



PRIME CONSIDERAZIONI SUI RISULTATI DI ATTUAZIONE, FINANZIARIA E FISICA, DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

Dicembre 2016

**Documento realizzato nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Autore:
Barbara Zanetti e Mara Lai

Impaginazione e grafica:
Roberta Ruberto e Mario Cariello

Dicembre 2016

INDICE

Introduzione	5
1. La programmazione 2007-2013 della Politica di Sviluppo Rurale	4
2. Una prima analisi dei risultati	10
3. I primi risultati dell'analisi	15

INTRODUZIONE

Il documento si propone di formulare delle prime considerazioni sull'attuazione, finanziaria e fisica, della politica di sviluppo rurale in Italia ripercorrendo brevemente le principali modifiche avutesi nel corso del periodo di programmazione, in particolare in occasione dell'Health Check, per passare poi ad analizzare la distribuzione e l'utilizzo delle risorse tra gli assi e al loro interno.

L'analisi si basa sui dati di programmazione e di spesa, a livello regionale, aggiornati alla fine del 2015 per l'Italia e su dati di programmazione e spesa aggiornati rispettivamente a gennaio 2015 e dicembre 2014.

Il documento è una prima analisi dei risultati dell'attuazione della Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013 necessaria alla definizione di una più approfondita analisi di quelli che sono stati i principali risultati della passata programmazione.

1. La programmazione 2007-2013 della Politica di Sviluppo Rurale

All'avvio del periodo di programmazione, le Regioni italiane hanno definito la loro strategia di sviluppo scegliendo gli interventi da realizzare tra un set di ben 42 misure distinte per priorità e assi tematici e pertanto dirette a soddisfare specifici fabbisogni e obiettivi. L'analisi della distribuzione della spesa programmata tra le priorità rende possibile eseguire una valutazione delle strategie messe in campo in termini di:

- a) competitività settoriale (asse 1);
- b) sostenibilità ambientale (asse 2);
- c) diversificazione e qualità della vita (asse 3).

I suddetti tre ambiti strategici hanno trovato supporto anche attraverso gli interventi realizzati con le misure previste per l'approccio Leader (asse 4).

L'analisi del peso percentuale delle risorse attribuite ai vari assi dei Psr (Tabella 1) all'avvio della programmazione pone in evidenza un orientamento prevalente delle Regioni italiane verso obiettivi considerati più tradizionali (Storti, 2010) e riconducibili alla sostenibilità ambientale e alla competitività del settore agricolo e forestale. Tale orientamento è analogo a quello che si riscontra nei Psr degli altri Paesi europei dove quasi l'80% dei finanziamenti disponibili si concentra nei primi due assi.

Tabella 1 – Distribuzione delle risorse pubbliche nei PSR 2007- 2013 in Italia al 31.12.2008

(% per Asse)

Regioni	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV
Obiettivo Competitività				
Piemonte	40	46	8	7
Valle d'Aosta	10	71	11	8
Lombardia	33	53	9	4
Trento	34	47	12	7
Bolzano	24	62	9	5
Veneto	45	38	5	11
Friuli Venezia Giulia	45	38	10	7
Liguria	53	21	6	20
Emilia Romagna	41	43	11	5
Toscana	39	40	11	10
Umbria	41	44	9	5
Marche	44	40	9	6
Lazio	49	33	12	6
Abruzzo	45	39	11	5
Molise	45	35	15	5
Sardegna	28	57	1	14
Totale	39	44	9	8
Obiettivo convergenza				
Campania	42	37	16	5
Puglia	42	36	3	19
Basilicata	27	56	10	6
Calabria	42	42	10	6
Sicilia	43	43	8	6
Totale	39	43	9	8
Totale Italia	39	44	9	8

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati PSR al 31/12/2008

Da una rapida lettura si evince che sono in particolar modo le Regioni e le Province Autonome dei territori caratterizzati dalla presenza di aree montane ad aver scelto di investire maggiori risorse per la tutela e il miglioramento ambientale di queste zone a forte rischio di abbandono. Questo orientamento, pur se in parte condizionato dal livello di soglia minimo di investimento è stato in qualche modo influenzato da un lato, dalla possibilità di poter attivare misure dirette a sostenere interventi già consolidati sui territori dando così continuità alla strategia d'intervento, e dall'altra dalla possibilità di poter ricorrere a operazioni

(misure a premio, indennità) caratterizzate da meccanismi capaci di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di spesa e quindi di non incorrere nel disimpegno automatico. L'analisi della dotazione finanziaria dell'asse evidenzia, infatti, che il 77% di questa è concentrata su 3 delle 16 misure messe a disposizione: indennità per le aree svantaggiate (misura 212), pagamenti agroambientali (misura 214) e aiuti al primo imboschimento dei terreni agricoli (misura 221).

