

La politica comunitaria: il secondo pilastro

La politica di sviluppo rurale dell'UE: l'avvio dell'attuazione

Nel 2015 si è conclusa la fase di approvazione¹ e si è dato avvio all'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020 già approvati. In Italia, i PSR sono stati presentati, in gran parte, entro la data prevista dal reg. (UE) 1303/2013 (tre mesi dall'invio dell'AP), vale a dire il 22 luglio 2014.

Nel corso dell'anno, a livello comunitario, ha preso le mosse il processo di individuazione delle zone agricole caratterizzate da svantaggi naturali, che vanno identificate entro la fine del 2017 per potere essere operative a partire dal primo gennaio 2018. Questo processo prevede l'individuazione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali attraverso l'uso di parametri biofisici e la successiva messa a punto della delimitazione tramite un processo di *fine tuning*, basato su parametri economici.

Nel nostro paese, attraverso la Rete rurale nazionale (RRN) è prevista la realizzazione di una serie di attività specifiche, funzionali alla definizione delle nuove aree, il cui coordinamento è affidato al CREA – Centro Politiche e bioeconomia. La prima fase del processo, che ha riguardato la valutazione dei parametri pedologici, climatici e morfologici, si è basata sulle seguenti attività: ricostruzione degli indicatori pedologici, a partire dalle informazioni della banca dati dei suoli del CREA – Centro per l'agrobiologia e la pedologia; ricostruzione degli indicatori climatici sulla base della banca dati agrometeorologica nazionale (SIAN); creazione di un sistema informativo delle zone svantaggiate, contenente i risultati delle elaborazioni climatiche e pedologiche; produzione di una cartografia tematica relativa alle aree agricole che presentano svantaggi climatici e pedologici;

¹ Per un quadro riassuntivo della tempistica di approvazione dei PSR per Stato membro si veda l'edizione precedente di questo Annuario.

stima della percentuale di superficie agricola comunale totale e svantaggiata; attività di confronto (workshop e incontri ad hoc) con DG-AGRI e Joint Research Center sull'approccio da utilizzare per la definizione delle aree svantaggiate soggette a vincoli naturali e specifici; stesura di un report descrittivo dei dati, metadati e dell'approccio metodologico sviluppato dall'Italia per il calcolo dei criteri biofisici ai fini della delimitazione delle aree caratterizzate da svantaggi naturali e per la produzione dei risultati intermedi e finali.

La fase successiva di fine tuning prevede la messa a punto di una metodologia comune, da concordare con le Regioni, basata su criteri oggettivi di natura economica (presenza di investimenti e/o indicatori economici quali standard output, resa media della coltura prevalente, densità di bestiame, densità degli alberi) da utilizzare per individuare nell'ambito delle aree con svantaggi naturali la mappa delle zone eleggibili agli aiuti. Questa fase include la verifica della compatibilità delle interazioni tra criteri di fine tuning e criteri biofisici.

Nel corso del 2015 ha preso avvio, inoltre, il processo di definizione della strategia per 45 delle 68 aree selezionate per la Strategia nazionale aree interne (SNAI)². Dopo la selezione dell'area i sindaci hanno il compito di individuare un referente, designato a rappresentare l'area nel confronto con gli altri livelli di governo. Da questo momento prende avvio il percorso per la stesura della strategia che prevede tre passaggi chiave:

- la definizione da parte dei rappresentanti dell'area di una prima bozza contenente l'idea guida su cui si intende lavorare. A dicembre 2016, le aree selezionate che hanno superato questa prima fase erano 28;
- il passaggio dalla bozza al preliminare di strategia con l'audizione/ascolto, attraverso esperti dedicati, da parte del Comitato nazionale aree interne e della Regione, d'intesa con i sindaci, degli attori rilevanti (dirigenti scolastici, imprenditori, liberi professionisti, studenti) del territorio interessato. L'obiettivo è quello di fare emergere la visione del territorio da porre alla base della formulazione della strategia, facendo ricorso a strumenti di tipo partecipativo (focus group, interviste, indagini partecipate, ecc.) nell'ottica di una metodologia di lavoro mutuata dalle discipline sociologiche e dalle prassi operative maturate nell'ambito della progettazione nel sociale. In tutto, 18 aree hanno completato questa fase;
- stesura della strategia, tramite la quale le linee di sviluppo espresse nel preliminare vengono trasformate in progettualità concrete. A dicembre 2016,

² Per una descrizione delle principali caratteristiche socio-economiche delle aree selezionate, il relativo processo di selezione, le dotazioni finanziarie e le modalità di intervento del FEASR si veda la precedente edizione di questo Annuario.

5 aree avevano superato questa fase (l'Alta Valtellina e la Valchiavenna in Lombardia, Antola Tigullo in Liguria, Appennino Basso Pesarese e Anconetano nelle Marche, Casentino-Valtiberina in Toscana).

Dalla fase di ascolto, in molti contesti, è emersa in maniera diffusa l'esigenza di individuare modalità efficaci per favorire il ricorso a forme associative e di una facilitazione e accompagnamento dei processi di innovazione. In generale, l'applicazione del metodo SNAI richiede che nella risposta ai fabbisogni rilevati gli interventi attivati seguano una logica unitaria e sequenziale. Mentre, tra le criticità emerse nella fase di definizione della strategia, va segnalato che le modalità di gestione scelte a livello regionale per l'intervento nelle aree interne attraverso i PSR non sempre hanno favorito la possibilità di un intervento unitario coerentemente con l'approccio SNAI. In particolare, non sempre viene garantito un sufficiente grado di flessibilità in termini di misure attivabili e di modalità di attuazione (ad es. non in tutti i contesti alcune sottomisure rilevanti sono state incluse tra quelle applicabili, e non sempre è stata prevista la possibilità di erogare in maniera unitaria il sostegno come sovvenzione globale). Inoltre, in diverse regioni si è scelto di intervenire nelle aree interne attraverso il ricorso a bandi generalisti con criterio premiale per le aree preselezionate, non garantendo automaticamente la coerenza tra strategia e domande pervenute dall'area, così snaturando il metodo stesso proposto. Infatti, i bandi sono generalmente emanati con tempistiche non coerenti rispetto ai tempi della SNAI e alla possibilità di un coordinamento sinergico tra l'azione di animazione, informazione, accompagnamento realizzata dal soggetto gestore (spesso un GAL). Nel prossimo futuro sarà dunque prioritario definire le flessibilità necessarie ad assicurare, nel rispetto del metodo SNAI, l'operatività della strategia.

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

Il 2015 si è caratterizzato per la coesistenza di due periodi di programmazione; infatti, mentre si è dato avvio ai programmi 2014-2020, grazie a una modifica al reg. (CE) 1974/2006, è stata data agli Stati membri la possibilità di prendere nuovi impegni ed effettuare pagamenti ancora a valere sulla vecchia programmazione 2007-2013³. Il termine dei pagamenti da parte degli organismi pagatori è rimasto però fissato al 31 dicembre 2015 (n+2). Inoltre, per concedere nuovi impegni sulla base delle vecchie norme, era necessario che lo Stato membro/Regione avesse ancora dei fondi a disposizione per le misure da rinnovare (*old money old rules*) e

³ Per le regole di transizione si veda la precedente edizione di questo Annuario.

non avesse ancora iniziato ad assumere impegni giuridici all'interno della nuova programmazione (principio del *cut-off date*). I pagamenti erogati nel corso del 2015 a valere sui programmi della passata programmazione ammontano a 6,5 milioni di euro. I pagamenti cumulati a maggio 2015 rappresentano nei diversi paesi membri il 95% della spesa programmata totale.

Passando ad analizzare l'avvio della programmazione 2014-2020, la tabella 14.1 mostra per ciascun paese membro, oltre all'avanzamento delle spese al 2015, il piano finanziario totale articolato in piano normale e 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.

Passando all'analisi dell'avanzamento della spesa per il periodo 2014-2020 la tabella 14.1 mostra la ripartizione per Stato membro degli importi effettivamente pagati nel corso del 2015 e presenta, inoltre, un confronto con il 2014, anno in cui solo 6 Stati membri (Danimarca, Germania, Austria, Polonia, Portogallo e Finlandia) hanno avviato l'operatività dei programmi, facendo registrare l'erogazione dei primi pagamenti sotto forma di prefinanziamenti (anticipazioni). Il 2015 è stato, quindi, l'anno di avvio della programmazione per tutti gli altri Stati.

L'importo pagato nel 2015, pari a 5.252,2 milioni di euro, è ovviamente molto più alto rispetto al dato 2014 (+2.234%) e riguarda sia i rimborsi (pagamenti intermedi) che i prefinanziamenti (anticipazioni) previsti, pagati per la gran parte nel corso di questa annualità. Se si guarda al dato relativo ai singoli paesi, si rileva come la maggior parte degli Stati (20 su 28) abbia fatto registrare pagamenti per un importo inferiore al 10% del programmato (al netto della riserva di performance del 6%). L'Italia si attesta in termini di pagamenti intorno al 2% del programmato. Sono solo otto gli SM performanti, con una percentuale di pagamenti sul programmato che in alcuni casi raggiunge il 18%.

