

Elisa Giampietri,
Erika Rutkowsky,
Adele Finco

PAC II pilastro: prime valutazioni nella programmazione 2007-2013

Department of Agricultural, Food
and Environmental Sciences (3A),
University Politecnica Marche,
Monte Dago, Ancona, Italy

Keywords: Sviluppo Rurale,
Politica Agricola Comunitaria,
valutazione ex-post.

JEL Codes: G18, Q18, R58

Nowadays, there is no doubt that Common Agricultural Policy (CAP) represents the main support to rural development across the whole Italian territory. Offering the potential to learn from experience, the paper is here concerned with the quantitative evaluation of Italian regional programs under the 2007-2013 CAP's Pillar II, considering both national and the European Agricultural Fund for Rural Development's funding to Pillar II at the end of December 2013. The empirical analysis shows some relevant discrepancies in funding allocation among both rural development's axis and measures and different regions in Italy, and also between planned and declared expenditure. This reflects a scarce efficiency of public spending and some unsatisfactory rural development's performance.

1. Introduzione

Gran parte del territorio europeo risulta dominato dalle aree rurali. In termini di superficie, in Italia queste rappresentano complessivamente il 50% del territorio nazionale, generando un PIL pro capite più alto della media delle regioni rurali dell'OCSE; in particolare, le aree prevalentemente rurali incidono per il 27% sulla superficie territoriale italiana (OECD, 2009; INEA, 2013). Ciò è dovuto in parte alla prossimità con le aree urbane e a una base economica diversificata legata alla cultura locale, alle tradizioni, alle amenità naturalistiche. Tuttavia, poiché funzionali all'individuazione delle priorità della politica territoriale in Europa (Lucatelli, Carlucci, 2013; Storti, 2013), le aree rurali esigono una mappatura e una classificazione dettagliate alla vigilia della nuova Politica Agricola Comune. La strategia di sviluppo rurale 2007-2013 ha promosso una serie di azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi Comunitari e Nazionali¹, contribuendo a fronteggiare le disparità economiche,

¹ Il Piano Strategico Nazionale (PSN) garantisce sia la coerenza tra le linee guida comunitarie (Orientamenti Strategici Comunitari) e i programmi regionali, sia la coerenza tra i vari Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

sociali e territoriali fra le diverse regioni, favorendo uno sviluppo economico sostenibile in termini ambientali e il supporto delle attività nelle zone rurali, nonché il mantenimento della vitalità delle campagne. Le misure previste nei 21 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) regionali in Italia si sono articolate finora in quattro Assi di intervento, volti rispettivamente al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (Asse 1), dell'ambiente e dello spazio rurale (Asse 2) (Finco, 2007), della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale (Asse 3) e, infine, alla strategia LEADER² (Asse 4). Per fronteggiare al meglio le nuove sfide economiche, ambientali e territoriali (EC, 2010a e 2010b), garantendo il futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali in Europa, la nuova programmazione prevede, almeno sulla carta, azioni sempre più concrete in termini sia di pianificazione finanziaria sia di programmazione strategica. La lunga fase legislativa intrapresa nel 2010 (COM(2010)672) si è conclusa con l'emanazione del reg. (UE) 1305/2013 recante disposizioni in merito allo sviluppo rurale. Quest'ultimo è oggi considerato sempre più una politica di coesione territoriale e per questo, sulla scia di quanto accaduto anche nelle passate esperienze (Copus, 2010), vanta una maggiore integrazione del FEASR con gli altri fondi strutturali europei³, allineati attraverso il Quadro Strategico Comune (QSC) (Gigante, 2014), l'Accordo di Partenariato e gli altri Programmi Operativi Nazionali e/o Regionali di durata settennale. Sebbene confermato l'impianto generale in due pilastri, la struttura del II pilastro presenta tuttavia una rinnovata architettura (EU, 2013b), merito della soppressione degli Assi e della definizione di 6 priorità di intervento generali quali: rafforzamento e trasferimento delle conoscenze e innovazione (priorità 'orizzontale' o priorità 1); aumento della competitività e sostenibilità economica (priorità 2); organizzazione delle filiere e gestione del rischio (priorità 3); tutela degli ecosistemi agroforestali (priorità 4); gestione efficiente delle risorse e azione sul clima (priorità 5); inclusione sociale e sviluppo economico nelle zone rurali (priorità 6). Tali priorità sono scomposte in 18 focus area (o sottoinsiemi di misure). Le misure rimangono lo strumento di intervento finanziario dei PSR (Mantino, 2013), dimezzandosi numericamente rispetto alla passata programmazione. Sono infine previsti dei sottoprogrammi tematici per i giovani agricoltori, le piccole aziende agri-

² L'approccio LEADER, mutuato dalla precedente programmazione 2000-2006, è stato disegnato per aiutare gli attori locali a implementare strategie per il potenziamento delle aree locali, mediante l'implementazione di strategie integrate per lo sviluppo sostenibile delle aree locali attraverso la progettazione dal basso (bottom-up) e il coinvolgimento di partneriati chiamati Gruppi di Azione Locale (GAL).

³ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); Fondo Sociale Europeo (FSE); Fondo di Coesione (FC); Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

cole, le zone montane, le filiere corte, le donne nelle zone rurali, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi nonché la biodiversità. Dal punto di vista dei contenuti, le principali novità riguardano: la cooperazione, l'associazionismo e l'integrazione nel sistema produttivo agroalimentare (artt. 35-44); la diffusione di strumenti per la gestione del rischio (artt. 36-37-38-39) legato a crisi di mercato o calamità naturali (Finco *et al.*, 2013); l'innovazione e il trasferimento dei risultati della ricerca, mediante la creazione del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI) (artt. 53-55-56-57). L'innovazione, intesa nella semplice accezione del fare o vedere qualcosa in un nuovo modo, emerge infatti come un importante concetto per l'Europa (Dwyer, 2013). Infine, l'approccio LEADER, rafforzato oggi dall'integrazione del Community-led local development⁴, si riconferma quale valido strumento attraverso le sue attività di animazione territoriale (Zanetti, 2013). Ciò a ribadire l'importanza del capitale sociale (Lee *et al.*, 2005) che, catturando gli aspetti intangibili o non prettamente economici di una comunità o di un territorio rurale, ne promuove tuttavia la crescita sostenibile (Shucksmith, 2010) o, in termini più ampi, lo sviluppo positivo, tanto quanto viene fatto dai diversi settori produttivi ivi insediati. L'iter legislativo per la definizione della politica di sviluppo rurale 2014-2020 in Italia è giunto pressoché alla conclusione, con l'emanazione nei prossimi mesi dei nuovi 21 PSR regionali e dei 4 programmi nazionali⁵. Relativamente alla pianificazione finanziaria per la PAC 2014-2020 (EC, 2013), l'UE ha assegnato complessivamente circa 52 miliardi di euro all'Italia (MIPAAF, 2014), di cui 21 miliardi per il II pilastro (stanziati per metà da Fondi europei e per metà da una quota nazionale); di questi circa l'89% andrà ai 21 PSR delle regioni amministrative e delle 2 Province Autonome (Bolzano e Trento), mentre l'11% (2,2 miliardi di euro) sarà gestito a livello statale per l'attuazione dei sopracitati 4 programmi nazionali. L'UE finanzia l'Italia per una quota complessiva pari a 10,4 miliardi di euro, con assegnazioni annue pari a circa 1,4 miliardi di euro. Ne risulta che, contrariamente al I pilastro, il budget europeo per il II pilastro risulta rafforzato rispetto alla precedente programmazione (8,98 miliardi di euro) (Pierangeli, 2013). Al fine di incoraggiare una giusta messa in opera della nuova programmazione e buone performance da parte della politica (Bradley *et al.*, 2010), risulta qui utile analizzare l'esperienza appena trascorsa. Attraverso un'attenta analisi *ex post* del finanziamento pubblico allo sviluppo rurale 2007-2013, questo lavoro ha l'obiettivo di evidenziare quali siano stati i risultati della passata programmazione. Tali evidenze hanno

