata	Anticipi ricevuti	Totale ai fini del disimpegno	Quota disimpegno 2013	Quota disimpegno 2014	Avanzamento ai fini disimpegno 2013 (%)
Piemonte	287.328	31.138	318.466	308.915	374.701	103,1
Valle d'Aosta	39.547	3.952	43.498	39.519	47.890	110,1
Lombardia	366.727	32.978	399.705	321.192	392.500	124,4
Liguria	73.515	8.073	81.588	81.003	97.737	100,7
P.A. Bolzano	131.710	10.438	142.148	104.857	126.483	135,6
P.A. Trento	87.056	7.645	94.702	76.748	92.879	123,4
Veneto	324.848	33.738	358.586	297.004	386.731	120,7
Friuli Venezia Giulia	79.776	8.436	88.212	84.361	102.077	104,6
Emilia-Romagna	341.858	33.851	375.709	333.673	407.403	112,6
Toscana	248.917	27.400	276.317	269.257	329.677	102,6
Umbria	235.204	24.973	260.177	200.985	278.149	129,5
Marche	140.438	15.364	155.802	154.044	186.014	101,1
Lazio	198.374	22.223	220.597	215.461	266.114	102,4
Abruzzo	114.576	13.038	127.614	125.516	155.830	101,7
Molise	60.290	6.547	66.837	65.472	79.363	102,1
Campania	654.324	78.318	732.642	717.198	917.412	102,2
Puglia	593.792	65.351	659.143	647.420	789.660	101,8
Basilicata	238.500	27.079	265.579	276.373	331.539	96,1
Calabria	428.153	45.776	473.929	465.911	559.207	101,7
Sicilia	841.794	89.544	931.338	911.154	1.095.232	102,2
Sardegna	372.056	40.243	412.298	410.566	492.336	100,4
Rete rurale nazionale	27.095	2.902	29.997	29.757	35.642	100,8
Italia	5.885.878	629.005	6.514.883	6.136.386	7.544.576	106,2

¹ Dati al 31 dicembre 2013.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Analizzando lo stato di avanzamento dei programmi, non solo con riferimento al disimpegno del contributo comunitario, si rileva che tra il 2007 e il 2013 i Psr italiani hanno erogato risorse pubbliche complessive per un importo superiore a 11,6 miliardi di euro (+27% rispetto al 2012; tab. 14.6). Proseguendo nel trend già mostrato nell'esercizio precedente, la spesa della quota FEASR è aumentata significativamente passando al 66% da circa il 52% del 2012.

Tab. 14.6 - *Le risorse pubbliche per i Psr 2007-2013 per regione
- Stato di avanzamento della spesa, 2007-2013¹*

(migliaia di euro)

	Spesa pubblica programmata	Programmato FEASR	Spesa pubblica erogata	Spesa FEASR erogata	Avanzamento FEASR (%)	Avanzamento Spesa pubblica (%)
Piemonte	974.088	442.019	646.071	287.328	65,0	66,3
Valle d'Aosta	123.650	56.108	89.167	39.547	70,5	72,1
Lombardia	1.026.569	471.110	802.710	366.727	77,8	78,2
Liguria	289.403	114.621	187.329	73.515	64,1	64,7
P.A. Bolzano	330.192	148.205	293.310	131.710	88,9	88,8
P.A. Trento	278.765	108.566	218.588	87.056	80,2	78,4
Veneto	1.042.159	478.155	701.037	324.848	67,9	67,3
Friuli Venezia Giulia	265.683	119.774	178.625	79.776	66,6	67,2
Emilia-Romagna	1.158.083	527.819	764.929	341.858	64,8	66,1
Toscana	870.527	388.956	561.505	248.917	64,0	64,5
Umbria	786.904	353.613	529.932	235.204	66,5	67,3
Marche	482.283	217.609	312.818	140.438	64,5	64,9
Lazio	700.435	315.419	439.700	198.374	62,9	62,8
Abruzzo	426.328	192.572	252.668	114.576	59,5	59,3
Molise	206.582	92.959	135.105	60.290	64,9	65,4
Campania	1.810.840	1.110.774	1.077.691	654.324	58,9	59,5
Puglia	1.595.086	927.827	1.031.133	593.792	64,0	64,6
Basilicata	656.001	384.627	414.632	238.500	62,0	63,2
Calabria	1.087.509	650.151	717.533	428.153	65,9	66,0
Sicilia	2.172.959	1.271.842	1.389.478	841.794	66,2	63,9
Sardegna	1.284.747	571.596	835.810	372.056	65,1	65,1
Rete rurale nazionale	82.920	41.460	54.190	27.095	65,4	65,4
Italia	17.651.711	8.985.782	11.633.961	5.885.878	65,5	65,9