Maggiori indicazioni rispetto al grado di efficienza e di attivazione procedurale possono derivare dall'analisi delle spese dichiarate per misura⁴ (tab. 14.2). Per quello che concerne l'analisi della distribuzione della spesa occorre ricordare come la normativa comunitaria affidi agli Stati membri la decisione relativa alle misure previste dal regolamento sullo sviluppo rurale cui dare attuazione (con l'eccezione della misura agro-ambientale che va inserita obbligatoriamente nei

⁴ L'analisi che segue prende in considerazione la spesa al netto delle anticipazioni (pari al 7%).

Tab. 14.1 - Il quadro dei pagamenti 2014-2020 per Stato membro (Anno 2015)

	Piano finanziario						Pagamenti 2014			Pagamenti 2015			Pagamenti / piano finanziario normale	
	normale	riserva di performance	totale	Pagamenti 2014		pagamenti intermedi	Pagamenti 2015		totale	Pagamenti / piano finanziario normale				
				prefinanziamenti	totali		prefinanziamenti	totali		%				
Belgio	614,7	33,1	647,8	-	61,0	13,0	73,9	12,0						
Bulgaria	2.226,4	140,3	2.366,7	-	-	47,3	47,3	2,1						
Repubblica Ceca	2.175,5	130,2	2.305,7	-	187,6	46,1	233,7	10,7						
Danimarca	881,0	37,8	918,8	6,3	1,7	6,3	8,0	0,9						
Germania	8.952,8	493,1	9.445,9	16,0	270,5	171,2	441,7	4,9						
Estonia	779,8	43,6	823,3	-	31,0	16,5	47,5	6,1						
Grecia	4.464,9	253,4	4.718,3	-	-	141,5	141,5	3,2						
Spagna	7.799,5	497,8	8.297,4	-	12,8	207,4	220,2	2,8						
Francia	10.790,3	594,6	11.384,8	-	345,4	227,7	573,1	5,3						
Irlanda	2.059,2	131,4	2.190,6	-	327,1	54,8	381,9	18,5						
Italia	9.818,6	625,8	10.444,4	-	7,6	208,9	216,5	2,2						
Cipro	124,3	7,9	132,2	-	-	4,0	4,0	3,2						
Lettonia	1.017,5	58,1	1.075,6	-	53,3	21,5	74,9	7,4						
Lituania	1.516,3	96,8	1.613,1	-	38,4	32,3	70,7	4,7						
Lussemburgo	94,5	6,0	100,6	-	12,2	2,0	14,2	15,0						
Ungheria	3.245,5	185,1	3.430,7	-	-	68,6	68,6	2,1						
Malta	91,5	5,8	97,3	-	-	1,9	1,9	2,1						
Paesi Bassi	728,8	36,4	765,3	-	27,6	12,1	39,8	5,5						
Austria	3.701,3	236,3	3.937,6	39,4	381,4	39,4	420,7	11,4						
Polonia	8.181,7	515,9	8.697,6	86,0	174,4	86,0	260,3	3,2						
Portogallo	3.814,3	243,5	4.057,8	53,7	226,6	47,7	274,3	7,2						
Romania	7.647,1	480,9	8.128,0	-	-	243,8	243,8	3,2						
Slovenia	787,6	50,3	837,8	-	29,9	16,8	46,7	5,9						
Slovacchia	1.467,0	92,7	1.559,7	-	61,7	30,9	92,6	6,3						
Finlandia	2.237,6	142,8	2.380,4	23,6	382,5	24,0	406,5	18,2						
Svezia	1.658,8	104,7	1.763,6	-	140,7	34,9	175,6	10,6						
Regno Unito	5.044,8	154,9	5.199,7	-	479,2	98,1	577,3	11,4						
Croazia	1.904,6	121,6	2.026,2	-	54,3	40,5	94,9	5,0						
UE-28	93.825,9	5.520,9	99.346,8	225,0	3.306,9	1.945,2	5.252,2	5,6						

Fonte: elaborazione su dati DG-AGRI.

Tab. 14.2 - Spesa del FEASR per misura nel periodo 2014-2020 (programmazione 2014-2020)

Misura FEASR	Pagamenti 2015	%	Spesa programmata	%	Avanzamento (%)
Misura 01 Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	1,6	0,04	1.158	1,17	0,14
Misura 02 Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	0,7	0,02	885,0	0,89	0,08
Misura 03 Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	1,7	0,05	381,0	0,39	0,45
Misura 04 Investimenti in immobilizzazioni materiali	219,7	5,83	22.483,0	22,72	0,98
Misura 05 Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione	15,1	0,40	956,0	0,97	1,58
Misura 06 Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	71,4	1,89	7.315,0	7,39	0,98
Misura 07 Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	2,9	0,08	6.652,0	6,72	0,04
Misura 08 Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	80,6	2,14	4.610,0	4,66	1,75
Misura 09 Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori	-	-	477,0	0,48	0,00
Misura 10 Misure agroambientali-clima	1.364,3	36,20	16.335,0	16,51	8,35
Misura 11 Agricoltura biologica	216,0	5,73	6.290,0	6,36	3,43
Misura 12 Indennità Natura 2000 e indennità commesse alla direttiva quadro sulle acque	34,7	0,92	575,0	0,58	6,03
Misura 13 Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici	1.540,0	40,86	16.149,0	16,32	9,54
Misura 14 Benessere degli animali	49,0	1,30	1.401,0	1,42	3,50
Misura 15 Servizi silvoambientali e climatici e salvaguardia della foresta	2,6	0,07	281,0	0,28	0,93
Misura 16 Cooperazione	1,2	0,03	1.708,0	1,73	0,07
Misura 17 Gestione dei rischi	5,2	0,14	1.706,0	1,72	0,30
Misura 18 Finanziamento dei pagamenti diretti nazionali integrativi in Croazia	54,6	1,45	112,0	0,11	48,75
Misura 19 Sostegno per lo sviluppo locale LEADER - Sviluppo locale di tipo partecipativo (S.LIP)	9,0	0,24	6.878,0	6,95	0,13
Misura 20 Assistenza tecnica Stati membri	18,3	0,49	1.990,0	2,01	0,92
Misura 113 Prepensionamento	80,7	2,14	615,0	0,62	13,12
Misura 131 Rispetto dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria	-	-	-	-	-
Misura 341 Acquisizione di competenze e animazione	-	-	-	-	-
Totale	3.769,0	100,00	98.958,0	100,00	3,81

Fonte: elaborazione su dati DG-AGRI.

programmi). Le misure suddette, che sono al loro interno articolate in una molteplicità di azioni di dettaglio, non sono organizzate per asse tematico, come nelle passate programmazioni, ma secondo un principio di programmazione strategica sono ricollegabili agli obiettivi tematici individuati da ciascuno Stato membro. Basandosi sull'analisi delle disparità e delle esigenze di sviluppo a livello nazionale, ciascun paese ha infatti individuato, in relazione agli specifici obiettivi tematici (OT) intorno ai quali si incardina la relativa programmazione, l'allocatione finanziaria indicativa per fondo e le azioni fondamentali a carico dei singoli fondi. Quelle del FEASR, in particolare, sono direttamente riconducibili alle sei priorità dello sviluppo rurale, a loro volta articolate in focus aree, indicate dalla normativa di riferimento per la nuova fase.

L'analisi della spesa stanziata per obiettivo tematico, priorità e focus area a livello comunitario andrebbe ricostruita a partire dal quadro programmatico per ciascun paese. L'articolazione della spesa per misura può tuttavia fornire utili indicazioni rispetto agli orientamenti prevalenti a livello comunitario. Ciascuna misura fa riferimento a specifici elementi – beneficiari, criteri di selezione, obiettivi e impatti attesi – e la combinazione di date misure e della loro dotazione finanziaria rappresenta la base per la ricostruzione dei principali obiettivi dell'azione di policy a livello comunitario.

Il 55% delle risorse complessivamente programmate a livello comunitario afferisce a sole tre misure:

- la misura 4 (22% del programmato), relativa agli investimenti materiali che riguardano l'azienda agricola e le infrastrutture connesse (compresi la ricomposizione e il miglioramento fondiario) e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- la misura 10 (17%), relativa ai pagamenti agro-ambientali e climatici. Questa misura è finalizzata alla conservazione e alla promozione dei cambiamenti nelle pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima. Il suo inserimento nei programmi di sviluppo rurale è obbligatorio a livello nazionale e/o regionale;
- la misura 13 (16%), relativa alle indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, erogate annualmente per ettaro di superficie agricola per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nella zona interessata.