⁴ Si tratta di un insieme di interventi rispondenti a obiettivi e bisogni di un territorio omogeneo (sub-regionale), gestito da un Gruppo di Azione Locale (GAL).

⁵ Questi prevedono un intervento statale, essendo relativi a tematiche complesse quali la gestione del rischio, la biodiversità animale, il piano irriguo e la Rete Rurale Nazionale.

valenza sia in termini economici, attraverso le risultanze relative all'efficienza della spesa pubblica (data dal confronto tra la spesa pubblica programmata e quella realmente sostenuta), sia in termini di pianificazione strategico-territoriale, mediante l'analisi dell'allocazione delle risorse pubbliche in relazione tanto alle diverse azioni intraprese (Assi e misure maggiormente finanziati) quanto alla geografia dell'Italia rurale (macro aree Nord-Centro e Sud Italia; Regioni amministrative e Province Autonome).

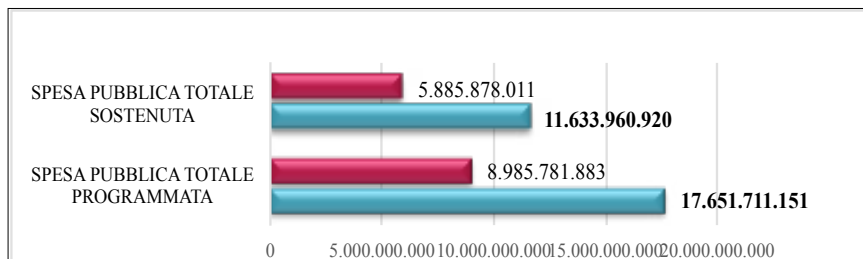
2. Metodologia di analisi

L'analisi intende fornire una valutazione dello stato di esecuzione del finanziamento pubblico al II pilastro PAC in Italia, relativamente alla programmazione 2007-2013. Facendo riferimento ai dati forniti dalla Rete Rurale Nazionale e relativi al periodo 1 gennaio 2007-31 dicembre 2013 (Ottaviani, Lafiandra, 2014), di seguito vengono analizzate la spesa pubblica programmata per il periodo 2007-2013 e la spesa pubblica effettivamente sostenuta; quest'ultima viene ripartita per Assi e per misure. Di fianco al finanziamento pubblico totale, costituito da una quota comunitaria e una quota nazionale, è stata analizzata anche la quota del bilancio comunitario derivante dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). A una prima quantificazione e ripartizione della spesa pubblica sostenuta a livello nazionale nel periodo di riferimento, segue un'analisi a livello delle macro-regioni Nord, Centro e Sud Italia. Successivamente, viene analizzata l'allocazione della dotazione pubblica nella regione amministrativa maggiormente finanziata all'interno di ciascuna di queste tre macro-aree, considerando questa rappresentativa di tutte le Regioni e Province Autonome e tenendo conto dei rispettivi PSR 2007-2013.

3. Risultati

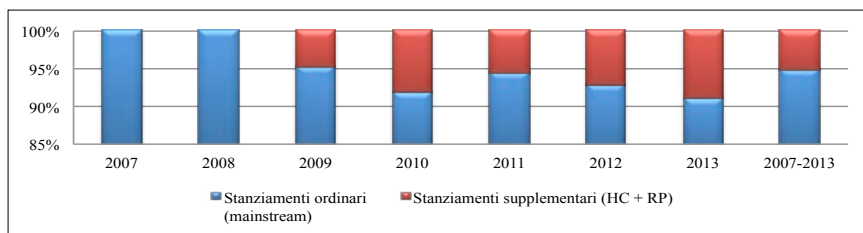
Per la programmazione 2007-2013, in Italia sono stati predisposti 22 Programmi, di cui 21 Programmi Regionali (PSR) e un Programma Nazionale (Rete Rurale Nazionale). La Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013 in Italia presentava inizialmente una dotazione finanziaria pari a circa 9 miliardi di euro di risorse comunitarie (FEASR) e un totale di 17,6 miliardi di euro di spesa pubblica complessiva (FEASR e cofinanziamento nazionale). A fronte di questa spesa pubblica programmata, alla data del 31 dicembre 2013 l'Italia ha sostenuto una spesa complessiva pari a circa 11,6 miliardi di euro a sostegno dello sviluppo rurale (Fig. 1), mostrando un'efficienza di spesa pari al 66%. Tale quota sostenuta, attivabile attraverso i PSR, si compone per buona parte di un

Fig. 1. Confronto tra spesa pubblica totale (FEASR + cofin. Italia) programmata e sostenuta in Italia – programmazione 2007-2013 (€) (dati al 31/12/2013)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

Fig. 2. Ripartizione per anni del finanziamento programmato FEASR (ordinario + supplementare) – programmazione 2007-2013 (€) (dati al 31/12/2013)

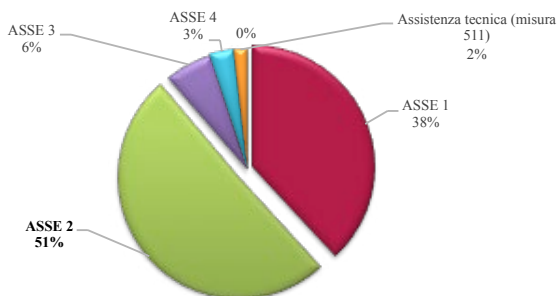


Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

cofinanziamento nazionale (risorse statali e regionali) mentre, per circa il 51%, deriva dal sostegno comunitario allo sviluppo rurale, messo a disposizione dall'UE attraverso il FEASR. La dotazione di quest'ultimo (Fig. 2) va distinta in quota ordinaria (*mainstream*) e quota supplementare (Health Check – HC e Recovery Plan – RP) a partire dal 2009, a seguito del passaggio di risorse comunitarie dal I al II pilastro. Le risorse comunitarie erogate all'Italia da inizio programmazione alla data del 31 dicembre 2013 ammontano a circa 6 miliardi di euro complessivamente, quota quest'ultima di molto inferiore a quella inizialmente programmata dall'UE.