Anche a livello europeo si riscontra un orientamento analogo. Circa 80% delle risorse finanziarie dell'asse si concentrano prevalentemente sulle indennità e sui pagamenti agroambientali; seguono l'imboschimento dei terreni agricoli (5,7%) e il ripristino dei danni causati da eventi naturali e l'introduzione di misure di prevenzione (4%). Tutte le altre misure si attestano sotto al 2%.

Sul fronte della competitività si rileva un analogo comportamento. In Italia, pur di fronte a una semplificazione generale delle procedure attuative rispetto alla precedente programmazione, la strategia messa in atto allo scopo di promuovere la crescita economica dei settori agricolo, alimentare e forestale si è prevalentemente concentrata sull'attivazione di misure tradizionali quali l'ammodernamento delle imprese agricole (misura 121), con il 33% delle risorse assegnate all'asse, e sull'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (misura 123), con il 18%. Seguono, sempre in termini di peso di risorse programmate, il sostegno dell'insediamento dei giovani agricoltori (misura 112) e quella per l'avviamento dei servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza agricola e forestale (misura 115) con l'11% delle risorse programmate. Tutte le altre misure presentano un peso più basso compreso entro il 5%.

Anche a livello europeo circa il 60% delle risorse assegnate all'asse si concentra a favore del sostegno dell'ammodernamento delle aziende agricole, dell'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali e del miglioramento infrastrutturale. Seguono le misure per la promozione del ricambio generazionale, con l'insediamento dei giovani agricoltori e il prepensionamento (misura 113), rispettivamente con l'8,3% e l'8%, le misure per la formazione (misura 111) con il 3%. Tutte le altre misure si attestano sotto al 2,5%.

Più articolata è l'azione diretta a favorire le condizioni di crescita nelle aree rurali allo scopo di migliorarne le condizioni della qualità della vita e sostenere quindi la permanenza della popolazione. L'analisi delle misure attivate evidenzia che la strategia ha puntato prevalentemente a investire, con il 39% delle risorse destinate all'asse 3, nella realizzazione di interventi diretti alla diversificazione delle attività agricole (misura 311), con il 14% delle risorse, alla creazione di servizi essenziali e infrastrutture a beneficio delle imprese e delle popolazioni locali (misura 321), al rinnovamento dei villaggi (misura 322) e, infine, con l'11% delle risorse alla tutela e riqualificazione del patrimonio rurale. Un sostegno verso questa direzione è arrivato anche dagli investimenti previsti dalla misura "qualità della vita" dell'approccio Leader (misura 413) alla quale è stato destinato oltre il 60% delle risorse complessivamente attribuite all'asse 4. A livello nazionale

le risorse assegnate all'approccio integrato Leader superano di poco il limite di soglia indicato (5%), ad eccezione della Liguria che si evidenzia non solo perché ha scelto di investire il 20% delle risorse che gli sono state attribuite ma anche perché è l'unica Regione ad aver scelto di attribuire al Leader un ruolo centrale nel miglioramento della competitività delle filiere agroalimentari. Tuttavia, è da rilevare che la spinta degli Orientamenti strategici comunitari verso approcci di intervento basati sull'integrazione di strumenti, comparti, soggetti e territori (Tarangioli, 2010) ha portato a prevedere, impiegando diverse misure del Psr, il ricorso a più strumenti di approccio integrato quali ad esempio i progetti integrati territoriali, quelli integrati di filiera e i pacchetti aziendali.