Si tratta degli interventi che hanno caratterizzato, fin dal suo avvio, la politica di sviluppo rurale comunitaria, riconducibili a tre obiettivi principali: riqualificazione delle strutture produttive, sostenibilità ambientale e sostegno del reddito degli agricoltori. Un ulteriore 43% dei fondi programmati afferisce a quelle misure il cui ruolo si è consolidato nel corso degli ultimi cicli di programmazione,

tra le quali:

- misura 7 (7%), relativa ai servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- misura 8 (5%), relativa agli investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste;
- misura 11 (6%), relativa all'agricoltura biologica, che prevede un sostegno per ettaro di superficie agricola, per gli agricoltori o alle associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica;
- misura 19 (7%), relativa al sostegno per lo sviluppo locale (LEADER).

Tra le misure più innovative, si segnala la misura 16 per la cooperazione, volta a incentivare con approcci innovativi la cooperazione tra produttori nel settore agricolo, alimentare e forestale, la creazione di reti, lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agro-alimentare e in quello forestale attraverso la costituzione di gruppi operativi (PEI). L'approccio proposto incentiva la cooperazione tra soggetti intorno a progetti concreti (progetti pilota, organizzazione di processi di lavoro in comune, sviluppo di nuovi prodotti, ecc.). A tale misura viene destinato a livello comunitario l'1,7% delle risorse totali.

Guardando ai pagamenti effettuati nell'anno, le misure 10 e 13 rappresentano da sole il 77% delle risorse totali erogate, in ragione dell'assetto procedurale ormai consolidato e della relativa automaticità nell'erogazione degli aiuti. Le misure di investimento, invece, richiedono tempi più lunghi di avvio perché coinvolgono la progettazione e la partecipazione finanziaria dei soggetti privati. Le misure più innovative, quali ad esempio la cooperazione, richiedono inoltre la messa a punto di meccanismi procedurali a livello regionale e nazionale.

L'attuazione regionale delle misure di sviluppo rurale

Il 2015 ha rappresentato per la politica di sviluppo rurale l'anno di chiusura del periodo di programmazione 2007-2013 e quello di concreto avvio della fase di lavoro 2014-2020. La chiusura finanziaria del periodo 2007-2013, infatti, è stata spostata in avanti di un biennio rispetto al 2013 in virtù della clausola n+2, il meccanismo che concede la possibilità di spendere risorse FEASR nei due anni successivi a quello di impegno, pena la restituzione delle risorse non spese. Nel 2015, dunque, le Regioni hanno messo in campo ogni energia utile a scongiurare il rischio di disimpegno delle risorse 2013, in un anno di transizione verso il 2014-2020 che ha richiesto ai PSR attente rimodulazioni dei piani finanziari pluriennali inizialmente previsti.

L'analisi sui dati delle spese effettivamente sostenute al 31 dicembre 2015,

poste in rapporto alla dotazione finanziaria prevista nel FEASR per la programmazione 2007-2013, evidenzia come i 21 PSR italiani e il programma Rete rurale nazionale, a fronte di un importo comunitario stanziato di circa 8.970 milioni di euro (al netto dell'importo disimpegnato al 31 dicembre 2014 per la Regione Basilicata), abbiano utilizzato solo poco più di 8.850 milioni di euro (tab. 14.3). Tale importo comprende anche le spese sostenute, per taluni PSR, in eccedenza rispetto a quanto previsto. La stessa tabella evidenzia, in termini sia assoluti che percentuali, anche l'ammontare della quota comunitaria disimpegnata al 31 dicembre 2015 per singolo programma.

Regioni come Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria e Molise sono riuscite a evitare il disimpegno automatico delle risorse programmate, esaurendo entro il 2015 tutto il budget a loro disposizione. Al contrario altre Regioni non hanno raggiunto lo stesso risultato subendo un disimpegno delle risorse FEASR che oscilla dai circa 36 milioni di euro della Campania ai 20 milioni di euro di Sicilia e Calabria, passando per i 12,5 milioni di euro della Sardegna. Nella maggior parte dei casi, comunque, i PSR hanno sostanzialmente raggiunto i propri traguardi finanziari cogliendo tassi di spesa sostanzialmente prossimi al 100%.

Tab. 14.3 - Stato di avanzamento del FEASR 2007-2013¹ ai fini del disimpegno 2015

(migliaia di euro)

	Totale impegno complessivo 2007-2013	Totale spesa complessiva 1/1/2007- 31/12/2015	Importo disimpegnato al 31/12/2015	Totale spesa/ totale programmato %
Piemonte	442.019	433.967	8.052	98,2
Valle d'Aosta	56.108	55.494	614	98,9
Lombardia	471.110	471.295	0	100,0
Liguria	114.621	114.602	19	100,0
P.A. Bolzano	148.205	147.197	1.008	99,3
P.A. Trento	108.566	107.932	633	99,4
Veneto	478.155	478.125	30	100,0
Friuli Venezia Giulia	119.774	118.177	1.597	98,7
Emilia-Romagna	527.819	527.845	0	100,0
Toscana	388.956	388.954	2	100,0
Umbria	353.613	353.645	0	100,0
Marche	217.609	216.878	731	99,7
Lazio	315.419	315.268	151	100,0
Abruzzo	192.572	189.171	3.401	98,2
Molise	92.959	93.027	0	100,1
Campania	1.110.774	1.074.944	35.830	96,8
Puglia	927.827	927.304	523	99,9
Basilicata	366.281	357.628	8.653	97,6
Calabria	650.151	629.578	20.573	96,8
Sicilia	1.271.842	1.250.901	20.941	98,4
Sardegna	571.596	558.936	12.660	97,8
Rete rurale nazionale	41.460	41.146	314	99,2
Italia	8.967.436	8.852.014	115.732	98,7

¹ Dati al 31 dicembre 2015.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF - Report mensile Dicembre 2015.

Va precisato che i dati riportati fanno riferimento all'avanzamento di spesa mensile aggiornato a dicembre 2015, ultima informazione ufficiale relativa al 2015 finora disponibile su dati validati dalla Commissione europea. In attesa che la stessa Commissione convalidi e renda disponibili tutti i dati relativi all'ultimo trimestre 2015, i dati riportati hanno solo una natura indicativa e sono suscettibili di modifica a valle della decisione di liquidazione dei conti FEASR (esercizio finanziario 2015) e della procedura di chiusura dei singoli PSR, che sarà posta in essere dai servizi della Commissione europea nel corso del 2016.

Come accade ogni anno, anche negli ultimi mesi del 2015 le Regioni hanno messo in campo tutte le proprie energie per realizzare un *rush* di spesa utile a scongiurare, o contenere, il rischio di disimpegno delle risorse. Nei soli mesi di ottobre e novembre 2015 si è così registrato un avanzamento della spesa FEASR di ben 322 milioni di euro, cui si aggiungono gli oltre 630 milioni di euro di risorse comunitarie spesi nel solo mese di dicembre, un vero e proprio record se confrontato con il dato relativo allo stesso periodo dell'anno precedente (610 milioni di euro spesi a dicembre 2014).

Per descrivere meglio le dinamiche di questa accelerazione della spesa nell'ultimo trimestre 2015, bisogna fare un passo indietro al 30 settembre, termine entro cui le Regioni potevano presentare le ultime modifiche ai loro programmi, prima della chiusura e del pagamento del saldo. Il nuovo regolamento delegato approvato ad agosto, reg. (UE) 2015/1367, infatti, ha dato più tempo alle Regioni per effettuare le ultime modifiche ai PSR nella programmazione 2007-2013, concedendo altresì maggiore flessibilità per effettuare spostamenti di risorse tra assi di intervento, fino al limite del 5% del budget totale (il precedente limite era del 3%). Tutte le Regioni hanno colto appieno tale opportunità spostando risorse da misure con scarse performance di spesa a misure con una maggiore attrattiva, cosa che ha evidentemente favorito un più veloce avanzamento finanziario di diversi programmi. Basti pensare che, a fine settembre, il rimanente di fondi comunitari FEASR da liquidare entro il 31 dicembre 2015 ammontava a circa 1.125 milioni di euro, somma contenuta poi effettivamente a soli 115 milioni.

Al 15 ottobre 2015, i PSR italiani hanno erogato risorse pubbliche complessive per un importo superiore a 1.550 milioni di euro (tab. 14.4), con un avanzamento della spesa FEASR salito all'87,9% rispetto all'80,5% dell'anno precedente (+9%). Con il 99,2% di spesa complessiva rispetto al budget totale programmato, il PSR Veneto rappresenta il programma che mostra il maggiore avanzamento di spesa. Seguono in ordine i programmi di Bolzano, Lombardia, Trento, Emilia-Romagna e Toscana, Liguria e Piemonte. Sotto la soglia del 90% di avanzamento della spesa totale tutti i restanti programmi, con un valore medio nazionale che si attesta al 95,5%.