¹ Dati al 31 dicembre 2013.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Le due PA di Bolzano e di Trento hanno proseguito nel percorso di spesa degli anni precedenti, attestandosi rispettivamente all'89% e all'80% della spesa realizzata rispetto al budget FEASR programmato. Si confermano anche le buone performance di spesa dei programmi di Lombardia e Valle d'Aosta, con rispettivamente il 78% e il 70% sul programmato 2007-2013. La spesa FEASR della maggior parte dei programmi si è attestata, invece, su valori che variano fra il 62% e il 68%. Resta un poco in ritardo rispetto alla media la spesa di Campania (59%) e Abruzzo (59%). Va sottolineato, tuttavia, che il PSR Campania è il programma che ha fatto registrare il maggiore incremento di spesa (+11%) nell'anno, insieme a quelli di Calabria (+9%), Sicilia (+8%) e Puglia (+8%).

Sulla spesa dei PSR ha continuato a gravare, anche nel 2013, il problema dell'accesso al credito (cfr. cap. IX) che, per le imprese beneficiarie, ha rappresentato un forte vincolo alla possibilità di cofinanziare i progetti. Le misure per le quali erano stati previsti dei consistenti interventi di cofinanziamento pubblico

hanno scontato, in più, un ritardo dovuto al vincolo imposto dal patto di stabilità (cfr. cap. XVI) che non ha permesso agli enti pubblici di avere risorse pronte da spendere per cofinanziare gli interventi. 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. Questo, 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. Il graduale allentamento del rigore imposto da Bruxelles ha garantito così 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.

L'esame dei dati di spesa realizzata alla fine del 2013 conferma che gli interventi agro-ambientali, quelli sul ricambio generazionale e quelli per gli investimenti strutturali sono la vera locomotiva di spesa dei PSR (tab. 14.7). Le misure degli assi I e II, infatti, sommano da sole quasi il 90% delle risorse pubbliche erogate a livello nazionale. Oltre all'ammodernamento delle aziende agricole (misura 121; 485 milioni di euro) e ai pagamenti agro-ambientali (misura 214; 558 milioni di euro) ottime performance sono state ottenute, nel 2013, anche dalla misura 125 (interventi volti al risparmio idrico e alla viabilità rurale e forestale) con 144 milioni di euro rendicontati. Infine, la misura 123 che finanzia interventi per la ristrutturazione di impianti di lavorazione e trasformazione di prodotti agricoli (analoghi alla 121, ma per piccole e medie imprese) ha avuto un buon risultato con 134 milioni di euro rendicontati nel corso del 2013.

Questione aperta, invece, continua a restare quella degli interventi per la diversificazione dell'attività agricola (asse III) e del Leader (asse IV), che a fine 2013 hanno fatto registrare rispettivamente solo il 6,4% e il 3,2% delle risorse pubbliche erogate a livello nazionale dal 2007. Va detto, comunque, che nel corso del 2013 le misure Leader hanno fatto progressi di spesa, con un incremento dell'1%, grazie soprattutto all'avanzamento della misura 413 (interventi sulla diversificazione dell'attività agricola) che ha realizzato una spesa di 109 milioni di euro. Nonostante questa nota positiva, resta comunque bassa l'attuazione delle altre misure dell'asse. Anche per l'asse III si evidenziano lievi progressi rispetto al 2012 (+0,6%), grazie soprattutto alla spesa della misura 311 (diversificazione in attività non agricole) che nell'anno ha erogato a livello nazionale 82 milioni di euro.