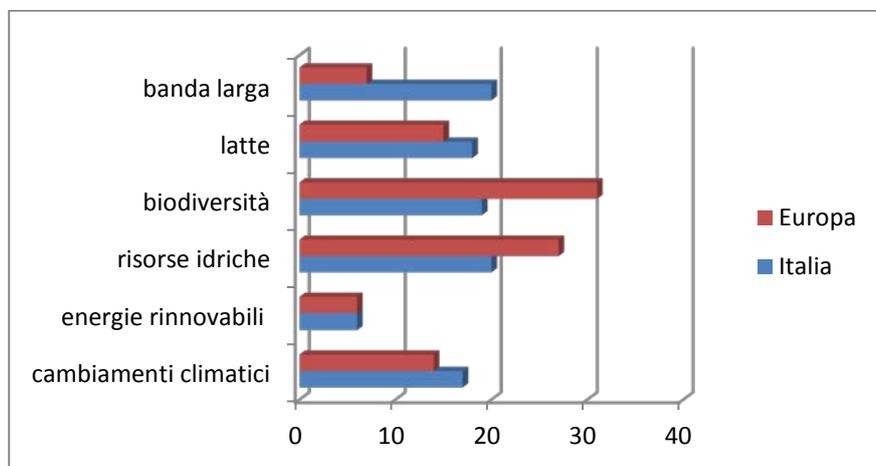
A livello europeo, si nota un maggiore equilibrio in termini di peso delle singole misure sulle risorse assegnate all'asse 3. Le misure più rilevanti sono quelle a sostegno dei servizi alla popolazione delle aree rurali e allo sviluppo e rinnovamento dei villaggi. Per l'asse 4, la cui dotazione si è attestata fin dal principio intorno al 6% delle risorse destinate allo sviluppo rurale, la misura volta a promuovere il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e la diversificazione in attività non agricole ha assorbito circa il 70% delle risorse a disposizione.

Tra il 2007 e il 2008, allo scopo di migliorare il funzionamento della Pac, è stato avviato il cosiddetto processo di verifica dello stato di salute della Pac (Health Check - HC) a cui ha fatto seguito il piano europeo di ripresa economica (Recovery Plan - RP), con il fine di contenere la crisi economica e di liquidità finanziaria che ha colpito i mercati.

Entrambi gli interventi, concretizzandosi in un incremento delle risorse finanziarie vincolate a perseguire nuove priorità delineate negli Orientamenti strategici comunitari, hanno, di fatto, determinato la necessità di apportare modifiche, inevitabili, ai documenti strategici e di programmazione nazionale e regionale sia in termini di riprogrammazione delle risorse finanziarie sia in termini di adeguamento ai nuovi obiettivi. Nel complesso, l'aumento della dotazione finanziaria delle risorse comunitarie destinate allo sviluppo rurale è ammontato a poco meno di 5 miliardi di euro (465 milioni di euro di risorse FEASR aggiuntive per l'Italia). Tuttavia, pur trattandosi di un aumento della dotazione finanziaria l'impatto della stessa sul volume complessivo delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo rurale risulta piuttosto limitato: l'incremento complessivo si attesta, infatti, a poco più del 6%.

In linea generale, l'orientamento adottato dai policy maker, almeno a livello nazionale, è stato quello di andare a rafforzare le strategie messe in campo dai Psr che prendevano già in considerazione il perseguimento delle nuove priorità. L'analisi della distribuzione delle risorse finanziarie aggiuntive tra le nuove priorità introdotte evidenzia una loro maggiore concentrazione verso quelle inerenti la gestione delle risorse idriche e la banda larga (entrambe con circa il 20%) mentre a livello europeo la quota più cospicua di risorse è stata assegnata alla biodiversità e alla gestione delle risorse idriche (Figura 1).

Figura 1 – Distribuzione delle risorse FEASR HC e RP tra le nuove priorità in Italia e in Europa (valore %)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati PSR e Commissione europea

A seguito della revisione di medio termine numerose sono state le rimodulazioni apportate, nel rispetto delle modalità indicate dal Reg. 1974/2006, tra le misure e gli assi dei documenti di programmazione dei Psr italiani ed europei. In Italia la principale motivazione alla base di queste operazioni è ricondotta in gran parte all'esigenza di evitare il disimpegno automatico delle risorse impegnate e non spese.

Se si confronta la distribuzione delle risorse pubbliche all'avvio della programmazione con quelle relative all'ultimo piano finanziario, si rileva un aumento delle risorse tra il 6 e 7% rispettivamente all'asse 1 e 3 e del 12% per l'asse 2. Sono in particolare le misure che consentono un'agevole capacità di spesa, quali le indennità e i pagamenti agroambientali, a beneficiare di maggiori risorse finanziarie andando così a confermare il loro doppio ruolo strategico da un lato, nella definizione degli interventi a sostegno della sostenibilità ambientale, e funzionale dall'altro nell'avanzamento della spesa. Anche a livello europeo si rileva un aumento della dotazione finanziaria dell'asse 2: si tratta in particolare delle misure 214, le cui risorse sono andate ad assorbire più del 50% dell'intera allocazione finanziaria dell'asse, seguita dalle indennità compensative e dal sostegno al benessere animale (215) e sugli investimenti non produttivi (216). Tutte le altre misure hanno registrato una riduzione delle risorse, in particolare quelle forestali, tendenza condivisa con le omologhe misure ricadenti nell'asse 1.