Come già ricordato, la politica di sviluppo rurale comunitaria si articola in 4 Assi tematici, comprendenti un totale di 43 misure, e nella misura 511-“Assistenza tecnica”. Procedendo a una ripartizione nei sopracitati Assi della spesa pubblica totale (cofinanziamento nazionale + FEASR) sostenuta in Italia per il II pilastro, si nota un andamento estremamente polarizzato: infatti, è possibile evidenziare (Fig. 3) che nel complesso la maggior parte delle risorse pub-

Fig. 3. Ripartizione per Assi spesa pubblica totale sostenuta in Italia – programmazione 2007-2013 (%) (dati al 31/12/2013)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

bliche (51%) è stata assegnata all’Asse 2-“Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale”, con un valore pari a circa 4,4 miliardi di euro (Tab. 1). Con allocazioni decrescenti seguono poi l’Asse 1-“Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale” (38,2%) e, a distanza, l’Asse 3-“Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell’economia rurale” (6,4%), l’Asse 4-“Attuazione dell’approccio LEADER” (3,2%) e infine la misura 511 (1,6%). La distribuzione finanziaria per Asse mostra come l’allocazione delle risorse per gli interventi rivolti all’innalzamento della competitività del settore agricolo e forestale (Asse 1) e a favore della tutela dell’ambiente e dello spazio rurale (Asse 2) sia del tutto preponderante (complessivamente circa l’89% del finanziamento totale allo sviluppo rurale) rispetto agli interventi relativi ai restanti due Assi; questi ultimi due, infatti, non rappresentano che un fanalino di coda (circa il 9,5%) nella dotazione pubblica allo sviluppo rurale. In particolare, il LEADER ha ricevuto risorse corrispondenti al 3,2% (circa 370 milioni di euro) sul totale delle assegnazioni allo sviluppo rurale e tale quota appare notevolmente inferiore rispetto alla percentuale di finanziamento inizialmente ipotizzata (7,5%). Tuttavia, se si considera il totale della contribuzione FE-ASR (pari a circa 5,9 miliardi di euro) al II pilastro, appare chiaramente come la quota spesa in Italia per il LEADER (6,3%) sia perfettamente in linea con il dato UE-27 (EU, 2013a); vale la pena precisare che Paesi più virtuosi quali la Danimarca o la Spagna hanno attribuito maggiore importanza all’approccio bottom-up, posizionandosi ai primi posti nella classifica europea, con una quota pari all’11%.

Procedendo con l’analisi della dotazione finanziaria dei PSR italiani, nei quattro grafici che seguono (Fig. 4) è possibile vedere l’importanza relativa di ciascuna misura all’interno del rispettivo Asse. Con riguardo all’Asse 1, risulta

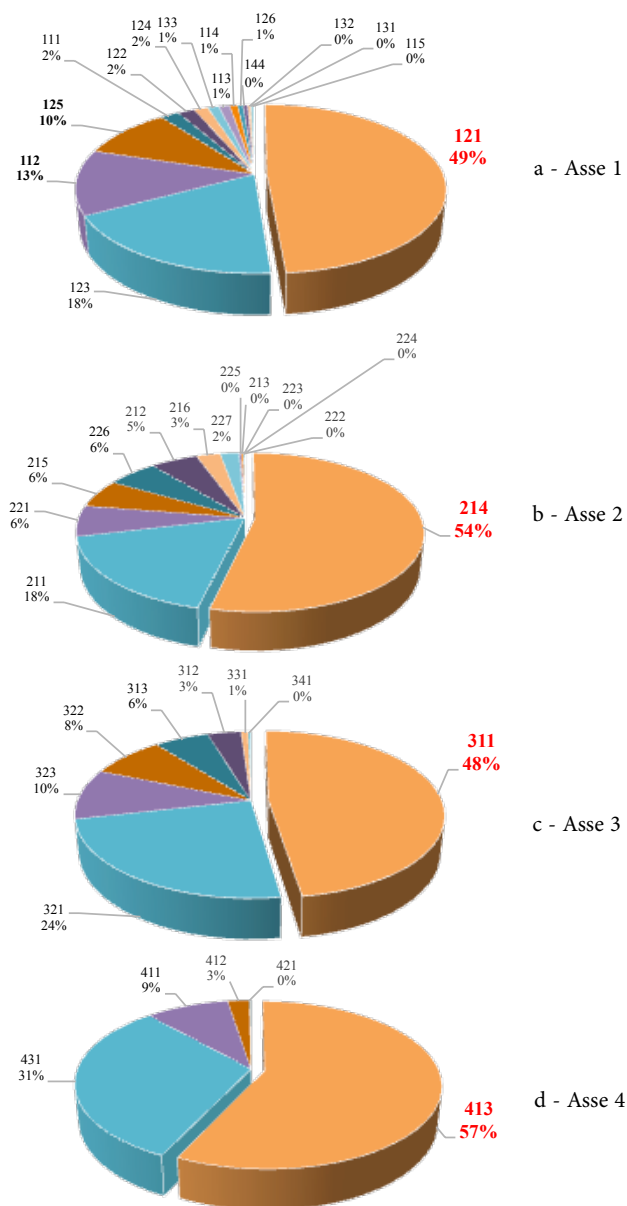
Tab. 1. Ripartizione per assi spesa pubblica totale (programmata e sostenuta) – programmazione 2007-2013 (€) (dati al 31/12/2013)

ITALIA	Spesa pubblica totale programmata (€)	% Spesa pub. tot. prog./tot. spesa prog. finanziata	Spesa pubblica totale sostenuta (€)	% Spesa pub. tot. sost./tot. spesa sost. finanziata
ASSE 1	7.032.018.026	39,8	4.438.994.297	38,2
ASSE 2	7.335.132.851	41,6	5.893.927.594	50,7
ASSE 3	1.596.978.861	9,0	741.706.526	6,4
ASSE 4	1.316.228.116	7,5	369.051.186	3,2
Assistenza tecnica (misura 511)	371.353.297	2,1	190.281.318	1,6
TOTALE	17.651.711.151		11.633.960.920	
di cui FEASR	8.985.781.883		5.885.878.011	
% FEASR sul Totale	51		51	

Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

forte l'incidenza delle misure settoriali più tradizionali, quali quelle per l'ammodernamento delle imprese agricole, l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali e gli interventi a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori. In accordo con quanto appena espresso, infatti, il 49% della spesa sostenuta (circa 2,2 miliardi di euro) si concentra nella misura 121-“Ammodernamento delle aziende agricole”, seguono poi le misure 123-“Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali” (18%) e 112-“Insediamento di giovani agricoltori” (13%). Con riguardo all'Asse 2, appare evidente come ad essere privilegiati siano soprattutto i pagamenti agro-ambientali, seguiti dalle indennità compensative per le zone svantaggiate: la misura 214-“Pagamenti agro-ambientali” vanta, infatti, la maggiore dotazione finanziaria corrispondente al 54% del totale (pari a 3,1 miliardi di euro), seguita dalla misura 211-“Indennità per svantaggi naturali a favore degli agricoltori” (18%). Nell'ambito dell'Asse 3, contenente le azioni finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e alla diversificazione, gli interventi più importanti riguardano prevalentemente la misura 311-“Diversificazione in attività non agricole, la quale presenta la maggiore dotazione finanziaria” (48%) vantando allocazioni pari a quasi 354 milioni di euro; essa è seguita rispettivamente dalle misure 321-“Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale” (24%) e 323-“Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale” (10%). Infine, nell'ambito dell'Asse 4, la misura 413-“Attuare strategie di

Fig. 4. Ripartizione per misure spesa pubblica totale sostenuta in Italia - programmazione 2007-2013 (€) (dati al 31/12/2013)

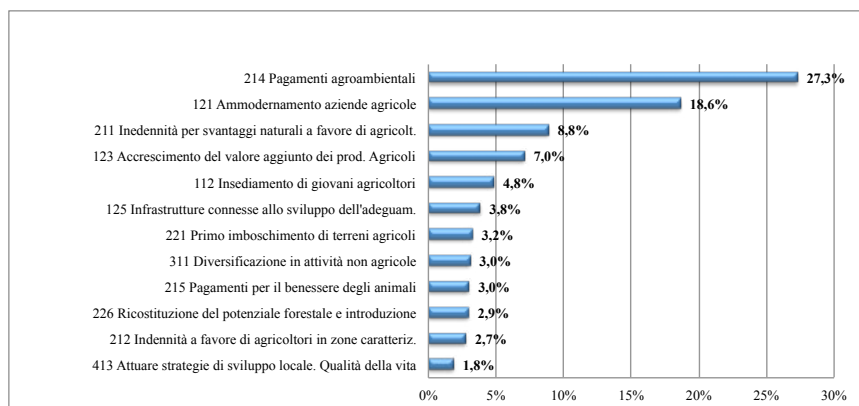


Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

sviluppo locale. Qualità della vita e diversificazione” si aggiudica oltre la metà (57%) della dotazione totale con ben 210 milioni di euro assegnati; essa è poi seguita, con la quota del 31%, dalla misura 431-“Gestione del gruppo di azione locale, acquisizione di competenze, animazione”.

Tali risultanze italiane appaiono in perfetta sintonia con quanto emerso da un’analoga analisi europea relativa alla spesa pubblica sostenuta alla data del 31 agosto 2013 (EU, 2013a), fatta eccezione per il terzo Asse. Nel panorama europeo EU-27 emerge, infatti, che è la misura 321-“Servizi di base per la popolazione rurale a mostrare la maggiore dotazione finanziaria” (con il 28%), seguita dalla misura 322-“Rinnovamento e sviluppo dei villaggi” (26%). In Italia la misura che ha registrato maggiore successo è stata la 311-“Diversificazione in attività non agricole”, intendendo con questa azioni dedicate per lo più a impianti agro-energetici e servizi agrituristici. Nel complesso dei 21 PSR italiani, è chiaramente evidente la maggiore concentrazione di risorse intorno a un numero molto selezionato di misure (Fig. 5). La misura “Pagamenti agro-ambientali” (214) assorbe, infatti, oltre un quarto (27,3%) dell’intera dotazione finanziaria per il II pilastro, seguita dalla misura 121-“Ammodernamento” (18,6%); con dotazioni decrescenti seguono poi le misure 211-“Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane” e 123-“Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali”, cui sono riservati rispettivamente l’8,8% e il 7% della spesa pubblica complessivamente sostenuta in Italia. Questo avvalorava ulteriormente quanto già esposto, ossia che complessivamente la maggior parte della spesa pubblica destinata al II pilastro in Italia ha inte-

Fig. 5. Principali misure finanziate sul totale (FEASR + cofin. Italia) della spesa pubblica sostenuta in Italia – programmazione 2007-2013 (%) (dati al 31/12/2013)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

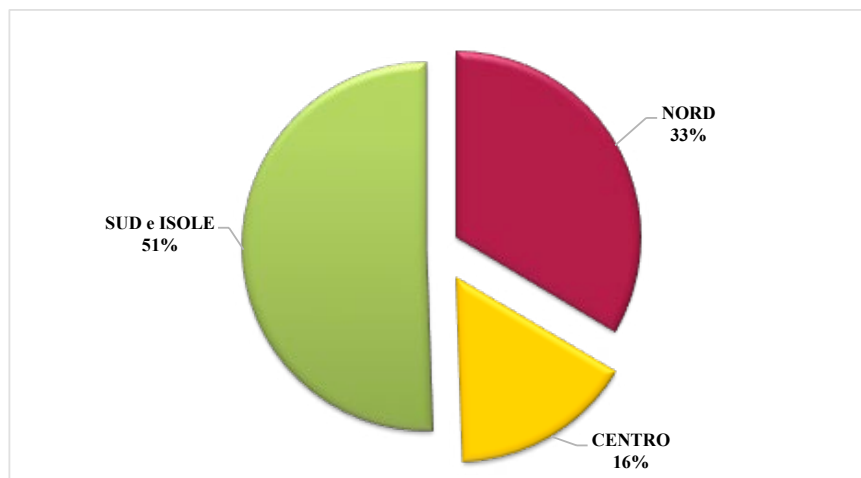
ressato le misure inerenti alla competitività e all'ambiente rurale (Assi 1 e 2). In particolar modo, la misura 214, attraverso le azioni agro-ambientali in cui si articola, concorre al raggiungimento dei seguenti obiettivi specifici, caratterizzanti la strategia dell'Asse 2: salvaguardia della biodiversità; tutela e miglioramento quali-quantitativo delle risorse idriche; sviluppo di pratiche agricole favorevoli all'attenuazione dei cambiamenti climatici e al miglioramento della qualità dell'aria; promozione della permanenza dell'attività agricola nelle aree svantaggiate; conservazione del paesaggio rurale; miglioramento della gestione del suolo (terreni agricoli e forestali). Diversamente, finanziando gli investimenti atti ad ammodernare le aziende agricole al fine di promuovere l'innovazione di processo e di prodotto e la riconversione produttiva delle aziende, la misura 121 concorre al raggiungimento dei seguenti obiettivi: incremento della competitività e dell'efficienza delle aziende; miglioramento del capitale fisico; riconversione e diversificazione dell'attività produttiva agricola; sviluppo di nuovi prodotti; incremento dell'occupazione e del ricambio generazionale; conservazione e miglioramento dell'ambiente e del paesaggio.