Tab. 14.4 - *Le risorse pubbliche per i PSR 2007-2013 per Regione
- Stato di avanzamento della spesa, 2007-2013¹*

	Spesa pubblica programmata	Programmato FEASR	Spesa pubblica erogata	Spesa Feasr erogata	Avanzamento spesa pubblica (%)	Avanzamento FEASR (%)
Piemonte	974.088	442.019	897.501	405.375	92,1	91,7
Valle d'Aosta	123.646	56.108	105.916	47.645	85,7	84,9
Lombardia	1.027.033	471.110	991.573	453.821	96,5	96,3
Liguria	287.974	114.621	267.468	105.651	92,9	92,2
P.A. Bolzano	330.192	148.205	320.791	144.013	97,2	97,2
P.A. Trento	278.765	108.566	266.635	104.175	95,6	96,0
Veneto	1.042.159	478.155	1.033.628	474.179	99,2	99,2
Friuli Venezia Giulia	265.643	119.774	231.641	103.877	87,2	86,7
Emilia-Romagna	1.163.307	527.819	1.110.088	500.263	95,4	94,8
Toscana	870.527	388.956	819.408	364.925	94,1	93,8
Umbria	787.392	353.613	689.012	308.114	87,5	87,1
Marche	482.644	217.609	402.459	181.232	83,4	83,3
Lazio	700.719	315.419	614.160	275.821	87,6	87,4
Abruzzo	426.525	192.572	346.139	156.354	81,2	81,2
Molise	206.585	92.959	178.824	79.964	86,6	86,0
Campania	1.814.976	1.110.774	1.514.117	924.126	83,4	83,2
Puglia	1.595.086	927.827	1.361.475	784.571	85,4	84,6
Basilicata	625.902	366.281	526.704	305.543	84,2	83,4
Calabria	1.087.509	650.151	927.061	553.597	85,2	85,1
Sicilia	2.126.515	1.271.842	1.849.548	1.106.565	87,0	87,0
Sardegna	1.284.747	571.596	1.061.299	471.899	82,6	82,6
Rete rurale nazionale	82.920	41.460	69.421	34.710	83,7	83,7
Italia	17.584.853	8.967.436	15.584.868	7.886.420	88,6	87,9

¹ Dati al 15 ottobre 2015.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF - Report terzo trimestre 2015 (Q3-2015).

Dal confronto fra i piani finanziari dei PSR in vigore nel primo semestre 2015 e quelli delle versioni rimodulate al 30 settembre 2015, emerge la diminuzione di circa 18 milioni di euro di budget FEASR per l'Italia, pari a oltre 66,5 milioni di euro di spesa pubblica. Questa riduzione è principalmente effetto del disimpegno automatico in cui si è imbattuta lo scorso anno la Basilicata, che non è riuscita a rendicontare entro il 2014 le risorse assegnatele per l'annualità 2012.

A livello nazionale la rimodulazione finanziaria ha ridotto il budget dell'asse I di 172 milioni di euro di spesa pubblica (tab. 14.5). Tale riduzione si è concentrata prevalentemente nelle regioni del Centro-sud (con 124 milioni di euro in meno, contro i 48 milioni di euro stornati dalle regioni del Centro-nord). Tra le Regioni che hanno ridotto il budget dell'asse I troviamo la Sicilia (112 milioni di euro), l'Emilia-Romagna (28 milioni di euro) e la Campania (18 milioni di euro). All'asse I hanno, invece, aggiunto risorse i programmi di Puglia, Marche e

Toscana. La misura che ha visto ridurre maggiormente il proprio budget è la 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, con 77 milioni di euro in meno trasferiti su altri assi). Seguono le misure 125 (infrastrutture connesse all'agricoltura), 111 (formazione) e 126 (recupero del potenziale agricolo), rispettivamente con circa 24-28 milioni di euro in meno. In controtendenza la misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole), che guadagna 16,6 milioni di euro, e la misura 112 (insediamento giovani agricoltori) che aggiunge al proprio budget 28,7 milioni di euro per effetto dell'interesse di Calabria, Sardegna, Puglia e Lazio.

Nella rimodulazione, anche l'asse III ha perso risorse per circa 87 milioni di euro, di cui 60 milioni stornati dalle Regioni convergenza e 28 milioni dalle Regioni competitività. All'interno dell'asse, la misura 311 (diversificazione in attività non agricole) ha subito una riduzione di 44 milioni di euro, mentre le misure 321 (servizi essenziali) e 322 (rinnovamento dei villaggi e patrimonio rurale) hanno avuto un taglio pari a circa 13 milioni di euro ciascuna. La Campania ha spostato dall'asse III ben 21 milioni di euro, mentre Calabria, Puglia e Sicilia rispettivamente circa 10-14 milioni di euro. Unica Regione in controtendenza è stata la Sardegna che ha aggiunto al budget dell'asse 27 milioni di euro, concentrando tutti sulla dotazione della misura 321.

Analogamente, l'asse IV LEADER ha perso nella rimodulazione del 2015 risorse per 88 milioni di euro a scapito quasi esclusivamente della misura 413 (-62 milioni di euro). Tra le Regioni che hanno sottratto più risorse dall'asse IV si segnalano Puglia (-20 milioni di euro) e Sardegna (-31 milioni di euro).

Infine, anche l'assistenza tecnica (asse V) ha scontato una riduzione di budget di circa 31 milioni di euro complessivi.

I travasi di risorse effettuati dalle varie Regioni tra le dotazioni dei diversi assi hanno avuto quasi in tutti i casi come destinatario il budget dell'asse II che, in questo modo, rispetto al 2014, ha guadagnato risorse per circa 312 milioni di euro. Di questi, oltre 210 (pari al 67,7%) sono andati alla misura 214 (pagamenti agro-ambientali). Hanno trovato nuove importanti risorse anche la misura 211 (indennità compensative per zone svantaggiate; +70 milioni di euro) e la misura 216 (investimenti non produttivi; +20 milioni di euro). Questi spostamenti sono equamente ripartiti tra programmi delle Regioni convergenza (150 milioni di euro) e delle Regioni competitività (163 milioni di euro). Nel complesso, dopo le rimodulazioni 2015, il PSR Sicilia porta in dotazione all'asse II circa 82 milioni di euro. Seguono i PSR Campania ed Emilia-Romagna, rispettivamente con 50 e 48 milioni di euro. Nell'asse II, invece, perdono risorse le misure forestali (221, 223 e 226) con circa 15,7 milioni di euro in meno di dotazione.

Tab. 14.5 - Rimodulazione al settembre 2015
delle risorse complessive per le singole misure dei PSR¹

(migliaia di euro)			
Misure	Variazione dotazione	Misure	Variazione dotazione
111	-24.285	211	68.872
112	28.708	212	10.872
113	-2.185	213	6.723
114	-12.421	214	212.016
115	-381	215	9.364
121	16.624	216	18.089
122	-13.997	221	-7.365
123	-76.838	222	0
124	-13.257	223	-3.148
125	-26.285	224	0,5
126	-28.267	225	-2.441
131	-1.070	226	-2.793
132	-5.457	227	1.844
133	-12.111	Totale Asse II	312.034
144	-755	411	-8.162
Totale Asse I	-171.977	412	-6.048
311	-44.939	413	-62.012
312	-5.137	421	-6.044
313	3.434	431	-5.971
321	-13.085	Totale Asse IV	-88.237
322	-12.242	511,0	-31.128
323	-13.244	Totale Asse V	-31.128
331	-976		
341	-1.449		
Totale Asse III	-87.638	Totale Assi	-66.947

¹ Dati al 30 settembre 2015.

Fonte: elaborazioni su dati regionali.

Un quadro aggiornato sull'avanzamento finanziario delle singole misure è riportato nella tabella 14.6, costruita sugli ultimi dati di spesa ufficiali disponibili con aggiornamento al terzo trimestre 2015, non contemplando quindi gli avanzamenti registrati nell'ultimo trimestre, che tradizionalmente rappresenta il periodo dell'anno che registra i progressi di spesa più sensibili. Pertanto, i dati riportati sono verosimilmente sottostimati rispetto a quelli che saranno invece i dati definitivi di spesa aggiornati al quarto trimestre 2015. Tanto più che, come già anticipato, sulla base di dati non ancora ufficiali l'ultimo trimestre 2015 sembra aver registrato risultati di spesa particolarmente accentuati per effetto della definitiva chiusura della programmazione 2007-2013.