Con riferimento agli interventi di natura strutturale finanziati dall'asse 1, in valore assoluto, in Italia, la misura che sostiene gli investimenti materiali e immateriali diretti a migliorare il rendimento delle aziende e delle imprese agricole (121) presenta la maggiore dotazione di risorse finanziarie con oltre 3 miliardi di euro e conferma il suo ruolo strategico per l'ammodernamento e il miglioramento del rendimento delle aziende agricole. Si ritiene opportuno evidenziare che il 42% delle risorse finanziarie complessivamente investite si

concentra nelle cinque Regioni convergenza. Nel corso dell'attuazione la misura destinata a sostenere il recupero del potenziale di produzione danneggiato (misura 126) ha registrato un notevole incremento delle risorse programmate (+179%) a causa delle diverse calamità naturali (terremoti, alluvioni) che nel periodo di programmazione si sono succedute compromettendo fortemente la produzione del comparto agricolo di alcune regioni. Un incremento di risorse (+16%) si registra anche per la misura volta a incoraggiare la cooperazione tra i diversi soggetti della filiera agroalimentare con il mondo della ricerca e dell'innovazione (misura 124) alla quale, all'avvio di programmazione, era stata rivolta un'attenzione più contenuta.

Negli altri Paesi europei, nel corso del periodo di programmazione, la variazione finanziaria alle misure dell'asse 1 non ha tuttavia determinato modifiche significative nella strategia di attuazione confermando, nel complesso, le scelte fatte all'avvio. Al termine della programmazione, la maggior parte delle misure presenta una riduzione della dotazione iniziale, con la sola eccezione delle misure 121 e 112 il cui peso all'interno dell'asse è cresciuto, passando dal 29% al 35% per la prima e dall'8,3% all'8,8% per la seconda.

Sia in Italia che in Europa, le misure volte a garantire i servizi essenziali per la popolazione e l'economia rurale e la diversificazione delle attività agricole, sono invece quelle che a fine programmazione trovano confermato il ruolo trainante nel miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Nel caso dell'asse 3 si nota un maggiore equilibrio in termini di peso delle singole misure sulle risorse assegnate all'asse all'inizio del settennio. Le misure più rilevanti sono quelle a sostegno dei servizi alla popolazione delle aree rurali e allo sviluppo e rinnovamento dei villaggi, la cui dotazione finanziaria è anche cresciuta nel corso del periodo di programmazione, a scapito delle altre misure dell'asse, considerando che le risorse complessive dell'asse hanno registrato una riduzione tra l'inizio e la fine del periodo.

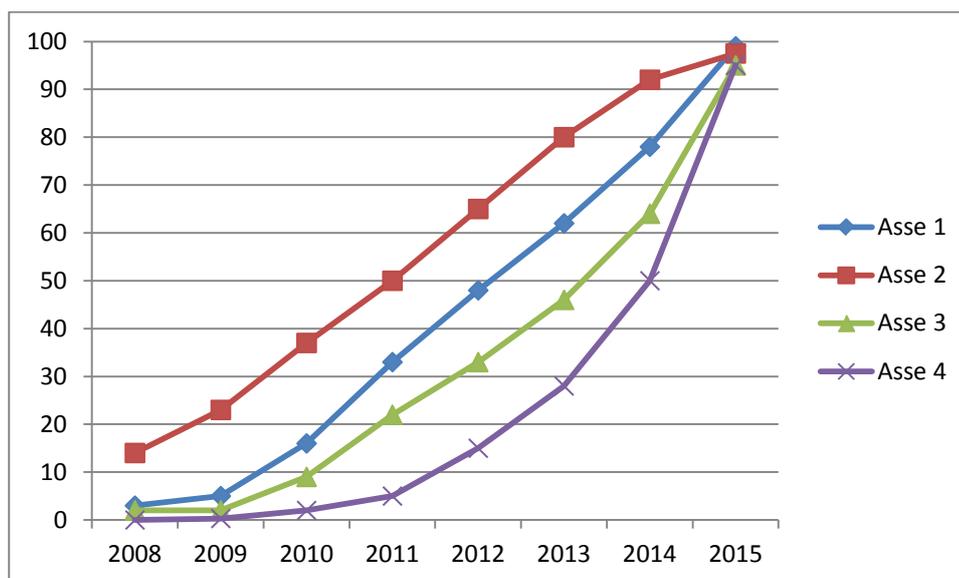
Perde risorse il Leader su tutte le misure ad eccezione di quella dedicata alla competitività (411), e tale ridimensionamento, peraltro costante nel corso della programmazione, non è riconducibile a un apporto fallimentare dell'approccio che anzi trova conferma, non solo per essere incisivo nei processi di crescita socio economica delle aree rurali ma anche per aver stimolato la nascita e il ricorso nell'ambito dei Psr ad altri strumenti di sviluppo integrato. Il fallimento è da ricercare più che altro nell'inserimento dell'approccio Leader all'interno dei Psr che lo ha portato a essere considerato residuale (in termini finanziari) rispetto alle altre misure e al fatto di essere uno strumento ancora poco conosciuto dalle diverse strutture regionali e dagli altri attori istituzionali coinvolti nella gestione delle politiche di sviluppo rurale (Cacace, 2011).