Procedendo nell'analisi finanziaria, interessante può risultare una valutazione della spesa pubblica sostenuta dalle singole Regioni e Province Autonome. In primo luogo si è scelto di ripartire queste ultime in tre macro-aree geografiche, ossia il Nord (Alto-Adige, Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Piemonte, Trentino, Veneto, Valle D'Aosta), il Centro (Lazio, Marche, Toscana, Umbria) e il Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna). A conti fatti, appare evidente che all'incirca la metà (51%) della spesa pubblica totale erogata in Italia nella programmazione 2007-2013 è stata sostenuta al Sud, con una quota pari a circa 5,9 miliardi di euro (Fig. 6); seguono poi rispettivamente il Nord (33,5%) con circa 3,9 miliardi di euro e, infine, il Centro (15,9%) con 1,8 miliardi di euro.

Entrando più nel dettaglio, si è proceduto all'analisi delle scelte di riparto delle risorse assegnate alle singole Regioni e Province Autonome, non trascurando anche la dotazione destinata alla RRN. Dalla figura 7 risulta che la regione maggiormente finanziata nel periodo in esame è la Sicilia (12%), seguita dalla Campania (9,3%) e dalla Puglia (8,9%). Le tre regioni meridionali anzidette complessivamente assommano circa il 30% della dotazione pubblica italiana al II pilastro.

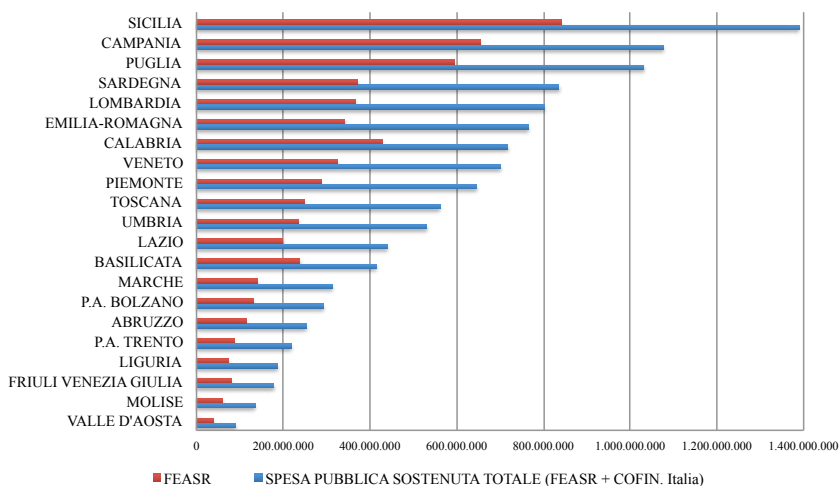
Operando un rapido confronto tra la spesa pubblica programmata e quella realmente sostenuta per ciascuna Regione e Provincia Autonoma al 31 dicembre 2013 (Tab. 2), è possibile vedere che la maggiore efficienza di spesa spetta principalmente alle due Province Autonome di Bolzano (88,8%) e Trento (78,4%), seguite dalle Regioni amministrative Lombardia (78,2%), Valle D'Aosta (72,1%), Umbria e Veneto (entrambe 67,3%). Emerge quindi come le regioni maggiormente finanziate (la Sicilia, la Campania e la Puglia) siano in realtà

Fig. 6. Ripartizione per macro-aree geografiche Nord-Centro-Sud Italia del finanziamento pubblico totale – programmazione 2007-2013 (%) (dati al 31/12/2013)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

Fig. 7. Ripartizione per regioni FEASR e spesa pubblica totale (FEASR + cofin. Italia) sostenuta – programmazione 2007-2013 (%) (dati al 31/12/2013)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

Tab. 2. Ripartizione per regioni della spesa pubblica totale (FEASR + cofinanziamento Italia) programmata e sostenuta – programmazione 2007-2013 (€) (dati al 31/12/2013)

Regioni	Spesa pubblica programmata totale (€)		% Spesa pubblica sostenuta/ Spesa pubblica programmata b/a	Numero aziende (ISTAT)		Finanziamento per azienda (€)		SAU - ha (ISTAT)		Finanziamento a ettaro (€) b/d
	a	b		c	b/c	d	d			
Bolzano	330.192.026	293.309.944	88,8	20.247	14.487	240.535	1.219			
Trento	278.764.791	218.587.923	78,4	16.446	13.291	137.219	1.593			
Lombardia	1.026.568.657	802.710.023	78,2	54.333	14.774	986.826	813			
Valle D'Aosta	123.649.759	89.166.741	72,1	3.554	25.089	55.596	1.604			
Umbria	786.904.257	529.931.726	67,3	36.244	14.621	326.877	1.621			
Veneto	1.042.158.575	701.036.745	67,3	119.384	5.872	811.440	864			
Friuli Venezia Giulia	265.683.479	178.624.884	67,2	22.316	8.004	218.443	818			
Piemonte	974.087.993	646.071.392	66,3	67.148	9.622	1.010.780	639			
Emilia-Romagna	1.158.082.673	764.929.160	66,1	73.466	10.412	1.064.214	719			
Calabria	1.087.508.918	717.533.070	66,0	137.790	5.207	549.254	1.306			
Molise	206.582.326	135.105.183	65,4	26.272	5.143	197.517	684			
Sardegna	1.284.746.987	835.810.417	65,1	60.812	13.744	1.153.691	724			
Marche	482.282.568	312.817.931	64,9	44.866	6.972	471.828	663			
Liguria	289.402.956	187.329.400	64,7	20.208	9.270	43.784	4.278			
Puglia	1.595.085.914	1.031.132.668	64,6	271.754	3.794	1.285.290	802			

(Continua a pagina 89)

(Continua da pagina 88)