In generale, le misure che in prossimità di fine programmazione hanno raggiunto i maggiori tassi di spesa sono la 144 (aziende agricole in via di ristrutturazione in seguito alla riforma della OCM), la 131 (rispetto delle norme basate

Tab. 14.6 - Stato di avanzamento della spesa pubblica complessiva per misura¹

(valori in migliaia di euro e in percentuali)

Misure	Spesa pubblica programmata	Programmato FEASR	Spesa pubblica erogata	Spesa FEASR erogata	Avanzamento spesa pubblica (%)	Avanzamento FEASR (%)
111	155.601	72.469	131.265	60.578	84,4	83,6
112	702.418	333.861	654.289	309.611	93,1	92,7
113	66.690	32.641	62.261	30.306	93,4	92,8
114	66.257	29.800	59.812	26.817	90,3	90,0
115	5.528	3.232	4.040	2.354	73,1	72,8
121	3.287.980	1.618.615	2.956.436	1.439.320	89,9	88,9
122	120.844	56.781	109.485	50.963	90,6	89,8
123	1.132.062	544.274	1.049.017	502.238	92,7	92,3
124	178.684	89.660	129.073	63.721	72,2	71,1
125	786.705	408.603	682.571	352.652	86,8	86,3
126	117.898	52.567	96.660	42.724	82,0	81,3
131	15.924	7.011	15.537	6.838	97,6	97,5
132	29.713	13.402	24.199	10.667	81,4	79,6
133	113.881	52.139	95.238	43.141	83,6	82,7
141	0	0	0	0	0,0	0,0
142	0	0	0	0	0,0	0,0
144	23.942	13.546	23.646	13.419	98,8	99,1
Totale Asse I	6.804.128	3.328.603	6.093.530	2.955.348	89,6	88,8
211	1.253.955	630.155	1.176.344	589.059	93,8	93,5
212	377.236	183.058	365.248	176.766	96,8	96,6
213	31.534	20.089	26.764	16.852	84,9	83,9
214	4.069.250	2.153.191	3.818.077	2.010.364	93,8	93,4
215	421.723	191.299	406.806	183.595	96,5	96,0
216	305.752	176.866	266.944	153.641	87,3	86,9
221	464.955	239.075	441.642	226.095	95,0	94,6
222	33	24	28	21	84,8	87,5
223	18.817	11.522	14.451	8.861	76,8	76,9
224	103	45	52	23	50,8	50,8
225	37.119	19.858	22.705	13.176	61,2	66,3
226	550.432	310.650	461.726	258.450	83,9	83,2
227	257.676	143.559	199.707	110.774	77,5	77,2
Totale Asse II	7.788.584	4.079.390	7.200.493	3.747.677	92,4	91,9
311	591.070	303.843	511.135	263.000	86,5	86,6
312	64.436	36.983	38.787	22.702	60,2	61,4
313	126.546	64.488	88.198	44.913	69,7	69,6
321	386.354	212.891	281.751	153.576	72,9	72,1
322	168.508	92.025	134.295	71.761	79,7	78,0
323	146.667	75.360	118.254	60.284	80,6	80,0
331	21.429	11.705	15.454	8.295	72,1	70,9
341	3.387	1.614	3.124	1.500	92,3	92,9
Totale Asse III	1.508.395	798.909	1.190.999	626.030	79,0	78,4
411	112.873	54.662	86.746	40.532	76,9	74,1
412	33.290	16.867	25.932	12.645	77,9	75,0
413	784.714	402.221	550.051	279.029	70,1	69,4
421	49.761	25.284	22.459	10.527	45,1	41,6
431	189.046	98.593	161.676	84.076	85,5	85,3
Totale Asse IV	1.169.684	597.629	846.864	426.809	72,4	71,4
511	314.065	162.905	252.981	130.557	80,6	80,1
Totale Asse V	314.065	162.905	252.981	130.557	80,6	80,1
Totale	17.584.856	8.967.436	15.584.867	7.886.421	88,6	87,9

¹ Dati al 15 ottobre 2015.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF - Report terzo trimestre 2015 (Q3-2015).

sulla legislazione comunitaria), la 212 (indennità a favore di agricoltori in zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane) e la 215 (pagamenti per il benessere degli animali), tutte con tassi di spesa delle risorse pubbliche programmate superiori al 95%. In coda, tolte le misure 141 (agricoltura di semisussistenza) e 142 (associazioni di produttori) che non hanno registrato alcuna attuazione, restano le misure 421 (esecuzione dei progetti di cooperazione – LEADER) e 224 (indennità Natura 2000) con una percentuale di spesa inferiore o prossima al 50%.

Nel quadro degli assi, il II si conferma quello che mostra migliori performance di spesa, con le sue misure che nel complesso hanno erogato oltre 7.200 milioni di euro, circa il 92% di quanto programmato per l'intero asse. In termini assoluti, la spesa è stata trainata dai pagamenti agroambientali che, con oltre 3.800 milioni di euro, rappresentano in assoluto la misura che ha speso di più nei PSR 2007-2013. A grande distanza seguono le altre misure, guidate dalla 211 (indennità per svantaggi naturali a favore di agricoltori delle zone montane) con oltre 1.100 milioni di euro. In termini relativi, si segnalano le buone performance della misura 212 (indennità a favore di agricoltori in zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane), facilitata anche dalle sue particolari modalità attuative (96,8%) e la 221 (primo imboschimento di terreni agricoli) che, con un avanzamento di spesa del 95%, si dimostra la misura forestale più attiva. Diverso, invece, lo stato delle altre misure forestali che in diversi casi segnano percentuali di avanzamento finanziario molto ridotte rispetto alla media delle altre misure.

La spesa dell'asse I è trainata dalla misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole) che, con una spesa realizzata di quasi 3.000 milioni di euro, rappresenta in assoluto la seconda misura dei PSR. Segue, con un ampio margine di distacco, la misura 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali) con poco più di 1.000 milioni di euro di spesa. In termini relativi, oltre alle già citate performance delle misure 131 e 144, si segnalano gli avanzamenti della misura 112 (insediamento di giovani agricoltori), 113 (prepensionamento) e 123, con tassi di spesa rispetto ai valori programmati superiori al 90%.

Diversa è la situazione degli assi III e IV che, sin dall'inizio della programmazione, hanno mostrato un certo ritardo di attuazione.

La spesa dell'asse III è trainata principalmente dalle misure 311 (diversificazione in attività non agricole) e 321 (servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale). In termini relativi, si segnalano le performance della misura 341 (acquisizione di competenze, animazione e attuazione di strategie di sviluppo locale) che, con il 92,3% di avanzamento finanziario, risulta la misura più efficiente dell'asse. Seguono poi le misure 311 e 323 con più dell'80% di avanzamento di spesa.

La spesa dell'asse IV è influenzata maggiormente dalla misura 413 (attuazione di strategie di sviluppo locale) che, per dotazione e spesa realizzata, rappresenta la più importante dell'asse. Si segnalano però le ridotte performance di tutte le altre misure LEADER, che contribuiscono a determinare un valore di avanzamento finanziario medio per l'intero asse solo di poco superiore al 70%.

Il 2015, oltre ad essere l'anno di chiusura finanziaria della programmazione 2007-2013, ha rappresentato per la politica di sviluppo rurale anche l'anno di avvio effettivo della nuova fase di lavoro 2014-2020. In parte per effetto della regola n+2 che ha concesso la possibilità di spendere risorse FEASR impegnate nell'ultimo anno di programmazione (2013) fino al 2015, in parte per effetto dei ritardi nei lavori di negoziato e avvio dei nuovi PSR, la programmazione 2014-2020 in Italia è fattivamente iniziata solo nel 2015 con l'apertura dei primi bandi a valere soprattutto sulle misure a superficie e per il primo insediamento dei giovani agricoltori.

Formalmente la fase 2014-2020 era iniziata nel 2013, con l'approvazione del reg. (UE) 1305/2013, e proseguita nel 2014 con la conclusione del negoziato europeo per la ripartizione dei fondi PAC e la presentazione a Bruxelles dell'accordo di partenariato, il documento strategico di programmazione nazionale dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)⁵. Come detto, però, la piena operatività dei nuovi programmi si è avuta solo con il 2015.

Novità rispetto alla passata programmazione riguarda l'inserimento accanto ai 21 PSR regionali di altri tre programmi nazionali, oltre quello della Rete rurale, articolati su tematiche strategiche: la gestione del rischio, la biodiversità animale, le infrastrutture per l'irrigazione.

Per il 2014-2020 lo sviluppo rurale in Italia ha a disposizione un budget complessivo di 20,8 miliardi euro, ripartiti tra i 21 PSR e i quattro programmi nazionali (tab. 14.7). Per questi ultimi, viene previsto un budget complessivo di 2.240 milioni di euro: il 73% è destinato alla gestione del rischio (con una dotazione di 1.640 milioni di euro di spesa pubblica), il 13% al piano irriguo (300 milioni di euro), il 9% alle misure nazionali sulla biodiversità animale (200 milioni di euro) e il 5% al programma Rete rurale nazionale (100 milioni di euro).