Tuttavia, ad aver favorito la perdita di risorse finanziarie, nelle misure Leader come in altre, vi è l'oggettiva difficoltà a sostenere la spesa che trova sponda non solo nei tecnicismi procedurali e amministrativi ma anche nell'impatto socio-economico della crisi e nel clima di incertezza economica che in un qualche modo hanno ostacolato l'accesso ad alcune misure strutturali del Psr (Giampietri E.; Rutkowsky E.; Finco A., 2015).

2. Una prima analisi dei risultati

Durante il periodo di programmazione 2007-2013 in Italia, sono stati gestiti complessivamente quasi 9 miliardi di euro di cofinanziamento da parte del FEASR che hanno sviluppato circa 17 miliardi di spesa pubblica. L'analisi dell'andamento della spesa nel corso dell'intero periodo di programmazione (Figura 3) evidenzia non solo la perdita delle risorse impegnate ma anche il lento avvio della spesa degli assi 4 e 3 che, in diverse Regioni, ha trovato attuazione proprio attraverso l'approccio Leader. Il buon avvio della spesa dell'asse 2, invece, trova la sua giustificazione nei pagamenti di impegni assunti nel corso della precedente programmazione (i cosiddetti trascinamenti). Nonostante la difficoltà di alcune misure a garantire un flusso costante di spesa, grazie al grande sforzo amministrativo delle Regioni, l'ammontare della spesa programmata e non sostenuta a fine programmazione è stato contenuto, se si tiene conto che a quattro anni dall'avvio dell'attuazione la capacità di spesa effettivamente sostenuta era pari solo al 17% (Monteleone, Pierangeli, 2010). La lettura dei dati evidenzia che mentre le perdite di risorse finanziarie nei primi due assi sono limitate grazie ad alcune misure performanti quali le indennità e i pagamenti ambientali, l'insediamento dei giovani agricoltori, gli interventi infrastrutturali e il sostegno per la produzione danneggiata da eventi naturali, sono gli assi 3 e 4 a perdere gli importi più significativi delle risorse sulle misure programmate (circa 5%). Con riferimento all'asse 4, tutto sommato si tratta di una perdita contenuta e ciò grazie al progressivo ridimensionamento finanziario apportato nel corso del settennio alle risorse assegnate all'asse (-13%) a favore di misure degli altri assi ritenute più performanti in termini di spesa.

Figura 3 – Andamento per assi della spesa quota FEASR in Italia (valore %)