Nel complesso si confermano dunque i trend di spesa già evidenziati, alla fine del 2011 e del 2012, con una lieve riduzione delle erogazioni per gli interventi dell'asse II a favore di quelle realizzate per gli interventi degli altri assi. Così, l'incidenza dell'asse II sul totale della spesa erogata si è ridotta sensibilmente passando dal 52,6% del 2012 al 50,7% del 2013, a vantaggio principalmente dell'asse I che è salito al 38,2% (contro il 37,8% dell'anno precedente).

L'asse II, dunque, continua a essere quello su cui si concentra la maggior parte della spesa FEASR, sia per effetto del trascinamento di pagamenti riferiti a impegni assunti nel corso delle passate programmazioni che per le più rapide modalità di erogazione dei pagamenti previsti dalle sue misure. A livello regionale, lo sbilanciamento della spesa verso l'asse II ha continuato a essere più marcato nell'area meridionale e insulare (Sardegna, Basilicata, Calabria, Sicilia, Campania), anche se in modo meno evidente rispetto all'esercizio precedente. Ha continuato a distaccarsi da questo fenomeno il PSR della Puglia, per il quale l'asse I ha continuato a prevalere rispetto all'asse II. Tra le regioni del Nord fanno eccezione Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e le due PA di Bolzano e Trento.

Tab. 14.7 - Ripartizione delle risorse pubbliche erogate per asse di intervento e per Regione¹

	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	Assistenza tecnica
Piemonte	41,0	48,7	5,5	2,1	2,7
Valle d'Aosta	6,9	86,6	5,8	-	0,7
Lombardia	37,6	49,6	9,5	2,4	0,9
Liguria	54,1	30,0	6,1	8,8	0,9
P.A. Bolzano	22,2	67,9	7,4	2,5	-
P.A. Trento	35,8	53,3	7,8	2,8	0,3
Veneto	55,5	36,0	3,2	4,5	0,9
Friuli Venezia Giulia	50,5	39,9	6,0	1,7	1,9
Emilia-Romagna	43,2	46,0	7,8	2,3	0,8
Toscana	46,1	40,9	6,3	6,4	0,3
Umbria	40,3	53,2	5,3	1,0	0,1
Marche	38,0	49,8	7,6	2,8	1,9
Lazio	46,9	41,8	5,4	4,2	1,7
Abruzzo	54,3	43,6	1,1	0,8	0,2
Molise	34,0	48,7	12,1	2,5	2,7
Campania	34,5	51,4	11,9	1,1	1,0
Puglia	45,0	39,5	2,4	10,6	2,5
Basilicata	30,5	60,2	5,5	1,7	2,0
Calabria	31,2	54,6	9,3	2,9	2,0
Sicilia	36,8	54,1	7,1	1,3	0,7
Sardegna	16,0	80,7	1,3	1,4	0,5
Rete rurale nazionale	-	-	-	-	100,0
Italia	38,2	50,7	6,4	3,2	1,6

¹ Dati al 31 dicembre 2013.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

L'analisi della spesa effettuata fino al 2013, ripartita per diversa tipologia di intervento, conferma in maniera ancora prevalente la quota riferita alla spesa degli interventi ambientali sul totale degli importi erogati (43,4%), sebbene in misura ridotta del 2% rispetto alla fine del 2012 (tab. 14.8). Nel corso del 2013, infatti, è proseguito un consistente aumento di spesa da parte delle misure volte al miglioramento del capitale fisico, la cui quota è passata dal 29,8% del 2012 al

30,4% del 2013. Le risorse erogate per ambiente e capitale fisico rappresentano nel loro insieme la parte preponderante (73,8%), anche se in lieve flessione per effetto, come detto, del progresso delle misure Leader e di diversificazione.