⁵ I SIE sono i fondi che alimentano la politica di coesione dell'UE. Nella programmazione 2014-2020 i Fondi strutturali e d'investimento europei sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC, di cui l'Italia non è beneficiaria), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Tab. 14.7 - Ripartizione del budget per lo sviluppo rurale 2014-2020 in Italia¹

Programma	(migliaia di euro)				
	Spesa pubblica totale programmata	Programmato FEASR	Tasso cofinanziamento FEASR (%)	Cofinanziamento nazionale 70%	Cofinanziamento regionale 30%
Piemonte	1.093.000	471.300	43,12	435.200	186.500
Valle d'Aosta	138.700	59.800	43,12	55.200	23.700
Lombardia	1.157.600	499.200	43,12	460.900	197.500
Liguria	313.700	134.800	43,12	125.200	53.700
P.A. Bolzano	366.400	158.000	43,12	145.900	62.500
P.A. Trento	301.500	129.600	43,12	120.300	51.600
Veneto	1.184.200	510.700	43,12	471.500	202.100
Friuli Venezia Giulia	296.100	127.700	43,12	117.900	50.500
Emilia-Romagna	1.189.600	513.000	43,12	473.600	203.000
Toscana	961.800	414.700	43,12	382.900	164.100
Umbria	876.600	378.000	43,12	349.000	149.600
Marche	537.900	232.000	43,12	214.200	91.800
Lazio	780.100	336.400	43,12	310.600	133.100
Abruzzo	432.800	207.700	48,00	157.500	67.500
Molise	210.500	101.000	48,00	76.600	32.800
Campania	1.836.300	1.110.900	60,50	507.700	217.600
Puglia	1.637.900	990.900	60,50	452.900	194.100
Basilicata	680.200	411.500	60,50	188.100	80.600
Calabria	1.103.600	667.700	60,50	305.100	130.800
Sicilia	2.212.700	1.338.700	60,50	611.800	262.200
Sardegna	1.308.400	628.000	48,00	476.300	204.100
Rete rurale nazionale	100.000	45.000	45,00	55.000	0
Gestione del rischio	1.640.000	738.000	45,00	902.000	0
Biodiversità animale	200.000	90.000	45,00	110.000	0
Piano irriguo	300.000	135.000	45,00	165.000	0
Totale	20.859.600	10.429.600	50,00	88.627	87.945

¹ Dati al 2014.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

Ai 21 Psr vengono assegnate complessivamente risorse per 18.619 milioni di euro, distribuiti fra Regioni e Province autonome tenendo in considerazione sia la capacità di utilizzazione delle risorse comunitarie, molto diversificata tra competitività e convergenza, sia un “criterio storico” secondo il quale ciascuna Regione deve ricevere una dotazione FEASR almeno pari a quella della programmazione 2007-2013.

Per le Regioni del Centro-sud (convergenza e transizione) viene prevista una quota aggiuntiva di risorse pubbliche dell'1,25% in più rispetto a quanto ricevuto nel 2007-2013, per complessivi 92,2 milioni di euro. Nel contempo, al fine di agevolare il completo utilizzo delle risorse, il tasso di cofinanziamento comunitario di tali Regioni viene aumentato al 60,5% rispetto al 57,5% della precedente programmazione. L'aumento della quota a carico dell'Unione europea ha in

questo modo liberato risorse nazionali che sono state redistribuite alle Regioni competitività, in ragione della buona capacità di spesa dimostrata nell'ultima programmazione. Per gli stessi motivi, però, il tasso di partecipazione comunitario per queste Regioni è di conseguenza diminuito al 43,12% (rispetto alla consueta quota del 44%), cosa che ha richiesto un onere aggiuntivo a carico del bilancio statale e regionale.

Sempre in relazione alle dotazioni, si segnalano alcuni casi particolari. L'Abruzzo beneficia di una dotazione supplementare pari al 4,85% a compensazione del passaggio da Regione in obiettivo competitività a Regione in transizione, mentre la Provincia autonoma di Trento e la Liguria ricevono una dotazione aggiuntiva specifica, rispettivamente di 14,5 e 13,4 milioni di euro per bilanciare la quota regionale più alta pagata nel periodo 2007-2013.

Per quanto riguarda il cofinanziamento dei programmi, va fatta una distinzione fra quelli nazionali e quelli regionali. Per i nazionali, il 45% delle risorse è assicurato dall'UE, mentre il restante 55% dallo Stato per un importo a carico del bilancio nazionale di circa 1.230 milioni di euro. Diverso, invece, il riparto del cofinanziamento dei programmi regionali che la norma prevede sia suddiviso fra Stato e Regioni: 70% a carico del bilancio statale, tramite il Ministero dell'economia, e il restante 30% a carico dei singoli bilanci regionali. In questo modo l'onere complessivo per il Tesoro si attesta a 6.760 milioni di euro, mentre ammonta a 2.750 milioni di euro la quota che fa capo ai bilanci di Regioni e Province autonome.

Rispetto alla dotazione finanziaria complessiva per programma (tab. 14.8), il PSR Sicilia si conferma il più "ricco", con oltre 2.200 milioni, seguito dai programmi di Campania e Puglia. In coda si attestano invece il programma Rete rurale nazionale e i programmi di Valle d'Aosta, Molise e Friuli Venezia Giulia.

In termini assoluti, in controtendenza rispetto al 2007-2013, la misura con maggiore dotazione finanziaria diviene la 4 (investimenti in immobilizzazioni materiali) con oltre 5.500 milioni. Seguono poi la misura 10 (pagamenti agroclimatico-ambientali) con 2.500 milioni di euro e le misure 11 (agricoltura biologica) e 12 (indennità Natura 2000) con circa 1.600 milioni di euro di dotazione complessiva.

Come detto in precedenza, benché l'anno di avvio della nuova fase 2014-2020 fosse previsto per il 2014, la nuova programmazione dello sviluppo rurale in Italia è fattivamente iniziata solo nel 2015. Al fine di salvare le nuove risorse 2014-2020 programmate nel bilancio 2014, ma non utilizzate, Regioni e Province autonome hanno così dovuto riprogrammare gli stanziamenti annuali inizialmente previsti attraverso una specifica procedura, contemplata dal regolamento finanziario, che prevede la modifica del quadro finanziario pluriennale dell'UE, art. 19 reg. (UE) 1311/2013. In Italia le risorse stanziare nel 2014 per lo sviluppo rurale,

Tab. 14.8 - Ripartizione del budget per lo sviluppo rurale 2014-2020 tra misure e programmi nazionali - 2014¹