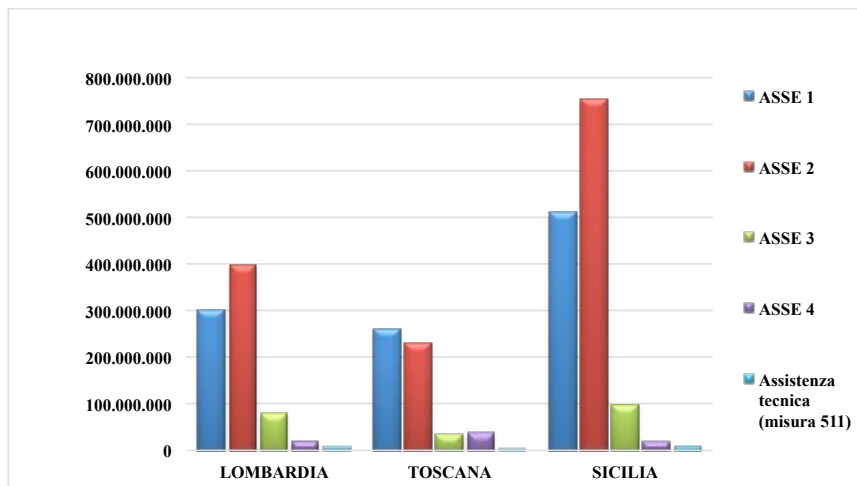
Regioni	Spesa pubblica programmata totale (€)		Spesa pubblica sostenuta/ Spesa pubblica programmata b/a	Numero aziende (ISTAT) c	Finanziamento per azienda (€)		SAU - ha (ISTAT) d	Finanziamento a ettaro (€) b/d
	a	b			b/c	b/c		
Toscana	870.527.329	561.505.330	64,5	72.686	7.725	754.345	744	
Sicilia	2.172.958.855	1.389.477.703	63,9	219.677	6.325	1.387.521	1.001	
Basilicata	656.000.886	414.631.674	63,2	51.756	8.011	519.127	799	
Lazio	700.434.557	439.699.883	62,8	98.216	4.477	638.602	689	
Campania	1.810.840.262	1.077.691.344	59,5	136.872	7.874	549.532	1.961	
Abruzzo	426.327.617	252.668.193	59,3	66.837	3.780	453.629	557	
RRN	82.919.766	54.189.587	65,4					
Italia	17.651.711.151	11.633.960.920	65,9	1.620.884	7.178	12.856.048	905	

Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014) e VI Censimento Agricoltura ISTAT 2010.

scarsamente efficienti nella spesa pubblica, presentando valori compresi tra il 64,6% al 59,5%. A livello europeo, parallelamente, risulta che i paesi più efficienti nella spesa sono Irlanda, Lussemburgo, Belgio e Austria, mentre gli ultimi in classifica risultano essere la Grecia e la Bulgaria. Attraverso i dati del VI Censimento dell'agricoltura (ISTAT, 2014) e, più precisamente, facendo riferimento al dato relativo al numero di aziende e a quello relativo alla SAU (ha) per ciascuna Regione e Provincia Autonoma d'Italia, è stato possibile individuare, sia l'importo del finanziamento mediamente attribuito alla singola azienda regionale, sia il finanziamento a ettaro accordato dai PSR. Tenendo conto del primo indicatore, infatti, le evidenze mostrano che la Valle D'Aosta è la Regione con il più alto finanziamento per azienda (25.089 euro), seguita dalla Lombardia (14.774 euro), dall'Umbria (14.621 euro) e dalla Provincia Autonoma di Bolzano (14.487 euro). Invece, riguardo alla quota media di finanziamento per ettaro, risulta che sono le aziende della Liguria ad aver ricevuto la quota più cospicua (4.278 euro/ha), seguite da quelle della Campania (1.961 euro/ha), da quelle dell'Umbria (1.621 euro/ha) e della Valle D'Aosta (1.604 euro/ha). Per quanto riguarda il dato medio a livello italiano, si rileva un'efficienza di spesa pari a circa il 66% per il periodo di programmazione in esame, con un finanziamento medio per azienda pari a 7.178 euro e un finanziamento medio a ettaro pari a 905 euro. Infine, relativamente alla dotazione destinata alla RRN, emerge che essa rappresenta circa lo 0,5% dell'assegnazione pubblica totale, presentando un'efficienza di spesa pari a circa il 65%.

Si è proceduto, infine, ad analizzare la distribuzione della spesa pubblica sostenuta in ogni regione maggiormente finanziata all'interno di ciascuna macro-area geografica (Fig. 8), vale a dire la Lombardia (6,9% di spesa sostenuta sul totale nazionale) per il Nord, la Toscana per il Centro (4,8%) e la Sicilia per il Sud (11,9%). Pur prendendo in considerazione solo le tre regioni in questione, in rappresentanza dell'intero scenario dei 21 PSR, ciò ha aiutato a evidenziare se a livello regionale la situazione fosse analoga a quanto emerso a livello nazionale. In linea con ciò, sebbene il panorama sia complessivamente piuttosto omogeneo, emergono comunque delle differenze fra le regioni sopracitate in merito alla ripartizione della spesa pubblica sostenuta per assi. Complessivamente sono gli assi 1 e 2 ad aver ricevuto il maggior finanziamento pubblico, in conformità con i risultati emersi a livello italiano, ed è una scelta questa che accomuna tutte le tre regioni. Di contro, agli Assi 3 e 4 complessivamente è stato destinato in media circa l'11% del totale in ciascuna delle tre regioni. In particolar modo, in Lombardia e Sicilia (e quindi al Nord e Sud) è l'Asse 2, con una quota di spesa pubblica sostenuta che si aggira mediamente intorno al 52%, a dominare sull'Asse 1 (mediamente 37%). Questo è indice di una scelta decisa da parte di alcune regioni in favore della valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale. Viceversa, in Toscana a predominare è l'Asse 1 (46,1%) seguito dall'Asse 2 (41% cir-

Fig. 8. Ripartizione per assi spesa pubblica totale (FEASR + cofin. Italia) sostenuta, regioni Lombardia, Toscana e Sicilia – programmazione 2007-2013 (%) (dati al 31/12/2013)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RRN (Ottaviani, Lafiandra, 2014).