Tab. 14.8 - *Risorse pubbliche erogate e capacità di spesa pubblica per tipologie di intervento¹*

(valori percentuali)

Tipologia	Risorse erogate	Capacità di spesa
Capitale umano	6,3	67,7
Capitale fisico	30,4	63,5
Miglioramento qualità	0,7	37,3
Ambiente	43,4	84,2
Foreste	8,0	62,2
Diversificazione	3,6	49,3
Qualità della vita	2,7	43,2
Strategie sviluppo locale	3,2	28,0
Assistenza tecnica	1,6	51,2
Totale complessivo	100,0	65,9

¹ Dati al 31 dicembre 2013.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Ulteriori interessanti informazioni di dettaglio sull'attuazione al 31 dicembre 2013 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 rispetto a quanto programmato sono state la 112 (insediamento di giovani agricoltori; 77,8%), la 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali; 63,3%) e la 121 (ammodernamento aziende agricole; 69,2%). La 112 ha favorito l'insediamento di oltre 19.000 giovani agricoltori (circa 3.000 in più rispetto al 2012); le risorse della 121, invece, hanno raggiunto quasi 35.500 aziende beneficiarie per un volume totale di investimenti di oltre 6 miliardi di euro. Il numero di aziende agricole beneficiarie della misura 123 ha superato, invece, le 2.000 unità (valore pari al 61% dell'obiettivo programmato), con un volume totale di investimenti (compresa la quota privata di cofinanziamento) che ha raggiunto livelli prossimi ai 2,5 miliardi di euro.

L'asse II, come detto, è quello cui è stata destinata la maggior parte delle risorse programmate e la cui attuazione, quindi, ha determinato i maggiori impatti in termini di soggetti coinvolti e di superficie agricola interessata da impegni. In particolare, le azioni volte ad accrescere la sostenibilità ambientale delle aziende agricole (misura 214 per pagamenti agro-ambientali) hanno consentito di realizzare quasi 189.000 contratti (35.000 in più rispetto al 2012) su una superficie totale sottoposta a impegno superiore ai 3 milioni di ettari e per una spesa pubblica

totale erogata prossima ai 3,2 miliardi di euro (tab. 14.9). L'impegno di adottare o mantenere regimi di agricoltura biologica ha riguardato circa il 30% dei contratti agro-ambientali stipulati e quasi il 45% delle superfici sottoposte a impegno nell'ambito della misura. Il 22,4% dei contratti ha riguardato l'introduzione di regimi di produzione integrata, con una superficie di poco inferiore al 17% di quella complessivamente interessata. Il 14,8% dei contratti agro-ambientali ha riguardato invece impegni per l'estensificazione dei sistemi produttivi (in aumento di quasi il 4,5% rispetto al 2012), e ha interessato il 9% della superficie totale oggetto di pagamento per la stessa misura. Il valore è stato comunque inferiore rispetto a quello del 2012, a dimostrazione che l'intervento è stato preferito maggiormente da aziende di piccole dimensioni. L'impegno di gestione di paesaggi e pascoli a elevata valenza naturale ha portato alla realizzazione di oltre 25.000 contratti (circa 6.000 in più rispetto al 2012). Il 6,6% dei contratti agro-ambientali stipulati, invece, 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, in quanto alla tutela della risorsa suolo si legano priorità strategiche come quelle ambientali e climatiche dei prossimi PSR.

Tab. 14.9 - *Superfici e contratti oggetto dei diversi impegni agro-ambientali nell'ambito della misura 214 dei PSR 2007-2013, avanzamento 2007-2013¹ 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	1.372.217	56.910	44,9	30,2
Agricoltura integrata	523.251	42.194	17,1	22,4
Estensificazione di altro tipo dei sistemi agricoli	278.763	27.943	9,1	14,8
Diversificazione delle rotazioni delle colture, manutenzione di aree riservate	55.270	5.416	1,8	2,9
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)	127.309	12.493	4,2	6,6
Creazione, tutela delle caratteristiche ecologiche (per es. delimitazioni dei campi, aree cuscinetto, inerbimento, siepi, alberi)	7.906	5.057	0,3	2,7
Gestione di paesaggi, pascoli ad elevata valenza naturale	579.154	25.173	19,0	13,3
Azioni per mantenere gli habitat favorevoli per la biodiversità (per es. lasciando le stoppie invernali nelle aree arabili, adattamento delle date della mietitura)	75.819	1.861	2,5	1,0
Conservazione delle razze locali in pericolo	26.284	11.368	0,9	6,0
Altre azioni mirate (per es. uso di pianificazione ambientale integrata)	7.219	338	0,2	0,2
Totale complessivo	3.053.192	188.753	100,0	100,0

¹ Dati al 31 dicembre 2013.