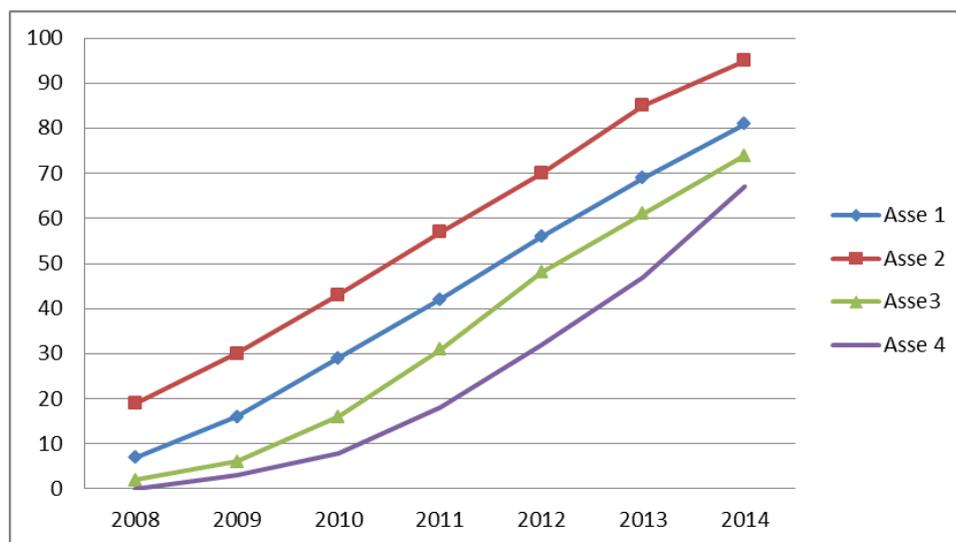


Fonte: Elaborazione dell'autore su dati PSR e RAE

Ciò che è evidente dalla lettura dei dati finanziari¹, è che oltre il 50% della spesa pubblica complessivamente sostenuta è stata effettuata nel corso del 2015: sono in particolare gli assi 3 e 4, che nel corso della programmazione hanno presentato un ritardo attuativo, a chiudere la programmazione con un avanzamento della spesa nel corso del 2015 rispettivamente del 30 e del 45%. A livello nazionale il maggior impegno nell'avanzamento della spesa è sostenuto dalle Regioni Convergenza che hanno presentato, nel corso della programmazione, maggiori problemi a garantire una continuità nell'avanzamento della spesa rispetto alle regioni Competitività. Bolzano, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto sono le Regioni che terminano la programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 con un'efficiente performance finanziaria.

La difficoltà nel garantire una capacità di spesa costante non sembra essere però un problema tutto italiano. Anche a livello europeo si riscontra un avanzamento (Figura 4) piuttosto contenuto nei primi anni di programmazione.

Figura 4 – Andamento per assi della spesa quota FEASR in Europa (valore %)



Fonte: Elaborazione su dati Commissione Europea

Con riferimento al periodo 2008-2014, ad eccezione dell'asse 2, che ha mantenuto un andamento più costante nel tempo rispetto agli altri assi, grazie ai pagamenti derivanti da impegni assunti nell'ultima parte del precedente periodo di programmazione, il tasso di realizzazione degli altri assi si è attestato tra il 65 e 80%. L'asse 1, pur attestandosi all'81%, ha mostrato, nel corso dell'intero periodo di programmazione, una

¹ Si tratta dei dati riportati nei *Financial Implementation Report* al 31 dicembre 2015 disponibili per tutte le Regioni ad eccezione dell'Abruzzo per il quale sono stati utilizzati i dati rilevati al 31 ottobre 2015.

difficoltà di spesa per le misure a investimento. È il caso della misura che finanzia la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie (124) che ha registrato un tasso di realizzazione di poco superiore al 60% ma la cui attuazione non si è rivelata semplice al punto che nel corso del periodo di programmazione, le risorse finanziarie inizialmente assegnate sono state ridotte (in contrasto con quanto successo in Italia). Analogo percorso riguarda la misura di sostegno all'utilizzo dei servizi di consulenza (114) la quale, oltre ad avere un tasso di realizzazione inferiore alla media dell'asse, ha anche subito nel corso del settennio un notevole ridimensionamento in termini di risorse assegnate, passando dai 660 milioni di euro iniziali a 169 milioni nel gennaio 2015. Questa riduzione non è dovuta a un giudizio di scarsa utilità della misura, al contrario considerata di notevole importanza e spesso richiesta dagli imprenditori, ma a una oggettiva difficoltà nella sua attuazione, tendenza che sembra continuare anche nel periodo di programmazione 2014-2020.

L'esame dell'andamento della spesa degli assi 3 e 4 invece evidenzia la difficoltà di realizzazione delle misure. Nel dicembre 2012 le risorse spese dall'asse 3 si attestavano sul 48% del programmato, mentre a fine 2014 il tasso di realizzazione era pari al 74%. Le misure a sostegno delle attività turistiche (313) e della creazione e sviluppo di nuove attività imprenditoriali (312) hanno presentato le maggiori difficoltà di spesa a fine 2014. Ancora più critica è apparsa la situazione dell'asse 4, i cui pagamenti si sono attestati al 67% delle risorse stanziare. La misura 421 a sostegno dell'attuazione di progetti di cooperazione interregionale e transnazionale presentava il ritardo maggiore, dovuto anche alla maggiore complessità di attuazione di tali iniziative.

Se finanziariamente il percorso attuativo è stato impegnativo ai fini del conseguimento degli obiettivi di spesa, l'attuazione, in termini di beneficiari, azioni e superfici sovvenzionate, sembra presentare dei numeri soddisfacenti. Nella Tabella 2 sono riportati, con riferimento alle misure di maggiore peso finanziario, i valori nazionali conclusivi di alcuni indicatori di realizzazione che si riferiscono all'asse 1 riportati nelle Rae.