ca). Anche in relazione alla ripartizione del finanziamento nelle singole misure, a livello regionale (e più precisamente facendo riferimento alle tre regioni di cui sopra) i risultati appaiono in linea con la situazione a livello nazionale: emerge, infatti, che sia la Lombardia sia lo Toscana sia la Sicilia, rappresentative dei 21 PSR italiani in questa analisi, hanno attribuito un peso rilevante alle misure 121, 214, 311 e 413, con un valore medio percentuale rispettivamente del 51%, 62%, 75% e 63% sulla spesa totale relativa a ciascun Asse.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi ha messo in luce alcune evidenze relative sia all'efficienza di spesa sia alla diversa allocazione delle risorse pubbliche destinate al II pilastro in Italia, nella programmazione appena conclusa. Ciò che a una prima analisi emerge con maggior evidenza è una scarsa efficienza di spesa (66%) riscontrata a livello sia nazionale sia regionale, alla data del 31 dicembre 2013. A questo proposito, non v'è dubbio che l'impatto socio-economico dell'attuale crisi e il clima di incertezza economica abbiano avuto un peso in tal senso, ostacolando l'accesso ad alcune misure strutturali del PSR. Un forte divario tra Nord e Sud chiaramente emerge, laddove la metà della spesa pubblica totale erogata in Italia è stata sostenuta nelle regioni meridionali (51%). Si segnala, inoltre,

che le regioni maggiormente finanziate (Sicilia, Campania e Puglia) sono in realtà scarsamente efficienti nella spesa pubblica. Per contro, non stupisce l'eccellenza espressa dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, che identificano strategie oculate non solo dal punto di vista finanziario, rivelandosi anche esempi virtuosi di valorizzazione territoriale. Guardando agli Assi e alle misure dei 21 PSR, in Italia risulta che complessivamente la maggior parte della spesa pubblica destinata allo sviluppo rurale ha interessato le misure inerenti alla competitività (Asse 1) e all'ambiente rurale (Asse 2). È d'uopo riconoscere all'esperienza passata un ruolo fondamentale per gestire in maniera più efficiente lo sviluppo rurale futuro, incrementando tanto le performance politiche quanto le ricadute a livello territoriale. In tal modo, a tutti gli stakeholder (inclusi gli agricoltori, i loro rappresentanti e i governi dei singoli Stati Membri) giunge un potenziale insegnamento, tratto dall'esperienza, per disegnare al meglio le nuove misure e consegnare al territorio un supporto allo sviluppo che sia più adeguato agli obiettivi e più coerente con le riforme e le politiche. Al contempo, ai circoli accademici ciò consente di centrare quali siano i meccanismi e gli impatti dell'intervento pubblico sul territorio, così da sviluppare nuove e immediate questioni, rilevanti sul piano strategico, a supporto della politica di programmazione (Hodge, Midmore, 2008). Alla luce dei risultati emersi dall'elaborazione dei dati, appare dunque utile dar voce ad alcune riflessioni che possono essere preziose per l'applicazione delle future misure del II pilastro nella nuova programmazione. Sebbene l'architettura logica della nuova Politica di Sviluppo Rurale assuma una veste molto diversa, almeno all'apparenza, dalla precedente, poco in realtà cambia in relazione agli obiettivi. In merito ai contenuti, si sottolinea che la vera novità riguarda l'incentivazione dell'innovazione che, risultando trasversale sul piano strategico, prende forma attraverso la creazione di un Partenariato a livello europeo (PEI). Lo stesso vale per la gestione del rischio che, tuttavia, dal punto di vista operativo esula dallo schema prettamente legato al II pilastro ma resta appannaggio di una gestione centrale. Poiché l'innovazione (di prodotto, di processo ma anche di strategie economiche) non prescinde dalla ricerca, nella nuova programmazione risulta necessario che quest'ultima sia incorporata nel processo di sviluppo integrato del territorio rurale. La ricerca economico-agraria si rivela, infatti, fondamentale per lo sviluppo di nuovi mercati (Alternative Agri Food Networks), per l'organizzazione di filiera, per la competitività aziendale, ma anche relativamente agli aspetti sociali che sono parte integrante dello sviluppo. Al fine di migliorare l'efficienza di spesa per il futuro, uno strumento essenziale è la semplificazione, la quale comporta una minore burocratizzazione, una pianificazione adeguata dei tempi di attuazione dei bandi ma anche una selezione strategica delle azioni da intraprendere, al fine di evitare l'eccessiva frammentazione delle risorse a disposizione. Tale obiettivo, inoltre, non può

prescindere da un'efficace concertazione da intendersi a più livelli (tra organizzazioni e cooperative agricole, tra policy-maker e tessuto produttivo), da una maggiore informazione tra le parti interessate e da un'adeguata formazione degli agricoltori in merito alle misure e alle azioni da intraprendere. Ciononostante, una maggiore efficienza di spesa deriva anche da adeguate garanzie di accesso al credito, ritenuto da più parti un deterrente per il ricorso al finanziamento pubblico da parte degli imprenditori agricoli, nonché causa principale del gran numero di misure che, una volta intraprese, falliscono. In linea con ciò, un nuovo ruolo di CONFIDI è chiaramente auspicato, affinché questo non si limiti a fornire un mero sostegno di secondo livello, ma piuttosto assuma un ruolo maggiormente incisivo per le imprese. Nonostante il comprovato successo dell'Asse 2, i risultati raggiunti sembrano ancora scarsi o perlomeno lontani dagli obiettivi originali. A tal proposito, è utile ricordare che maggior impegno deve essere rivolto all'aggregazione di imprese ricadenti in un certo ambito territoriale e ambientale, attraverso la realizzazione di progetti di filiere, accordi agro-ambientali di area e progetti integrati territoriali. Un simile approccio corale amplificherebbe, finanche a migliorarle, le ricadute sul territorio (Finco *et al.*, in stampa). Sulla base di alcune evidenze empiriche è d'uopo notare che attuare progetti di filiera è risultato talvolta penalizzante per le imprese fino ad oggi, a causa sia della lunghezza delle procedure di approvazione delle domande, sia dei vincoli imposti dalla stessa filiera, sia dalle garanzie che le amministrazioni regionali reclamano in termini di piena operatività delle filiere. Dal nostro punto di vista, i progetti bottom-up trovano ragion d'essere anche nella nuova programmazione, in quanto efficace motore di sviluppo endogeno, tanto quanto lo sono i settori produttivi tradizionali, sebbene l'approccio LEADER vada necessariamente riconsiderato e valorizzato. A tal proposito, ci si auspica che ci sia una maggiore integrazione tra i GAL e le aziende agricole coinvolte nei progetti e che gli obiettivi dei progetti proposti si mantengano coerenti sia con la natura agricola e ambientale delle risorse da cui derivano i finanziamenti (FEASR), sia con le ricadute sociali nel territorio rurale. Infine, laddove il I pilastro si è dimostrato poco generoso verso i giovani agricoltori (destinando solo l'1% delle risorse), il II pilastro sembra voler, almeno nelle premesse, attenzionare con maggior interesse questa voce, inserendola tra i sottoprogrammi tematici. Tuttavia, riteniamo che occorra continuare a incoraggiare il ricambio generazionale non solo riproponendo il pacchetto giovani, ma incentivando anche la mobilità del mercato fondiario, specie nelle aree marginali. In conclusione, al fine di promuovere uno sviluppo rurale sempre più coerente con gli obiettivi sia economici sia strategici in Europa e in Italia, il ruolo più significativo va ricondotto necessariamente ai decisori politici. Questi ultimi sono chiamati ad applicare futuri criteri di governance che siano sempre più svincolati dalle logiche squisitamente politiche