Nell'ambito dell'asse III, come detto, diverse misure hanno mostrato avanzamenti di spesa rispetto al 2012: la 311 è passata dal 42% al 54%, la 321 dal 38% al 51%, la 323 dal 35% al 46%, la 312 dal 27% al 34% e la 313 dal 23% al 33%.

Attraverso la misura 311 (diversificazione verso attività non agricole) sono stati finanziati circa 5.000 interventi, per oltre 1,3 miliardi di risorse pubbliche, a sostegno di iniziative di diversificazione aziendale in attività agrituristiche, didattiche e sociali e di produzione di energie rinnovabili. La misura 321 (servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale), con una dotazione finanziaria complessiva di 350 milioni di euro, di cui ben 149 milioni sono destinati all'ampliamento dell'infrastruttura a banda larga nelle zone rurali, alla fine del 2013 ha sostenuto nel complesso la realizzazione di quasi 1.600 interventi.

L'asse IV è quello che continua a presentare le maggiori criticità di attuazione, anche se nel corso del 2013 le sue misure hanno fatto registrare progressi di spesa, con un incremento dell'1% rispetto al totale complessivo delle risorse erogate (circa 116 milioni di euro).

Attraverso le misure dell'asse IV, al 31 dicembre 2013, in Italia sono stati finanziati quasi 11.000 progetti nel complesso dei 192 GAL attivi sul territorio nazionale. La maggior parte di questi interventi è stata realizzata da operatori del settore privato e, in particolare, dalle imprese agricole singole e associate, da quelle agrituristiche e da quelle agro-alimentari (77% dei casi). Ogni progetto presentato da un'impresa singola ha ricevuto un contributo medio di circa 64.000 euro, mentre le imprese associate hanno ricevuto per ogni progetto una contribuzione media di circa 185.000 euro. Nel dettaglio, la misura che ha finanziato il maggior numero di progetti è quella relativa all'attuazione di strategie di sviluppo locale e qualità della vita (413), con un totale di circa 7.800 iniziative avviate (70% delle complessive). La misura sull'attuazione di strategie di sviluppo locale e competitività (411), invece, ha finanziato poco meno di 1.200 progetti, mentre la misura per l'attuazione di strategie di sviluppo locale e ambiente (412) solo 500. La complessità delle procedure, la continua evoluzione del quadro giuridico, gli importi di spesa programmati poco rilevanti rispetto ai fabbisogni dei territori o la sovrapposizione, nello stesso contesto territoriale, della strategia Leader con altri strumenti che supportano azioni analoghe rappresentano ancora le cause del ridotto successo di un asse di intervento che, invece, risulterebbe quanto mai prezioso nel supportare le dinamiche di sviluppo delle aree rurali, soprattutto di quelle più marginali.

Nel complesso, oltre all'ingente iniezione di liquidità realizzata nel sistema economico connesso al settore agricolo e forestale, la programmazione uscente 2007-2013 ha visto un grande dispiego di energie che, almeno in parte, ha portato alla crescita delle competenze delle autorità di gestione e delle amministrazioni regionali. Queste hanno consolidato le proprie strutture gestionali e portano in

dote alla nuova programmazione 2014-2020 procedure e competenze che risulteranno preziose per l'avvio, il più possibile tempestivo ed efficace, dei nuovi interventi che saranno programmati. In proposito, si segnala che attraverso la misura per l'assistenza tecnica (511) sono stati investiti, fino al 2013, ben 192 milioni, proprio allo scopo di migliorare le attività di gestione, sorveglianza, monitoraggio e controllo dei programmi. Tuttavia, resta ancora molto da fare per superare le debolezze e garantire una sempre maggiore efficacia ed efficienza dei programmi.