Programma	(milioni di euro)																				
	M01	M02	M03	M04	M05	M06	M07	M08	M09	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M17	M19	M20	Altro	Totale
Piemonte	44,5	34,0	30,7	291,0	10,5	61,0	89,1	38,6	0,0	263,3	25,5	4,8	60,0	0,0	3,3	35,2	0,0	66,3	34,8	0,6	1.093,1
Valle d'Aosta	0,5	0,0	2,0	26,6	0,0	4,3	7,6	4,8	0,0	28,3	2,3	0,8	43,2	8,0	0,0	0,8	0,0	7,7	1,1	0,0	138,0
Lombardia	9,8	40,6	5,8	409,0	0,0	68,5	52,5	103,3	0,0	240,3	38,0	3,0	78,0	0,0	0,0	17,3	0,0	66,0	25,2	0,0	1.157,1
Liguria	5,1	15,8	4,7	84,0	6,3	27,2	21,2	34,8	1,3	15,0	12,1	6,0	30,2	2,5	0,0	11,8	0,0	24,9	10,7	0,1	313,7
P.A. Bolzano	1,4	0,0	0,0	48,0	0,0	25,7	18,8	22,0	0,0	100,0	9,0	0,0	117,0	0,0	0,0	1,8	0,0	20,3	2,4	0,0	366,4
P.A. Trento	2,5	1,3	0,0	98,2	0,0	17,0	16,5	4,2	0,0	51,3	2,7	0,0	73,2	0,0	0,0	5,8	0,0	18,0	5,0	0,0	295,6
Veneto	23,2	36,9	17,9	452,9	8,1	135,7	51,7	42,4	0,0	166,3	21,8	0,0	120,1	1,2	0,0	27,8	0,0	71,4	16,9	0,0	1.194,3
Friuli Venezia Giulia	5,0	6,9	3,4	49,3	0,0	17,5	16,9	24,0	1,0	29,0	7,0	1,5	40,0	1,0	0,0	13,7	0,0	20,4	10,1	0,0	246,8
Emilia-Romagna	21,7	8,4	8,1	350,4	39,8	84,8	69,3	51,1	0,0	179,0	100,6	8,4	89,9	10,5	0,0	60,1	0,0	66,4	24,9	0,0	1.173,5
Toscana	8,0	38,0	4,0	283,2	30,0	108,0	41,8	143,0	0,0	59,0	129,0	0,0	10,0	0,0	0,4	35,0	0,0	58,0	13,0	1,4	961,8
Umbria	11,0	19,3	7,2	203,2	18,0	35,0	103,1	80,4	0,0	141,5	34,1	8,0	63,0	5,4	5,0	68,3	0,0	48,6	11,3	0,0	862,3
Marche	10,6	5,0	11,0	122,3	13,0	44,6	29,0	37,0	2,0	27,8	80,0	4,5	43,0	5,0	1,0	26,6	0,0	60,6	15,0	0,0	538,0
Lazio	6,6	13,7	5,4	222,7	17,6	114,8	61,4	22,5	2,4	44,8	113,9	0,0	43,6	13,0	0,0	25,0	0,0	70,0	19,3	0,0	796,7
Abruzzo	4,7	5,2	7,0	126,1	6,0	53,0	38,5	13,0	0,0	55,9	30,0	0,0	40,0	0,0	0,0	14,4	0,0	24,0	14,8	0,3	432,8
Molise	7,5	6,5	2,0	54,0	0,0	10,0	30,0	12,0	0,0	14,0	18,0	0,0	23,8	0,0	0,0	11,0	0,0	11,7	7,0	2,0	209,5
Campania	29,0	14,0	8,0	569,0	10,5	165,0	153,0	173,1	5,0	225,0	35,0	0,0	220,4	2,0	33,0	57,5	0,0	101,8	32,0	3,0	1.836,3
Puglia	25,0	33,0	18,0	535,0	20,0	170,0	20,0	110,0	5,0	233,0	208,0	0,0	0,0	0,0	0,0	65,0	0,0	158,0	37,9	0,0	1.637,9
Basilicata	9,1	3,8	5,8	148,1	11,6	57,9	46,9	90,8	1,7	82,0	87,3	25,8	28,3	0,0	0,0	20,2	0,0	37,7	23,3	0,0	680,2
Calabria	7,8	18,3	25,8	230,4	0,2	78,5	44,1	100,7	0,0	77,7	239,8	0,0	74,7	28,3	0,0	86,1	0,0	66,4	24,8	0,0	1.103,6
Sicilia	9,0	6,7	11,0	712,0	12,5	244,7	38,1	202,2	0,0	226,0	417,0	42,0	102,4	0,0	4,0	41,2	0,0	122,7	21,2	0,0	2.212,5
Sardegna	3,0	15,8	5,0	259,8	15,0	80,0	63,3	41,0	5,0	163,3	78,3	0,0	230,0	225,6	5,0	31,6	0,0	76,6	10,0	0,0	1.308,2
PSRN	0,0	0,0	0,0	291,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,2	1.590,8	0,0	64,2	0,0	2.140,0
Rete rurale nazionale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	115,0	0,0	115,0
Totale	244,9	323,1	182,7	5.566,1	219,2	1.603,2	1.012,6	1.350,7	23,3	2.523,2	1.689,3	104,8	1.530,8	302,5	51,6	749,4	1.590,8	1.197,4	540,1	7,3	0,0

¹ M01 Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione, M02 Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, M03 Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, M04 Investimenti in immobilizzazioni materiali, M05 Ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione, M06 Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, M07 Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali, M08 Investimenti nello sviluppo aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste, M09 Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori, M10 Pagamenti agro-climatico-ambientali, M11 Agricoltura biologica, M12 Indennità Natura 2000 e direttiva quadro acque, M13 Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali ad altri vincoli specifici, M14 Benessere degli animali (solo trascrinamento dal PSR 2007/2013), M15 Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta, M16 Cooperazione, M17 Gestione del rischio, M19 Sostegno allo sviluppo locale LEADER, M20 Assistenza tecnica.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF.

ma non impegnate, ammontavano a circa 1.480 milioni di euro e sono state spostate alle due annualità successive con due somme di pari importo che ammontano a circa 740 milioni di euro. Ciò significa che entro il 2018, per non incorrere nel disimpegno automatico dei fondi 2015 in base alla nuova regola del n+3, i PSR italiani dovranno spendere la ragguardevole cifra di oltre 2.200 milioni di euro.

Oltre la quota non spesa di risorse FEASR 2014, la riprogrammazione del budget dei programmi ha dovuto considerare anche le risorse aggiuntive assegnate allo sviluppo rurale in base ai trasferimenti tra il primo e il secondo pilastro derivanti dal cosiddetto *capping*, cioè la riduzione del 5% dell'importo dei pagamenti diretti per le aziende che percepiscono un premio superiore a 150.000 euro, art. 11 reg. (UE) 1307/2013. In Italia, l'importo reso disponibile a seguito delle riduzioni stimate per gli anni 2015-2019 ammonta a circa 14,7 milioni di euro, una somma aggiuntiva che ha fatto salire la dotazione complessiva FEASR a 10.444 milioni di euro, contro i circa 10.430 milioni di euro inizialmente programmati.

Gli interventi a sostegno della gestione del rischio

I nuovi interventi di sostegno alla gestione del rischio e delle crisi nella PAC 2014-2020 sono collocati tra le misure del secondo pilastro e includono sia le assicurazioni agevolate, sia nuovi strumenti mutualistici previsti dal reg. (UE) 1305/2013. L'Italia è tra i paesi europei con più lunga e consolidata tradizione di sostegno pubblico alla gestione del rischio, in particolare per le caratteristiche geografiche e morfologiche, climatiche e produttive del territorio che determinano per molte produzioni ad alto valore aggiunto una forte esposizione e vulnerabilità ai rischi.

La misura 17 del Piano di sviluppo rurale nazionale (PSRN) persegue, sia pure con pesi finanziari molto diversi, tutti gli strumenti consentiti dal nuovo regolamento. Una dotazione di oltre 1.396 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione supporterà continuità e consolidamento degli strumenti assicurativi esistenti (sottomisura 17.1), ma anche un riequilibrio di tipo territoriale e settoriale nella diffusione delle assicurazioni agricole. Le assicurazioni agevolate pesano per l'88% della dotazione complessiva della misura 17.

È prevista, infatti, anche una limitata sperimentazione dei nuovi strumenti di gestione del rischio basati sui fondi mutualistici. Lo strumento prevede la copertura delle spese amministrative di costituzione del fondo e risarcimenti agli agricoltori per perdite di produzione superiori al 30%, derivanti da avversità atmosferiche, epizootie, avversità fitosanitarie, infestazioni parassitarie o emergenze ambientali, nel limite massimo del 65% dei costi ammissibili (sottomisura 17.2), o anche da shock di natura transitoria che impattano significativamente il reddito

aziendale (sottomisura 17.3). In questo caso lo strumento di stabilizzazione del reddito (*Income Stabilization Tool* – IST) prevede compensazioni agli agricoltori che subiscono perdite di reddito superiori al 30%, per importi che devono essere inferiori al 70% della perdita accertata. Di fatto, sia la limitata dotazione prevista per i fondi (97 milioni di euro per ciascuna sottomisura), sia il ritardo nell’adeguamento della normativa nazionale, sia le difficoltà tecniche nella costruzione e gestione dello strumento non hanno ancora consentito un effettivo avvio della sperimentazione. Va tuttavia richiamato che la proposta di regolamento “omnibus”, avanzata dalla Commissione UE nel settembre scorso (COM(2016) 605 final) sembra poter imprimere una spinta al processo, rimuovendo alcuni vincoli che hanno finora reso meno appetibile lo strumento mutualistico, quali l’eleggibilità delle sole perdite superiori al 30% (la soglia scenderebbe al 20%) e l’esclusione dei contributi pubblici al capitale del fondo. Si tratta di cambiamenti che difficilmente potrebbero divenire effettivi prima del 2018, ma, a regime, potrebbero contribuire a far crescere in misura rilevante il peso dei fondi mutualistici tra gli strumenti PAC funzionali alla stabilizzazione dei redditi agricoli.

Il primo tratto di cammino delle nuove misure ha riguardato quindi essenzialmente il tradizionale sistema assicurativo agevolato. Su questo fronte, da un lato, è proseguita l’evoluzione del nocciolo di soluzioni tecniche assicurative precedenti, messo a punto nel contesto del d.lgs. 102/2004 e rivisto nel quadro dell’entrata dei fondi comunitari nel sostegno finanziario alla gestione del rischio con lo *Health Check* [reg. (CE) 73/2009]. Buona parte dei cambiamenti concomitanti all’avvio del nuovo corso sono stati introdotti con il Piano assicurativo agricolo nazionale (PAAN) del 2015 – relativamente ai massimali di contribuzione pubblica, alle tipologie di polizza agevolata e alle modalità di valutazione dei danni – esaminati nella precedente edizione di questo Annuario. I piani assicurativi definiti annualmente dal MIPAAF specificano i danni alle produzioni vegetali e animali, alle strutture aziendali e agli allevamenti colpiti da epizootie che sono eleggibili per le agevolazioni, nonché le diverse soglie di danno e le percentuali contributive massime sui premi assicurativi, tenuto conto del rischio collegato alle diverse combinazioni territorio/coltura, della tipologia di polizza e delle disponibilità di bilancio. Il PAAN 2016 sostanzialmente conferma le soluzioni adottate l’anno precedente, con aggiornamenti molto limitati sulle strutture e i rischi assicurabili, mentre forse l’unico cambiamento di un qualche rilievo è la riproposizione del vincolo a collocare il gelo solo nel “pacchetto” di rischi catastrofali.