e maggiormente fedeli agli obiettivi di efficienza tecnico-economica e di sviluppo territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Bradley D., Dwyer J., Hill B. (2010). The Evaluation of Rural Development Policy in the EU - L'évaluation de la politique de développement rural dans l'Union européenne - Die Evaluation der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der EU. *EuroChoices*, 9: 15-20. DOI:10.1111/j.1746-692X.2010.00148.x.
- Copus A.K. (2010). *A Review of Planned and Actual Rural Development Expenditure in the EU 2007-2013*, Deliverables D4.1, 4.2, 5.1, and 5.2, RuDI, Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER). EU Framework 7 Programme Project no. 213034. Testo disponibile al sito: <<http://www.rudieurope.net/reportspublications.html>> (3 febbraio 2015).
- Dwyer J. (2013). Transformation for sustainable agriculture: what role for the second Pillar of CAP?. *Bio-based and Applied Economics*, 2(1): 29-47. DOI: <http://dx.doi.org/10.13128/BAE-12174>.
- European Commission (2010a). *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010)2020, Bruxelles.
- European Commission (2010b). *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)672, Bruxelles.
- European Commission (2013). *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 - The figures*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Union (2013a). *Rural Development in the EU - Statistical and Economic Information Report 2013*, December 2013. Testo disponibile al sito: <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf> (14 ottobre 2014).
- European Union (2013b). Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.
- Finco A. (a cura di) (2007). *Ambiente, Paesaggio e Biodiversità nelle Politiche di Sviluppo Rurale. La valutazione degli interventi nelle regioni Abruzzo e Marche*. Roma: Aracne Editrice. Testo disponibile al sito: <<http://www.aracneeditrice.it/aracneweb/index.php/pubblicazione.html?item=9788854803008>> (18 settembre 2014).
- Finco A., Giampietri E., Bentivoglio D., Rasetti M., Surace P. (2013). Lo strumento di stabilizzazione del reddito nella futura gestione del rischio in agricoltura: un'analisi a livello italiano. *Economia e Diritto Agroalimentare*, XVII: 267-286. Testo disponibile al sito: <<http://www.fupress.net/index.php/eda/article/view/12963>>. DOI:10.1400/205795.
- Finco A., Bentivoglio D., Meo R. (in stampa). Old And New Style of Greening Payments: Economic and Environmental Implications for Italian Agriculture. Proceeding of Ce.S.E.T. *Sviluppo economico e nuovi rapporti tra agricoltura, territorio e ambiente*, XLIII Incontro di Studio, Verona, 21-22-23 novembre 2013.
- Gigante R. (2014). L'avvio dei programmi di sviluppo rurale in Italia nell'ambito dell'agenda Europa 2020. Il caso dell'Emilia-Romagna. *Agriregionieuropa*, 37. Testo disponibile al sito:

- <<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/37/lavvio-dei-programmi-di-sviluppo-rurale-italia-nellambito-dellagenda-europa>> (10 marzo 2015).
- Hodge L., Midmore P. (2008). Models of Rural Development and Approaches To Analysis Evaluation and Decision-Making. *Économie Rurale*, 307: 23-38.
DOI: 10.4000/economierurale.406.
- INEA (2013). *L'agricoltura italiana conta 2013*. Roma: INEA. Testo disponibile al sito: <http://dspace.inea.it/bitstream/inea/839/1/Agricoltura_it_conta_2013.pdf> (15 dicembre 2014).
- ISTAT (2014). VI Censimento dell'agricoltura - Numero aziende e SAU (ha) in Italia e nelle singole regioni amministrative. Disponibile al sito: <<http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/>> (10 novembre 2014).
- Lee J., Arnason A., Nightingale A., Shucksmith M. (2005). Networking: Social Capital and Identities in European Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 45(4): 269-283.
DOI: 10.1111/j.1467-9523.2005.00305.x.
- Lucatelli S., Carlucci D. (2013). Aree Interne: un potenziale per la crescita economica del Paese. *Agrireregionieuropa*, 34. Testo disponibile al sito: <<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/34/aree-interne-un-potenziale-la-crescita-economica-del-paese>> (2 febbraio 2015).
- Mantino F. (2013). La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020. *Agrireregionieuropa*, 35. Testo disponibile al sito: <<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/35/la-riforma-delle-politiche-di-sviluppo-rurale-2014-2020>> (24 luglio 2014).
- MIPAAF (2014). *La nuova PAC: le scelte nazionali - Regolamento (UE) n. 1307/2013*. Testo disponibile al sito: <https://www.politicheagricole.it/flex/files/1/8/a/D.2af5c7b1a63ce0ef3447/Attuazione_Pac_29_07_2201.pdf> (21 novembre 2014).
- OECD (2009). *Rural Policy Reviews: Italy*. Paris: OECD Publications. DOI: 10.1787/19909284.
- Ottaviani L., Lafiandra S. (2014). *La programmazione finanziaria, l'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica effettivamente sostenuta*. Report Trimestrale Rete Rurale Nazionale, quarto trimestre 2013 - dati al 31 dicembre 2013. Testo disponibile al sito: <<http://www.reterurale.it/>> (13 gennaio 2015).
- Pierangeli F. (2013). Quadro finanziario pluriennale 2014-2020: una prima analisi degli impatti. *Agrireregionieuropa*, 32. Testo disponibile al sito: <<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/32/quadro-finanziario-pluriennale-2014-2020-una-prima-analisi-degli-impatti>> (4 luglio 2014).
- RRN (2008). *L'Health Check in Italia: Opzioni e possibili impatti nazionali della proposta di riforma della PAC*. Gruppo di lavoro costituito dai rappresentanti del MIPAAF (Direzione Generale dello Sviluppo Rurale, Infrastrutture e Servizi e Direzione Generale delle Politiche Comunitarie e Internazionali di Mercato) di AGEA, ISMEA, INEA e SIN, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, 2008. Testo disponibile al sito: <www.reterurale.it/flex/cm/pages/...php/L/IT/D/.../BLOB%3AID%3D271> (6 ottobre 2014).
- Shucksmith M. (2010). Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1): 1-14. DOI: 10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x.
- Storti D. (2013). Le aree rurali nella nuova programmazione. *Agrireregionieuropa*, n. 35, 2013. Testo disponibile al sito: <<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/35/le-aree-rurali-nella-nuova-programmazione>> (15 settembre 2014).
- Zanetti B. (2013). La nuova politica di sviluppo rurale e l'imprenditoria femminile agricola. *Agrireregionieuropa*, 35. Testo disponibile al sito: <<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/35/le-nuova-politica-di-sviluppo-rurale-e-limprenditoria-femminile-agricola>> (6 dicembre 2014).