Tabella 2 – Risorse pubbliche, beneficiari e operazioni sovvenzionate per misura - Asse 1

Asse	Misura	Risorse pubbliche (euro)	Beneficiari	Operazioni sovvenzionate
1	112	697.690.516	22.125	-
	121	3.219.472.394	43.659	-
	123	1.130.608.891	2.854	-
	125	833.064.041	-	3.433

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Rae 2015

Fra questi emergono i valori relativi, per investimento e numero di imprese coinvolte, alla misura a sostegno degli investimenti per l'ammmodernamento delle imprese agricole (121): con oltre 3 miliardi di risorse pubbliche hanno beneficiato 43.659 strutture la maggior parte delle quali sono condotte da giovani, grazie a criteri di selezione specifici introdotti nei bandi. Si tratta di una percentuale contenuta di imprese rispetto al panorama nazionale ma non si può non sottolineare la difficoltà di accesso incontrata da molti beneficiari a causa dei lunghi tempi richiesti per l'acquisizione delle autorizzazioni necessarie nel caso di interventi in aree vincolate e degli effetti negativi della congiuntura economica che hanno condizionato l'accesso alle polizze fideiussorie.

Il sostegno al ricambio generazionale nella conduzione delle imprese agricole (112) che con un investimento di poco più di un miliardo di euro ha favorito 22.125 giovani imprenditori di cui poco più della metà operanti in aree svantaggiate. Seguono gli investimenti finalizzati alle fasi di lavorazione, trasformazione, conservazione e commercializzazione di prodotti agricoli e della silvicoltura (123) di cui hanno beneficiato 2.854 imprese e in particolare, per il 70%, micro-imprese e, infine, gli investimenti finalizzati al miglioramento infrastrutturale (125) che ha consentito la realizzazione di 3.433 interventi per lo più diretti al ripristino o miglioramento della viabilità rurale e delle infrastrutture idriche.

Guardando all'attuazione a livello europeo, 198.231 aziende agricole hanno beneficiato degli interventi finanziati dalla misura 121; poco più di 20.000 imprese hanno realizzato investimenti volti a migliorare il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali. Poco più di 126.000 giovani agricoltori hanno avviato la loro azienda grazie al finanziamento ricevuto nell'ambito della misura 112 mentre più di 3,6 milioni di imprenditori hanno beneficiato della formazione organizzata nell'ambito della misura 111 (ENRD website, Policy in figures). Con riferimento agli interventi realizzati nell'ambito dell'asse 2 in Italia (Tabella 3) emerge l'investimento, pari a poco meno di 4 miliardi di euro, relativo ai pagamenti agroambientali; la misura 214 ha complessivamente interessato 2.031.908 ettari di superficie fisica e beneficiato 125.511 strutture per la quasi totalità rappresentate da imprese agricole.

Tabella 3 - Risorse pubbliche, beneficiari e superficie sovvenzionata per misura - Asse 2

Asse	Misura	Risorse pubbliche	Beneficiari (euro)	Superficie sovvenzionata (ettari)
2	211	1.240.431.001	96.653	1.802.210
	212	375.893.427	34.285	883.694
	214	3.949.349.174	125.511	2.031.908
	226	532.120.990	-	276.056

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Rea 2015

Seguono le indennità per le aree montane (211) e quelle per le aree svantaggiate diverse da quest'ultime (212) che hanno rispettivamente sovvenzionato complessivamente 2.685.904 ettari di cui 1.802.210 di superficie montana. Con 532 milioni di euro destinati alla realizzazione d'interventi per la ricostituzione del potenziale forestale e quelli preventivi (226) sono stati effettuati interventi di prevenzione su 270.286 ettari (il 90% di questi per danni provocati da incendi) e di ripristino per danni subiti su 5.769 ettari. A livello europeo, l'andamento in termini di risultati è simile a quello italiano. Poco meno di 43 milioni di ettari (il 25% della SAU nell'Europa a 27) hanno beneficiato di pagamenti agro-ambientali; 38 milioni di ettari, per un totale di 1,8 milioni di imprenditori agricoli, hanno beneficiato delle indennità per le aree svantaggiate diverse dalle montane e 15 milioni di ettari sono stati supportati dalla misura 211 (indennità nelle zone montane). Interessante anche il dato di realizzazione della misura 226 con quasi 6,5 milioni di ettari di foreste interessati dagli interventi di recupero.