Dall’altro lato, il processo di adeguamento delle vecchie procedure alle forme del sostegno previste dal secondo pilastro, unito alle modifiche procedurali in corso nel quadro dei provvedimenti scaturiti dal piano nazionale “Agricoltura 2.0” (cfr. il cap. XV nella precedente edizione di questo Annuario), ha determinato modifiche gestionali rilevanti. In particolare, nel contesto dei fondi strutturali,

l'intervento si articola a partire da un bando di gara, al quale le imprese partecipano con domande individuali che generano polizze individuali o collettive (consorzi e cooperative). Il nuovo sistema prevede, per gli agricoltori attivi titolari di fascicolo aziendale, l'introduzione di un Piano assicurativo individuale, generato automaticamente dal Sistema di gestione dei rischi (SGR) del MIPAAF, e contenente i dati aggiornati del piano colturale dell'imprenditore, così come delineato nel fascicolo aziendale. Tale piano assicurativo deve contenere tutte le informazioni necessarie per l'identificazione dei terreni, del prodotto e della resa media da utilizzarsi per la predisposizione dei certificati di assicurazione e costituire un allegato alla polizza o al certificato di polizza che funge anche da domanda di sostegno alla sottomisura 17.1.

Questa nuova architettura, unita alla necessità di informatizzare l'intero flusso di dati da essa derivante, sta richiedendo, da un lato, un processo di adattamento dei produttori e, dall'altro lato, la messa a punto e la sincronizzazione delle diverse fonti dei flussi informativi con le scadenze delle campagne assicurative. La necessaria fase di rodaggio, che è proseguita anche nel 2016, potrebbe contribuire, assieme all'andamento delle grandezze di mercato (valori dei prodotti assicurati, tetto del 65% per il contributo pubblico ai premi), a spiegare la contrazione del comparto assicurativo delle colture registrata nel 2015 (cfr. tab. 14.11).

Il sostegno pubblico alle assicurazioni agricole è alimentato da fondi nazionali e comunitari, relativamente specializzati in rapporto al comparto produttivo interessato, alla soglia di danno e ai tipi di garanzie, come mostra sinteticamente la tabella seguente.

Tab. 14.9 - Schema del sostegno pubblico alle assicurazioni in agricoltura

	Polizze con soglia 30% (max contributo 65%)	Polizze senza soglia (max contributo 50%)	Principale riferimento normativo	Fondi
Culture (inclusa uva da vino)	Avversità assimilabili a calamità naturali	-	art. 37 del reg. (UE) 1305/2013	PSRN Ocm vino
	Fitopatie e infestazioni parassitarie	-	art. 49 del reg. (UE) 1308/2013	PSRN
	Emergenze ambientali	-	art. 37 del reg. (UE) 1305/2013	(per Importi eccedenti la dotazione Ocm vino)
Strutture aziendali	-	Avversità atmosferiche	d.lgs. 102/2004 d.m. 15757 del 24/07/2015	FSN
Zootecnia	Epizootie (mancato reddito e abbattimento forzoso)	Smaltimento carcasse	art. 37 del reg. (UE) 1305/2013	PSRN (per polizze con soglia)
	Condizioni termo-igrometriche sfavorevoli (perdite di produzione di latte vaccino)	-	d.lgs. 102/2004 d.m. 15757 del 24/07/2015	FSN (per polizze senza soglia)

In sintesi, la presenza nel contratto assicurativo di una soglia di danno del 30% è condizione generale per l'utilizzo dei fondi comunitari, sia per i contributi

destinati alle assicurazioni delle colture (eventi assimilabili a calamità naturali, fitopatie, infestazioni parassitarie), sia per gli allevamenti (epizootie e perdite di produzione). In questi casi il contributo massimo copre fino al 65% della spesa ammessa. Un caso particolare riguarda l'uva da vino, che si avvale in primo luogo di una dotazione finanziaria specifica nell'ambito dell'OCM unica, ma che può essere integrata con i fondi PSRN qualora gli importi destinati alle assicurazioni agevolate eccedano la dotazione fissata nel previsto programma nazionale di sostegno del vino (cfr. cap. XXVI). Polizze senza soglia di danno sono agevolate al 50% nel caso delle assicurazioni delle strutture e per lo smaltimento delle carcasse. In questi ultimi casi, non previsti dalla normativa comunitaria per le assicurazioni agevolate, il contributo è finanziato dalla sola componente nazionale.

Per quanto riguarda l'andamento del mercato assicurativo agevolato, la tabella seguente mostra l'ammontare di risorse destinate alla copertura delle assicurazioni e degli interventi compensativi finanziati dal FSN. Nel 2015, gli incentivi alle assicurazioni e i pagamenti compensativi raggiungono complessivamente 454,2 milioni. La forte crescita dei pagamenti rispetto all'annualità precedente dipende non solo dalla crescita della dotazione veicolata dal PSRN rispetto a quella del precedente art. 68 del reg. (CE) 73/2009, ma anche dalla liquidazione di competenze 2014 del sostegno ex art. 37 reg. (UE) 1305/2013 – spalmate sulle annualità 2015 e 2016 – e dagli interventi compensativi straordinari erogati dal d.l. 51/2015 in deroga al d.lgs. 102/2004 (principalmente *Xylella* e cinipide del castagno).

Tab. 14.10 - *Gli incentivi alle assicurazioni e i pagamenti compensativi*

Descrizione intervento	(euro)	
	2014	2015
PAGAMENTI COMPENSATIVI		
Pagamenti FSN		
- d.lgs. 102/2004	13.333.968	12.811.908
- d.l. 51/2015	-	11.000.000
INCENTIVI ASSICURATIVI		
Componente FSN (cap. 7439 MIPAAF)	109.149.174	120.000.000
Componente Health Check (art. 68 reg. (CE) 73/2009)	93.333.333	
Componente PSRN (art. 37 reg. (UE) 1305/2013)		290.334.857
Componente vite vino (art. 49 del reg. (UE) 1308/2013)	30.520.107	20.010.646
TOTALE	246.336.582	454.157.411

Fonte: MIPAAF.

Le informazioni fornite da ISMEA, relative all'evoluzione del mercato assicurativo agricolo agevolato nel suo complesso (colture, strutture e allevamenti) nel periodo 2011-2015, mostrano tra il 2014 e il 2015 riduzioni del 6,4% dei valori

assicurati e del 17,2% del premio totale. Ciò implica anche una riduzione della tariffa nazionale che passa dal 6,1% del 2014 al 5,4% del 2015 (tab. 14.11).

Tab. 14.11 - *Il mercato assicurativo agricolo agevolato in Italia
(colture, strutture aziendali e produzioni zootecniche)*

	(migliaia di euro)				
	2011	2012	2013	2014	2015 ¹
Certificati (numero)	210.207	214.711	215.842	206.394	-
Valore assicurato	6.559.088	6.826.556	7.282.589	7.953.260	7.443.942
- colture	5.311.323	5.452.265	5.875.162	6.422.124	5.600.905
- strutture	626.569	697.405	729.042	804.454	861.426
- zootecnia	621.195	677.837	679.547	726.682	981.610
Premio totale	338.797	321.658	376.892	485.591	402.133
- colture e strutture	332.767	311.835	368.444	476.295	389.292
- zootecnia	6.031	7.206	8.484	9.296	12.842
Contributo pubblico ²	239.555	221.474	260.576	361.771	254.534
- colture e strutture	236.781	218.000	256.444	357.198	248.178
- zootecnia	2.774	3.474	4.132	4.573	6.356
Tariffa media (%)	5,2	4,7	5,2	6,1	5,4
- colture e strutture	5,6	5,1	5,6	6,6	6,0
- zootecnia	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3

¹ Dati provvisori, per il contributo pubblico elaborazione CREA su dati ISMEA.

² Contributo pubblico massimo erogabile in base a quanto disposto dai Piani assicurativi agricoli.

Fonte: ISMEA

Va anche rilevato che la contrazione di valori assicurati, premi e tariffe dipende sostanzialmente dal comparto delle colture che, nonostante la crescita di strutture e zootecnia, rappresenta ancora circa il 75% dell'intero mercato agevolato. Ne consegue, peraltro, anche una riduzione del contributo pubblico, essendo quest'ultimo proporzionale al valore dei premi corrisposti alle compagnie assicurative.