Infine, la lettura congiunta degli interventi pertinenti agli assi 3 e 4 e diretti alla rivitalizzazione socioeconomica delle aree rurali evidenzia l'intervento della misura volta a sostenere la diversificazione delle imprese agricole (311) che con 581 milioni di euro ha interessato oltre 6.000 beneficiari di cui circa la metà nel settore turistico e oltre 2.000 nella produzione di energia rinnovabile.

Tabella 4 - Risorse pubbliche, beneficiari e azioni sovvenzionate per misura – Assi 3 e 4

Assi	Misura	Risorse pubbliche	Beneficiari	Azioni sovvenzionate
3 e 4	311	581.305.741	6.102	-
	321	377.467.917	-	2.616
	413	743.147.856	7.672	-

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Rae 2015

Per la creazione dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione (321) sono stati investiti oltre 370 milioni per il finanziamento di oltre 2.600 azioni dirette per lo più all'adeguamento dell'information technology, allo sviluppo di iniziative culturali e al miglioramento della mobilità interna. Un ulteriore supporto all'azione di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali è stata garantita dalla misura 413 con oltre 700 milioni di euro e 7.000 beneficiari.

A livello europeo la misura 321 è quella che ha ottenuto le risorse finanziarie più consistenti nell'ambito dell'asse 3, finanziando 43.515 operazioni, principalmente legate a i temi dell'energia rinnovabile, agricoltura sociale, infrastrutture ICT e ambiente. Segue la misura 322 nell'ambito della quale circa 34.000 villaggi rurali hanno beneficiato di interventi di rinnovo.

3. I primi risultati dell'analisi

La rilettura dell'esperienza della politica di sviluppo rurale del periodo 2007-2013 pone in evidenza un comportamento strategico nazionale ed europeo ricco di similitudini che vanno dalla tendenza a privilegiare il ricorso alle misure tradizionali come l'ammodernamento delle aziende agricole, alla concentrazione degli investimenti su alcuni interventi, alla modifica dei documenti di programmazione allo scopo di tutelare l'avanzamento della spesa e quindi le risorse finanziarie disponibili.

La scelta di concentrare gli interventi su poche misure trova di per se la giustificazione nel tentativo di rafforzare l'efficacia di questi ultimi su pochi obiettivi ritenuti prioritari. Tuttavia, in Italia, l'esperienza porta a evidenziare una tendenza a concentrare l'attenzione su "alcune" misure per ovviare a esigenze amministrative in gran parte riconducibili al tentativo di evitare la perdita di risorse finanziarie per effetto del disimpegno automatico. Tale regola, che ha da sempre fortemente condizionato i comportamenti dei principali attori coinvolti nell'attuazione della programmazione (Autorità di Gestione, GAL, ecc.), induce a ripetute modifiche dei documenti di programmazione che implicano l'avvio di procedure amministrative complesse che coinvolgono i servizi della Commissione per l'approvazione delle rimodulazioni e di conseguenza di lunghi tempi di attesa che impattano sia sulla gestione amministrativa sia su quella attuativa. Il recupero del tempo di attesa è così affidato in gran parte alle misure "a domanda" caratterizzate da una maggiore capacità di spesa (es. agro-ambiente) a scapito delle misure messe "a bando" che da un punto di vista amministrativo richiedono l'attivazione di procedure più complesse e tempi più lunghi di attivazione. È chiaro, quindi, che la regola del disimpegno, introdotta per penalizzare la gestione inefficiente dei programmi di fatto influenza la definizione dell'impianto strategico e ne complica la gestione amministrativa.

La nuova politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 ha apportato alcune importanti modifiche all'impianto della strategia. Tra queste vi sono la riduzione del ventaglio delle misure attivabili e il loro ricorso non più condizionato agli assi di appartenenza (e quindi a un unico obiettivo) ma trasversale consentendo così di concorrere al raggiungimento di più priorità. Tuttavia, le nuove misure permettono al loro interno la pianificazione di un numero piuttosto variegato di sotto-misure che consentono, in fase di definizione della strategia, un maggior spazio di manovra ma al tempo stesso sollevano dei dubbi sulla capacità di garantire un agevole controllo della spesa.

Se da un lato la riforma sembra aver dato luogo a documenti di programmazione più flessibili e rivolti a target più mirati, dall'altro forse è mancata ancora una volta un'azione diretta a semplificare le implicazioni di carattere burocratico amministrativo legate alla gestione degli interventi che, come abbiamo visto, ne condizionano l'attuazione e anche la strategia.



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale