RETE RURALE NAZIONALE 2014 2020

mipaaf ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

UNIONE EUROPEA

crea Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

I PSR 2014 -2020 AL GIRO DI BOA

Stato di avanzamento al 31.12.2018

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20
Piano di azione biennale 2017-18
Scheda progetto 4.1 CREA "Monitoraggio strategico".

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

Cura del documento: Serena Tarangioli

Autori:

Introduzione e par. 2.4 Serena Tarangioli

Capitoli 1, 2 e 3 Antonio Papaleo

Capitolo 4 Francesco Licciardo

Capitolo 5 Beatrice Camaioni, Roberto Cagliero, Francesco Licciardo

Impaginazione e grafica: Anna Lapoli, Roberta Ruberto

ISBN 9788833850610

INDICE

Lista Acronimi e abbreviazioni **4**

Presentazione **5**

1 La Programmazione del Feasr in Ue **6**

2 La programmazione dello Sviluppo Rurale in Italia **12**

2.1 L'attuazione finanziaria dei programmi regionali 16
2.2 L'avanzamento fisico dei programmi regionali 23
2.3 Conclusioni e prime riflessioni sullo stato di attuazione dei PSR 2014-2020 28
2.4 Il Contributo del FEASR all'accordo di partenariato 2014-2020 30

Parte II – Approfondimenti tematici **32**

3 La programmazione della Misura 10 in Italia **32**

3.1 Introduzione 32
3.2 La sottomisura 10.1 per tipologie di impegno agro-climatico-ambientale 36
3.3 La sottomisura 10.2 38

4 Gli strumenti finanziari nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 ..... **40**

4.1 Programmazione degli strumenti finanziari 40
4.2 L'attuazione degli strumenti finanziari al 31 dicembre 2018 43
4.3 Il Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroalimentare 48

5 Cosa abbiamo appreso dalle RAA potenziate e dal Performance Framework **51**

5.1 La procedura di sottomissione e le osservazioni 52
5.2 "Chiedilo a noi" il supporto della RRN per le attività delle AdG 57
5.3 Il Performance Framework: in bilico tra la voglia di apprendere e l'obbligo di rendere conto 61
5.4 Le lezioni da portare a casa 64

Riferimenti bibliografici **68**

Raccolta di documenti sulla Valutazione dei risultati del PSR pubblicati dalla RRN **70**

Lista Acronimi e abbreviazioni

ACA	(pagamenti) agro-climatico-ambientali
AdG	Autorità di gestione
AdP	Accordo di Partenariato fondi SIE
AT	Assistenza tecnica
BCA	Buone condizioni agronomiche e ambientali
BEI	Banca europea per gli investimenti
BUL	Banda ultra-larga
CdS	Comitato di sorveglianza
CE	Commissione Europea
CGO	Criteri di gestione obbligatori
CMES	Common monitoring and evaluation system
CTE	Cooperazione territoriale europea
FA	Focus area dei PSR
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR	Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
FEI	Fondo europeo d'investimento
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
Gal	Gruppo di azione locale
IST	Income Stabilization Tool
M	Misura
Mipaaf	Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali
M&V	Monitoraggio e valutazione
OT	Obiettivo tematico dell'Accordo di partenariato
P	Priorità
PF	Performance framework
PIF	Progetti integrati di filiera
PSR	Programma di sviluppo rurale
PSRN	Programma di sviluppo rurale nazionale
RAA	Relazione annuale di attuazione
QSC	Quadro strategico comune
SAL	Stato di avanzamento lavori
SF	Strumenti finanziari
SIE	Structural and investment European found
SM	Stato membro
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UBA	Unità di bestiame adulto
UE	Unione Europea

Presentazione

Il periodo di programmazione 2014-2020 si sta formalmente avviando a conclusione mentre, dal punto di vista operativo, rimane ancora molto da fare. La gran parte delle procedure amministrative è stata avviata, buona parte delle risorse previste dai Programmi è stata impegnata, resta il grande lavoro della chiusura dei procedimenti che porta dietro anche il grosso impegno dei controlli, del monitoraggio e della valutazione su quanto realizzato rispetto a quanto inizialmente previsto. Nello stesso tempo le Amministrazioni regionali titolari dei Programmi, di concerto con il Mipaaf hanno avviato il percorso di programmazione per la PAC 2021-2027. Quest'ultima, nonostante le grosse novità proposte in termini di assetto organizzativo, dal punto di vista degli obiettivi e degli strumenti proposti non presenta grosse novità, pertanto dovrà far tesoro dell'attuale esperienza programmatica.

A tal fine la Rete Rurale Nazionale (RRN), nell'ambito delle attività previste dalla scheda 4.1- Monitoraggio strategico ha deciso di avviare una riflessione sull'intero processo di programmazione in termini di gestione amministrativa dei programmi, risultati raggiunti rispetto a quegli attesi, andamenti di talune misure.

La prima parte del lavoro intende restituire una fotografia dello stato di avanzamento dei Programmi di sviluppo rurale 2014-2020 a partire dalle informazioni ufficiali disponibili. I dati utilizzati sono quelli delle ultime Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) aggiornate al 31/12/2018. Questi dati sono stati rielaborati per restituire un quadro unitario dei processi di avanzamento finanziario, degli indicatori di output.

La seconda parte del lavoro è, invece, dedicata ad approfondimenti tematici finalizzati ad analizzare luci e ombre dei processi di attuazione.

Il primo approfondimento è dedicato all'analisi della Misura 10 – Pagamenti agro-climatico-ambientali, una delle misure principali dei PSR per impegno finanziario. L'analisi si concentra sulle modalità di attuazione sia in termini di interventi previsti sia di modalità di gestione in senso stretto.

Il secondo approfondimento è dedicato agli strumenti finanziari previsti nei PSR 2014-2020. In questo caso ci siamo soffermati su modalità d'intervento ancora poco utilizzata nell'ambito della programmazione italiana di sviluppo rurale ma su cui la stessa Commissione europea ha investito fortemente sia in termini metodologici sia informativi.

L'ultimo approfondimento esce dall'analisi di uno specifico intervento per riflettere sul percorso di attuazione dei programmi attraverso la lettura delle RAA e delle osservazioni della Commissione europea alle stesse. L'analisi ri-classifica le osservazioni ricevute tentando di identificare quali siano stati i principali problemi di attuazione e quanto il percorso previsto dal regolamento FEASR 1305/2013 aiuti a rendere fluido e trasparente la gestione dei Programmi.

Nel chiudere questa breve introduzione è necessario ringraziare, oltre gli autori della presente analisi, le postazioni regionali della Rete Rurale Nazionale il cui lavoro di accompagnamento ai percorsi di attuazione della programmazione 2014-2020 è stato prezioso per le riflessioni presenti in questa analisi.

Parte I – Stato di avanzamento al 2018

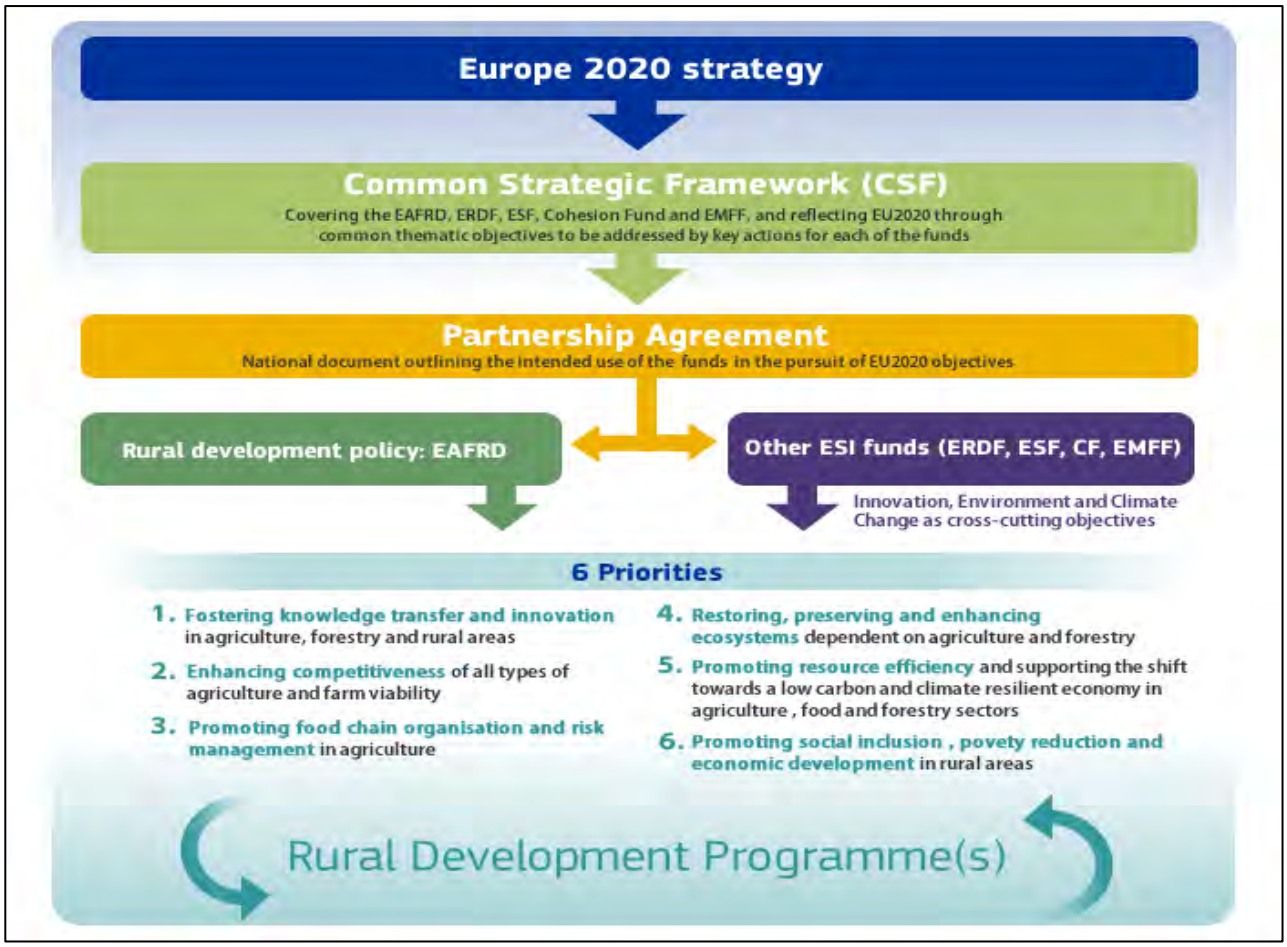
1 La Programmazione del Feasr in Ue

Per il periodo di programmazione 2014-2020, lo sviluppo rurale rientra nel Quadro strategico comune (Qsc) della programmazione complessiva delle politiche territoriali dell'Unione europea. Tutti e 5 i Fondi strutturali e i Fondi di investimento europei (Fondi SIE) sono interessati da una strategia comune, rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale delle regioni dell'Unione.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Consiglio del 17 dicembre 2013, cosiddetto "regolamento ombrello", rappresenta il quadro normativo comunitario per la definizione degli obiettivi e degli strumenti finanziari di intervento per il ciclo di programmazione europea per il settennio 2014-2020. Il Regolamento reca infatti le disposizioni comuni sui Fondi strutturali e sui fondi di Investimento europei adottati al fine di ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri, rimandando agli specifici regolamenti le disposizioni relative a ciascun fondo.

Il disposto normativo per la politica di coesione 2014-2020 è costituito da un Regolamento generale (Reg. UE 1303/2013), il quale contiene le disposizioni comuni al FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e al FEAMP, i relativi 5 Regolamenti specifici e infine 2 Regolamenti per la Cooperazione territoriale europea (CTE) (Figura 1).

Figura 1 – Strategia Europa 2020 e Sviluppo rurale



Fonte: Commissione Europea

La programmazione dei Fondi comunitari per il periodo 2014-2020 ha introdotto diverse novità che gli Stati Membri devono considerare per la definizione e gestione dei diversi Programmi nazionali e/o regionali.

La prima è l'Accordo di partenariato (AdP), uno strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro, il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Secondo tale documento, l'intervento dei Fondi europei deve essere concentrato su undici Obiettivi tematici (OT) comuni (Art. 9 Reg. UE n. 1303/2013), articolati in azioni e risultati attesi connessi agli obiettivi della strategia Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Un'altra novità introdotta per la programmazione 2014-2020 è la cosiddetta "riserva di efficacia" (art. 20 Reg. UE 1303/2013), pari al 6% degli stanziamenti complessivi, che mira a incentivare l'orientamento dei risultati dei programmi verso gli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Per l'Italia questa percentuale corrisponde a oltre 600 milioni di euro di quota FEASR (pari a oltre 1,2 miliardi di euro di risorse pubbliche totali). L'assegnazione di queste somme, prevista per il 2019 (art. 21 Reg. UE 1303/2013), è condizionata al raggiungimento entro il 31 dicembre 2018, dei risultati collegati agli obiettivi del programma attraverso l'analisi di un sistema di indicatori intermedi (i cosiddetti *milestones*) legati all'attuazione finanziaria e agli interventi realizzati.

Tra le novità da considerare come elemento con possibili impatti positivi nella gestione della spesa dei programmi, è la nuova regola dell'"n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), che porta l'obbligo di spendere le risorse entro il terzo anno dall'impegno anziché entro il secondo (n+2) come previsto nel precedente periodo di programmazione.

Come anticipato la programmazione dei Fondi europei, e di conseguenza dei relativi Programmi operativi, deve essere attuata in coerenza con gli Obiettivi di Europa 2020, dove gli 11 OT sono tradotti in priorità specifiche per ciascun Fondo SIE e sono stabiliti nelle norme specifiche di ciascun fondo.

Nell'Adp, per ognuno degli 11 OT, sono definiti i risultati attesi e le relative azioni da intraprendere per il loro conseguimento e il Fondo che vi interviene. Nello specifico della politica di sviluppo rurale, il FEASR, attraverso gli interventi delle misure dei Programmi di sviluppo rurale (PSR), interviene rispetto a 9 OT (Tabella 1.1).

Tabella 1.1 – Gli Obiettivi Tematici dell'Accordo di Partenariato

Obiettivi Tematici	
OT 1*	Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
OT 2*	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità della medesima
OT 3*	Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura
OT 4*	Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
OT 5*	Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
OT 6*	Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
OT 7	Promuovere sistemi di trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
OT 8*	Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
OT 9*	Promuovere l'inclusione sociale, combatter la povertà e ogni forma di discriminazione
OT 10*	Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente
OT 11	Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente

* Obiettivo Tematico su cui interviene il FEASR

Fonte: elaborazione su informazioni da "Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia, Sez. 1A"

Il FEASR, normato dal Regolamento UE 1305/2013 sostiene la politica europea in materia di sviluppo rurale e, a tal fine, finanzia i programmi di sviluppo rurale attuati a livello regionale in tutti gli Stati membri.

Nel periodo 2014-2020, il Fondo si concentra su tre obiettivi principali (art. 4 Reg UE 1305/13):

- stimolare la competitività del settore agricolo;
- garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali e promuovere azioni per il clima;
- raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresa la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

L'articolo 5 del Reg. UE 1305/2013 precisa che gli obiettivi della politica di sviluppo che contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020, sono perseguiti tramite 6 priorità specifiche di intervento, indicando che ciascun programma dovrà riguardarne almeno quattro. Le priorità sono indirizzate a:

- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- potenziare la redditività e la competitività delle aziende agricole;
- promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
- incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

La priorità 1 Innovazione e conoscenza, è una priorità trasversale per il raggiungimento dei 3 obiettivi principali del FEASR e di conseguenza è trasversale anche a tutte le misure attivate con i Programmi. Le priorità 2 – Competitività delle imprese e 3 – Organizzazione delle filiere, sono priorità rivolte alle imprese e al sistema agricolo e pertanto concorrono al rafforzare il loro posizionamento sul mercato. Le priorità 4 – Sostenibilità agro-ambientale e 5 – Sostenibilità climatica, hanno come obiettivo la gestione sostenibile delle risorse e concorrono inoltre alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Infine, la priorità 6 – Sviluppo territoriale equilibrato, interviene sui temi della qualità della vita delle comunità dei territori rurali. L'elemento che accomuna le priorità dello sviluppo rurale, è che queste devono contribuire alla realizzazione di obiettivi trasversali quali l'innovazione in agricoltura, l'ambiente e la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.

Le 6 priorità di intervento sono declinate in 18 aree di intervento (Tabella 1.2), le cosiddette Focus Area (FA), attorno alle quali va finalizzata la strategia e la modalità di intervento dei singoli Programmi di Sviluppo Rurale. Attraverso le Focus Area, ogni Misura di intervento prevista nei PSR può concorrere al raggiungimento di più di un obiettivo strategico.

Tabella 1.2 – Priorità e Focus Area dello sviluppo rurale

Priorità 1	**Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali**	**Focus Area 1A**	**Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali**
		Focus Area 1B	Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali
		Focus Area 1C	Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale
Priorità 2	Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste	Focus Area 2A	Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato
		Focus Area 2B	Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale
Priorità 3	Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo	Focus Area 3A	Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali
		Focus Area 3B	Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali
Priorità 4	Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura	Focus Area 4A	Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa
		Focus Area 4B	Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi
		Focus Area 4C	Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi
Priorità 5	Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale	Focus Area 5A	Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura
		Focus Area 5B	Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare
		Focus Area 5C	Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia
		Focus Area 5D	Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura
		Focus Area 5E	Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale
Priorità 6	Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	Focus Area 6A	Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione
		Focus Area 6B	Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali
		Focus Area 6C	Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali

Fonte: elaborazione su info art. 5 Reg. UE 1305/2013

Per il periodo 2014-2020, i 28 Paesi UE hanno predisposto 118 programmi, tra PSR nazionali e regionali. A seconda del proprio ordinamento amministrativo i singoli Stati hanno optato per un solo PSR a livello nazionale mentre l'Italia, il Belgio, la Finlandia, la Francia, la Germania e la Spagna, attuano la politica di sviluppo rurale attraverso i PSR regionali.

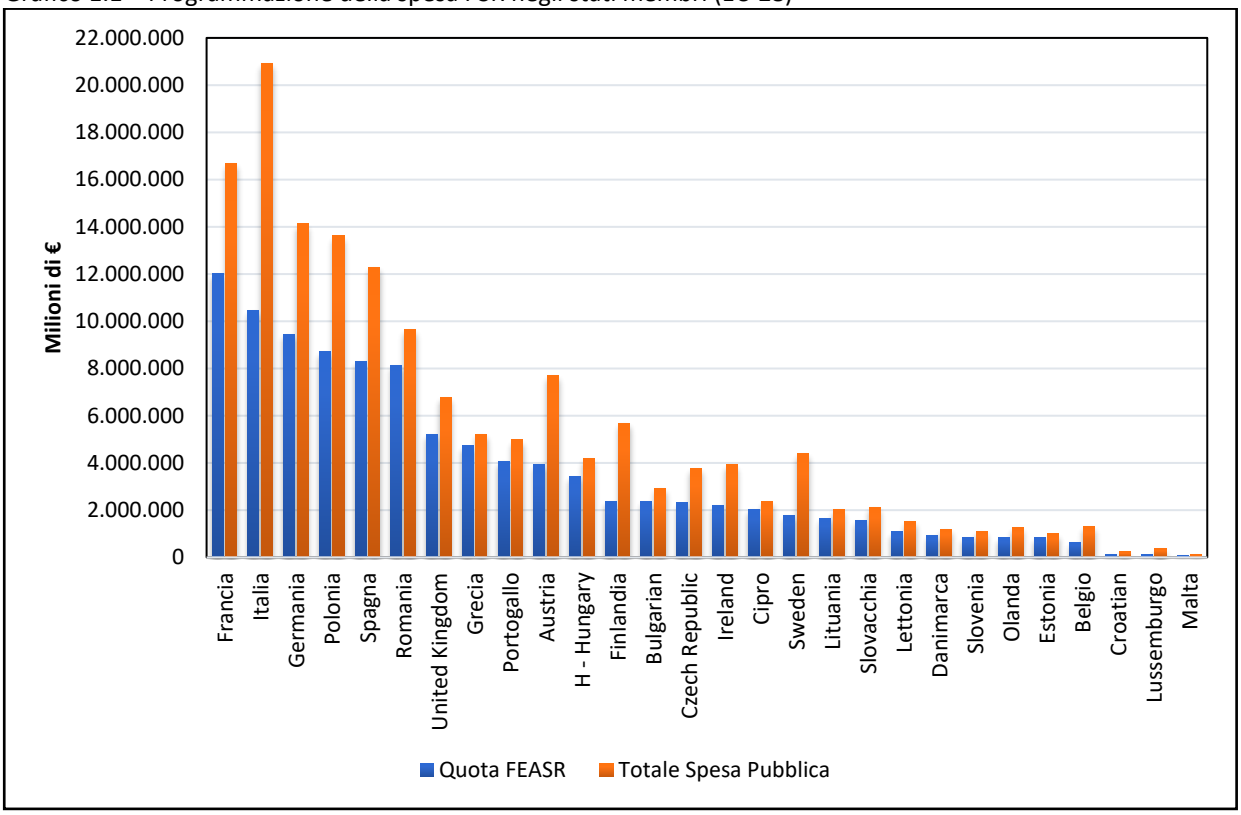
A livello Ue, la programmazione delle risorse finanziarie a favore dello sviluppo rurale, nell'arco del settennio, assomma a circa 100 miliardi di euro a titolo del FEASR e circa 51 miliardi di euro provenienti dalle quote pubbliche nazionali e regionali, per un totale di oltre 151 miliardi di euro, comprensivi delle Misure riguardanti l'Assistenza Tecnica, le cosiddette Misure in transizione e le Reti rurali nazionali (Grafico 1.1).

Nel quadro finanziario del FEASR 2014-2020 dei 28 Paesi UE, alla Francia va la maggiore quota di risorse comunitarie, circa 12 miliardi di euro per il settennio di programmazione. L'Italia, con i sui 23 programmi (21 PSR regionali, 1 programma nazionale di sviluppo rurale e 1 programma nazionale di Rete rurale) rappresenta invece lo stato membro che in assoluto ha programmato di investire una maggior somma pari ad oltre 20 miliardi di euro di Spesa pubblica con un contributo FEASR di circa 10,4 miliardi di euro.

La programmazione delle risorse FEASR, a livello di UE 28, vede la quota più rilevante allocata sulla Priorità 4 - *Preservare ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura* con oltre 44 miliardi (Grafico 1.2).

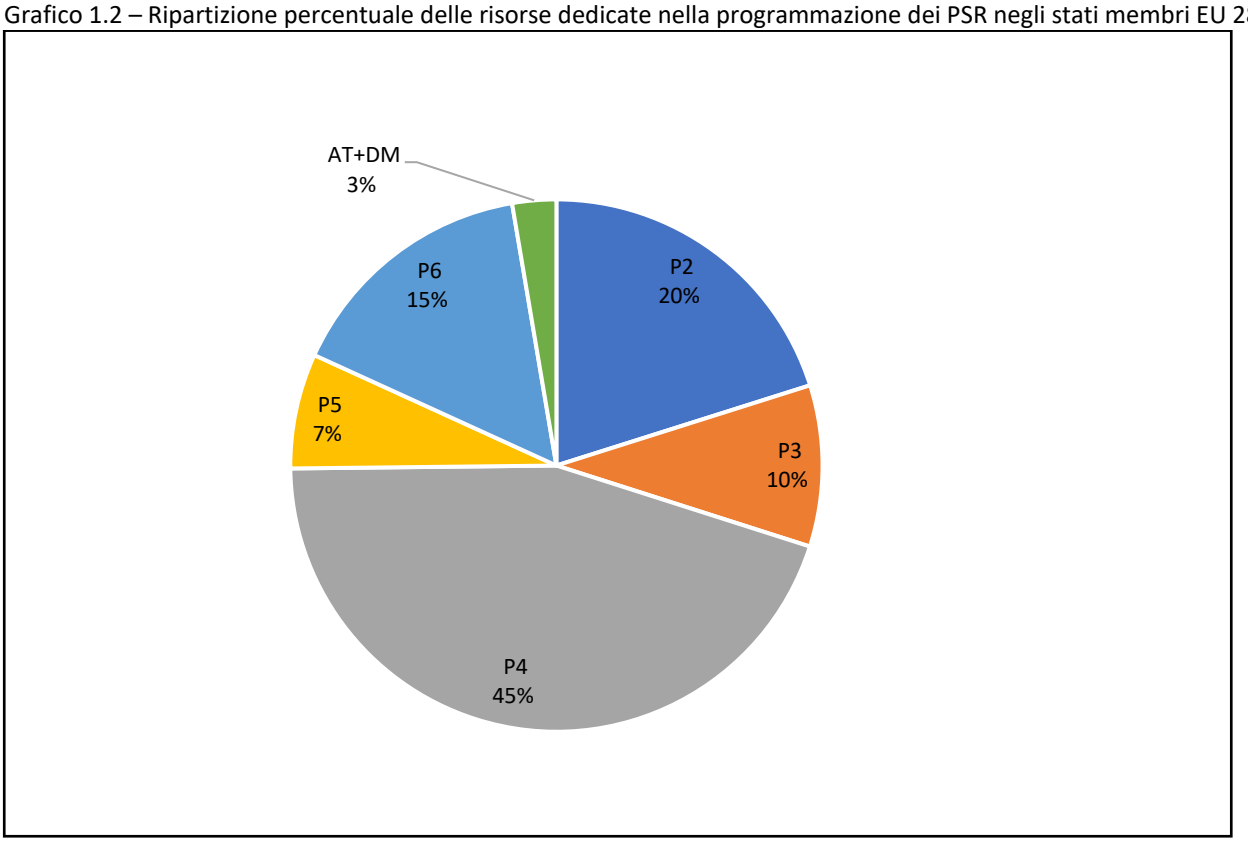
La priorità 4 assieme alla priorità 5 - *Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale*, che nel complesso della programmazione 2014-2020 dei PSR dei 28 Paesi UE, assorbono il 52% delle del FEASR (circa 52 miliardi di euro nel settennio), rappresentano le due priorità strategiche per l'Unione europea, ambiente e clima, attuali e sentite dalla società e che contribuiscono quindi a giustificare il forte impegno della UE nel sostegno diretto e indiretto all'agricoltura attraverso le azioni a esse collegate.

Grafico 1.1 – Programmazione della spesa PSR negli stati membri (EU 28)



Fonte: elaborazione su dati https://cohesiondata.ec.europa.eu

Grafico 1.2 – Ripartizione percentuale delle risorse dedicate nella programmazione dei PSR negli stati membri EU 28



Fonte: elaborazione su dati https://cohesiondata.ec.europa.eu

2 La programmazione dello Sviluppo Rurale in Italia

La disponibilità per lo sviluppo rurale di risorse finanziarie di provenienza comunitarie destinate all'Italia per il settennio 2014-2020 sono poco meno di 10,5 Miliardi di euro che, grazie alla quota di cofinanziamento (nazionale + regionale/provinciale), assommano a circa di 21 Miliardi di euro di spesa pubblica totale (Tabella 2.1).

Tabella 2.1 - Riparto Fondi dello Sviluppo Rurale per il periodo 2014-2020

Regioni e PA	Quota FEASR	Quota nazionale	Totale spesa pubblica
Bolzano	155.953.000	205.719.078	361.672.078
Emilia-Romagna	506.365.000	667.950.863	1.174.315.863
Friuli-Venezia Giulia	126.042.000	166.263.195	292.305.195
Lazio	354.575.000	467.723.237	822.298.237
Liguria	133.091.000	176.566.980	309.657.980
Lombardia	492.731.000	649.966.124	1.142.697.124
Marche	300.638.000	396.574.430	697.212.430
Piemonte	465.238.000	613.699.848	1.078.937.848
Toscana	409.390.000	540.030.223	949.420.223
Trento	127.898.000	169.677.617	297.575.617
Umbria	400.392.000	528.160.876	928.552.876
Valle d'Aosta	59.042.000	77.882.861	136.924.861
Veneto	504.084.000	664.941.974	1.169.025.974
Regioni più sviluppate	***4.035.439.000***	***5.325.157.305***	***9.360.596.305***
Abruzzo	230.143.484	249.322.108	479.465.592
Molise	99.720.000	108.030.000	207.750.000
Sardegna	619.925.000	671.585.417	1.291.510.417
Regioni in transizione	***949.788.484,23***	***1.028.937.524,59***	***1.978.726.008,82***
Basilicata	406.183.000	265.193.859	671.376.859
Calabria	659.033.000	430.277.744	1.089.310.744
Campania	1.096.589.000,00	715.954.802	1.812.543.801,65
Puglia	978.122.000	638.608.580	1.616.730.580
Sicilia	1.321.424.000	862.747.901	2.184.171.901
Regioni meno sviluppate	***4.461.351.000,00***	***2.912.782.885,30***	***7.374.133.885,30***
PSRN-Italia	938.130.516	1.146.603.957	2.084.734.472
Rete Rurale Nazionale	59.671.767	54.993.427	114.665.194
Totale Programmi Nazionali	***997.802.283***	***1.201.597.384***	***2.199.399.667***
Totale Regioni e PAA	***9.446.578.484,23***	***9.266.877.715,59***	***18.713.456.199,82***
Totale ITALIA	***10.444.380.767,00***	***11.466.277.382,09***	***20.912.855.866,32***

Fonte: elaborazione su dati https://cohesiondata.ec.europa.eu

Questo ammontare comprende, oltre alle risorse destinate ai 21 PSR (19 regionali e 2 provinciali), le quote destinate al Programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN) e al programma Rete Rurale Nazionale (RRN).

Il PSRN è disegnato su 3 linee d'intervento: 1) Gestione del rischio; 2) Investimenti in infrastrutture irrigue; 3) Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità animale mentre il Programma RRN si configura come attività di assistenza tecnica, accompagnamento e informazione in relazione alla politica di sviluppo rurale italiana.

In termini di risorse finanziarie, il PSRN destina:

- circa 1,4 miliardi alla Gestione del Rischio (Misura 17), un programma che prevede di intervenire attraverso l'istituzione di un piano assicurativo agricolo nazionale pluriennale;
- 291 milioni sono destinati al cosiddetto Piano Irriguo riguardante le infrastrutture gestite dai Consorzi di Bonifica (Misura 4);
- 108 milioni di euro sono destinati al programma a favore del miglioramento della Biodiversità Animale (Misura 10.2) e ulteriori 93,2 milioni di euro destinati alla Cooperazione (misura 16), intimamente legata all'attuazione della Misura 10.2 poiché finalizzata a promuovere un partenariato stabile tra gli operatori del settore zootecnico e altri soggetti che contribuiscono alle attività di miglioramento e conservazione della biodiversità zootecnica.

Il Programma Rete Rurale Nazionale ha una dotazione finanziaria di circa 115 milioni di euro. Nel complesso, PSRN e la Rete Rurale Nazionale, hanno una dotazione pari ad oltre 2 miliardi di euro di spesa pubblicata totale.

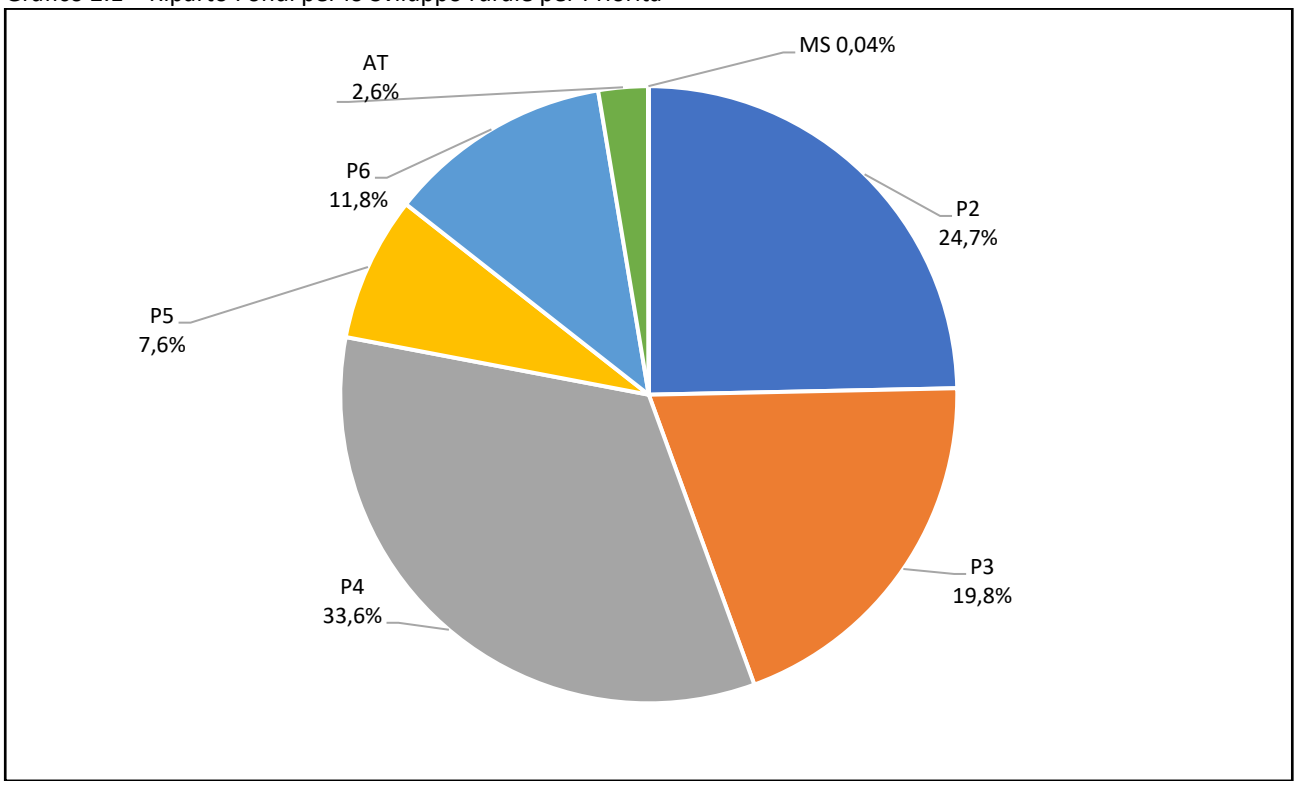
Si rammenta inoltre che, ai sensi dell'art. 90 Reg. 1303/2013, la programmazione dei fondi strutturali, ai fini della determinazione dei tassi di cofinanziamento comunitari, prevede l'introduzione della categoria "regioni in transizione" (che sostituisce le categorie *phasing in* e *phasing out* della Programmazione 2007-2013), costituita dalle regioni con PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell'UE-27. In Italia rientrano in questa categoria 3 regioni: l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna.

In Italia, la ripartizione delle risorse finanziarie tra le diverse priorità del FEASR, considerate anche le somme destinate all'assistenza tecnica (AT), al Programma della RRN, al PSRN nonché i fondi destinati alle misure soppresse (MS) per impegni pregressi (ex Misura 113 – prepensionamento, della Programmazione 2007-2013), evidenzia la speciale importanza riservata alle tematiche "verdi" (Grafici 2.1 e 2.2)[1].

Le risorse, infatti, sono prevalentemente concentrate sulla priorità 4 (difesa e il ripristino degli ecosistemi naturali connessi all'agricoltura e alle foreste) che, con il 34% circa delle risorse supera in dotazione finanziaria la priorità 2 (potenziare la redditività e la competitività dell'agricoltura), dedicata essenzialmente a sostenere gli investimenti aziendali. Notevole risulta essere anche la dotazione finanziaria (7,6%) programmata per una *new entry* delle tematiche dello sviluppo rurale, ossia la lotta al cambiamento climatico (priorità 5).

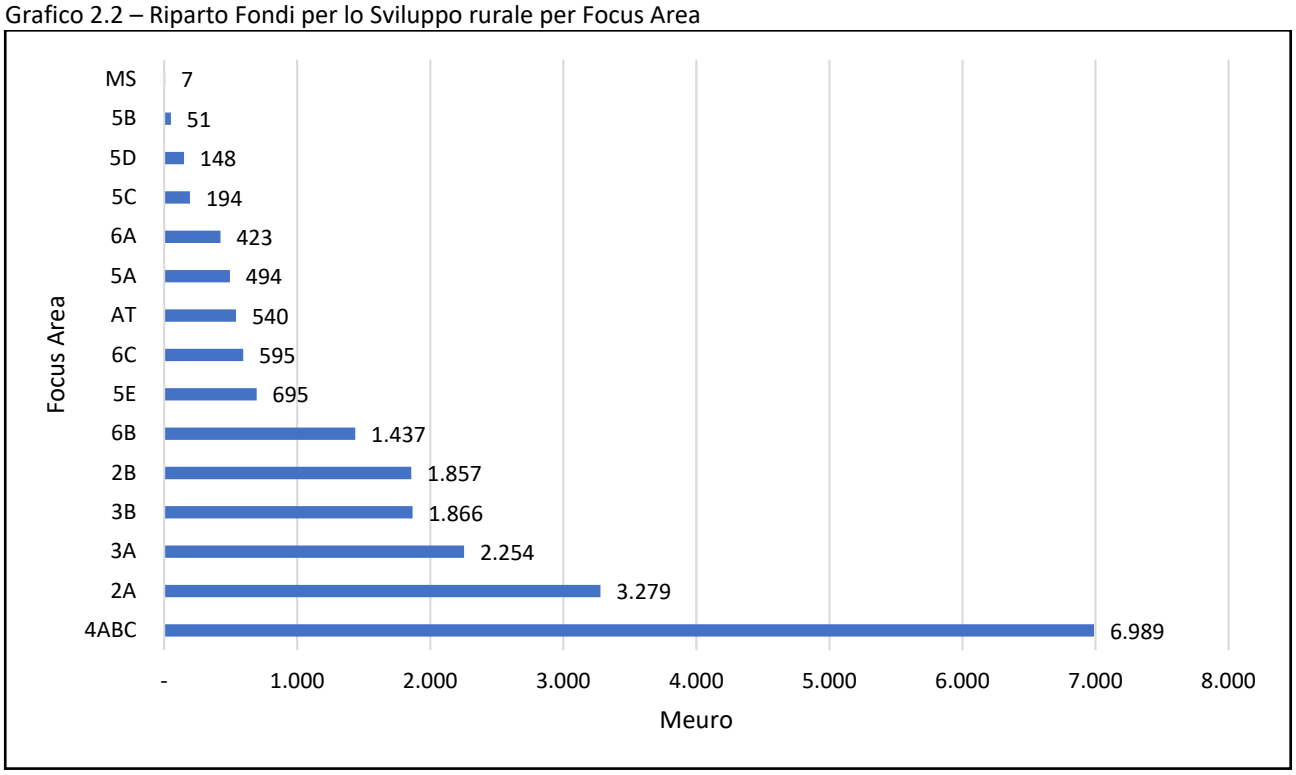
[1] Le somme che concorrono agli obiettivi della Priorità 1, non contribuiscono a formare il totale della Programmazione in quanto la Priorità opera in maniera trasversale sulle altre 5.

Grafico 2.1 – Riparto Fondi per lo Sviluppo rurale per Priorità



Elaborazione su dati https://cohesiondata.ec.europa.eu

Grafico 2.2 – Riparto Fondi per lo Sviluppo rurale per Focus Area

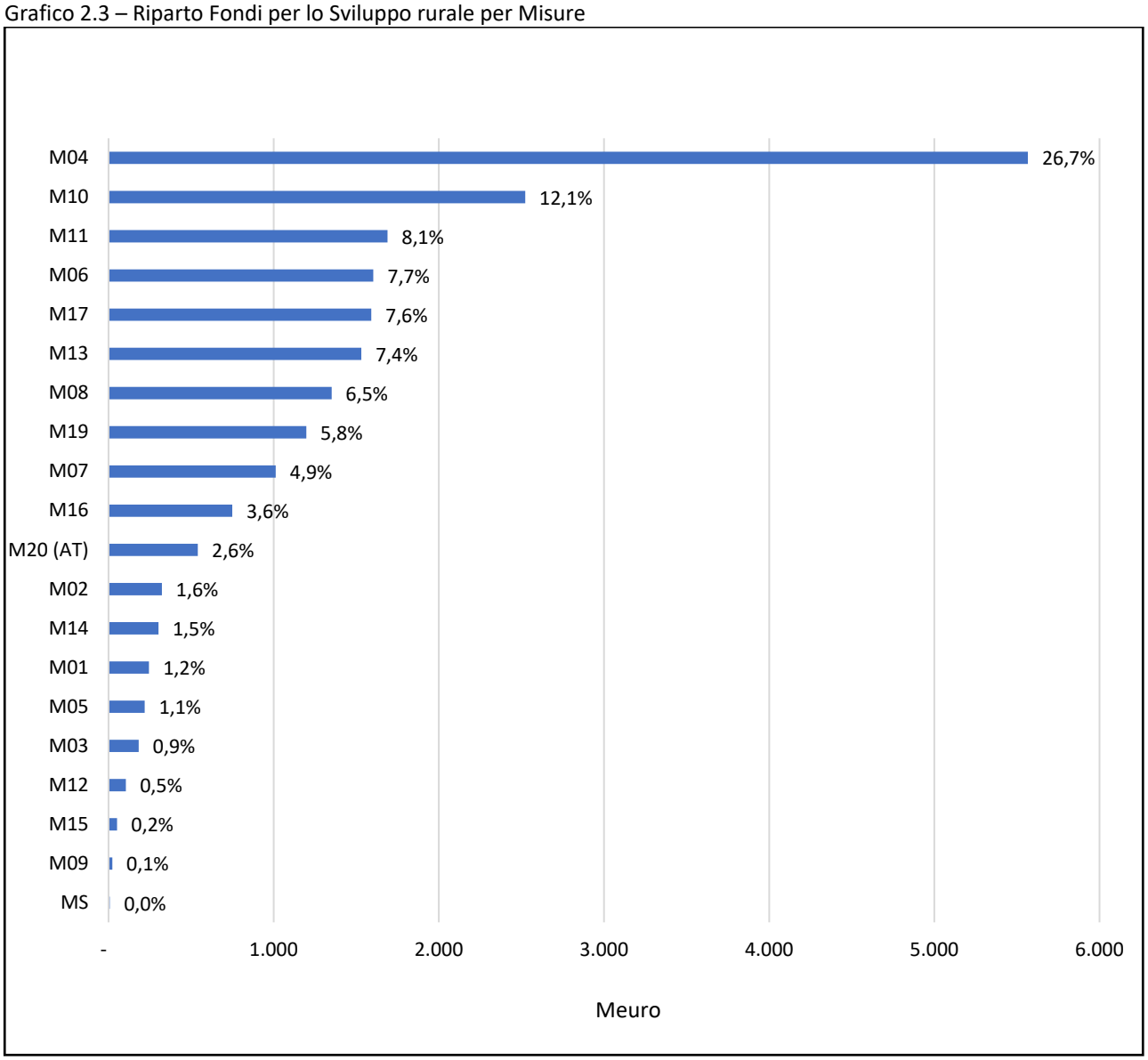


Fonte: Elaborazione su dati https://cohesiondata.ec.europa.eu

A livello di singole Misure, alla 4 destinata agli investimenti nelle imprese agricole, agroalimentari e forestali, è destinato oltre un quinto del totale risorse pubbliche previste per lo Sviluppo rurale, a cui seguono le misure

a cosiddette a superficie M10 - Pagamenti Agro-climatico Ambientali e la Misura 11 per l'introduzione e la continuazione dei metodi di produzione biologica (Grafico 2.3).

Grafico 2.3 – Riparto Fondi per lo Sviluppo rurale per Misure



Elaborazione su dati https://cohesiondata.ec.europa.eu

2.1 L'attuazione finanziaria dei programmi regionali

Dopo le prime 4 annualità dall'avvio della politica di sviluppo rurale (1/1/2015-31/12/2018), l'attuazione finanziaria in Italia si attesta a un livello che appare eterogeneo tra i diversi Programmi. Al 31 dicembre 2018, il dato della spesa pubblica totale, indica che i pagamenti hanno raggiunto il 28,6% del totale programmato per il settennio 2014-2020, corrispondente a 5,992 miliardi di euro a fronte dei 20,912 dello stanziamento programmato complessivo per questo periodo (Tabella 2.2).

Tabella 2.2 – Avanzamento spesa pubblica dei Psr 2014-2020 per Programma (milioni di euro)

Programma	Totale spesa pubblica sostenuta al 31/12/2018	Totale spesa pubblica programmata al 2023	Avanzamento (%)
P.A. Bolzano	190,8	361,67	52,75
Emilia Romagna	357,6	1.174,32	30,45
Friuli VG	82,1	292,31	28,09
Lazio	203,5	822,30	24,75
Liguria	63,0	309,66	20,33
Lombardia	292,1	1.142,70	25,56
Marche	122,5	697,21	17,57
Piemonte	336,4	1.078,94	31,18
Toscana	260,3	949,42	27,42
P.A.Trento	107,6	297,58	36,17
Umbria	280,4	928,55	30,20
Valle d'Aosta	40,4	136,92	29,54
Veneto	507,9	1.169,03	43,44
Regioni più sviluppate	***2.844,61***	***9.360,60***	***30,39***
Abruzzo	90,04	479,47	18,78
Molise	73,13	207,75	35,20
Sardegna	465,79	1.291,51	36,07
Regioni in transizione	***628,96***	***1.978,73***	***31,79***
Basilicata	146,87	671,38	21,88
Calabria	391,29	1.089,31	35,92
Campania	455,49	1.812,54	25,13
Puglia	298,10	1.616,73	18,44
Sicilia	577,00	2.184,16	26,42
Regioni meno sviluppate	***1.868,75***	***7.374,12***	***25,34***
PSRN	627,80	2.084,73	30,11
RRN	22,73	114,67	19,82
Totale Programmi nazionali	***650,53***	***2.199,40***	***29,58***
Totale Programmi Regionali e PA	***5.342,31***	***18.713,44***	***28,55***
Totale Italia	**5.992,84**	**20.912,84**	**28,66**

Fonte: elaborazione su dati MIPAAF - Report avanzamento spesa pubblica PSR (Q4-2018)

Anche se i dati evidenziano un avanzamento finanziario che, nel complesso, ancora stenta a decollare, l'avanzamento sotto il profilo procedurale mostra tuttavia una discreta realizzazione. Infatti, dall'analisi delle RAA 2019, risulta che nelle prime quattro annualità, a seguito dell'emanazione dei bandi, le risorse impegnate si aggirano intorno agli 11,4 miliardi di euro di spesa pubblica, pari a circa il 54% dell'intero ammontare programmato per il settennio.

Lo stentato avanzamento finanziario, evidentemente, sconta il ritardo registrato nell'approvazione e quindi nell'avvio dei programmi. Gran parte di questi, sono stati approvati soltanto nel corso del 2015 e in alcuni casi, come ad esempio in Abruzzo, Lazio, Calabria a novembre 2015.

Nelle fasi di attuazione, invece, si è riscontrata una certa lentezza nella gestione dei bandi pubblici, soprattutto nella definizione delle graduatorie dei beneficiari finali degli interventi. Specifiche analisi, indicano come i tempi di elaborazione delle richieste di accesso ai finanziamenti, rappresenti uno dei punti critici dell'attuazione dei Programmi: *"Il dato solo per la regione Calabria evidenzia che per l'annualità 2016 sono considerati conclusi (cioè giunti alla pubblicazione della graduatoria definitiva) solo 7 bandi. Mentre per altri 13 si è giunti soltanto alla graduatoria provvisoria. I tempi di approvazione dei bandi giunti a graduatoria definitiva è pari mediamente a 607 giorni, mentre i tempi di quelli giunti alla graduatoria provvisoria sono stati 363 giorni. Anche le altre regioni presentano tempi abbastanza lunghi: si va mediamente dai 531 giorni della Basilicata ai 738 giorni della Campania. E comunque Calabria, Sicilia e Puglia impiegano circa 600 giorni per l'approvazione di un progetto"* (Gaudio F., 2018).

Nel complesso, nonostante il rallentato avanzamento della spesa, tutti i Programmi italiani hanno scongiurato il rischio di disimpegno delle risorse 2015, rispettando l'obbiettivo di spesa al 31/12/2018 secondo la regola n+3.

A livello di singole Misure l'attuazione finanziaria si presenta abbastanza eterogenea (Tabella 2.3).

Tabella 2.3 – Avanzamento spesa pubblica dei Psr 2014-2020 per Misura (milioni di euro)

Misura FEASR		Totale spesa pubblica programmata	Totale spesa pubblica sostenuta	Avanzamento spesa pubblica totale (%)
Misura 1	Trasf. conoscenze e azioni di informazione	231,32	28,42	*12,29*
Misura 2	Servizi di consulenza alle aziende agricole	149,91	7,61	*5,07*
Misura 3	Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	190,06	31,26	*16,45*
Misura 4	Investimenti in immobilizzazioni materiali	5.691,41	1.219,77	*21,43*
Misura 5	Ripristino da calamità naturali e prevenzione	210,28	22,29	*10,60*
Misura 6	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	1.571,82	312,17	*19,86*
Misura 7	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi rurali	1.026,36	141,88	*13,82*
Misura 8	Investimenti nello sviluppo delle aree forestali	1.292,11	240,23	*18,59*
Misura 9	Costituzione di organizzazioni di produttori	21,23	0,10	*0,47*
Misura 10	Pagamenti agro-climatico-ambientali	2.511,56	1.026,38	*40,87*
Misura 11	Agricoltura biologica	1.912,19	959,82	*50,19*
Misura 12	Indennità Natura 2000 e direttiva acque	101,31	12,64	*12,48*
Misura 13	Indennità zone soggette a vincoli naturali	1.556,43	976,60	*62,75*
Misura 14	Benessere degli animali	389,40	182,34	*46,83*
Misura 15	Servizi silvo-climatico-ambientali	51,01	5,12	*10,03*
Misura 16	Cooperazione	696,03	33,24	*4,78*
Misura 17	Gestione del rischio	1.535,53	621,16	*40,45*
Misura 18	Fondi mutualiz. avversità atmosf., epiz. e fitop.	0,00	0,00	*0,00*
Misura 19	Sostegno per lo sviluppo locale LEADER	1.220,53	108,78	*8,91*
Misura 20	Assistenza tecnica Stati membri	537,15	51,85	*9,65*
Misura 113	Prepensionamento	15,72	10,18	*64,74*
Misura 131	Rispetto requisiti	0,11	0,06	*52,79*
Misura 341	Acquisizione competenze	1,35	0,96	*70,76*
Totale		**20.912,85**	**5.992,87**	***28,66***

Fonte: elaborazione su dati MIPAAFT – Report avanzamento spesa pubblica PSR (Q4-2018)

Le cosiddette Misure a superficie (pluriennali con spesa di tipo annuale), come ovvio aspettarsi, sono quelle che mostrano un maggior "tiraggio" nella realizzazione della spesa programmata (M 10-11-13-14). A queste si aggiunge la Sottomisura 17.1 del PSRN - *Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante*, la quale prevede l'emanazione di avvisi pubblici di tipo annuale relativi a ciascuna campagna assicurativa. Dalla lettura della relativa RAA, emerge che a oggi sono state liquidate, a partire dall'annualità 2015 (l'annualità 2018 non è stata ancora liquidata del tutto), soltanto le domande assicurative afferenti al settore vegetale, mentre risultano in adozione gli avvisi pubblici relativi alle produzioni zootecniche, per le campagne assicurative dal 2015 al 2018.

Analizzando il contributo delle singole misure al totale spesa realizzata, emerge come la Misura 4 sia quella che in assoluto ha speso di più realizzando circa un quinto della spesa totale. Il dato di realizzazione, in questo caso, appare di notevole importanza soprattutto se si considera della procedura "a bando" con cui vengono attuate e che come dicevamo precedentemente hanno dei tempi di attuazione molto lenti. A questo si aggiunge l'impegno abbastanza oneroso da parte dei beneficiari per gli aspetti amministrativi e prettamente tecnico/operativi richiesti per la realizzazione dei progetti. Inoltre, prevedono il ricorso, da parte dei beneficiari, a risorse finanziarie aggiuntive a quelle offerte dai Programmi, la cosiddetta quota di cofinanziamento privato, necessarie come liquidità per fare fronte alla realizzazione dei progetti e che nella grande maggioranza dei casi vengono reperite attraverso il ricorso al sistema creditizio che, spesso, rappresenta un elemento di incertezza.

Un buon livello di avanzamento si segnala anche per la misura 6, che comprende gli interventi per l'insediamento giovani agricoltori. Mentre si conferma lenta[2] l'attuazione di tutte le misure che prevedono procedure complesse legate a progettualità integrata e condivisa (M8, M16, approccio Leader). Inoltre, nella classifica dell'avanzamento della spesa, si evidenzia come vi siano Misure che presentano uno scarso avanzamento, tra queste la Misura 9, la Misura 7 e la Misura 2 sono quelle con maggiore criticità di attuazione, da ricondurre, con molte probabilità a specifiche problematiche. Come ad esempio per la Misura 7, caratterizzata da difficoltà legate all'applicazione della nuova normativa in materia di appalti pubblici o a difficoltà di natura procedurale e di governance nell'avvio degli interventi per la banda ultra larga; oppure per la Misura 2 la non chiara individuazione dei beneficiari e le modalità di selezione degli organismi di consulenza che ha caratterizzato i primi anni di azione dei Programmi.

Come riportato in apertura anche per il FEASR il 31 dicembre 2018 segna un importante momento di "verifica" dei risultati raggiunti dai Programmi da esso cofinanziati. I diversi PSR sono infatti stati oggetto di verifica attraverso l'analisi dei target intermedi (*milestones*) previsti per ciascuna Priorità. Per i Programmi italiani, la verifica dell'efficacia dell'attuazione (*Performance Framework*) ai fini della assegnazione della riserva di efficacia, ha evidenziato che 6 Programmi non hanno raggiunto i target intermedi previsti su tutte le priorità. Da ciò ne è derivata una mancata assegnazione di "risorse di efficacia" pari a circa 93 milioni di euro di spesa pubblica, corrispondenti a circa il 7,2% degli oltre 1.200 milioni previsti (Tabelle 2.4 e 2.5).

[2] A tal proposito si rimanda a Mantino e Tarangioli, 2017, Brunori, Pagliacci e Sotte, 2018

Tabella 2.4 – Programmi che hanno raggiunto gli obiettivi intermedi (Milestones) per priorità

REGIONE	PRIORITA'				
	P2	P3	P4	P5	P6
Abruzzo	SI	SI	SI	SI	SI
Basilicata	SI	NO	NO	NO	SI
Bolzano	SI	SI	SI	SI	SI
Calabria	SI	SI	SI	SI	SI
Campania	SI	SI	SI	SI	SI
Emilia Romagna	SI	SI	SI	SI	SI
Friuli Venezia Giulia	SI	SI	SI	SI	SI
Lazio	SI	SI	SI	SI	SI
Liguria	SI	SI	SI	SI	SI
Lombardia	SI	NO	SI	SI	SI
Marche	SI	SI	SI	SI	SI
Molise	SI	NO	SI	SI	NO
Piemonte	SI	SI	SI	SI	SI
Puglia	SI	SI	SI	SI	SI
Sardegna	SI	SI	SI	SI	SI
Sicilia	SI	NO	SI	NO	SI
Toscana	SI	SI	SI	SI	SI
Trento	SI	SI	SI	SI	SI
Umbria	SI	SI	SI	SI	SI
Valle d'Aosta	SI	SI	SI		SI
Veneto	SI	SI	SI	NO	SI
Programma nazionale		SI	NO	NO	

Fonte: Buglione e Ottaviani, PianetaPSR n. 83

Tabella 2.5 – Risorse per Regione e Priorità

Regione	Priorità 2				Priorità 3				Priorità 4				Priorità 5				Priorità 6			
	FEASR		Spesa Pubblica		FEASR		Spesa Pubblica		FEASR		Spesa Pubblica		FEASR		Spesa Pubblica		FEASR		Spesa Pubblica	
	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare	Assegnata	da Riassegnare
Abruzzo	4,22	-	8,79	-	2,58	-	5,39	-	4,17	-	8,68	-	0,69	-	1,44	-	2,21	-	4,60	-
Basilicata	3,89	-	6,44	-	-	2,89	-	4,78	-	12,91	-	21,34	-	1,58	-	2,62	3,2	-	5,28	-
Bolzano	1,05	-	2,44	-	0,94	-	2,18	-	5,37	-	12,44	-	1,05	-	2,43	-	0,99	-	2,30	-
Calabria	9,97	-	16,48	-	5,88	-	9,71	-	16,29	-	26,93	-	3,33	-	5,51	-	4,24	-	7,01	-
Campania	20,95	-	34,64	-	5,17	-	8,54	-	26,37	-	43,59	-	2,95	-	4,88	-	10,64	-	15,58	-
Emilia Romagna	6,14	-	14,24	-	6,91	-	16,03	-	11,96	-	27,74	-	1,79	-	4,16	-	3,71	-	8,60	-
Friuli Venezia Giulia	2,71	-	6,29	-	0,55	-	1,27	-	2,33	-	5,40	-	0,70	-	1,62	-	1,3	-	3,02	-
Lazio	6,3	-	14,61	-	3,10	-	7,19	-	6,80	-	15,77	-	2,00	-	4,64	-	3,17	-	7,34	-
Liguria	2,82	-	6,57	-	0,78	-	1,82	-	2,56	-	5,95	-	0,67	-	1,55	-	1,19	-	2,77	-
Lombardia	9,17	-	21,27	-	-	4,24	-	9,84	9,78	-	22,69	-	3,16	-	7,34	-	3,33	-	7,71	-
Marche	5,56	-	12,91	-	2,38	-	5,53	-	5,95	-	13,80	-	1,35	-	3,14	-	2,86	-	6,64	-
Molise	1,6	-	3,33	-	-	0,65	-	1,35	2,29	-	4,77	-	0,11	-	0,22	-	-	1,36	-	2,84
Piemonte	6,1	-	14,14	-	4,35	-	10,09	-	10,71	-	24,84	-	2,39	-	5,55	-	4,49	-	10,40	-
Puglia	20,87	-	34,49	-	5,78	-	9,55	-	20,76	-	34,32	-	4,89	-	8,08	-	6,64	-	10,98	-
Sardegna	7,48	-	15,58	-	9,45	-	19,68	-	14,07	-	29,31	-	1,67	-	3,49	-	4,69	-	9,76	-
Sicilia	24,99	-	41,31	-	-	7,90	-	13,05	38,55	-	63,72	-	-	0,27	-	0,44	7,92	-	13,1	-
Toscana	5,8	-	13,46	-	4,75	-	11,01	-	7,95	-	18,44	-	3,61	-	8,37	-	2,56	-	5,94	-
Trento	1,97	-	4,57	-	0,41	-	0,94	-	3,91	-	9,09	-	0,53	-	1,24	-	0,90	-	2,09	-
Umbria	5,97	-	13,85	-	3,76	-	8,71	-	7,17	-	16,64	-	2,50	-	5,80	-	4,72	-	10,96	-
Valle d'Aosta	0,8	-	1,86	-	0,33	-	0,77	-	2,02	-	4,69	-	-	-	-	-	0,40	-	0,93	-
Veneto	11,45	-	26,56	-	3,42	-	7,93	-	10,06	-	23,33	-	-	1,85	-	4,29	3,59	-	8,33	-
PSRN	-	-	-	-	42,96	-	95,47	-	-	5,43	-	12,06	-	8,14	-	18,09	-	-	-	-
ITALIA	**159,83**	**-**	**313,82**	**-**	**103,50**	**15,68**	**221,82**	**29,03**	**209,08**	**18,34**	**412,14**	**33,40**	**33,40**	**11,84**	**69,45**	**25,44**	**72,75**	**1,36**	**145,35**	**2,84**

Fonte: Buglione e Ottaviani, PianetaPSR n. 83

Al fine di entrare nel dettaglio nell'esamine dei dati sono state utilizzate le informazioni riportate all'interno delle "Relazione annuale di attuazione 2019" redatte dalle competenti AdG di ogni singolo programma per il periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2018.

Con riferimento alle Focus Area, l'attuazione finanziaria riferita a ognuna di queste mostra delle sensibili differenze. Si va da un valore massimo di avanzamento del 40,7%, espresso dalla Priorità 4 (FA 4 ABC) a cui si deve oltre la metà della spesa totale realizzata a un minimo delle FA 5B e 5C intorno al 3% (Tabella 2.6). Inoltre, la eterogeneità di attuazione si riscontra anche nel raffronto tra le diverse FA appartenenti alla stessa Priorità.

Caso molto esplicito sono le FA appartenenti alle P5. A fronte di un buon avanzamento delle Focus area 5D e 5E, al cui risultato hanno partecipato in maniera importante le Misure 8 e 10, si osserva un insufficiente livello di attuazione delle FA 5B e 5C. Anche le risorse impegnate su queste due FA si attestano su livelli decisamente bassi, appena il 19% del totale per la FA 5B e il 24% per la FA 5C, mentre risultano impegnate risorse equivalenti al 60% del totale per la FA 5E e al 41% del totale per la 5D, da attribuire evidentemente alle maggiori opportunità offerte dall'avvio dei bandi (maggiori risorse impegnate - cfr colonna b/c di tab. 2.6).

Tabella 2.6 – Avanzamento spesa pubblica totale per FA (valori in Euro)

FA	Realizzato 14-18	Impegnato 14-18	Pianificato 2023	Avanzamento (%)		
	a	*B*	*c*	*a/b*	*a/c*	*b/c*
2A	642.097.630	1.797.952.716	3.357.928.008	35,7	19,1	53,5
2B	388.637.437	874.289.779	1.886.150.131	44,5	20,6	46,4
3A	529.455.584	1.380.876.048	2.407.334.318	38,3	22,0	57,4
3B*	644.658.686	776.220.719	1.788.296.352	83,1	36,0	43,4
5A*	48.817.669	72.559.271	538.376.486	67,3	9,1	13,5
5B	688.463	4.171.583	21.939.331	16,5	3,1	19,0
5C	6.016.348	44.413.118	185.317.902	13,5	3,2	24,0
5D	38.551.451	56.322.609	138.288.229	68,4	27,9	40,7
5E	211.566.557	396.675.818	666.441.151	53,3	31,7	59,5
6A	30.431.777	79.764.963	379.120.167	38,2	8,0	21,0
6B	125.647.056	833.317.300	1.471.165.440	15,1	8,5	56,6
6C	101.584.329	457.199.344	586.533.702	22,2	17,3	77,9
P4*	2.949.422.226	4.368.383.258	7.247.977.479	67,5	40,7	60,3

* Compreso il PSRN
Sono escluse le risorse destinate alle Misure: 20 (compresa RRN), 113, 131 e 341, non riferibili alle FA
Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

Presentano avanzamenti nulli oppure molto ridotti, le misure che possiamo definire strategiche, per l'ammontare finanziario su di esse allocato, per una determinata FA come ad esempio la misura di Cooperazione per la FA 5B che costituisce oltre il 50% della spesa programmata su questa FA (Tabella 2.7).

Stesso discorso vale per la FA 5C dove, oltre alla spesa molto ridotta della M16 , troviamo in forte ritardo di attuazione anche le altre Misure che concorrono agli obiettivi della FA (M1, M2, M4, M6, M7 e M8).

Per quest'ultima FA, che prevede la promozione delle fonti di energia rinnovabili, inoltre, sono diverse le Regioni che al 31/12/2018 presentano su alcune Misure un avanzamento procedurale nullo (nessuna spesa impegnata). Per Basilicata, PA di Bolzano, Sardegna e Sicilia, l'avanzamento procedurale risulta addirittura nullo su tutte le Misure progettate nella FA.

In alcuni casi come già segnalato, la tardiva emanazione dei bandi e le successive proroghe nelle scadenze hanno determinato un avanzamento nullo. In Basilicata, ad esempio, il primo bando riguardante la FA 5C è

stato emanato a metà novembre 2018 (Sottomisura 7.2 indirizzata alla realizzazione di impianti pubblici) e la sua scadenza è stata prorogata per ben due volte, arrivando al mese di febbraio del 2019.

In generale, comunque, e a parziale motivazione del ritardo attuativo della FA 5C, con riferimento agli interventi per la realizzazione delle energie rinnovabili, è da sottolineare che in questi ultimi anni si è assistito a un cambiamento delle politiche nazionali che ha portato a una graduale diminuzione nel regime degli incentivi e che, probabilmente, ha influito in maniera negativa sulla scelta degli imprenditori di investire nella realizzazione di questa tipologia di impianti.

In alcuni casi, come ad esempio l'Emilia-Romagna, sono stati realizzati prevalentemente investimenti nel settore fotovoltaico, piccoli impianti, legati prevalentemente al fabbisogno aziendale e in minima parte nel settore del biogas operanti nel comparto zootecnico, che è risaputo hanno una maggiore valenza extra aziendale e con costi di realizzazione maggiori.

La poca "appetibilità" di questa tipologia di interventi per il mondo imprenditoriale ha determinato, in alcuni Regioni, una rivisitazione delle risorse destinate alla FA rispetto a quanto previsto a inizio programmazione. Ad esempio, l'AdG del Lazio a giugno 2018 ha attuato un intervento correttivo del PSR a causa della non ottimale risposta del territorio alle opportunità offerte dallo stesso imputate al parziale mutamento del contesto in cui esso opera[3]. In particolare, per le tipologie di operazione della misura 4, l'efficientamento energetico o la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'AdG ha constatato una scarsa risposta del territorio indicando proprio nella riduzione della politica nazionale di incentivazione (Conto energia e certificati verdi), la causa che ha reso meno convenienti tali investimenti rispetto al passato.

La tabella 2.7 consente di visualizzare l'attuazione finanziaria (spesa realizzata al 31/12/2018 sul totale pianificato al 2023), di ogni singola misura all'interno della Focus Area su cui sono state allocate le relative risorse.

Tabella 2.7 – Avanzamento spesa pubblica totale in % (Realizzato 14-18/Pianificato 2023), Misure e FA

Misura/FA	2A	2B	3A	3B	4ABC	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M01	14,1	6,4	10,3	29,0	16,9	8,0	-	6,1	8,9	14,2	0,6	18,4	-
M02	9,7	1,1	1,7	-	5,6	5,9	0,01	0,2	0,1	2,6	-	-	-
M03			15,7										
M04	22,2	18,0	19,8		7,8	9,6	7,8	4,0	11,5				
M05				9,6									
M06	7,4	24,0	24,1					4,5			4,9		
M07					3,0			0,4			12,5	8,7	17,4
M08	11,3		8,0	7,4	12,1			7,8		29,0	26,6		
M09			0,5										
M10					38,0				39,6	53,6			
M11					48,4					5,4			
M12					13,7					-			
M13					62,2								
M14			41,8										
M15					10,1					9,9			
M16	10,0	-	7,1	1,3	1,3	0,7	-	2,4	5,6	1,5	-	-	-
M17				40,5									
M19												8,6	

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

[3] Proposta di modifica del PSR - versione del 12 giugno 2018 http://lazioeuropa.it/files/180628/doc_modifica_n_5_versione_12_giugno_2018.pdf)

2.2 L'avanzamento fisico dei programmi regionali

Per quanto riguarda i risultati raggiunti dai PSR, le informazioni contenute nelle RAA al 31/12/2018 restituiscono una situazione in chiaro-scuro che rispecchia il lento andamento dell'attuazione dei programmi regionali. Di seguito riportiamo l'analisi degli indicatori di output.

Le azioni di informazione e formazione assieme a quelle della consulenza, rappresentano importanti strumenti per il raggiungimento degli obiettivi della Politica di Sviluppo rurale (competitività, sostenibilità e inclusione). La Misura 1, in questo senso, è la misura che finanzia le azioni preposte a favorire lo sviluppo del capitale umano per tutta una serie di aspetti legati alla gestione dell'impresa legati alla competitività, alla sostenibilità (sia ambientale sia economica), all'efficienza tecnica, al rispetto delle norme ecc. Alla stessa stregua, lo strumento per finanziare l'implementazione e l'utilizzo del servizio di consulenza aziendale è costituito dalla Misura 2, che affronta il tema della consulenza in maniera organica.

A queste due misure sono legate, principalmente, due indicatori di prodotto: l'indicatore **O12 Numero partecipanti alla formazione** che misura la partecipazione da parte degli aventi diritto ai corsi di formazione realizzati con il sostegno della misura 1 e l'indicatore O13 **Numero di beneficiari che hanno ricevuto una consulenza** (Tabella 2.8).

Tabella 2.8 – Valore raggiunto dall' Indicatore di prodotto 012 e 013

Indicatore di prodotto	Realizzato 14-18	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
O12 - Numero di partecipanti alla formazione (M1)	50.127	195.704	25,6
O13 - Numero di beneficiari che hanno ricevuto una consulenza (M2)	6.883	94.816	7,3

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

Più nel dettaglio, i valori assunti da entrambi gli indicatori, indicano che il maggior fabbisogno di formazione e consulenza, espresso dai soggetti destinatari delle due Misure collegate, si è concentrato nell'ambito degli specifici interventi dello sviluppo rurale indirizzati verso il perseguimento di obiettivi riguardanti il miglioramento delle prestazioni economiche delle aziende agricole (FA 2A) e quelli legati alla tutela, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi connessi all'attività agricola e silvicola (FA 4 BC).

Se l'indicatore legato all'avanzamento fisico della M1 può essere ritenuto sufficiente quello legato alla M2 presenta al contrario un avanzamento molto ridotto. Nello specifico della M2, gli scarsi progressi sono da ricondurre alla tardiva attivazione della Misura considerato che a fine 2017 nessuna delle Regioni che l'aveva programmata l'aveva ancora attivata (Oliviero et al. 2017), ma la problematica, è principalmente da ricondurre a questioni squisitamente di carattere normativo. Nello specifico lo scoglio ha riguardato l'individuazione dei beneficiari e le modalità di selezione degli organismi di consulenza, superato soltanto a partire dal 2018 con l'entrata in vigore del cosiddetto regolamento Omnibus.

L'indicatore **O2 Investimenti totali** presenta un livello di attuazione del 23,1% (Tabella 2.9)**.** L'indicatore rappresenta la somma della spesa pubblica e privata ammissibile sostenuta per lo stesso progetto nell'ambito di una determinata misura/sottomisura di investimento.

Tabella 2.9 – Valore raggiunto dall' Indicatore di prodotto 02

O2 - Investimenti totali	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
	2.995.543.834	**12.937.097.546**	**23,2**
di cui			
M4	*2.542.295.941*	*10.672.845.253*	*23,8*
M6	*443.486.668*	*2.143.481.714*	*20,7*
M7	*638.205*	*51.239.038*	*1,2*
M8	*9.123.020*	*69.531.540*	*13,1*

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

La tabella evidenzia un generale ritardo nell'attuazione degli investimenti e in particolare per la Misura 7 da imputare a problematiche diverse quali ad esempio le difficoltà legate all'applicazione della nuova normativa in materia di appalti pubblici o le difficoltà di natura procedurale e di governance nell'avvio degli interventi per la banda ultra larga (Cagliero et al., 2018).

Popolano questo indicatore i dati riferiti alle misure che prevedono degli investimenti soltanto se legati ad azioni concrete (il pagamento degli anticipati non è contemplato). Se non è investita nessuna quota privata, come ad esempio nel caso delle operazioni di "investimento non produttivo" della sottomisura 4.4, oppure degli interventi per il ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali e da eventi catastrofici della Misura 5, l'investimento totale coincide con la spesa pubblica totale.

Popolano l'indicatore la Misura 4 Investimenti in immobilizzazioni materiali; la Misura 5 - *Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione*; la sottomisura 6.4 -; le sottomisure da 7.2-7.8 della Misura 7 - *Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali*; e infine le sottomisure forestali 8.5 – *Aiuti agli investimenti destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali*, ed 8.6 - *Sostegno agli investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste*.

Analogamente al precedente, l'indicatore di prodotto **O3 - Numero di azioni/operazioni sovvenzionate**, assume al 31/12/2018, un valore di avanzamento molto prossimo al 20% (Tabella 2.10).

Ad eccezione delle misure forestali, che presentano un buon livello di avanzamento e il cui contributo è dato solo dalle azioni/operazioni sovvenzionate nell'ambito della sottomisura 8.5 (investimenti destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali), per le altre misure l'indicatore assume un valore appena accettabile.

Tabella 2.10 – Valore raggiunto dall'Indicatore di prodotto 03.

O3 - Numero di azioni/operazioni sovvenzionate	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
	5.891	**29.916**	**19,7**
di cui			
M4	*4.012*	*20.292*	*19,8*
M6	*56*	*524*	*10,7*
M7	*778*	*3.246*	*24,0*
M8	*1.032*	*5.770*	*51,2*
M9	*13*	*84*	*15,5*

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

Oltre alle Misure riportate in tabella, contribuiscono, formalmente, a popolare l'indicatore anche le Misure 1 e 2, i cui dati non sono però presenti nelle tabelle delle RAA esaminate. Tuttavia, il valore che queste due Misure hanno raggiunto al 31/12/2018 (paragrafo 1b "Tabella B: Indicatori di prodotto realizzati per misura e per aspetto specifico" dell'Allegato di monitoraggio alle RAA) è di 5.980 azioni/operazioni sovvenzionate

attraverso la Misura 1 (dei quali 5.706 riconducibili alla formazione professionale/acquisto di competenze; 170 ad attività dimostrative e azioni di informazione e, infine, 104 a scambi interaziendali di breve durata nel settore agricolo e forestale, nonché a visite di aziende agricole e forestali), e 6.803 attraverso la Misura 2 sottomisura 2.1 riguardanti azioni organizzate per servizi di consulenza.

L'indicatore, infine, contempla le azioni/operazioni facenti capo alla gestione del rischio, la Misura 17, con specifico riferimento all'introduzione di strumenti innovativi di gestione del rischio: fondi mutualistici (sottomisura 17.2, che mira ad ampliare il ventaglio di strumenti di gestione del rischio a disposizione delle imprese agricole, oggi essenzialmente limitata a prodotti assicurativi, per far fronte ad avversità atmosferiche, epizoozie e fitopatie, infestazioni parassitarie ed emergenze ambientali); strumenti di stabilizzazione del reddito - come l'*Income Stabilization Tool* (IST) previsto dalla sottomisura 17.3, che mira a contrastare gli effetti negativi connessi alla volatilità dei prezzi e dei mercati oltre che all'instabilità dei redditi in agricoltura, attraverso il sostegno a uno strumento di stabilizzazione del reddito basato sulla mutualità tra agricoltori.

Per queste due sotto misure, per le quali come evidenziato non sono stati registrati avanzamenti di spesa, dalla lettura della RAA, risulta tuttavia che a partire dal primo trimestre 2019 è stata avviata la fase di presentazione delle domande di riconoscimento da parte dei soggetti gestori dei Fondi di mutualità: a fine maggio 2019 si registravano 2 domande di riconoscimento presentate (da parte di due diversi organismi collettivi di difesa), che nel complesso hanno riguardato un totale di 6 Fondi di mutualizzazione (3 Fondi di mutualità per le fitopatie, 1 IST per il settore latte e 2 IST per il settore ortofrutta).

L'indicatore **O4 - Numero di aziende agricole/beneficiari che hanno fruito di un sostegno**, che misura il numero di aziende agricole e/o i beneficiari (persone fisiche o soggetti diversi dalle aziende agricole) che hanno ricevuto un sostegno dal PSR, presenta nel complesso, un ottimo valore (Tabella 2.11).

Tabella 2.11 – Valore raggiunto dall'indicatore di prodotto 04

O4 - Numero di aziende agricole/beneficiari che hanno fruito di un sostegno*	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
	111.738	**171.248**	**65,2**
	di cui		
M3	*3.460*	*7.931*	*43,6*
M4	*11.546*	*34.805*	*33,2*
M5	*265*	*4.459*	*5,9*
M6	*7.757*	*24.956*	*31,1*
M8	*67*	*4.111*	*1,6*
M14	*11.164*	*14.986*	*74,5*
M17	*77.479*	*80.000*	*96,8*

* L'allegato II "Tabella dettagliata relativa al livello di attuazione per aspetti specifici compresi gli indicatori di output", delle RAA, riporta i dati solo di alcune delle misure che contribuiscono valorizzare l'indicatore. Per altre misure (M11, M12, M13, M che prevedono ad esempio pagamenti a superficie e ad UBA di tipo annuale, i dati sul numero di aziende/beneficiari che hanno fruito di un sostegno, sono riportati nella "Tabella B3: Monitoraggio annuale per le misure destinate a zone specifiche, pluriennali e relative alle unità di bestiame (AIR) - DATI ANNUALI" dell'allegato di monitoraggio alle RAA.
Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

Ad eccezione della M5 e M8, il cui livello di attuazione appare molto basso, le misure riportate in tabella presentano invece un buon livello di realizzazione. In particolare, la Misura 17 (sottomisura 17.1), attivata a livello nazionale con il PSRN, mostra un dato che indica il numero di aziende sovvenzionate per i premi assicurativi, che e presenta ha quasi raggiunto l'output previsto al 2023. Anche la Misura 14 presenta un considerevole numero di beneficiari che hanno aderito alle azioni promosse dai PSR in materia di benessere animale.

Così come l'indicatore O4, anche l'indicatore di prodotto **O5 - Superficie totale (ha),** presenta un ottimo valore complessivo (Tabella 2.12). Alcune misure, quali la M13 (che riguarda le superfici interessate da

indennità compensativa delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici) e la M4 (per quest'ultima il dato si riferisce alla superficie interessata da investimenti per l'irrigazione nell'ambito della FA 5A), hanno addirittura superato il target previsto al 2023. Nel complesso delle superfici di interesse forestali, anche per questo indicatore, si denota uno scarso livello di attuazione (15,6% del target), anche se come singole misure la M15, rispetto alla M8, presenta un discreto livello di attuazione. La M12 è anch'essa una misura che, in generale, presenta pesanti ritardi di attuazione, in parte riconducibili alle difficoltà legate all'adozione dei Piani di gestione delle aree interessate dalla Misura a cui può aggiungersi anche il probabile non adeguato livello di informazione e assistenza tecnica indirizzato ai potenziali beneficiare che operano in tali aree e che, evidentemente, rendono meno attraente l'adesione alle azioni di salvaguardia e protezione di queste aree.

Tabella 2.12 – Valore raggiunto dall'indicatore di prodotto 05

O5 - Superficie totale (ha)	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
	4.894.937	**5.571.594**	**87,9**
	di cui		
M4	*67.823*	*62.433*	*108,6*
M8	*24.823*	*257.107*	*9,7*
M10	*1.379.150*	*1.642.450*	*84,0*
M11	*1.175.281*	*1.314.514*	*89,4*
M12	*44.469*	*172.109*	*25,8*
M13	*2.178.279*	*2.059.196*	*105,8*
M15	*25.111*	*63.785*	*39,4*

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

Per l'indicatore **O8 - Numero di unità di bestiame adulto (UBA) sovvenzionate**, i dati utili al suo calcolo fanno riferimento a due misure. La M14 (benessere animale), per la quale tuttavia all'Allegato II della RAA non vi è riportato il valore, il numero di UBA oggetto di interesse è riscontrabile solo come dato annuale attraverso le informazioni contenute in "*Tabella B3: Monitoraggio annuale per le misure destinate a zone specifiche, pluriennali e relative alle unità di bestiame (AIR) - DATI ANNUALI*" dell'Allegato di Monitoraggio alle RAA. Mentre seconda misura è la M4, per la quale in dato è riferito al UBA interessati da investimenti realizzati per lo stoccaggio/trattamento del letame nell'ambito della FA 5D (Tabella 2.13).

Tabella 2.13 – Valore raggiunto dall'indicatore di prodotto 08

O8 - Numero di unità di bestiame adulto (UBA) sovvenzionate	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
M4	88.461,11	69.323,00	127,61

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

L'indicatore **O9 - Numero di aziende agricole che partecipano a regimi sovvenzionati** (Tabella 2.14), è calcolato dalla sommatoria dei dati relativi alla M9 "Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori nei settori agricolo e forestale", quindi dalle aziende che aderiscono alle OP; dai dati della M16, ma prendendo in considerazione solo quelli riferiti alla sottomisura 16.4 "Sostegno alla cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali e sostegno ad attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali" e della M17 riferite alle sottomisure 17.2 e 17.3, prendendo in considerazione il totale di aziende che aderiscono a strumenti innovativi di gestione del rischio. Come già evidenziato, queste ultime (che si ricorda attivate attraverso il PSRN), sono state attivate solo a inizio 2019, pertanto non segnano alcun output (né finanziario né fisico). Pertanto, il valore dell'indicatore, in termini percentuali, è fortemente inficiato dal denominatore M17. La M9 presenta un dato di realizzazione superiore al target previsto al 2023, mentre la M16, sconta il generale ritardo che ha accomunato tutte le procedure integrate previste dai Programmi.

Tabella 2.14 – Valore raggiunto dall'indicatore di prodotto 09

O9 – Numero di aziende agricole che partecipano a regimi sovvenzionati	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
	3.338	**15.521**	**21,5**
di cui			
M9	2.891	2.570	112,5
M16	447	2.951	15,1
M17	-	10.000	-

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

Con riferimento all'approccio Leader e quindi alla capacità di dar vita a processi di sviluppo locali secondo metodi partecipativi e dal basso, i due indicatori **019 Numero dei GAL selezionati** e **018 Popolazione coperta dai GAL** (Tabella 2.15 mostrano buoni risultati[4].

Tabella 2.15 – Valore raggiunto dall'indicatore di prodotto 019-018 e 015

Indicatore	Realizzato	Pianificato 2023	Avanzamento (%)
O19 – Numero di GAL selezionati	196	197	99,5
O18 – Popolazione coperta dai GAL	18.810.972,0	17.521.863,0	107,4
O15 – Popolazione che beneficia di migliori servizi/infrastrutture (TI o altro)	3.611.998	8.322.180	43,4

Fonte: elaborazione su dati RAA 2019

L'indicatore 015 **Popolazione che beneficia di migliori/servizi infrastrutture** misura invece la popolazione potenziale, che vive in aree rurali, che può beneficiare di migliori servizi e/o infrastrutture grazie agli interventi realizzati attraverso le diverse operazioni previste dalla Misura 07 "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali".

Si tratta di interventi che spaziano dal recupero e valorizzazione del patrimonio ambientale e naturale oltre quello architettonico dei territori rurali a interventi che mirano alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, come ad esempio gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico o ancora all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, fino ad interventi per l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) attraverso l'installazione, il miglioramento e l'espansione di infrastrutture a banda larga.

[4] Al 30 giugno 2019 si rilevano 199 Gal selezionati e il coinvolgimento di territori in cui vive circa un terzo della popolazione italiana.

2.3 Conclusioni e prime riflessioni sullo stato di attuazione dei PSR 2014-2020

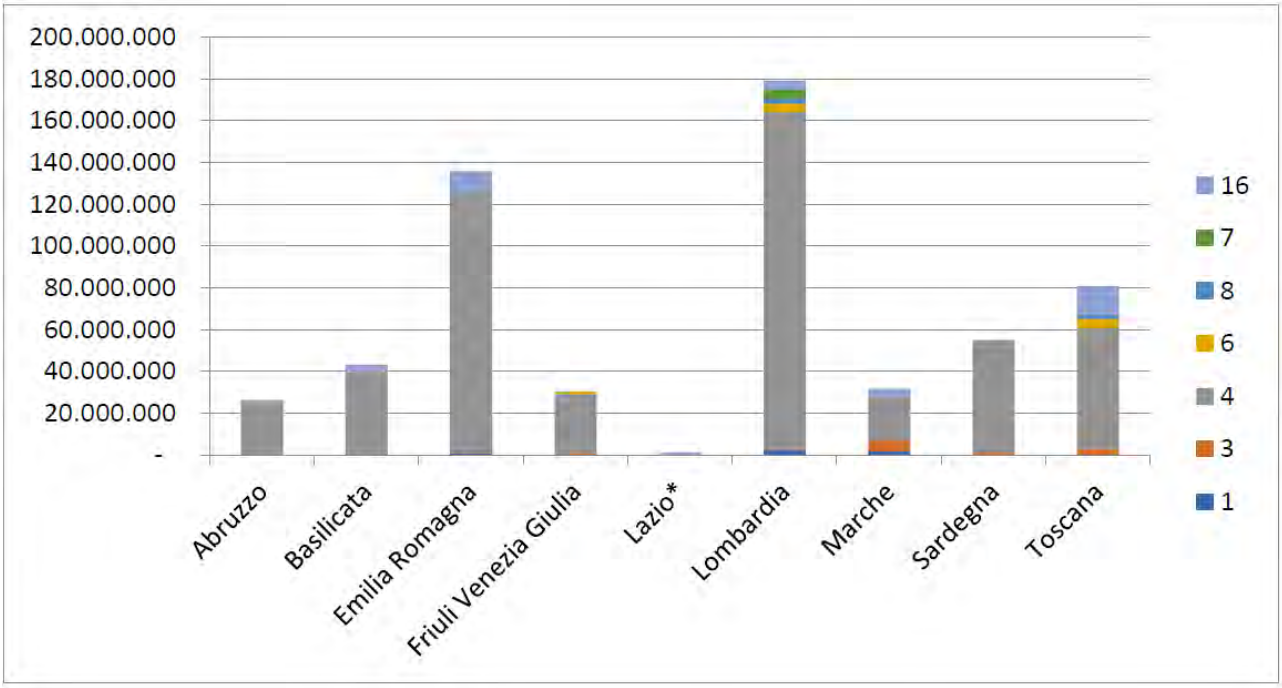
Come riportato in apertura, la Politica di sviluppo rurale contribuisce al raggiungimento degli obiettivi del Quadro strategico Comunitario 2014-2020 declinati, per l'Italia, nell'ambio dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Nonostante un avvio lento dei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020, sia nazionali che regionali, al 31/12/2018, la spesa in Italia è pari al 29% delle risorse FEASR programmate (cfr. Tabella 2.2). Le Regioni tendono a seguire l'andamento medio di spesa, con alcune eccezioni: la PA di Bolzano registra un avanzamento di oltre il 50%, il Veneto del 43%. Dal lato opposto Marche, Abruzzo e Puglia registrano un livello di spesa al di sotto del 20% che evidenzia anche alcune scelte di programmazione che hanno puntato all'efficacia dell'intervento scegliendo strumenti integrati (progettazione integrata, Leader, aree interne, azioni collettive agroambientali, ecc.) i cui processi di implementazione tendono a essere complessi e a rallentare, almeno nelle fasi iniziali, la spesa.

Il livello di avanzamento della spesa per misura è molto vario (cfr. Tabella 2.3). La misura 13 è l'unica a registrare un avanzamento superiore al 60% delle risorse programmate. Anche la misura 11 registra un'attuazione pari a circa il 51% seguita dalle misure 14, 17 e 10 che registrano rispettivamente una spesa superiore o vicina al 40%. Segue a grande distanza la misura 4 con una spesa del 21%, per tutte le altre l'avanzamento è ancora al di sotto del 20%.

Sui livelli di attuazione della misura 4 e in generale di tutte le misure che prevedono investimenti a favore del settore agricolo incide anche la scelta fatta da numerose Regioni di prevedere progetti integrati di filiera. In questo caso si è voluto privilegiare una programmazione capace di creare cooperazione lungo la filiera che puntasse ad uno specifico obiettivo di sviluppo. Al momento sono 9 le Regioni che hanno attivato i PIF per una spesa prevista di circa 583 milioni di euro (Grafico 2.4). I progetti già selezionati e quindi attivi sono 157 per un impegno di spesa pari a 413 milioni.

Grafico 2.4 – La spesa per misura prevista per i Progetti integrati di filiera



*Il Lazio, al momento, ha attivato solo la misura 16.10
Fonte: Elaborazioni RRN su tati regionali

Sullo stato di avanzamento della misura 4 ha inciso anche l'avvio della misura 4.3 a favore degli investimenti sulle infrastrutture irrigue contenuta nel PSR nazionale 2014-2020. Solo di recente è stata definita la graduatoria delle domande ammesse 19 delle quali sono state finanziate per un totale di 283,9 milioni di euro (pari a circa il 98% delle risorse disponibili) che finanzieranno 35 progetti.

Le misure che prevedono pagamenti diretti e indennità sono quelle che, soprattutto grazie a un processo di attuazione di gran lunga più semplice rispetto alle misure a investimento, hanno sostenuto la spesa nei primi anni di programmazione. Fa eccezione la misura 12 per Indennità compensative in area Natura 2000 e zone soggette alla Direttiva acque. La misura presenta un avanzamento del 12,5% e risulta attivata in 6 delle 11 Regioni che l'avevano prevista. I ritardi di attuazione dipendono da alcune difficoltà nella definizione del quadro programmatorio della misura (assenza di piani di gestione, definizione delle procedure). Nello stesso tempo si registra una scarsa conoscenza della misura che andrebbe affrontata con attività di informazione e comunicazione ad hoc. Non a caso nelle stesse aree trovano maggior favore misure come la 10 o la 15 che registrano una spesa di oltre 150 milioni pari al 15% della spesa complessiva relative a queste due misure.

Rimane ancora lenta la spesa relativa alle misure che prevedono la creazione di partenariati o coalizione e la presentazione di progetti con approccio integrato. La misura 16 presenta un avanzamento della spesa del 4,8%. Il carattere innovativo della misura ha di certo rallentato l'attuazione della misura, in particolare la definizione di alcuni elementi del processo implementativo (VCM, definizioni chiave, ruoli dei soggetti coinvolti, ecc.). Le misure 16.1 e 16.2 legate al PEI sono state attivate in tutte le Regioni fatta eccezione per l'Abruzzo. I GO selezionati a marzo 2019 sono 213, mentre i progetti pilota attuati 244 per una spesa pubblica pari a 104,3 milioni. Come evidenziato in precedenza, parte della misura 16 è attivata nell'ambito della progettazione integrata di filiera (16.2 in Abruzzo e Toscana, 16.3 in Toscana, 16.0/16.10 in Basilicata, Lazio e Lombardia). Più lento il processo di attuazione delle altre sotto-misure. Infine, il recente avvio della Misura 16.2 prevista dal PSR nazionale 2014-2020 destinata alla cooperazione per la conservazione genetica zootecnica, la cui dotazione è di 93,2 milioni, contribuirà all'avanzamento della misura Registra un avanzamento, seppur contenuto (5,2%), anche la misura 2 bloccata da problemi di carattere normativo riscontrati nella versione originale dell'articolo 15 del Regolamento (UE) n. 1305/2013. Le modifiche apportate in occasione della revisione c.d. omnibus dovrebbero finalmente permettere l'avvio della misura in tutte le regioni. Nel frattempo, però, alcune regioni hanno deciso di spostare ad altri interventi le risorse precedentemente a valere sulla misura 2. In generale la dotazione finanziaria della misura è stata decurtata di circa il 50% delle risorse programmate. In termini più generali si ravvisano problemi attuativi soprattutto in relazione alle Focus area della priorità 5 e della priorità 6. Nel caso della priorità 5 i problemi sono principalmente legati all'attuazione delle misure della focus area 5C che prevede interventi a favore delle energie rinnovabili. Il venir meno degli incentivi nazionali previsti per la conversione verso fonti di energia rinnovabile ha fortemente ridotto l'appeal di queste misure che in molti casi non risultano congrue nei valori assegnati agli effettivi costi sostenuti dalle imprese. Resta alto, invece, l'interesse per tali tipologie di intervento nei processi di riqualificazione o rilancio dei villaggi rurali o nell'ambito degli interventi di gestione delle risorse forestali. Non a caso la spesa relativa alla focus area si concentra sulla misura 7 (21,7% del totale) e sulla misura 8 (8,2% della spesa). Vanno infine segnalati gli interventi a valere sulla misura 1, in questo caso circa il 17% della spesa è stato destinato ad interventi di formazione e informazione sui temi della focus area 5C.

Per quanto riguarda la priorità 6, il processo di avanzamento è stato fortemente condizionato da un lato dal lento avvio di LEADER, dall'altro dalla Strategia per la Banda Ultra Larga (BUL). Quest'ultima ha avuto un avvio lento legato all'approvazione di uno specifico Aiuto di Stato [SA.41647 (2016/N) – Italia - Strategia Banda Ultralarga], dalla definizione di un modello di attuazione che tenesse conto delle specificità di tutti i Fondi che cofinanziano la Strategia e dai tempi richiesti dalla stipula di accordi bilaterali con le singole Regioni. Superate queste problematiche, la strategia risulta attivata in tutte le Regioni. Dei 431 milioni di euro previsti dal FEASR per la BUL ne risulta già impegnato il 93%.

2.4 Il Contributo del FEASR all'accordo di partenariato 2014-2020

La politica di sviluppo rurale contribuisce anche al raggiungimento degli Obiettivi tematici dell'Accordo di partenariato. Il contributo è di tutto rilievo soprattutto in relazione ad alcuni di essi, di seguito diamo una visione d'insieme di quanto realizzato al 31/12/2018.

La tabella 2.16 riassume per Obiettivo Tematico il contributo FEASR nella realizzazione della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Tabella 2.16 – Stato di avanzamento programmazione FEASR per Obiettivo Tematico al 31/12/2018

Obiettivo Tematico	% Avanzamento	Programmato FEASR	Programmato SP	Richiesto FEASR	Richiesto SP
1	5,68%	339.724.895,45	696.033.978,30	19.295.167,54	40.851.819,90
2	17,44%	274.700.341,78	586.233.702,56	47.907.585,76	102.471.693,46
3	25,18%	4.401.057.796,23	8.904.354.579,87	1.108.304.022,53	2.313.114.154,19
4	26,45%	438.772.696,51	924.150.328,60	116.037.046,16	253.043.530,70
5	42,22%	1.785.182.064,85	3.489.524.978,14	753.773.169,08	1.492.286.278,13
6	38,66%	2.022.696.632,35	3.987.347.961,78	781.918.278,38	1.542.309.608,83
8	9,34%	189.915.355,32	338.160.377,44	17.734.534,07	30.532.714,38
9	9,04%	715.361.717,19	1.432.714.568,21	64.663.719,74	126.805.176,25
AT	9,64%	268.890.746,32	537.150.060,76	25.934.001,38	51.854.792,48
Altro	64,68%	8.078.521,00	17.185.336,76	5.224.986,09	11.194.251,17
Totale		**10.444.380.767,00**	**20.912.855.872,42**	**2.940.792.510,72**	**5.964.464.019,49**

Fonte: elaborazioni Mipaaf su dati Regionali

Il ruolo del FEASR nel perseguimento degli obiettivi tematici si concentra in particolare sull'OT3 (8,9 miliardi € circa di spesa pubblica programmata, pari al 45% del totale) e, quasi in egual misura su quegli OT che hanno una vocazione ambientale, in particolare OT4, OT5 e OT6 (a cui sono destinati 8, miliardi di spesa pubblica, pari al 42,2% del totale). Se consideriamo la spesa effettivamente sostenuta per ciascun OT (a seguito della riclassificazione delle misure del FEASR), che risulta dai rimborsi della quota comunitaria effettuati dalla Commissione Europea agli Organismi Pagatori (nazionale e regionali), possiamo rilevare che a dicembre 2018:

- La spesa si concentra sugli obiettivi a vocazione ambientale OT4, OT5 e OT6 che registrano rispettivamente pagamenti per il 27%, il 42% e il 39% rispetto alle risorse programmate. Questi pagamenti sono in larga parte riconducibili a impegni agro-ambientali che sono stati assunti dagli agricoltori e che possono essere ricondotti a obiettivi ambientali di diversa natura, dalla introduzione di metodi di produzione ecocompatibili alla conservazione delle risorse genetiche;
- per l'OT3, il più rilevante in senso relativo per il FEASR, il grado di realizzazione è ancora piuttosto contenuto, i pagamenti ammontano a 2,3 miliardi pari al 25% delle risorse programmate. Al riguardo occorre tener conto che la gran parte delle risorse è stata impegnata, ma trattandosi di misure strutturali necessitano di tempi di realizzazione più lunghi rispetto ad altre tipologie di interventi contemplati nel FEASR;
- rispetto alla precedente relazione si registra una forte crescita della spesa legata all'OT2 passata dall'1,5% al 17% del programmato. L'avviarsi delle attività legate al progetto BUL ha dato impulso alla spesa, che comunque al momento è legata alla concessione di anticipazioni al soggetto beneficiario degli interventi;
- anche la spesa legata all'OT8 e OT9 risulta in crescita attestandosi per entrambi al 9% del programmato. La quota è ancora piuttosto esigua ma va segnalato che l'avvio effettivo dell'approccio LEADER, a cui è legata l'attuazione di gran parte degli obiettivi, tenderà ad accrescere la spesa nei prossimi mesi;
- nel caso dell'OT1 si registra una realizzazione ancora irrisoria (6%), in quanto le misure ricadenti in questo ambito (basate sull'attivazione di forme cooperative, i gruppi operativi per l'innovazione), sono

nuove nel panorama del FEASR e richiedono uno sforzo notevole sul piano organizzativo e procedurale, oltre i tempi, mediamente più lunghi, che richiede la costituzione di un partenariato e la presentazione di un progetto complesso a cui fanno capo numerosi e differenti beneficiari.

Parte II – Approfondimenti tematici

3 La programmazione della Misura 10 in Italia

3.1 Introduzione

Tra le caratteristiche della PAC 2014-2020 c'è il forte accento alle questioni "verdi" e di sostenibilità ambientale rafforzate anche della sfida della lotta al cambiamento climatico.

Il secondo Pilastro della PAC, quello destinato agli interventi di sviluppo rurale (PSR), viene disegnato in modo specifico per cogliere queste sfide di maggiore sostenibilità agroambientale. Per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, infatti, i PSR 2014-2020 vengono indirizzati al raggiungimento di sei priorità strategiche di interesse per le imprese agroforestali e per il territorio rurale. Fra queste risultano particolarmente strategiche la Priorità 4 "ambiente" e la Priorità 5 "Clima". A queste i PSR dei 28 Paesi UE destinano oltre 78 miliardi di euro, circa il 52,2% del complesso delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo rurale.

Nel quadro della programmazione PSR, diverse misure concorrono al raggiungimento delle Priorità 4 e 5. Quelle che contribuiscono direttamente e maggiormente a questo obiettivo sono le "misure a superficie": M10 "Pagamenti agro-climatico-ambientali", M11 "agricoltura biologica", M12 "Natura2000" e M13 "indennità compensative".

I Pagamenti agro-climatico-ambientali (ACA) previsti dalla M10 rappresentano uno dei principali strumenti di intervento dei PSR per compensare gli agricoltori che volontariamente decidono di adottare metodi produttivi più rispettosi nei confronti del clima e delle risorse naturali come acqua, biodiversità e suolo

Si tratta di pagamenti a superficie (euro/ha/anno) disegnati per compensare gli agricoltori beneficiari dei maggiori costi e dei mancati guadagni che possono derivare dall'adozione volontaria di metodi produttivi "più sostenibili" rispetto alle pratiche ordinarie di coltivazione, oltre quelle che sono le regole della condizionalità. Nel periodo 2007-2013, con la misura 214 questi pagamenti hanno supportato sistemi come l'agricoltura biologica o l'agricoltura integrata.

Con la programmazione 2014-2020, l'agricoltura biologica è oggetto di una misura di sostegno dedicata (M11), mentre la M10 per i pagamenti ACA viene disegnata come linea di intervento chiave per il raggiungimento delle priorità climatiche e ambientali dei PSR.

Ambiente e Clima sono dunque due priorità cruciali della programmazione PSR 2014-2020 e i pagamenti ACA previsti dalla M10 rappresentano uno degli strumenti di intervento principali messi in campo per il raggiungimento di questi obiettivi.

La Misura è finalizzata alla conservazione e alla promozione dei necessari cambiamenti delle pratiche agricole che contribuiscono favorevolmente all'ambiente e al clima, valorizzando il ruolo positivo che le attività agricole zootecniche e forestali possono esercitare per la protezione del suolo, la tutela delle risorse idriche, l'incremento del tenore di sostanza organica nei suoli, la tutela della biodiversità, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Il suo inserimento nei programmi di sviluppo rurale è obbligatorio a livello nazionale e/o regionale ed è prevista in tutti i PSR, compreso il Programma di sviluppo rurale nazionale.

La M10 è la misura con la più ampia copertura geografica ed è inoltre una delle misure con maggiore dotazione finanziaria. Per questo la Misura ha un grande potenziale dal punto di vista qualitativo e quantitativo nella gestione di specifiche emergenze agro-ambientali.

La Misura si compone di due sottomisure aventi obiettivi e modalità operative differenti:

- 10.1 Pagamento per impegni agro climatico ambientali;
- 10.2 Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura.

Queste sottomisure a loro volta prevedono una serie specifici interventi/operazioni che variano da programma a Programma, a seconda dei contesti e delle priorità ambientali specifiche di ogni regione. Tali interventi/operazioni possono essere raggruppati attraverso un sistema di 8 "categorie di impegni", come previsto dal sistema di monitoraggio dei PSR.

In Italia la M10 ha una dotazione complessiva di circa 2,5 miliardi di euro, oltre il 12% circa dell'intera spesa pubblica programmata per i PSR 2014-2020 In termini assoluti, le Regioni che hanno programmato la maggiore spesa pubblica sulla M10 sono Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia, Sicilia e Campania, con dotazioni che superano i 200 milioni di euro per l'intero periodo. Stessa tendenza si riscontra se si considera la proporzione del budget destinato a questa Misura rispetto alla spesa complessiva prevista dai Programmi anche se, oltre Bolzano e Valle d'Aosta che hanno budget complessivi più contenuti, solo Piemonte e Lombardia dedicano alla M10 più del 20% dell'intero budget programmato (Tabella 3.1).

Tabella 3.1 – Risorse programmate Misura 10 per programma (spesa pubblica totale)

Programma	Risorse Finanziarie programmate 2014-2020 (M€)		
	Sottomisura 10.1	Sottomisura 10.2	Totale Misura 10
Abruzzo	55,4	0,5	55,9
Basilicata	76,7	4,2	81
Calabria	77,7	0	77,7
Campania	194,6	5	199,6
Emilia R.	206,6	0	206,6
Friuli V.G.	48,2	0	48,2
Lazio	55,2	7,8	63
Liguria	13,5	1,5	15
Lombardia	236,8	3,5	240,3
Marche	24,8	3	27,8
Molise	12	2	14
PA Bolzano	110	0	110
PA Trento	46,9	0	46,9
Piemonte	262,5	0,8	263,3
Puglia	172	20	192
Sardegna	161,3	2	163,3
Sicilia	209,8	15	224,8
Toscana	56,1	2	58,1
Umbria	147,5	3	150,5
Valle d'Aosta	28,3	0	28,3
Veneto	193,7	2,1	195,8
PSRN (Italia)	-	100,8	100,8
Totale	2.389,50	173,2	2.562,70

Fonte: Elaborazione su dati PSR Capitolo 11

La situazione della M10 riferita al 31/12/2018 dei 21 PSR, vede un totale di risorse messe in gioco, impegnate attraverso i bandi emessi, di circa 1,6 miliardi di euro, pari a oltre il 63% delle risorse complessivamente programmate. Mentre l'avanzamento fisico riferito alla superficie sotto contratto risulta essere pari a circa l'84% del target. L'avanzamento finanziario, in termini di spesa erogata sul totale, si attesta al 40,1%. Una differenza di attuazione in tal senso, tra avanzamento fisico e finanziario, è ovviamente naturale per misure

a superficie con impegni pluriannuali ed erogazione della spesa di tipo annuale. Tuttavia, in questi anni di attuazione della Misura, diversi problemi di erogazione della spesa trovano spiegazione in una serie di criticità che hanno visto coinvolto l'organismo deputato ai "pagamenti" verso gli agricoltori (Tabella 3.2).

Tabella 3.2 – Attuazione Misura 10 al 31/12/2018 con riferimento al cumulato di Priorità 4 e 5

Regione	Risorse Finanziarie (M€)			Attuazione (%)	Superfici (000 ha)		Attuazione (%)	Numero di contratti sovvenzionati nel 2018
	Programmate (14-20)	Impegnate (14-18)	Erogate (14-18)		Target 2023	Realizzato		
	a		*b*	*b/a*	*c*	*d*	*d/c*	
Abruzzo	55,9	29,8	13,8	*24,6*	70	69,8	*99,7*	1.279
Basilicata	81	78,2	22,6	*27,9*	42,8	32,9	*76,9*	1.199
Calabria	77,7	48	31,2	*40,2*	37,1	27,6	*74,4*	4.328
Campania	199,6	111,3	46,1	*23,1*	42,9	56,7	*132*	16.641
Emilia R.	206,6	126,7	93,4	*45,2*	130,4	123	*94,3*	3.553
Friuli V.G.	48,2	21,3	11,9	*24,7*	24,5	16	*65,5*	692
Lazio	63	29,2	23,2	*36,9*	41,2	37,1	*90,1*	2.577
Liguria	15	5,6	2,3	*15,4*	8,3	9,5	*115,5*	1.364
Lombardia	240,3	124	105,1	*43,7*	160,5	146,9	*91,5*	5.084
Marche	27,8	7	2,2	*7,8*	23	0	*0,1*	240
Molise	14	15	4,7	*33,5*	11	19,6	*177,9*	943
PA Bolzano	110	77,4	74,9	*68,1*	150	112,4	*74,9*	7.906
PA Trento	46,9	31,7	23,9	*51*	54,3	69,1	*127,4*	2.190
Piemonte	263,3	166,4	100,9	*38,3*	164,8	225,5	*136,8*	8.971
Puglia	192	41,5	36	*18,8*	170	50,9	*29,9*	2.732
Sardegna	163,3	129,1	81,9	*50,1*	89,9	96,8	*107,7*	-
Sicilia	224,8	174	76,3	*33,9*	103,9	44,8	*43,2*	-
Toscana	58,1	42,3	15,8	*27,1*	57,9	21,5	*37,2*	1.376
Umbria	150,5	123,6	72,1	*47,9*	126,5	114,3	*90,4*	4.693
Valle d'Aosta.	28,3	20,8	9,2	*32,4*	49,2	33	*67,1*	823
Veneto	195,8	164	139,7	*71,3*	84,4	71,6	*84,8*	8.077
Totale	2.461,92	1.566,87	987,11	*40,1*	1.642,41	1.379,15	*84*	74.668

Fonte: Elaborazione su dati PSR Cap. 11 e RAA Regionali al 31/12/2018

In termini di superfici, la programmazione della Misura, a livello nazionale, ha previsto un totale di oltre 1,6 milioni di ettari di superficie agricola da interessare al sostegno agro climatico ambientale. Si tratta quindi di una superficie agricola importante corrispondente a circa il 13% della SAU nazionale. Le Regioni che hanno fissato maggiori target di superficie interessata dalla M10 sono Puglia, Piemonte, Lombardia, PA di Bolzano, Umbria, Sicilia. Se si considera l'incidenza delle superfici interessate dalla M10 rispetto alla SAU totale Regionale o Provinciale, emerge come in molte realtà la Misura interessa una quota rilevante della SAU totale, raggiungendo livelli più che importanti. È evidente che l'obiettivo che ciascun programma fissa in merito alla superficie interessata dalla M10, oltre a tenere conto dei fabbisogni che emergono dell'analisi di contesto della programmazione, e quindi anche del budget complessivo destinato alla Misura, è possibilmente da legare alle "dimensioni" territoriali di riferimento e soprattutto alle caratteristiche del contesto territoriale, in termini orografici, produttivi, oltre che al valore ambientale e naturalistico.

Alle risorse sopra riportate, si ricorda che, in merito alla P4, vanno a sommarsi gli oltre 100 milioni di euro messe a disposizione dal Programma di Sviluppo Rurale Nazionale, gestito direttamente dal Mipaaf, attraverso al sottomisura "10.2 - sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse

genetiche in agricoltura" il cui obiettivo è la conservazione e caratterizzazione del patrimonio genetico animale.

La successiva tabella (Tabella 3.3) mostra l'attuazione della Misura in riferimento alla sola Priorità 4, che nel complesso assorbe oltre il 91% delle risorse programmate sulla Misura (a cui sono da aggiungere le risorse dedicate al Programma Nazionale), e l'85% della superficie target prevista.

Tabella 3.3 – Attuazione Misura 10 al 31/12/2018 con riferimento alla sola Priorità 4

Regione	Risorse Finanziarie (M€)			Attuazione (%)	Superfici (000 ha)		Attuazione (%)	Numero di contratti sovvenzionati nel 2018
	Programmate (14-20)	Impegnate (14-18)	Erogate (14-18)		Target 2023	Realizzato		
	a		*b*	*b/a*	*c*	*d*	*d/c*	
Abruzzo	55,9	29,8	13,8	*24,6*	70	69,8	*99,7*	1.279
Basilicata	81	78,2	22,6	*27,9*	42,8	32,9	*76,9*	1.199
Calabria	72,7	37	25,7	*35,3*	34,2	19,4	*56,6*	3.429
Campania	199,6	111,3	46,1	*23,1*	42,9	56,7	*132*	16.641
Emilia R.	204,4	126	93	*45,5*	126	116,5	*92,5*	3.479
Friuli V.G.	40,5	17,5	9,4	*23,1*	22,7	14	*61,6*	641
Lazio	36,3	25,5	16,4	*45*	8	1,1	*13,1*	1.264
Liguria	10,1	5,1	1,9	*18,5*	4,1	4,8	*115,5*	682
Lombardia	196,9	83	69,6	*35,3*	103,5	88,7	*85,7*	3.796
Marche	27,8	7	2,2	*7,8*	23	0	*0,1*	240
Molise	14	15	4,7	*33,5*	11	19,6	*177,9*	943
PA Bolzano	66,5	50,2	47,9	*72,1*	84,5	61	*72,2*	5.034
PA Trento	46,9	31,7	23,9	*51*	54,3	69,1	*127,4*	2.190
Piemonte	226,3	148,3	91,7	*40,5*	143,8	206,6	*143,7*	7.886
Puglia	192	41,5	36	*18,8*	170	50,9	*29,9*	2.732
Sardegna	163,3	129,1	81,9	*50,1*	89,9	96,8	*107,7*	-
Sicilia	220,8	173,6	75,8	*34,3*	101,6	43,1	*42,4*	-
Toscana	24,6	12,5	4,5	*18,3*	20,3	-	-	676
Umbria	145,5	119	70,5	*48,5*	121,5	107,8	*88,7*	4.583
Valle d'Aosta	28,3	20,8	9,2	*32,4*	49,2	33	*67,1*	823
Veneto	195,8	164	139,7	*71,3*	84,4	71,6	*84,8*	8.077
Totale	2.249,11	1.425,98	886,32	*39,4*	1.407,75	1.163,45	*82,6*	65.594

Fonte: Elaborazione su dati PSR Cap. 11 e RAA Regionali al 31/12/2018

3.2 La sottomisura 10.1 per tipologie di impegno agro-climatico-ambientale

La sottomisura 10.1 "Pagamento per impegni agro-climatico-ambientali" ha come obiettivo lo sviluppo sostenibile delle zone rurali e il soddisfacimento della crescente domanda di servizi ambientali da parte della società. Incoraggiare gli agricoltori e gli altri gestori del territorio ad offrire un servizio ambientale a vantaggio dell'intera società, con l'introduzione di metodi di produzione agricola estensivi e compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente del paesaggio e delle sue caratteristiche ma non solo, la misura infatti prevede anche operazioni specifiche per le risorse naturali in genere, come biodiversità, habitat/specie, l'acqua, il suolo fino al sequestro del carbonio.

In sostanza la sottomisura raccoglie diverse tipologie di operazioni volte al sostegno di metodi di produzione compatibili con la tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio naturale attraverso l'adozione di tecniche e pratiche specifiche con caratteristiche particolari e differenziate.

La sottomisura quindi prevede un sostegno economico, erogato annualmente, a favore dei soggetti (agricoltori o gestori del territorio) che, su base volontaria, si impegnano a rispettare per un periodo prestabilito (in genere tra 5 e 7 anni), le condizioni, gli obblighi ed i vincoli previsti nell'ambito di applicazione di una o più delle tipologie di operazione previste dalla misura.

Si tratta di pagamenti a superficie e/o UBA destinati ad agricoltori, associazioni di agricoltori o ad associazioni miste di agricoltori e altri gestori del territorio che si impegnano volontariamente a realizzare interventi consistenti in uno o più impegni agro-climatico-ambientali che vanno oltre le buone pratiche agricole ordinarie (la cosiddetta "baseline" post 2015), si tratta quindi di impegni aggiuntivi rispetto a quelli già previsti nell'ambito dei requisiti obbligatori di condizionalità (CGO e BCAA, come previsto dal Regolamento del Consiglio (UE) n. 1306/2013, titolo VI, capo I), requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari nonché altri obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale.

La regola generale su cui si fondano i pagamenti agro-climatico-ambientali fa riferimento al principio della compensazione, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi e mancato guadagno (opportunamente "giustificati" da ogni Regione) che si determinano in occasione degli specifici impegni, previsti dalle singole operazioni, e assunti volontariamente dagli agricoltori.

All'interno del capitolo del PSR riguardante il Piano degli indicatori (capitolo 11), il paragrafo 11.4 illustra il modo con cui la Misura è stata programmata per il raggiungimento di questi obiettivi. Nello specifico, la tabella 11.4.1.1, contiene le operazioni programmate con la sottomisura 10.1 a cui è stata associata una superficie agricola "target" da sottoporre ad impegno agro-climatico-ambientale. Per ogni operazione, inoltre, sono riportate informazioni in merito a risorse finanziarie allocate sull'operazione, a quali aspetti specifici relativi agli obiettivi ambientali e/o climatici (le cosiddette Focus Area) l'operazione punta e infine la "Tipologia degli impegni agro-climatico-ambientali" a cui ogni operazione è stata ricondotta così come definite nelle tabelle di Monitoraggio dei Programmi.

Far corrispondere una determinata operazione a una delle Tipologie di impegno agro-climatico-ambientale, più che una scelta legata alla programmazione, rappresenta un obbligo derivante da esigenze di Monitoraggio. Pertanto, come vedremo più avanti, concettualmente, non sempre le operazioni progettate all'interno della Misura hanno piena coerenza con la Tipologia di impegno agro-climatico a cui è stata fatta corrispondere. Ciò che invece è importante è il contributo agro-climatico-ambientale (perseguimento degli obiettivi delle Focus Area), che attraverso la realizzazione dell'operazione si concretizza, indipendentemente a quale Tipologia di impegno essa faccia riferimento.

Dall'analisi della tabella 11.4.1.1 dei 21 PSR italiani, emerge che le diverse operazioni progettate sulla Misura 10 e che prevedono un target di superficie agricola, sono riconducibili ad 8 diverse tipologie di impegno agro-climatico-ambientale (Tabella 3.4).

In tabella 11.4.1.1 dei singoli PSR, di norma, vengono indicate le operazioni che hanno un target di superficie, tuttavia alcune Regioni hanno inserito in tabella anche operazioni senza target di superficie, come ad esempio quelle sulla biodiversità animale (che prevedono un pagamento ad UBA).

I dati riportati in tabella 3.4 riguardano solo le operazioni con target di superficie escludendo quindi i dati finanziari afferenti ad operazioni che non la hanno.

In alcuni PSR, interventi che non hanno come target le suddette superfici, non sono riportate in tabella 11.4.1.1 (Es: Sardegna, 10.1.5 Conservazione di razze locali minacciate di abbandono - i cui dati di avanzamento vengono però riportati nella RAA nella tabella B3 dimensione "Altri"). Di contro, alcuni PSR riportano in tabella anche quelle operazioni che non hanno target di superficie (Es: Liguria 10.01.C - Allevamento di specie animali locali a rischio di estinzione).

Tabella 3.4 – Tipologia degli impegni agro-climatico-ambientali 10.1 a superficie (spesa in euro, superficie in ettari)

Tipologia degli impegni agro-climatico-ambientali	Spesa totale programmata 14-20 (in Euro)	*% Spesa*	Superficie target al 2023 (ha)	*% Superficie*
Migliore gestione, riduzione dei fertilizzanti inorganici e dei pesticidi (inclusa la produzione integrata)	963.789.402	*41,5*	616.055	*38,3*
Copertura del suolo, tecniche di aratura, lavorazione ridotta del terreno, agricoltura conservativa	456.263.129	*19,6*	292.481	*18,2*
Mantenimento di sistemi di seminativi e pascoli ad alto valore naturalistico (ad esempio tecniche di falciatura, lavoro manuale, lasciare le stoppie invernali sui seminativi), introduzione di pratiche di pascolo estensivo, conversione delle superfici a seminativi in superfici a prato.	374.304.404	*16,1*	439.606	*27,4*
Altri	279.153.473	*12*	149.542	*9,3*
Creazione e mantenimento delle caratteristiche ecologiche (ad esempio margini dei campi, zone tampone, strisce fiorite, siepi, alberi)	142.823.247	*6,2*	36.950	*2,3*
Riduzione del drenaggio, gestione delle zone umide	50.567.157	*2,2*	40.377	*2,5*
Diversificazione delle colture, rotazione delle colture	30.337.551	*1,3*	11.671	*0,7*
Regime di alimentazione animale, gestione dei reflui zootecnici	24.778.000	*1,1*	20.400	*1,3*
Totale	2.322.016.362	*100*	1.607.082	*100*

Fonte: Elaborazione su dati PSR Cap. 11 paragrafo1 1.4.1.1

3.3 La sottomisura 10.2

A differenza della sottomisura 10.1 che prevede pagamenti (a UBA o a ettaro) al fine di compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti dagli agricoltori, la sottomisura 10.2 "sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura", non prevede impegni a superficie o di UBA, ma sostiene la realizzazione di veri e propri progetti realizzati da Enti e Istituti pubblici e privati (i beneficiari della sottomisura) che operano nel campo della ricerca nel recupero, la caratterizzazione e la conservazione delle risorse genetiche in agricoltura.

I progetti possono essere finanziati fino al 100% del loro costo totale e, in generale, possono interessare tre principali azioni - Reg. UE n. 807/ art. 8, c. 2:

- azioni mirate, volte a promuovere la conservazione ex situ e in situ, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura, nonché la compilazione di inventari basati sul web sia delle risorse genetiche attualmente conservate in situ, comprese le attività di conservazione delle risorse genetiche in situ/nell'azienda agricola, sia delle collezioni ex situ (banche dei geni) e delle banche dati;
- azioni concertate, volte a promuovere tra gli organismi competenti degli Stati membri lo scambio di informazioni in materia di conservazione, caratterizzazione, raccolta e utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura nell'Unione Europea.
- Azioni di accompagnamento, informazione, diffusione e consulenza con la partecipazione di organizzazioni non governative e di altri soggetti interessati, corsi di formazione e preparazione di rapporti tecnici.

Come accennato, in Italia esistono due livelli di *governance* della sottomisura 10.2. Oltre ai PSR Regionali esiste, infatti, una programmazione nazionale della sottomisura attraverso il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale (PSRN)[5], con il quale sono state programmate e vengono gestite a livello Centrale (ovvero l'Autorità di gestione del Programma è rappresentato dal Mipaaf) alcune misure dello sviluppo rurale tra cui anche la sottomisura 10.2[6].

Nel complesso, tra PSR regionali e PSRN, sono stati complessivamente destinati alla sottomisura 10.2 oltre 170 milioni di euro. Di questi, circa 72 sono stati programmati dai PSR e i restanti 100 milioni a valere sul PSRN (Tabella 3.5). Infine, si ricorda che, al fine di evitare il rischio di doppio finanziamento tra azioni finanziate da PSR e azioni supportate da PSRN, in fase di programmazione della sottomisura 10.2, è stata predisposta una "griglia" di demarcazione (PSRN/PSR Regionali).

[5] Articolo 6 comma 2 regolamento (UE) n. 1305/2013 "Uno Stato membro può presentare un unico programma nazionale per l'insieme del loro territorio o una serie di programmi regionali. In alternativa, esso può presentare, in casi debitamente motivati, un programma nazionale e una serie di programmi regionali".

[6] Le Misure del PSRN sono: M4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali; M10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali; M16 – Cooperazione; M17 - Gestione del rischio; M20 - Assistenza tecnica negli Stati membri.

Tabella 3.5 – Dotazione della sottomisura 10.2 a livello nazionale

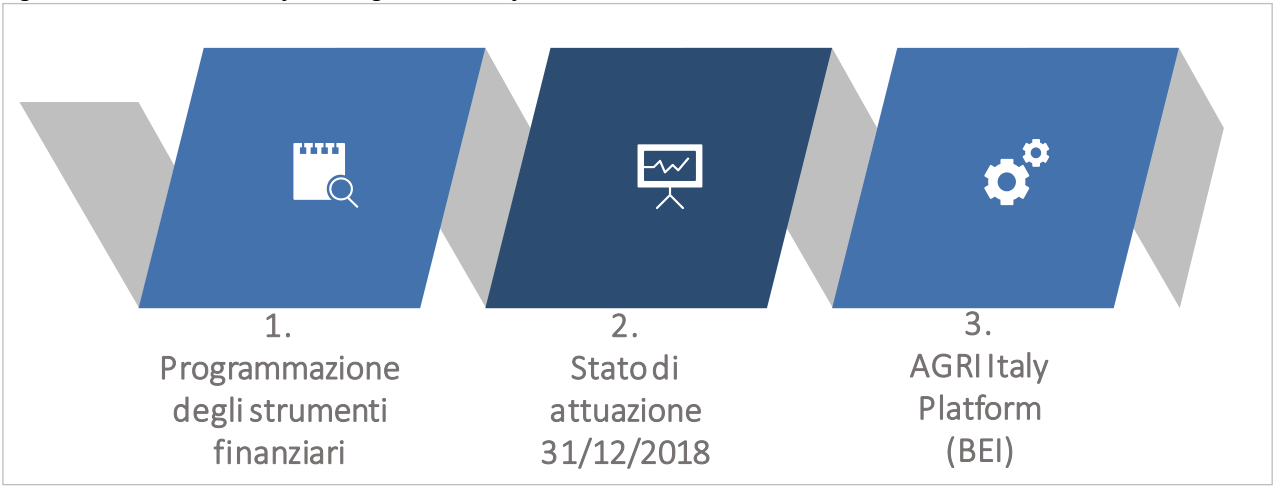
Regione	Tipologia di operazione	Spesa totale programmata (14-20)	Spesa realizzata (14-18)		N. contratti (anno 2018)
			Ris. genetiche vegetali	Ris.genetiche animali	
Abruzzo	10.2.1 - Conservazione e uso sostenibile delle risorse genetiche vegetali in agricoltura	500.000			
Basilicata	10.2.1 Interventi di conservazione e uso sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura	4.242.023			
Campania	10.2.1: Conservazione delle risorse genetiche autoctone a tutela della biodiversità	5.000.000			
Lazio	10.2.1 Conservazione delle risorse genetiche vegetali e animali in agricoltura	3.137.716			
	10.2.2 Conservazione delle risorse genetiche attraverso le collezioni ex situ	2.353.287			
	10.2.3 Conservazione delle risorse genetiche vegetali ed animali in campo	2.353.287			
Liguria	10.02 A: Interventi per la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse genetiche vegetali in agricoltura	1.535.000			
Lombardia	10.2.01 Sostegno alla conservazione della biodiversità animale e vegetale	3.457.039			
Marche	10.2.A Raccolta, caratterizzazione, catalogazione, conservazione su materiale genetico regionale	3.000.000	351.203,66		1
Molise	10.2 – Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura	2.000.000			
Piemonte	10.2.1 Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibile delle risorse genetiche vegetali in agricoltura	753.618			
Puglia	10.2.1: Progetti per la conservazione e valorizzazione delle risorse genetiche in agricoltura	20.000.000	24.465.633,93		4
Sardegna	10.2.1: Conservazione ex situ delle risorse genetiche vegetali e animali a rischio di erosione genetica	2.000.000			
Sicilia	10.2.a: Conservazione delle risorse genetiche vegetali in agricoltura	15.000.000	2.038.397,13		-
	10.2.b: Conservazione per le risorse genetiche animali in agricoltura				
Toscana	10.2: Conservazione, uso e sviluppo sostenibile delle risorse genetiche per la salvaguardia della biodiversità	2.000.000	247.057,33		1
Umbria	10.2.1: Salvaguardia della biodiversità regionale di interesse agrario	3.000.000	905.251,67		1
Veneto	10.2.1 Interventi di conservazione e uso sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura	2.087.199			
PSRN	10.2: sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura	100.800.000,0			
Totale		173.219.169	9.432.272		7

Fonte: Elaborazione su dati PSR paragrafo 11.4.1.1 e RAA Regionali al 31/12/2018

4 Gli strumenti finanziari nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020

La presente sezione del rapporto si propone l'obiettivo di offrire, da una parte, un quadro informativo sintetico degli strumenti finanziari cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e, dall'altra, di restituire una fotografia dello stato di attuazione e dei risultati conseguiti dai PSR al 31 dicembre 2018. Un apposito paragrafo, inoltre, è destinato ad accogliere i meccanismi di coordinamento con altri strumenti di finanziamento dell'Unione europea e della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

Figura 4.1 – Struttura del focus sugli strumenti finanziari



4.1 Programmazione degli strumenti finanziari

Gli strumenti finanziari (SF), che rappresentano misure di sostegno per conseguire uno o più obiettivi specifici dell'Unione europea (Reg. (UE) n. 1303 artt. 37-46)[7], sono potenzialmente in grado di rimuovere i fattori che limitano la capacità di utilizzo delle risorse comunitarie. Secondo la Commissione europea (CE), infatti, gli SF rappresentano un metodo di erogazione dell'aiuto al beneficiario più efficiente delle tradizionali forme di sostegno a fondo perduto, in quanto garantiscono, in special modo nei casi di progetti economicamente e finanziariamente importanti ma con ritorni contenuti e lunghi periodi di ritorno, una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Il maggior peso attribuito agli SF è ascrivibile, in particolare, all'effetto leva, ovvero la capacità di mobilitare ulteriori risorse, pubbliche e private a integrazione degli iniziali finanziamenti pubblici, e alla natura rotativa degli strumenti, che consente alle risorse finanziarie investite di generare successivi flussi di denaro, moltiplicandone gli effetti positivi (Tabella 4.1). La combinazione di questi due meccanismi consentirebbe alle stesse disponibilità finanziarie di poter alimentare un volume maggiore di investimenti, coinvolgendo più soggetti di quanto si potrebbe farebbe tramite il sostegno a fondo perduto.

Come meglio dettagliato nella tabella seguente, il fatto che i prestiti vadano rimborsati, le garanzie svincolate e gli investimenti azionari restituiti dovrebbe influire anche sul comportamento dei destinatari finali, determinando un migliore impiego dei fondi e riducendo la probabilità che si instauri una dipendenza dal sostegno a fondo perduto.

[7] Il Titolo IV del Reg. (UE) n. 1303/2013 (artt. 37-46) definisce la struttura degli SF e le procedure di attivazione. L'implementazione può avvenire attraverso strumenti esistenti o costruiti ad hoc, oppure tramite soluzioni pronte all'uso, cosiddetti strumenti *off-the-shelf*, basati su condizioni e termini uniformi disciplinati dalla CE.

Tabella 4.1 – Vantaggi correlati all'uso degli strumenti finanziari

Dimensione	Vantaggi
Effetto leva	La leva corrisponde al sostegno finanziario totale fornito ai destinatari comprensivo di tutte le risorse investite (a prescindere dal fatto che siano o meno parte del Programma oppure che si tratti di fondi aggiuntivi pubblici o privati) diviso per il valore nominale del contributo del Programma
Effetto rotativo (revolving)	Rappresenta la capacità di reimpiego delle risorse finanziarie che, una volta che i prestiti concessi sono stati restituiti e le garanzie sono andate a buon fine, possono supportare ulteriori operazioni moltiplicando gli effetti positivi
Efficienza delle risorse	Il meccanismo di rientro del contributo, diminuendo la dipendenza dagli aiuti a fondo perduto, si rivela di fondamentale importanza alla luce della scarsità di risorse ordinarie a disposizione del settore pubblico
Fallimenti di mercato	L'operatività degli SF in situazioni di *market failure* evita che il loro impiego comporti effetti distorsivi sulla libera concorrenza
Sistema di garanzia	L'impegno ad assumersi la responsabilità del debito o dell'obbligazione accresce le potenzialità degli investimenti, permettendo ai beneficiari di realizzare interventi di maggiore impatto a partire da un impiego contenuto di risorse proprie
Qualità dei progetti	La necessità di rimborsare il prestito attraverso i profitti generati dall'investimento favorisce una migliore disciplina finanziaria (trasparenza, identificazione, selezione di processo), obbligando i beneficiari ad una più attenta autovalutazione della sostenibilità economico-finanziaria degli investimenti sovvenzionati
Forme miste di agevolazione	Attraverso un uso combinato di più strumenti è possibile accrescere le opportunità di credito per i beneficiari
Barriere di mercato	Gli strumenti finanziari possono essere combinati con supporto tecnico e/o sovvenzioni facilitando il superamento delle barriere di mercato

Fonte: elaborazioni CREA su fonti diverse

Utilizzando come elemento discriminante il rientro delle risorse finanziarie erogate è possibile individuare almeno quattro tipologie di strumenti attivabili nello sviluppo rurale con risorse FEASR: prestiti, garanzie, capitale di rischio, fondo azionario (tabella 4.2). La scelta tra le opzioni praticabili varia, ovviamente, in funzione delle finalità che le diverse Amministrazioni si prefiggono di perseguire.

Tabella 4.2 – Tipologie di strumenti finanziari

Strumento	Caratteristiche	Funzioni principali
Prestiti	Forme di finanziamento destinate a imprese o individui che devono essere rimborsati secondo scadenze predefinite	• Condizioni migliori di quelle commerciali (es. tassi di interesse agevolati) • Autoalimentazione del fondo attraverso i rimborsi delle rate
Garanzie	Impiego delle risorse di un fondo in funzione di garanzia finanziaria a sostegno di un credito richiesto da un'impresa	• Sostegno al credito delle PMI • Rientro delle risorse accantonate una volta saldato il debito • Riduzione della rischiosità del prestito per i creditori attraverso il rimborso parziale o totale del capitale
Microcrediti	Piccoli prestiti concessi a soggetti e microimprese	• Sostegno al credito di soggetti spesso esclusi dai servizi finanziari • Breve termine • Concessi senza garanzie o con garanzie minime
Strumenti di equity, tra cui:	Il capitale è investito in cambio della proprietà totale o parziale di un'impresa	
A) Capitale di rischio (venture capital)	Investimento delle risorse di un fondo nel capitale di impresa (generalmente nella fase di start-up) per un periodo di tempo predefinito	• Promozione della capitalizzazione delle imprese • Maggiore controllo sull'operatività delle aziende • Autoalimentazione del fondo al momento della cessione delle quote • Alto potenziale dell'investimento ma con elevati margini di rischio
B) Fondo azionario	Acquisto da parte di un fondo di quote di capitale emesse a favore degli investitori	• Sostegno alle nuove imprese, generalmente di dimensioni troppo ridotte per ottenere capitali sui mercati pubblici e non ancora in grado di offrire garanzie adeguate a un prestito bancario • Alto potenziale dell'investimento ma con elevati margini di rischio

Fonte: elaborazione CREA su informazioni Fi-compass

4.2 L'attuazione degli strumenti finanziari al 31 dicembre 2018

Ad oggi, il ricorso agli SF nella politica di sviluppo rurale italiana è previsto in 10 Programmi ma la totalità[8] delle Amministrazioni regionali ne ha pianificato l'attuazione in maniera complementare alle altre forme di sostegno.

Considerando le risorse UE e il cofinanziamento nazionale, il valore degli SF nell'ambito della programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 è pari a 139,3 milioni di euro e quasi la metà è ascrivibile a sole tre Regioni (Lombardia, Friuli Venezia-Giulia e Umbria). Nel complesso, si tratta dell'1,2% del totale del budget dei 10 PSR, un dato che lascerebbe intendere un clima di cauto ottimismo da parte delle Amministrazioni regionali rispetto alle potenzialità degli SF.

Dall'analisi della tabella seguente si ricava che la dotazione finanziaria destinata agli strumenti varia, non soltanto in base alle risorse del singolo Programma ma, soprattutto, a seconda delle specifiche scelte strategiche e di programmazione adottate e, in una certa misura, del livello di esperienza – non equamente diffuso tra le realtà italiane – nel funzionamento degli strumenti (Licciardo, 2019). Bisogna tener presente, inoltre, che le risorse che li alimentano derivano dalle misure di intervento che hanno previsto il sostegno in forma esclusiva e/o combinata di strumenti finanziari e che i PSR, in corso di attuazione, possono essere soggetti a revisione sia nelle scelte strategiche che nelle allocazioni finanziarie.

Tabella 4.3 – Strumenti finanziari nei PSR 2014-2020 (valori milioni di euro e in %)

Regione	Totale risorse del Programma	Totale risorse destinate agli SF	Peso dello SF sul totale risorse	Misure PSR	Fondo		
					Multiregionale**	Garanzia	Credito
Piemonte	1.078,9	5,0	0,5	4.1-4.2	x		
Lombardia	1.142,7	33,2	2,9	4.2			x
Veneto	1.169,0	15,0	1,3	4.1-4.2	x		x
Friuli V. G.	292,3	16,1*	5,4	4.1-4.2			x
Emilia R.	1.174,3	6,0	0,5	4.1-4.2	x		
Toscana	949,4	9,8	1,0	4.1-4.2	x		
Umbria	928,5	19,0	2,2	4.1-4.2-6.1-6.4	x	x	x
Campania	1.812,5	10,0	0,5	4.1-4.2	x		
Puglia	1.616,7	15,0	0,9	4.1-4.2-6.4	x	x	
Calabria	1.089,3	10,0	0,9	4.1-4.2	x		
Totale	11.321,5	139,3	1,2				

Note: La Regione Lazio nel 2015 ha sottoscritto un accordo con l'ISMEA in collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), per l'attivazione degli SF previsti a livello nazionale. Anche la Regione Abruzzo ha adottato un protocollo di intesa con l'ABI volto a facilitare il dialogo fra le banche e il tessuto imprenditoriale al fine di favorire l'accesso al credito per le misure del PSR che prevedono investimenti.
Legenda: (*) A tale importo occorre aggiungere le risorse proprie del Fondo versate direttamente ai destinatari finali che a fine 201 ammontano a circa 11,2 milioni di euro; (**) Garanzia uncapped per cui il prestito supportato può essere pari al 100% del valore dell'investimento.
Fonte: elaborazione CREA PB su dati regionali

L'Amministrazione che ha destinato l'ammontare maggiore di risorse agli SF è la Lombardia con 33,2 milioni di euro, è il Friuli-Venezia Giulia, tuttavia, quella che in termini di incidenza sul totale delle risorse del PSR (5,4%) ha scommesso maggiormente su tali strumenti, complice l'esistenza di un Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo e una pregressa e consolidata esperienza nel settore finanziario. La dotazione media nazionale risulta prossima ai 14 milioni di euro e gli impegni finanziari più contenuti si leggono in corrispondenza del Piemonte e dell'Emilia-Romagna, rispettivamente 5 e 6 milioni di euro, segno che per le due Amministrazioni si può trattare di una prima esperienza pilota.

[8] L'unica eccezione è rappresentata dal PSR Lombardia che ne ha previsto il ricorso in maniera esclusiva.

La forma tecnica degli strumenti attivati nei PSR italiani vede una certa propensione a favore del Fondo di garanzia multiregionale e, secondariamente, del Fondo credito, a discapito delle opzioni miste (solo tre PSR) ovvero di una combinazione di prodotti finanziari tali da garantire sia una certa flessibilità rispetto alle esigenze degli utilizzatori finali, sia una pronta risposta al mutare delle fasi del ciclo economico. La scelta di concentrarsi prevalentemente sulla concessione di garanzie risponde, invece, alla chiara esigenza di fronteggiare i fenomeni di razionamento degli impieghi bancari e di inasprimento dei criteri di erogazione imposti dal sistema bancario, chiamando in causa intermediari diversi dalle banche che possano supportare una maggiore richiesta da parte degli agricoltori.

La maggior parte delle risorse dei PSR allocate per gli SF è destinata, in maniera analoga agli altri Paesi europei[9], a supportare gli investimenti per migliorare la competitività e le prestazioni economiche delle aziende agricole e, secondariamente, per promuovere la trasformazione e l'integrazione di filiera (Priorità di intervento[10] 2 e 3). Ne consegue che le sottomisure che hanno previsto l'erogazione del sostegno anche tramite SF sono:

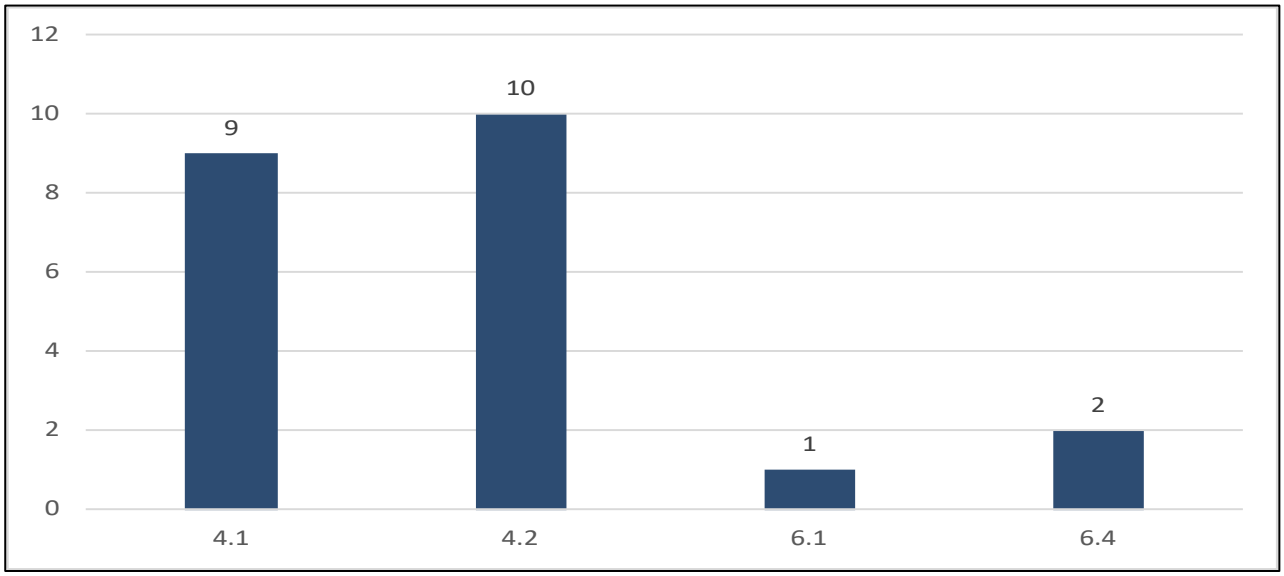
- 4.1 "Investimenti per il miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità delle aziende agricole";
- 4.2 "Sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o sviluppo dei prodotti agricoli";
- 6.1 "Aiuti all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori";
- 6.4 "Sostegno nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole".

La figura seguente mostra la frequenza con la quale è programmato l'utilizzo degli SF per le sottomisure attivate dai PSR: dalla stessa si evince, in particolare, il massiccio ricorso a tali forme di sostegno sia per gli investimenti nelle aziende agricole (9 casi) che a favore dei processi di trasformazione/commercializzazione e/o sviluppo dei prodotti agricoli (10).

[9] Da uno studio condotto negli SM (Fi-compass, 2018), risulta che gli SF riguardano principalmente lo sviluppo, la modernizzazione o l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, mentre in pochi casi sono destinati alle infrastrutture rurali. Solo la Galizia ha programmato uno strumento per migliorare accessibilità, uso e qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

[10] Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale 2014-2020 sono perseguiti nell'ambito di 6 priorità (art. 5 del Reg. (UE) n. 1305/2013), che esplicitano gli obiettivi tematici del Quadro Strategico Comune. Le sei priorità si articolano a loro volta in 18 focus area (aree di intervento) che rappresentano i veri pilastri su cui poggia la strategia dei PSR.

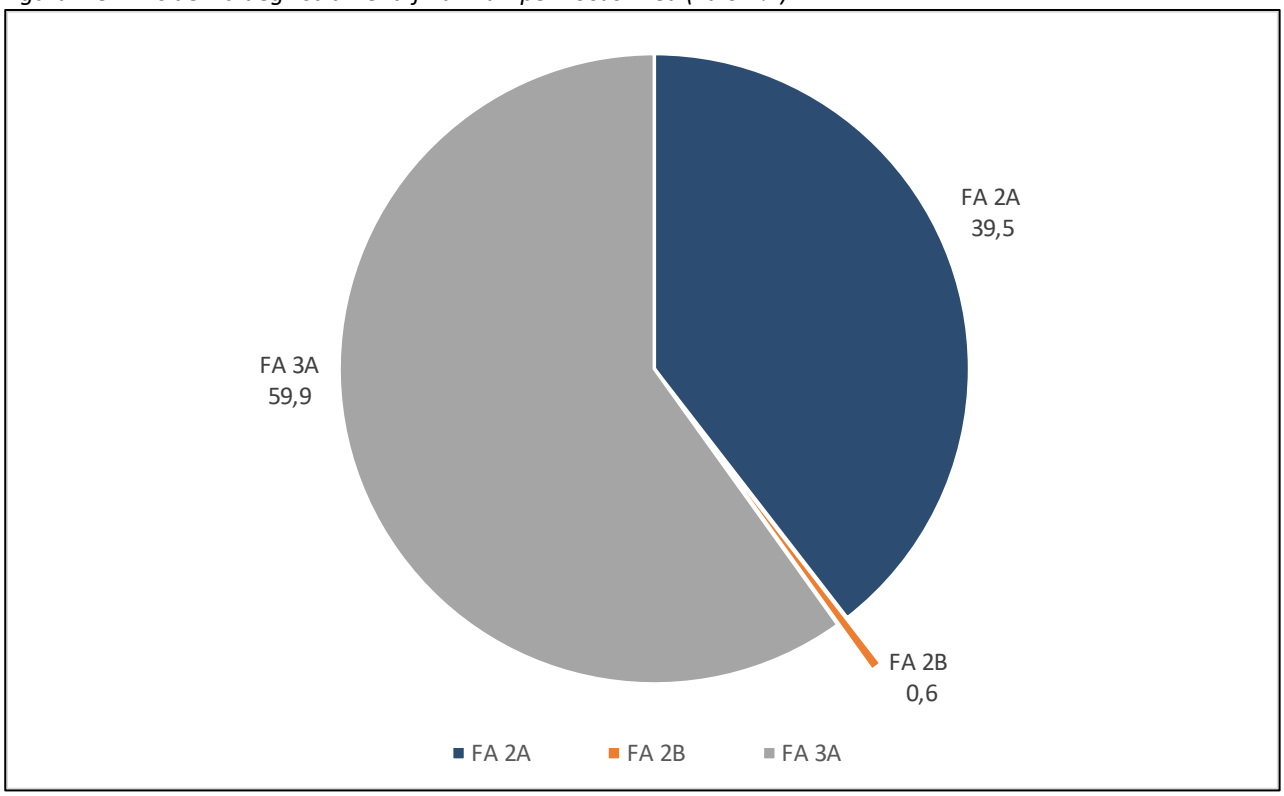
Figura 4.2 – Strumenti finanziari programmati per sottomisura nei PSR italiani (valori assoluti)



Fonte: elaborazione CREA su dati PSR 2014-2020

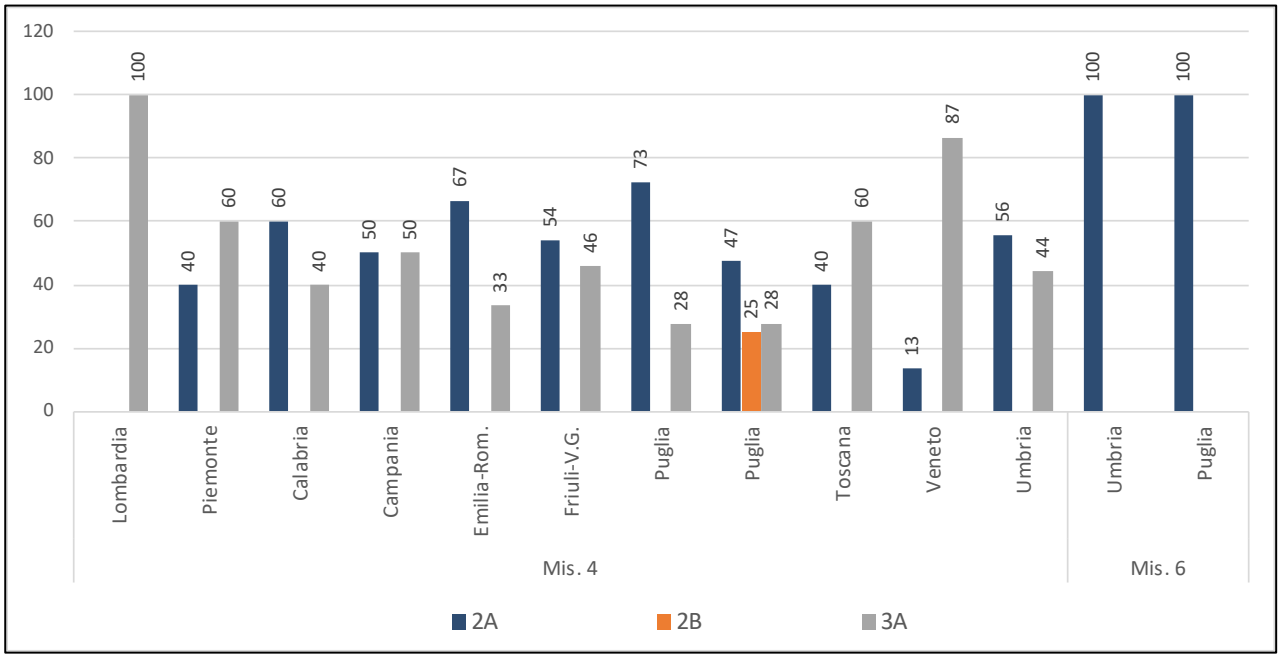
Da sottolineare come il 60% circa delle risorse programmate riguardi la Focus Area 3A, inerente alle filiere agroalimentari, mentre per quanto riguarda il peso specifico attribuito alle misure nei diversi PSR lo stesso varia sulla base delle singole strategie come, tra l'altro, si ricava dall'osservazione dell'analisi grafica.

Figura 4.3 – Incidenza degli strumenti finanziari per Focus Area (valori %)



Fonte: elaborazione CREA su dati PSR 2014-2020

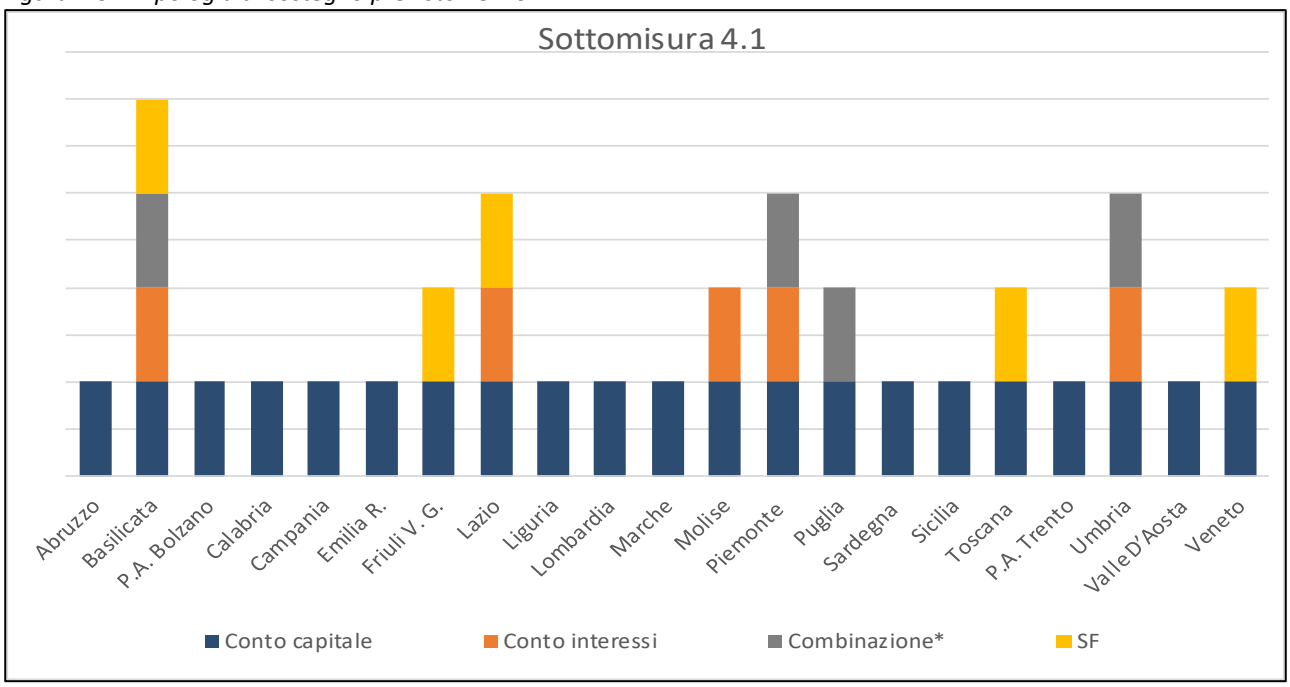
Figura 4.4 – Incidenza degli strumenti finanziari per le misure 4 e 6 e per Focus Area (valori %)



Fonte: elaborazione CREA su dati PSR 2014-2020

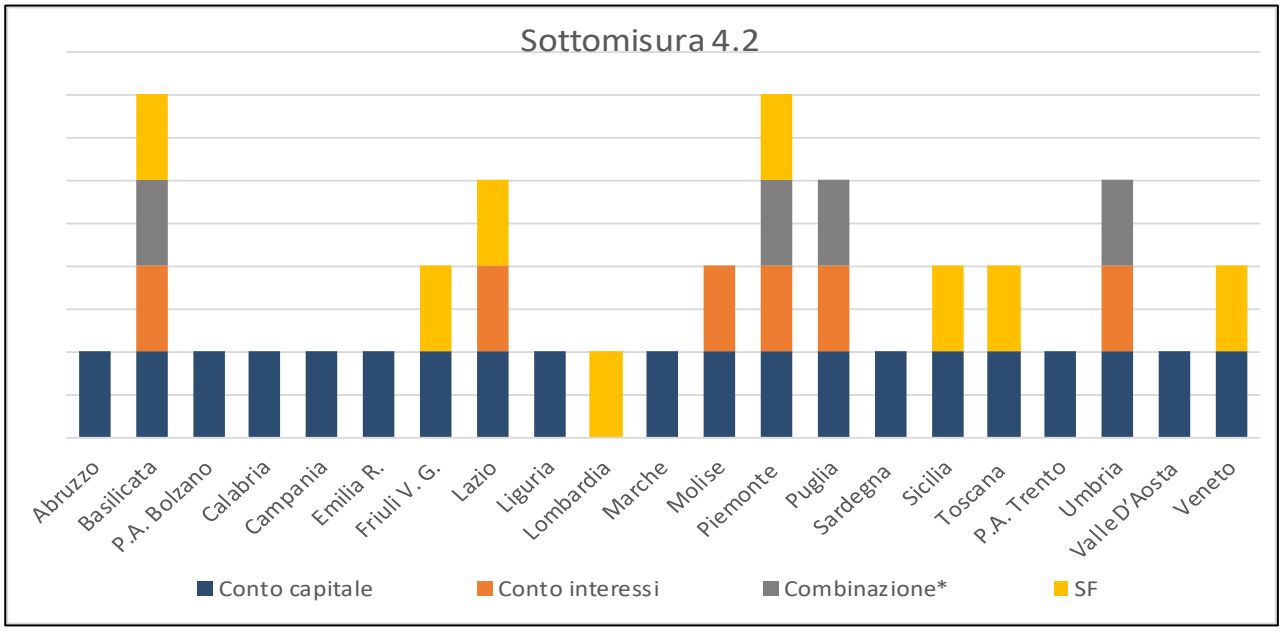
Per completezza di informazione, si riporta per le sole sottomisure 4.1 e 4.2, il tipo di sostegno individuato nei PSR. Benché in un certo numero di Regioni, rispettivamente in 5 casi per la sottomisura 4.1 e 8 per la 4.2, è stato specificato che è possibile accedere al sostegno anche tramite SF, il contributo a fondo perduto resta il tipo di sostegno prevalente. Degno di nota è il caso del PSR Lombardia che per la sottomisura 4.2 ne ha previsto, in via esclusiva, il sostegno mediante SF.

Figura 4.5 – Tipologia di sostegno previsto nei PSR



(*) combinazione di conto capitale e conto interessi
Fonte: elaborazione CREA su dati PSR 2014-2020

Figura 4.6 – Tipologia di sostegno previsto nei PSR



(*) combinazione di conto capitale e conto interessi
Fonte: elaborazione CREA su dati PSR 2014-2020

Fatta eccezione per i PSR di Lombardia e Friuli Venezia-Giulia, il cui stato di attuazione è riportato di seguito, per tutti gli altri Programmi che hanno attivato il Fondo multiregionale, in maniera esclusiva o combinata con altri SF, la descrizione di maggior dettaglio è esposta al paragrafo successivo.

Al 31/12/2018, il Fondo di credito istituito presso Finlombarda S.p.A. ha erogato 16,6 milioni di euro a valere sull'operazione 4.2.01 "Trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli", nell'ambito della FA 3A del PSR Lombardia. Sui primi due bandi, annualità 2017 e 2018, sono state supportate 11 operazioni che hanno generato una spesa complessiva di 29,2 milioni di euro di cui lo SF ne rappresenta il 57%. L'investimento complessivo stimato è superiore ai 56 milioni di euro.

Nel caso del Programma friulano, per domande presentate entro il 31/12/2018, la spesa pubblica totale erogata tramite il Fondo di rotazione in agricoltura è stata pari a 16,1[11] milioni di euro. A tali risorse si aggiungono quelle proprie del Fondo di rotazione versate direttamente ai destinatari finali per circa 11,2 milioni di euro, per un totale di 27,3 milioni di euro. In particolare, per ciò che concerne la misura 4.1 intervento 4.1.4 "Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole", lo strumento ha beneficiato 49 destinatari finali. La dimensione media degli investimenti è stimata di poco superiore ai 195 mila euro. L'intervento 4.2.3 "Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione o lo sviluppo di prodotti agricoli", nell'ambito della misura 4.2, vede ad oggi 8 destinatari.

Al 31/12/2018, considerando il livello di attuazione di tutti i PSR che hanno attivato SF, la spesa pubblica erogata ammonta a 48,3 milioni di euro con un tasso di realizzato del 34,8%.

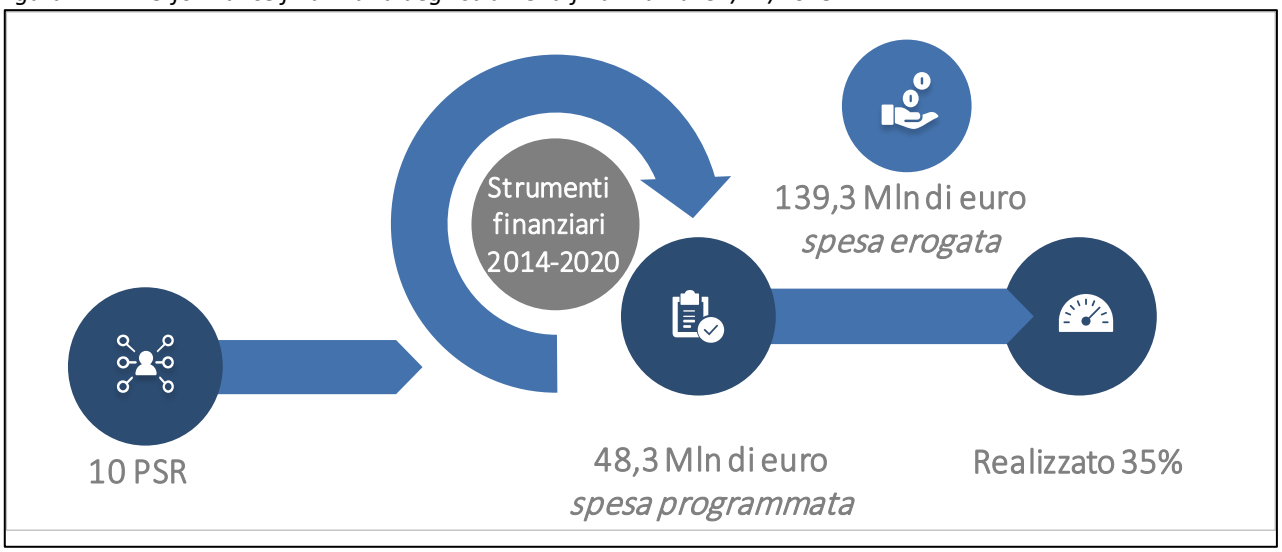
[11] Di cui 14.115.000 euro erogati entro fine anno e 1.985.000 euro pagati nel 2019.

Tabella 4.4 – Stato di attuazione degli strumenti finanziari al 31/12/2018

PSR 2014-2020	Risorse finanziarie programmate (euro)		Risorse finanziarie erogate (euro)		Realizzato %
	Spesa pubblica	di cui FEASR	Spesa pubblica	di cui FEASR	
Piemonte	5.000.000	2.156.000	1.250.000	539.000	25,0
Lombardia	33.200.000	14.315.840	16.600.000	7.157.920	50,0
Veneto	15.000.000	6.468.000	3.750.000	1.617.000	25,0
Friuli V. G.	16.100.000	6.942.320	14.115.000	6.086.388	87,7
Emilia R.	6.000.000	2.587.200	1.500.000	646.800	25,0
Toscana	9.845.500	4.245.380	2.461.375	1.061.345	25,0
Umbria	19.000.000	8.192.800	1.250.000	539.000	6,6
Campania	10.000.000	6.050.000	2.500.000	1.512.500	25,0
Puglia	15.000.000	9.075.000	2.500.000	1.512.500	16,7
Calabria	10.000.000	6.050.000	2.500.000	1.512.500	25,0
Totale	139.145.500	66.082.540	48.426.375	22.184.953	34,8

Fonte: elaborazione CREA su dati RAA 2019

Figura 4.7 – Performance finanziaria degli strumenti finanziari al 31/12/2018



Fonte: elaborazione CREA su dati RAA 2019

4.3 Il Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroalimentare

Nel corso del 2016 è stato istituito, ai sensi dell'art. 38 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, il Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroalimentare [12], una piattaforma multiregionale di condivisione del rischio progettata per il settore primario con il supporto della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI).

[12] Il protocollo di intesa tra Amministrazioni regionali, Mipaaf e BEI è stato firmato a Verona nell'aprile 2017. Il Fondo è anche noto come AGRI Italy Platform (https://www.eif.org/what_we_do/resources/agri-italy-platform/index.htm).

Lo strumento, che rientra nella categoria dei fondi di fondi[13], facilita l'adesione alle misure ad investimento dei PSR e, nello specifico, le sottomisure 4.1 "Sostegno agli investimenti nelle aziende agricole" e 4.2 "Sostegno agli investimenti per la trasformazione/commercializzazione e/o lo sviluppo di prodotti agricoli".

Sotto il profilo operativo, il Fondo interviene a garanzia dei finanziamenti erogati dalle banche, consentendo ai beneficiari di ricevere da intermediari finanziari, selezionati dal FEI mediante procedura aperta, prestiti garantiti al 50% senza alcun limite per gli intermediari a livello di portafoglio e con trasferimento del beneficio della garanzia (in termini di minori tassi di interesse e/o minori garanzie collaterali richieste). In altri termini, il prestito supportato può essere pari al 100% del valore dell'investimento e copre il 50% del rischio di perdite sui prodotti di finanziamento del debito, che saranno erogati ai percettori finali da parte degli intermediari finanziari.

I PSR, una volta aderito al Fondo, versano una quota di risorse FEASR, variabile in base alla strategia perseguita, che deriva direttamente dalle misure che prevedono l'utilizzo di SF. Il reale vantaggio è legato all'esistenza di una garanzia illimitata e alla presenza degli investitori istituzionali che, in caso di insolvenza del debitore, funge da assicurazione sul rientro degli importi erogati. Gli istituti di credito, quindi, dovrebbero essere maggiormente propensi ad erogare i prestiti alle imprese agro-forestali e alle PMI rurali.

Tabella 4.5 – Intermediari finanziari selezionati dal FEI per Regione*

	CREDEM	ICCREA	CREVAL	BPP	BPPB	Cambiano	MPS
Piemonte	x	x	x			x	x
Veneto	x	x	x				x
Emilia-Romagna	x	x	x			x	x
Toscana	x	x	x			x	x
Umbria	x	x	x				
Campania	x	x		x			
Puglia	x	x		x	x		x
Calabria	x	x					x

(*) il processo di selezione è stato avviato nel corso del 2018 attraverso delle specifiche call pubbliche e a fine anno è stato firmato un solo accordo operativo tra FEI e Credito Valtellinese, i restanti accordi sono stati formalizzati nel corso del 2019.
Fonte: EIB (2019) - AGRI Multi-Regional Guarantee Platform for Italy, Progress Report as at 31/12/2018

Richiedendo una massa critica di funzionamento, oltre alle risorse finanziarie derivanti dai PSR regionali (nazionali ed europei[14]), il Fondo intercetta i contributi di investitori istituzionali[15] (BEI, FEASR, CE, settore privato[16]). Attualmente, il Fondo gestisce una dotazione di circa 500 milioni di euro, di cui 420 milioni stanziati da FEI e BEI.

Nel caso dell'Italia il Fondo di garanzia multiregionale può contare su una dotazione complessiva di quasi 71 milioni di euro (spesa pubblica totale), a cui si aggiunge la quota FEI pari a 64 milioni di euro. Al 31/12/2018, lo stato di realizzazione del Fondo evidenzia una performance complessiva del 25%.

[13] I fondi di fondi sono dei fondi comuni che invece di investire il patrimonio raccolto direttamente in asset finanziari (azioni, obbligazioni, derivati, ecc.), lo investono in quote di altri fondi comuni. I vantaggi derivanti dall'investire in fondi di fondi sono: l'alto grado di diversificazione a livello geografico e settoriale; l'alto grado di diversificazione del rischio di gestione; migliore rendimenti.

[14] Oltre all'Italia, partecipano al Fondo i PSR francesi di Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées, portando in dote una dotazione di spesa di 2 milioni di euro, e il PSR Romania con un budget di 87 milioni di euro.

[15] In Italia, ad esempio, è prevista anche la partecipazione di Cassa Depositi e Prestiti e ISMEA.

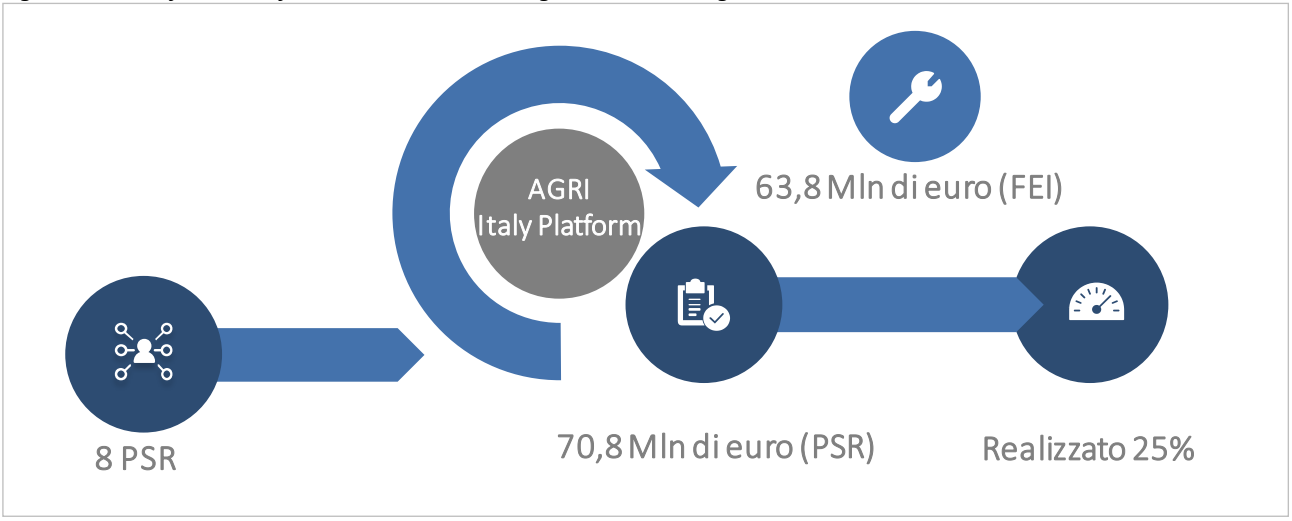
[16] È ammessa la possibilità che gli investitori vengano remunerati con risorse PSR rivenienti dalla liberazione delle garanzie (artt. 37(2)c e 44(1)b del Reg. (UE) n. 1303/2013) e non solo, quindi, con il pagamento delle commissioni previste.

Tabella 4.6 – Disponibilità del Fondo di garanzia multiregionale e stato di attuazione al 31/12/2018

PSR 2014-2020	Sottoscrizione accordo di finanziamento	Risorse finanziarie programmate (euro)		Risorse finanziarie erogate (euro)		Realizzato %
		Spesa pubblica	di cui FEASR	Spesa pubblica	di cui FEASR	
Piemonte	28/11/2017	5.000.000	2.156.200	1.250.000	539.000	25,0
Veneto	16/11/2017	10.000.000	6.050.000	2.500.000	1.512.500	25,0
Emilia-Romagna	13/06/2018	9.845.500	4.245.380	2.461.375	1.061.345	25,0
Toscana	16/11/2017	5.000.000	2.156.000	1.250.000	539.000	25,0
Umbria	05/02/2018	5.000.000	2.156.000	1.250.000	539.000	25,0
Campania	16/11/2017	10.000.000	6.050.000	2.500.000	1.512.500	25,0
Puglia	16/11/2017	15.000.000	6.468.000	3.750.000	1.617.000	25,0
Calabria	16/11/2017	10.000.000	6.050.000	2.500.000	1.512.500	25,0
Totale		**70.845.500**	**35.762.580**	**17.711.375**	**8.940.645**	**25,0**

Fonte: elaborazioni CREA PB su fonti regionali e comunitarie

Figura 4.8 – Performance finanziaria del Fondo di garanzia multiregionale al 31/12/2018



Fonte: elaborazione CREA su dati RAA 2019

5 Cosa abbiamo appreso dalle RAA potenziate e dal Performance Framework

Ogni anno, a partire dal 2016 e fino al 2024, gli Stati membri (SM) devono presentare una Relazione annuale di Attuazione per monitorare l'attuazione del Programma di Sviluppo Rurale che, una volta presentata ai Servizi della Commissione europea, è sottoposta a procedura di ammissibilità e di approvazione.

La RAA contiene informazioni chiave sull'attuazione del Programma e sulle sue Priorità con riferimento ai dati finanziari, agli indicatori comuni e specifici e ai valori target, compresi i cambiamenti nei valori degli indicatori di risultato se del caso. I dati trasmessi si riferiscono ai valori delle operazioni concluse e anche, tenuto conto della fase di attuazione, delle operazioni selezionate. La RAA, inoltre, contiene informazioni sulle azioni intraprese allo scopo di ottemperare alle condizionalità ex-ante e ogni altra informazione sugli aspetti che incidono sui risultati del Programma nonché delle azioni correttive intraprese (art. 50 del Reg. (UE) n. 1303/2013). Infine, per ottemperare a quanto previsto all'art. 50 del Reg. (UE) n. 1303/2013, la RAA include altresì informazioni sugli impegni finanziari e sulla spesa per misura, e una sintesi delle attività intraprese in relazione al Piano di valutazione (art. 75 del Reg. (UE) 1305/2013).

Le RAA[17] predisposte nel 2017 e nel 2019 dovranno contenere informazioni aggiuntive rispetto a quelle presentate negli altri anni:

- la Relazione del 2017 dovrà comprendere una valutazione delle informazioni e dei progressi realizzati nel conseguimento degli obiettivi del programma, in modo da avere una quantificazione dei risultati del PSR attraverso una valutazione degli indicatori di risultato complementari.
- quella presentata nel 2019 conterrà informazioni sui progressi ottenuti in vista del conseguimento degli obiettivi del Programma e sul suo contributo alla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Queste informazioni derivano dalla attività di valutazione e forniscono, quindi, una prima valutazione degli impatti.

La CE, nel corso del 2017[18], ha aggiornato il sistema SFC e le linee guida operative[19] di cui si tiene conto nella predisposizione della RAA. Le principali novità[20] riguardano: i) un cambiamento delle tabelle (c.d. *Overview table*) visualizzate nel capitolo 1 della RAA inerente all'attuazione del Programma; ii) l'introduzione di un allegato riassuntivo dei valori degli indicatori di target/risultato; iii) una nuova tabella di monitoraggio (C2.4) per i tipi di operazione per cui si identifica un potenziale contributo all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi; iv) un sistema di reporting ad hoc sugli strumenti finanziari.

[17] Per approfondimenti si rimanda alle linee guida tecniche per la redazione della RAE disponibile al seguente link: https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17003

[18] L'ultima modifica alle linee guida è del febbraio 2019.

[19] https://ec.europa.eu/sfc/en/community/document/air-technical-guidance

[20] Altre modifiche riguardano la possibilità di inserire tabelle nelle schermate di testo e l'ampliamento degli spazi della sezione 1.c (Informazioni chiave sull'attuazione del PSR in base ai dati riportati in a) e b) per aspetto specifico).

5.1 La procedura di sottomissione e le osservazioni

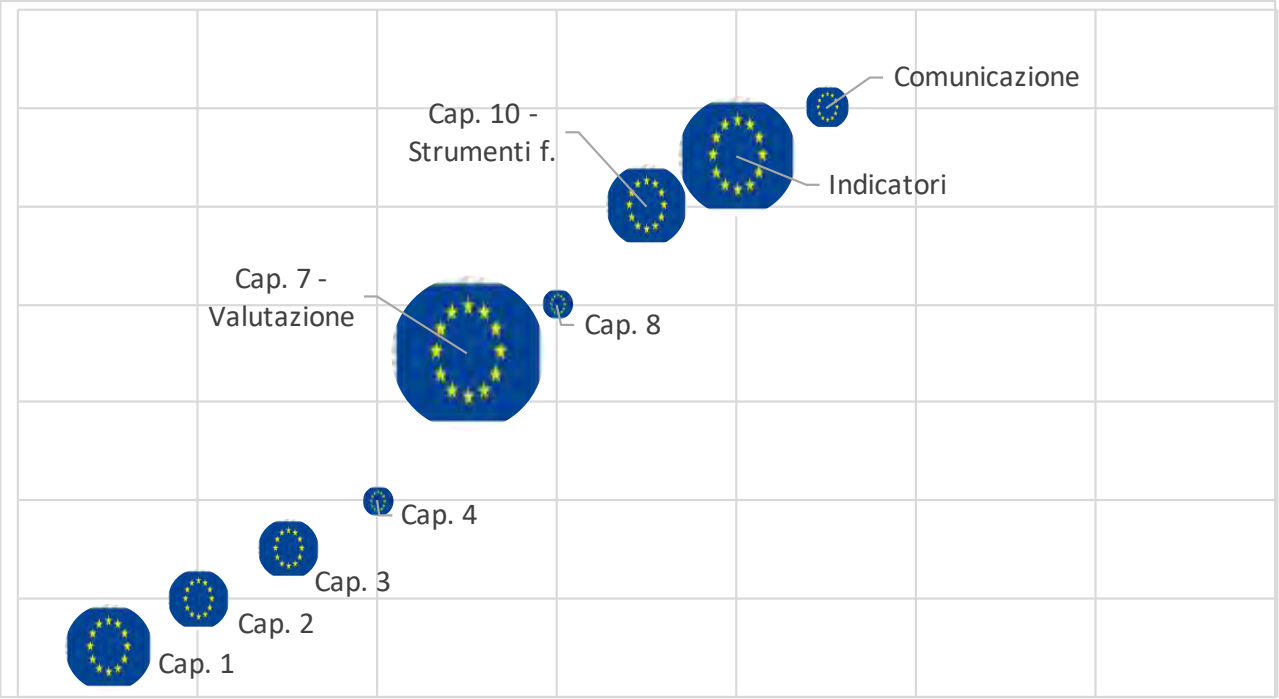
Il monitoraggio dei PSR è disciplinato dagli articoli da 47 a 51 e da 72 a 75 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 che reca disposizioni comuni sui programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), nel cui ambito è compreso il PSR. In particolare, l'articolo 50 disciplina la trasmissione, il contenuto e le procedure di valutazione da parte della CE delle RAA, stabilendo che le stesse e una sintesi dei relativi contenuti devono essere rese pubbliche. Il Regolamento disciplina aspetti specifici del monitoraggio dello sviluppo rurale. In particolare, l'articolo 75 stabilisce che entro il 30 giugno di ogni anno l'AdG presenta ai Servizi della CE una RAA del Programma, elaborata sui dati al 31 dicembre del precedente esercizio finanziario (ai sensi dell'art. 50 e dell'art. 111 del Reg. UE 1303/2013).

In Italia, le Autorità di Gestione (AdG) dei PSR, con il Comitato di Sorveglianza (CdS), attraverso l'analisi di specifici indicatori[21] previsti nel Quadro comune di monitoraggio e valutazione (CE, 2017[22]) svolgono la funzione di monitoraggio dei Programmi e il controllo dello stato e della qualità di attuazione degli interventi.

Di seguito si riporta una sintesi del contenuto delle osservazioni relative alle RAA 2018. Tale sintesi è stata realizzata sulla base di uno screening delle 21 informative che le AdG hanno ricevuto dai Servizi della CE, in base a quanto previsto dall'articolo 50, paragrafo 7, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Stante la numerosità di osservazioni pervenute (oltre 212), si è provveduto a una attribuzione delle stesse per capitolo della RAA determinandone la frequenza (Figura 5.1).

Figura 5.1 – Frequenza delle osservazioni per capitolo della RAA

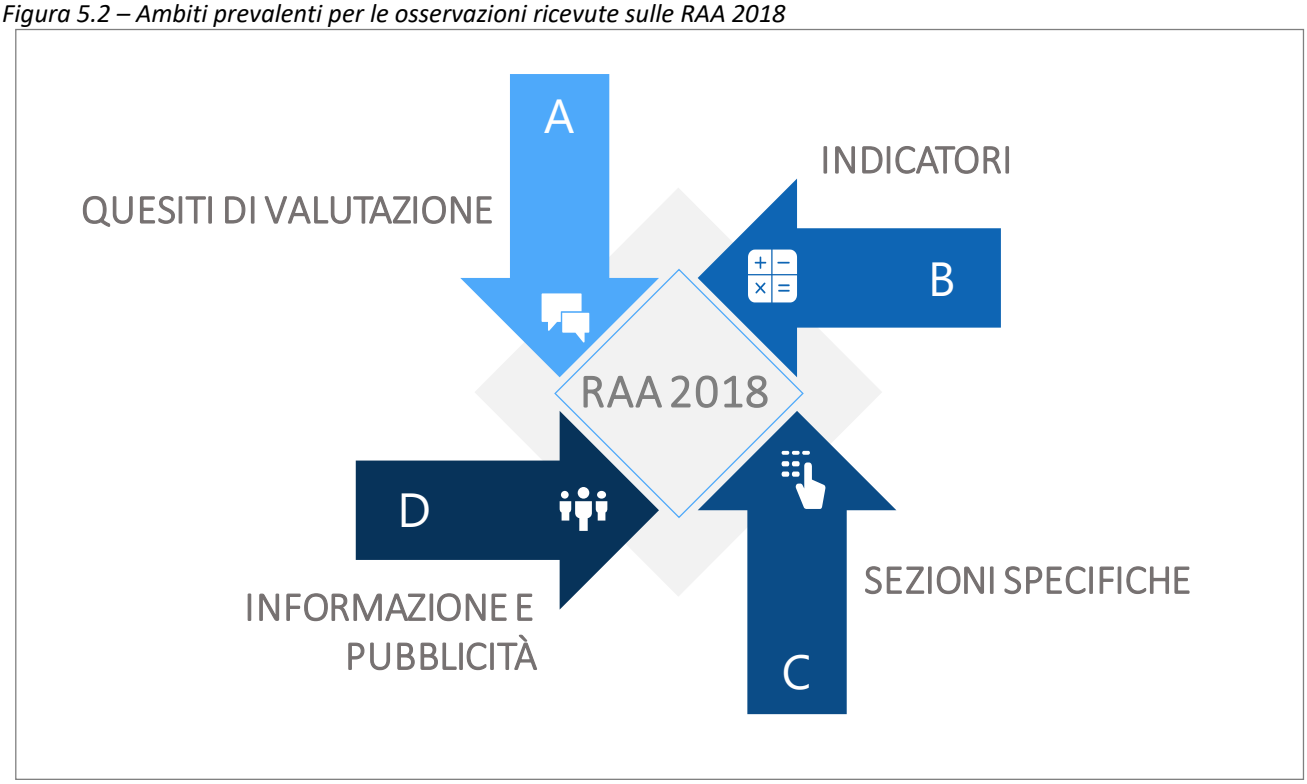


Note: la dimensione della bolla dipende dalla frequenza delle osservazioni, maggiore è la dimensione più alta è la numerosità di osservazioni pervenute sul capitolo
Fonte: nostre elaborazioni

[21] In base a quanto previsto dall'art. 27 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 «*Per ciascun fondo SIE, le norme specifiche stabiliscono gli indicatori comuni e possono definire anche disposizioni relative a indicatori specifici per ciascun programma*».
[22] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_it

La disamina preliminare ha poi portato all'adozione di un criterio di lettura ed estrazione basato sul livello di ripetitività degli item, ovvero sulla maggiore presenza di una stessa osservazione e/o aspetto attenzionato dalla CE, e ad una successiva riaggregazione per quattro ambiti prevalenti (Figura 5.2) che ricalcano i principali contenuti della RAA.

Figura 5.2 – Ambiti prevalenti per le osservazioni ricevute sulle RAA 2018



Fonte: nostre elaborazioni

AMBITO A: QUESITI DI VALUTAZIONE

Il capitolo 7 della RAA, destinato ad accogliere gli esiti delle attività di valutazione in funzione dei quesiti valutativi comuni, è quello oggetto del maggiore numero di osservazioni (102) da parte dei Servizi della CE.

Su tale circostanza ha influito, probabilmente, la **complessità della RAA potenziata** con la necessità, rispetto alla RAA 2017, di rispondere ai quesiti valutati da 22 a 30, relativi al conseguimento degli obiettivi del Programma e del suo contributo alla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Un secondo aspetto da non trascurare si ritrova nel **tardivo affidamento dell'incarico del servizio di valutazione** che, in un certo numero di regioni, ha fortemente influenzato la qualità complessiva delle valutazioni. Si deve altresì considerare il **basso livello di attuazione di alcune misure dei PSR** che non sempre ha permesso di fornire risposte complete e significative ai quesiti di valutazione.

La presenza di queste concause, in una cornice generale caratterizzata da un **approccio del sistema comune di monitoraggio e valutazione (CMES) improntato alla sistematicità, ha fortemente condizionato la validità e la usabilità dei risultati della valutazione**. La scelta delle RAA potenziate circoscritta in 17.500 caratteri per quesito valutativo, quindi, si è rilevata particolarmente critica e ha condotto i valutatori a trovare soluzioni tampone, con evidenti debolezze negli impianti metodologici proposti. Tali considerazioni, tuttavia, non portano a giustificare alcuni rilievi dei Servizi della CE come, ad esempio, quelli indirizzati a **migliorare alcuni aspetti tecnici e lessicali o la necessità di rafforzare i nessi logici tra i vari passaggi del testo**.

Per brevità e senza alcuna pretesa di completezza, nella figura seguente vengono riportate le principali aree (metodi, criteri di giudizio, indicatori comuni, ecc.) attenzionate dalla CE in merito alle risposte valutative.

Figura 5.3 – Osservazioni sulle risposte ai quesiti valutativi

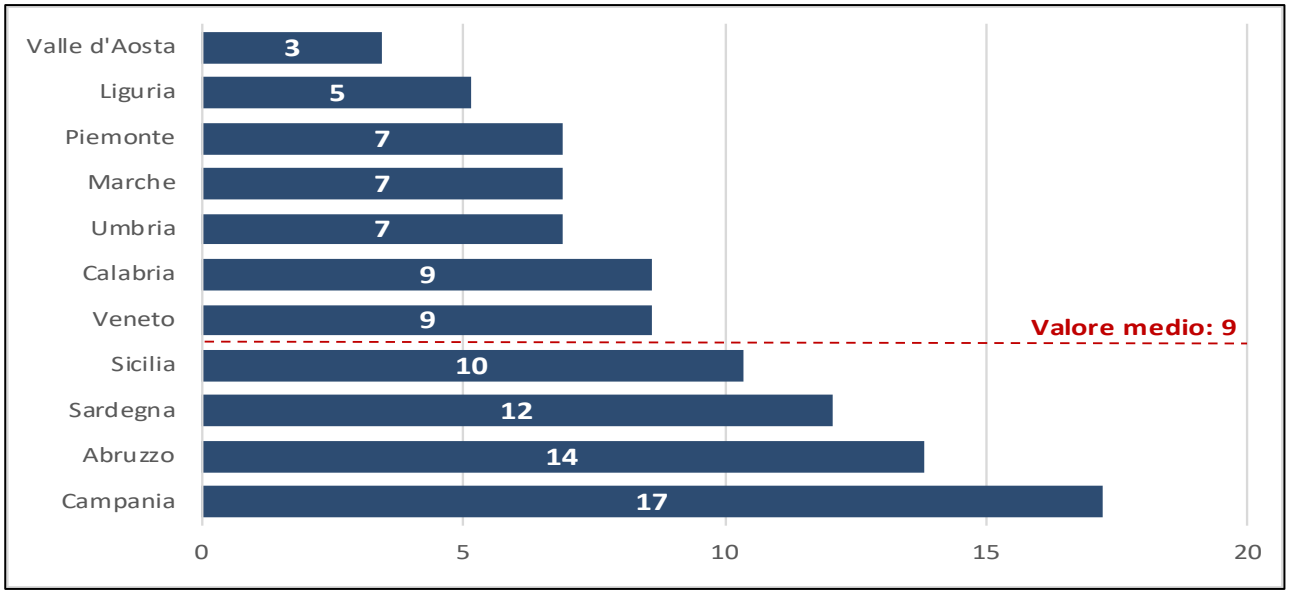
Fonte: nostre elaborazioni

AMBITO B: INDICATORI

Le 58 osservazioni pervenute su tale ambito possono farsi rientrare in due macro-gruppi più generali che riguardano, rispettivamente:

a) **incongruenze ed errori materiali sui dati comunicati**,
b) **mancata giustificazione sul superamento dei valori obiettivo.**

Figura 5.4 – Peso percentuale delle osservazioni formulate sull'ambito indicatori per PSR interessato



Fonte: nostre elaborazioni

Le principali incongruenze evidenziate dai Servizi della CE fanno riferimento, in primis, alla **mancata corrispondenza dei dati riportati in capitoli diversi** della RAA e, secondariamente, ad alcune **discordanze rispetto ai valori indicati nel PSR**. In misura minore, inoltre, si sono osservati **errori materiali nell'inserimento dei valori** (come, ad esempio, la mancanza delle virgole in presenza di numeri decimali o unità di misura non corrette) che, tuttavia, riducono la possibilità di effettuare la comparabilità dei dati tra Programmi. A tale gruppo possono ascriversi anche le problematiche riscontrate sui sistemi di monitoraggio e alcune differenze rispetto ai dati comunicati dal valutatore.

Per quanto concerne i **valori obiettivo degli indicatori**, soprattutto degli indicatori target, le situazioni più frequentemente richiamate fanno riferimento a una delle seguenti fattispecie:

- il valore realizzato al 2018 è prossimo a quello previsto,
- il valore obiettivo è stato raggiunto,
- i risultati intermedi del 2018 sono stati notevolmente superati,
- il valore realizzato al 2018 deriva da misure in transizione dalla passata programmazione.

In tutti questi casi, i Servizi della CE hanno richiamato l'attenzione delle AdG sulla **necessità di fornire una giustificazione e dei chiarimenti** rispetto all'anomalia segnalata.

AMBITO C: SEZIONI SPECIFICHE

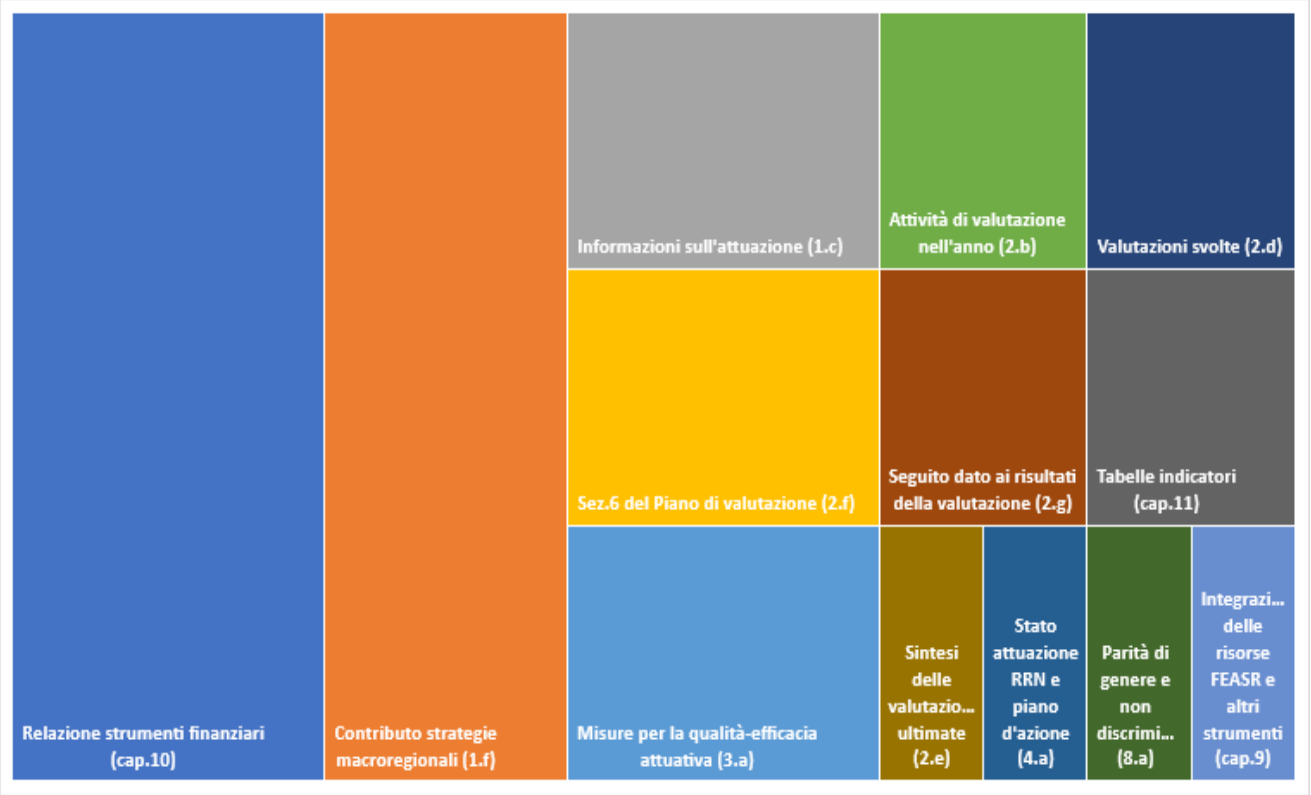
Su tale ambito sono pervenute complessivamente 32 osservazioni che, seppur con pesi differenti, hanno riguardato tutte le regioni, con le sole eccezioni di Abruzzo, Calabria, Liguria e P.A. di Trento. Tuttavia, si osserva una certa ripetitività nei temi attenzionati dai Servizi della CE che consente di ridurne la numerosità e identificare cinque fattispecie di osservazioni maggiormente rilevanti[23] (Figura 5.5):

i. relazione sull'attuazione degli strumenti finanziari (art. 46 del Regolamento (UE) n. 1303/2013). Per tale aspetto le osservazioni hanno riguardato, in particolare, una serie di **errori sulla corretta imputazione dei dati finanziari e fisici nei diversi campi, il pagamento dei costi di gestione e commissione così come la corrispondenza tra i dati comunicati e le spese ammissibili**;
ii. (1.f) contributo alle strategie macroregionali e relative ai bacini marittimi. In questo caso è stata richiamata la necessità di indicare il **contributo (diretto, indiretto) del PSR alle strategie macroregionali o del bacino marittimo**;
iii. (1.c) informazioni chiave sull'attuazione del PSR in base ai dati riportati in a) e b) per aspetto specifico. I Servizi della CE hanno ribadito la necessità di fornire **informazioni su alcuni aspetti** come, ad esempio, lo **stato di attuazione dei GAL** o la **descrizione delle attività svolte in relazione alla fornitura e gestione dei dati**;
iv. (2.f) una descrizione delle attività di comunicazione svolte in relazione alla divulgazione dei risultati della valutazione (con riguardo alla sezione 6 del piano di valutazione). Il tema rientra tra quelli inerenti ai **progressi nell'attuazione del piano di valutazione** e nello specifico le **azioni adottate dall'AdG in materia di informazione e pubblicità dei risultati delle attività di valutazione**;

[23] Le altre osservazioni riguardano i seguenti aspetti: 2.b) Una descrizione delle attività di valutazione svolte durante l'anno (con riguardo alla sezione 3 del piano di valutazione); 2.d) Un elenco delle valutazioni svolte, con i riferimenti all'indirizzo di pubblicazione online; 2.g) Una descrizione del seguito dato ai risultati della valutazione (con riguardo alla sezione 6 del piano di valutazione); 11. tabelle di codifica per gli indicatori comuni e specifici del programma e i valori obiettivi quantificati; 2.e) Una sintesi delle valutazioni ultimate, incentrata sui risultati di tali valutazioni; 4.a) Azioni intraprese e lo stato di avanzamento per quanto riguarda l'istituzione della RRN e l'attuazione del suo piano d'azione; 8.a) Promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione (articolo 7 del regolamento (UE) n. 1303/2013); 9. Progressi realizzati nel garantire un approccio integrato all'uso del FEASR e di altri strumenti finanziari dell'Unione.

v. (3.a) descrizione delle misure adottate per assicurare la qualità e l'efficacia dell'attuazione del Programma. La CE ha rilevato l'**assenza delle osservazioni formulate in occasione delle riunioni annuali di riesame e le risposte successive date dall'AdG** nel corso del 2018.

Figura 5.5 – Ripetitività delle osservazioni con riferimento ad aspetti specifici della RAA



Fonte: nostre elaborazioni

AMBITO D: INFORMAZIONE E PUBBLICITÀ

In base a quanto previsto dall'art. 50 (9) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, le RAA annuali e finali sono rese pubbliche, anche attraverso una sintesi dei relativi contenuti. Il disposto regolamentare accompagna il ruolo crescente assunto dalle strategie di informazione e pubblicità all'interno delle politiche comunitarie, in quanto alle stesse è attribuito il compito, da un lato, di garantire pieno accesso ai destinatari del sostegno e, dall'altro, di informare i cittadini dei benefici offerti da tali politiche, anche in termini di produzione di esternalità pubbliche.

Su tale ambito, le osservazioni sono state indirizzate a due sole Regioni richiedendo un **maggior dettaglio nella predisposizione delle sintesi per i cittadini**. Nello specifico, tale sintesi deve contenere gli elementi di seguito riportati:

- indicazione del risultato n + 3 nel 2018;
- risultati nell'espansione della banda larga;
- descrizione delle carenze nelle priorità 3, 4 e 5;
- descrizione dei progressi nell'attuazione del Piano di valutazione;
- descrizione del ruolo del Comitato di Sorveglianza;
- modifiche del PSR, degli indicatori, dei criteri di selezione;
- tasso di errore.

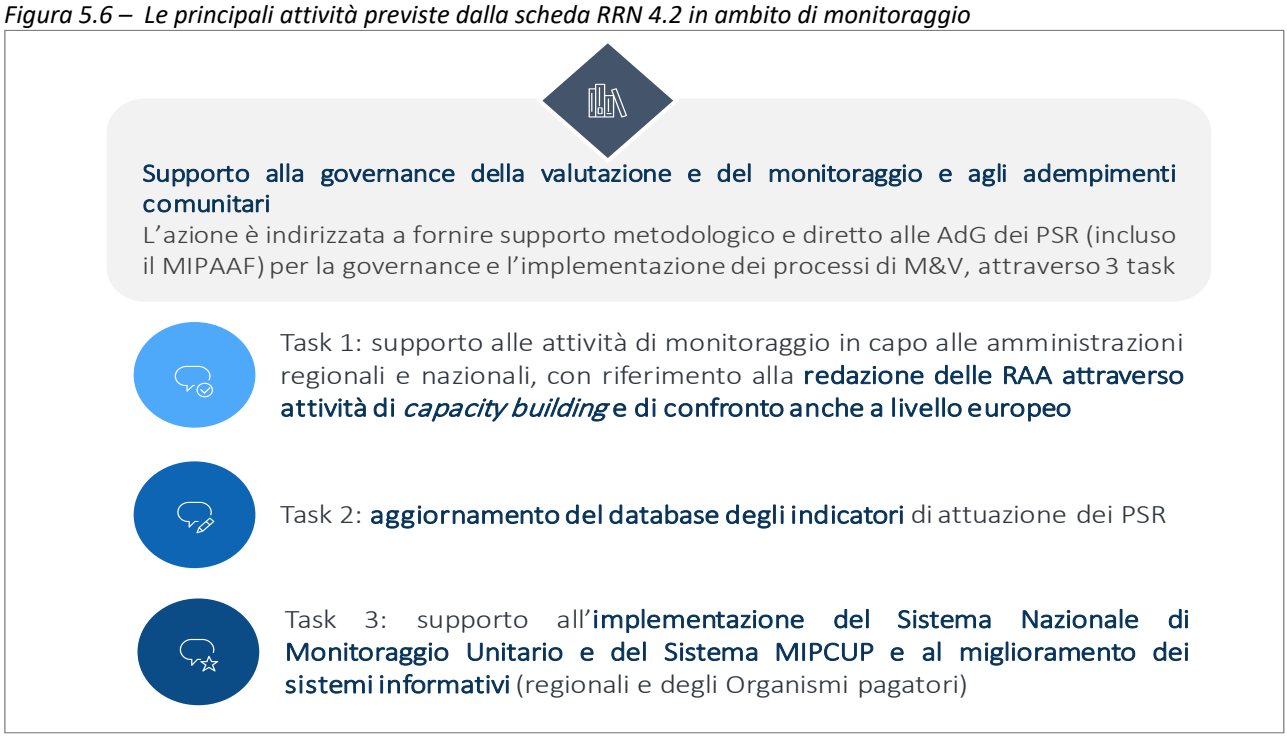
A ben vedere, le attività di informazione e pubblicità riguardano, oltre al cap. 4[24] della RAA, il cap. 2 sull'attuazione del Piano di valutazione e, più nel dettaglio, il paragrafo 2.f che riporta una descrizione delle attività di comunicazione svolte in relazione alla divulgazione dei risultati della valutazione (con riguardo alla sezione 6 del Piano). In tal senso, è prevista la compilazione di un'apposita tabella[25] in cui, ricalcando gli elementi chiave per l'articolazione dei piani di comunicazione, si devono dettagliare le modalità, i tempi e i gruppi target delle attività di comunicazione dei risultati della valutazione.

5.2 "Chiedilo a noi" il supporto della RRN per le attività delle AdG

Il progetto di supporto alle AdG "Chiedilo a noi" è proposto in continuità con le attività della RRN in materia di monitoraggio e valutazione (M&V), realizzate nel corso dei precedenti periodi di programmazione (scheda 4.2 - Supporto alla governance e promozione della cultura della valutazione e del monitoraggio dello sviluppo rurale). L'obiettivo del progetto, in particolare della task 2, è di rafforzare i sistemi informativi e la cultura della valutazione nell'ambito dello sviluppo rurale.

Considerato lo stato di attuazione dei processi di M&V dei PSR, nel biennio 2019-2020 le attività di rete si stanno focalizzando, tra l'altro: i) sul sostegno alla buona attuazione degli adempimenti comunitari, ii) sullo sviluppo e implementazione di metodologie e strumenti appropriati al M&V, iii) sul networking tra attori della valutazione per lo scambio di esperienze e iv) sul confronto a livello europeo tra AdG, valutatori e CE.

Figura 5.6 – Le principali attività previste dalla scheda RRN 4.2 in ambito di monitoraggio



Fonte: nostre elaborazioni

[24] Azioni adottate per attuare l'assistenza tecnica e i requisiti di pubblicità del Programma.

[25] Per approfondimenti si rimanda a Carta V., Cristiano S., Licciardo F., Verrascina M. (2018), Valutare la comunicazione dei PSR 2014-2020. Documento di orientamento, Rete Rurale Nazionale - MIPAAF, Roma https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19783

Il progetto "Chiedilo a noi" rappresenta una sorta di *back office* a disposizione delle AdG per fornire chiarimenti, interpretazioni e orientamenti nella redazione delle RAA, con particolare rilievo alla gestione e quantificazione della batteria di indicatori e delle tabelle previste dal sistema SFC 2014.

Il servizio si configura con un format[26] *on-line* da compilare[27], seguendo alcuni step, al fine di facilitare la successiva indicizzazione delle richieste pervenute. Ricevuta la domanda, il team di supporto fornisce direttamente all'AdG richiedente la risposta e, al contempo, predispone una scheda di risposta[28] che sarà disponibile nella stessa sezione. La scheda di risposta risulta indicizzata su tre dimensioni: linee guida, quantificazione, RAA.

Al fine di rendere ancora più efficiente la messa a sistema dei flussi informativi in entrata e uscita, ogni 4-6 mesi circa le "domande&risposte" sono ricomposte in un documento complessivo, sempre scaricabile dal portale della RRN. Di seguito si riporta una sintesi del contenuto del servizio realizzata sulla base di uno *screening* delle prime 15 schede elaborate, con aggiornamento ad aprile 2019[29]. Per il presente lavoro sono stati identificati tre ambiti di lettura: interpretazione, quantificazione, collegamenti.

Figura 5.7 – Report delle attività di supporto al monitoraggio per ambiti prevalenti

Fonte: nostre elaborazioni

AMBITO A: INTERPRETAZIONE

Un primo ambito di richieste pervenute ha riguardato gli aspetti relativi a chiarimenti e interpretazioni, sia a livello metodologico, sia, e soprattutto, a livello operativo, anche con il fine di rendere omogenee le modalità di azione tra le diverse AdG italiane.

Nell'ambito della RRN il supporto alle attività di M&V della PAC ha richiesto un impegno crescente in considerazione dell'importanza che tali attività rivestono all'interno della programmazione e alla crescente complessità del monitoraggio, e, più in generale, del sistema degli indicatori e procedure ad esse collegate, che pervade diverse fasi dell'attuazione dei PSR. A ciò si aggiunge l'informatizzazione dei documenti (PSR e RAA) che ha significativamente incrementato le criticità e dubbi delle Amministrazioni regionali chiamate a svolgere i ruoli di programmazione, attuazione e monitoraggio. Infatti, la pubblicazione di documentazione in questo senso è cresciuta in modo consistente negli ultimi anni e con una velocità crescente, col ricorso a una successione di versioni aggiornate e incrementali difficile da seguire e gestire. Numerose sono, in particolare, le linee guida prodotte dalla CE, a cui si aggiungono ulteriori documenti tecnici e le c.d. *question and answer* sul tema M&V, e relativi aggiornamenti, alla luce delle modifiche regolamentari e semplificazioni procedurali via via apprestate.

[26] Il format si trova alla sezione "Documenti per calcolo degli indicatori e redazione RAA" del portale della RRN: https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17575
[27] https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19029
[28] https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19706
[29] A fine di dicembre 2019 le schede disponibili sono circa trenta.

AMBITO B: QUANTIFICAZIONE

Il secondo ambito rilevante è legato al sistema degli indicatori e alle sue criticità attuative, nonché alla corretta quantificazione dei valori obiettivo.

Oltre il 90% delle richieste pervenute afferiscono al tema indicatori e sono strettamente collegate al capitolo 1 della RAA e, in particolare, alla corretta interpretazione delle modalità di compilazione delle tabelle B anche alla luce degli elementi di novità introdotti nella valorizzazione degli indicatori [30] e della modifica regolamentare inerente alla verifica della performance.

Nel corso del 2017 e del 2018, infatti, la discussione sul Performance Framework e la relativa modifica regolamentare (art. 5 del Reg. di esecuzione (UE) 215/2014) ha determinato una apertura e una nuova lettura sulle modalità di contabilizzazione degli indicatori monitoraggio. Dalla RAA 2017 le Amministrazioni potevano scegliere se rimanere con una rendicontazione degli output a "progetto concluso[31]" o passare ad un sistema che permetteva la rendicontazione al verificarsi di un "avanzamento" dei progetti, consentendo altresì uno scollegamento dal principio per cui la valorizzazione dell'output fisico è strettamente connessa alla sua manifestazione finanziaria.

Rimanendo nell'ambito degli indicatori più specificatamente di risultato, e quindi strettamente collegati alle attività di valutazione, alcune richieste hanno riguardato la corretta interpretazione della tabella dedicata agli indicatori complementari di risultato, in congiunzione con una adeguata lettura della metodologia, ad esempio, per il calcolo dell'indicatore complementare R2, inerente alla dimensione dell'incremento di produttività presso le aziende oggetto di sostegno. Pur non entrando nella specificità dell'argomento[32], la necessità di raccordare i dati del monitoraggio con le risultanze della valutazione che, legittimamente, possono portare a risultati differenti, può e deve trovare espressione nell'ambito delle risposte ai quesiti di valutazione proposti dal CMES.

AMBITO C: COLLEGAMENTI

Sono state raccolte richieste di chiarimento sulla corretta interpretazione e articolazione delle connessioni con le tabelle del capitolo 10 della RAA (le *overview table*) e la verifica di performance. In tal senso, si rammenta che la tabella F della RAA, connessa al capitolo 7 dei PSR, si compila in automatico in conseguenza dei valori inseriti nelle tabelle B, in quanto indicatori di output[33].

Altra questione è quella afferente alle relazioni tra M&V, vale a dire alle tabelle di monitoraggio più strettamente connesse sia al capitolo 1 che al capitolo 7 della RAA, che riguardano la quantificazione degli indicatori sulle superfici da inserire nelle tabelle D (*Progress towards targets for AIR*).

Preme fare osservare che la valorizzazione di tale gruppo di tabelle avviene per gran parte in modo automatico in connessione con i dati di monitoraggio inseriti in altre tabelle, ad eccezione di alcuni, quali le

[30] Più nello specifico, le richieste hanno riguardato la corretta interpretazione e la modalità di quantificazione.

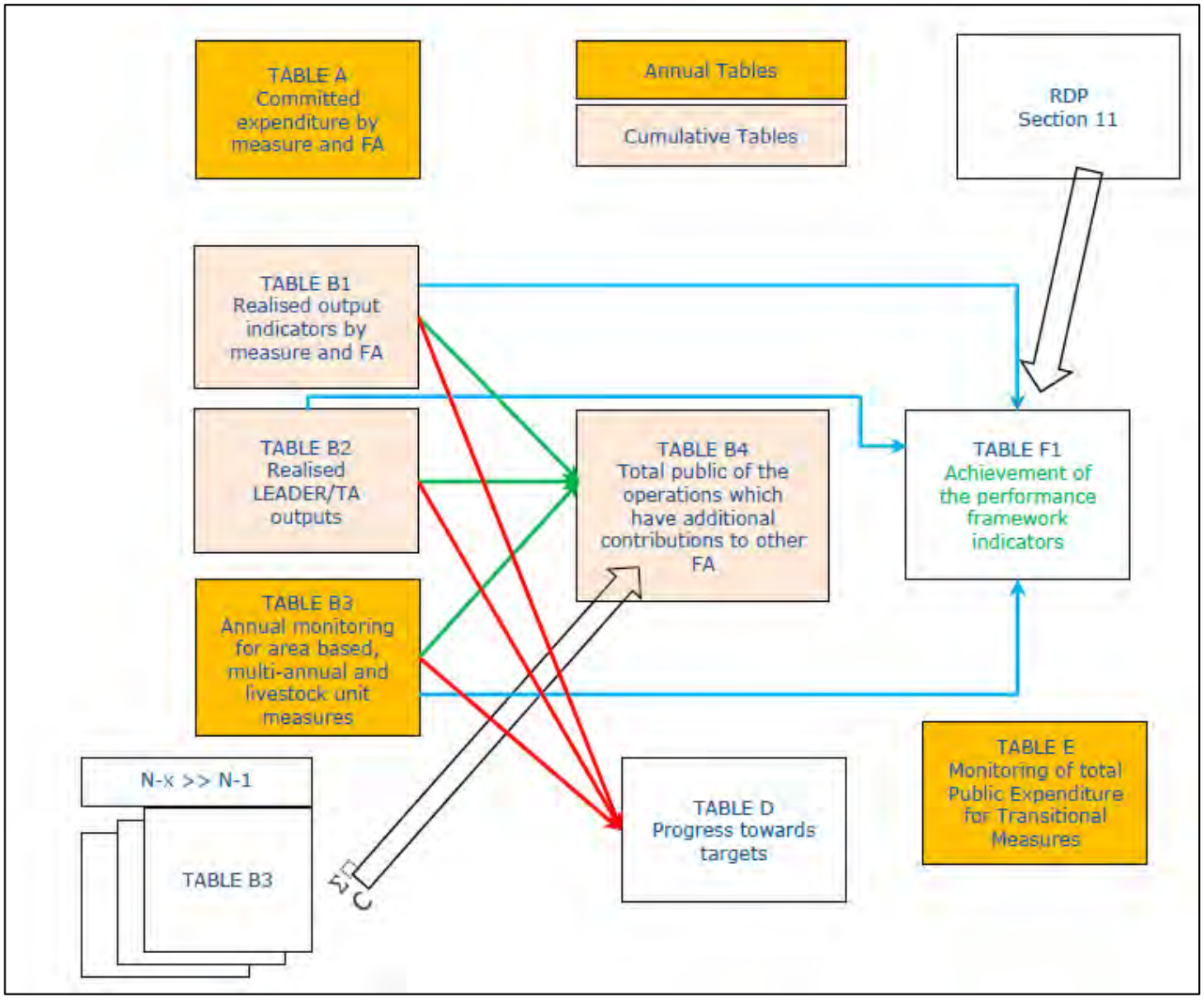
[31] Prima del 2017, per effetto dell'applicazione del performance framework, la rendicontazione si basava sulle cosiddette operazioni concluse, vale a dire quando il beneficiario era stato completamente liquidato a saldo.

[32] Per maggiori dettagli si rinvia al documento "Indicatore complementare R2 Cambiamento della produzione agricola nelle aziende agricole sovvenzionate" disponibile al seguente link: https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19129

[33] Nelle iniziative promosse dalla stessa CE tramite lo European Evaluation Helpdesk, numerosi esperti di M&V nazionale avevano segnalato una possibile semplificazione per rendere le tabelle del capitolo 10 (inserimento dati), attualmente ordinate per sotto-misura, il più simile in termini di visualizzazione a quelle delle *overview table* del capitolo 1 della RAA, in cui le misure sono riorganizzate per focus area. Si tratta dell'unico suggerimento fornito alla CE che non è stato possibile eseguire, in quanto avrebbe richiesto una riorganizzazione del sistema informatico e dei vari collegamenti automatici del sistema SFC.

superfici[34]. Anche in questo caso le richieste di supporto avanzate derivavano dal chiarimento della CE sulla natura annuale delle superfici fisiche da riportare. Ad inizio programmazione, alla luce delle *fiche* sugli indicatori di risultato inizialmente predisposte, alcune AdG hanno ritenuto di considerare come valore target la sommatoria di superficie fisica coperta dagli impegni agro-ambientali durante il settennio 2014-20, altre hanno considerato il cosiddetto picco di programmazione, altre ancora un valore medio. Tale questione, e tale variabilità di interpretazioni, è strettamente connessa alle frequenti osservazioni della CE circa il superamento dei target relativi alle focus area della priorità 4; in diversi casi inoltre la CE ha richiesto una revisione puntuale, tramite modifica del PSR.

Figura 5.8 – Collegamenti e flussi tra le diverse tabelle delle RAA



Fonte: European Commission (2019), Working document for the Rural Development Committee. Rural development annual implementation report - Monitoring tables (2014-2020).

[34] I valori da inserire costituiscono il denominatore dei valori target della focus area, il cui raggiungimento rileva ai fini dell'avanzamento del Programma nell'ambito del capitolo 1 della RAA e altresì rappresentano l'indicatore di risultato utile per rispondere ai quesiti di valutazione di cui al capitolo 7 della RAA

5.3 Il Performance Framework: in bilico tra la voglia di apprendere e l'obbligo di rendere conto

Il Performance Framework (PF) è uno strumento, introdotto per la prima volta nella programmazione 2014-20, per la valutazione dell'efficacia dell'attuazione dei PSR e si aggiunge alla cosiddetta regola dell'N+3, che ne valuta l'efficienza. Tuttavia, mentre il PF considera la velocità di realizzazione di un progetto finanziato, l'N+3 considera la velocità di erogazione di fondi ai beneficiari.

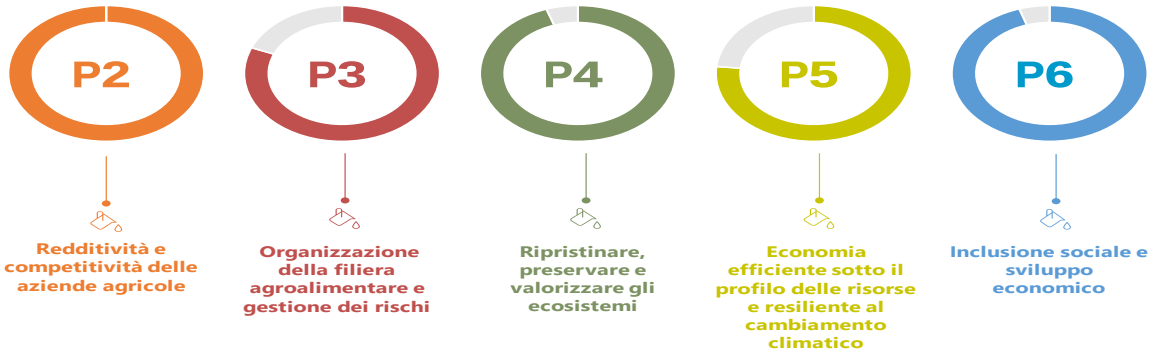
Il PF si basa su un sistema di indicatori strutturati a livello di singola priorità dello sviluppo rurale e legati all'attuazione finanziaria e alle realizzazioni fisiche. In particolare, sono fissati obiettivi finali al 2023 (o target) e intermedi (*milestone*) al 2018, come riportato nel capitolo 7 dei PSR. Al conseguimento di questi obiettivi è legato lo sblocco della riserva di performance, afferente ad ogni priorità dei PSR[35]. Alla prova dei fatti, lo strumento si è rilevato piuttosto complesso da applicare, ma è stato sostenuto da una stretta interazione tra il piano nazionale e quello regionale, dove la RRN ha fornito metodologie e supporto tecnico alle singole AdG, favorendo l'adozione di varie azioni per garantire una coerenza tra i PSR.

Nel complesso, in Italia i quadri di efficacia dell'attuazione sono stati elaborati e attuati come previsto[36].

Dalle dichiarazioni riportate nelle RAA del 2019, la performance non è stata raggiunta solo nei PSR di Basilicata, Veneto, Lombardia, Molise, Sicilia e dal PSRN. In totale, le risorse correttamente assegnate (in quota FEASR) assommano a circa 580 milioni di euro, mentre le risorse da riassegnare per il mancato raggiungimento degli indicatori di performance ammontano a 47 Meuro.

Figura 5.9 - Livello di raggiungimento milestone per Priorità e assegnazione della riserva di performance in Italia

	Riserva di performance (mln di euro)		
	FEASR	Spesa Pubblica	%
Assegnata	578,55	1.162,58	92,8
Da riassegnare	47,23	90,72	7,2
Totale	625,7	1.253,30	100



Fonte: Buglione A., Ottaviani L. (2019), Ricognizione a livello regionale del quadro di efficacia dell'attuazione PSR 2014-2020. RRN – MIPAAF

[35] La riserva di performance costituisce una quota tra il 5 e il 7% dell'allocazione di ciascuna priorità, tranne in caso di priorità dedicate all'assistenza tecnica e programmi destinati agli strumenti finanziari, fermo restando il rispetto del 6% per fondo (Reg. (UE) n. 1303/2013). Considerato che l'importo FEASR destinato all'Italia è pari a circa 10,5 miliardi di euro, l'ammontare della riserva di performance corrisponde a oltre 625 milioni di euro.

[36] Per maggiori e più dettagliate indicazioni si rimanda al *working document* della Rete rurale nazione "Ricognizione a livello regionale del quadro di efficacia dell'attuazione PSR 2014-2020", disponibile al seguente link https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17597

COSA CI SI ATTENDEVA

Il PF è considerato uno dei «*tre pilastri dell'orientamento ai risultati dei fondi SIE, che si concentra su tappe e obiettivi misurabili, garantendo che i progressi dei programmi siano realizzati come previsto e che il programma sia mantenuto in linea con i suoi obiettivi*[37].»

Nonostante alcune osservazioni particolarmente critiche[38], l'introduzione della riserva di efficacia ha ricevuto, generalmente, una reazione positiva sia in merito ai meccanismi, sia sulla struttura degli indicatori. Questo strumento, almeno inizialmente e soprattutto a livello comunitario, è stato percepito come un incoraggiamento, quasi in una ottica di *nudging* o pungolo, per gli SM a adottare un maggior orientamento ai risultati. Si potrebbe dire che il valore atteso del PF fosse proprio quello di ricordare che i Programmi non possono semplicemente attendere la fine del periodo di programmazione per riflettere sui risultati.

Oltre al ruolo di stimolo, è possibile ascrivere al PF anche una funzione di strumento di gestione strategica e una capacità di aumentare la consapevolezza del processo di programmazione, con il fine di individuare, già nella fase preparatoria, gli obiettivi dei Programmi e di fornire una adeguata quantificazione dei risultati.

Di seguito vengono sintetizzati i giudizi e le aspettative sul PF espressi dalle AdG dei Fondi SIE in una recente ricerca (McMaster & Kah, 2017):

- a livello di programmazione, si attendeva che il PF, in un sistema concreto ed efficace di indicatori, potesse offrire un fattivo contributo a definire **obiettivi e aspettative realistiche** a partire da una profonda lettura critica delle esperienze passate e un utilizzo concreto delle lezioni apprese dalle valutazioni;
- sempre nell'ottica della programmazione, una seconda funzione positiva era indicata nella capacità di **rafforzare il coordinamento e di sviluppare sinergie** tra diversi Programmi e Fondi SIE, in quanto la definizione del PF poteva promuovere un dialogo più effettivo tra le parti interessate in modo trasversale ai singoli Programmi, anche grazie al contributo degli attori deputati alle attività di coordinamento (Servizi della Commissione, Rete europea, RRN, Agenzia della coesione, ecc.);
- l'identificazione di un **quadro armonizzato e (a priori) confrontabile di indicatori era valutato**, in questo senso, come **un fattore molto positivo**;
- dal punto di vista della implementazione, il PF era letto come **meccanismo di avviso/controllo**, utile in particolare per anticipare e affrontare (*to tackle*) eventuali elementi di criticità, alla loro prima insorgenza;
- l'attesa capacità di focalizzare il Programma sulla sua strategia e sulla sua implementazione, grazie al rafforzamento dell'orientamento verso i risultati (*result oriented*), portava a prevedere che il PF potesse assicurare **un'attuazione più focalizzata e più agevole**, con la stima di un minore numero di revisioni e modifiche.

[37] European Commission (2016), The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds

[38] Nella relazione di sintesi dell'audit per il 2014, la Corte dei Conti Europea (CEE), in merito ai preparativi per il PF, è stata, in realtà, scoraggiante: «[...]l'impatto della riserva di efficacia ed efficienza, in termini di promozione di una maggiore attenzione ai risultati, non sarà probabilmente più che marginale, in quanto nel periodo 2014-2020 non rimangono reali incentivi finanziari o sanzioni in relazione ai risultati ottenuti con i finanziamenti UE». In generale, secondo la CEE «nei meccanismi vi sono pecche che indeboliscono il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione in termini di utilizzo di indicatori, incentivi e focalizzazione sui risultati.» CCE (2015) Sintesi dell'audit dell'UE. Presentazione delle relazioni annuali della Corte dei conti europea sull'esercizio 2014, Luxembourg.

COSA SI È VISTO

Si possono individuare una serie di debolezze e criticità che hanno indotto alcune AdG a mettere in discussione il valore stesso del processo, non solo dello strumento, e a sollevare questioni più ampie sul valore dell'esercizio, fino a portare a modifiche, anche importanti, del meccanismo[39].

In generale, l'assegnazione della riserva esclusivamente sulla base di un quadro di indicatori sintetici, e considerato molto parziale, dei risultati è presto divenuta una preoccupazione. Per molte AdG[40], il PF si è rilevato uno strumento utile solo per misurare l'efficienza, ma molto limitato nel misurare l'efficacia dell'attuazione, che in realtà avrebbe dovuto essere il suo focus. L'attuale regola n+3, infatti, è ormai considerata sufficiente a garantire i progressi dei Programmi e a incentivare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, per cui il PF viene letto come ridondante.

In sintesi, le principali criticità imputante al meccanismo del PF potrebbero essere riassunte come segue:

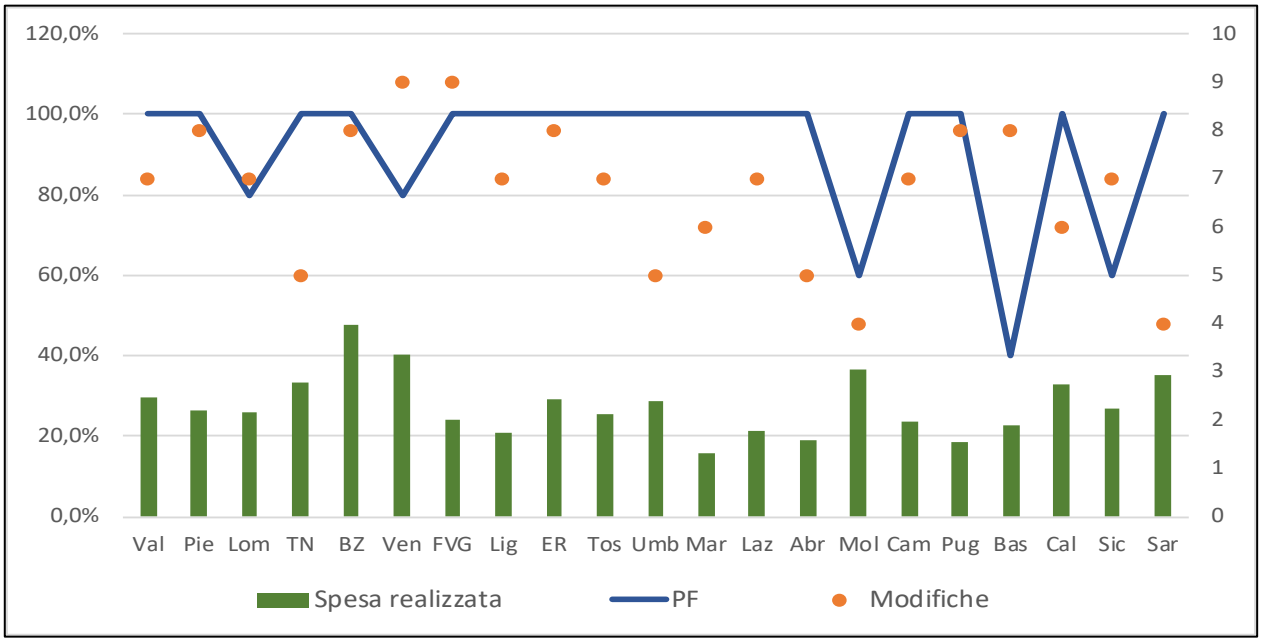
- la **qualità delle stime si è rilevata problematica** e non sempre le assunzioni fatte si sono dimostrate attendibili;
- spesso, gli **indicatori selezionati non rappresentano i risultati delle politiche**, ma sono solo degli input;
- il **ritmo di implementazione stimato ex ante non è stato realistico** e il PF non è stato in grado di illustrare correttamente l'avanzamento dei PSR;
- per quanto fosse previsto un quadro comune, nella realtà **la quantificazione degli indicatori si è rilevata molto più complessa** e variegata del previsto e si è osservata una **importante variabilità nella consistenza degli indicatori** selezionati e delle loro quantificazioni; anche la stessa revisione della normativa europea ha condotto a quantificazioni, in realtà, non più armonizzate e confrontabili;
- il ricorso alle **passate esperienze** ha innescato, in alcuni casi, una d**ipendenza artificiosa dai percorsi già fatti**, privilegiando interventi già noti e possibilmente di facile attuazione e previsione;
- si definisce un "**dilemma tra l'orientamento ai risultati e la fissazione degli indicatori**[41]", che ha determinato approcci conservativi: si è preferito usare stime al ribasso, che rischiare con obiettivi più ambiziosi;
- si osserva **una certa consistenza di modifiche dei Programmi**, più motivate dalla ricerca del conseguimento del PF, che non dà reali cambiamenti nei fabbisogni e nelle strategie;
- il PF è più **percepito come un meccanismo di controllo**, e di sanzione, che non come un meccanismo di diagnosi e di supporto della implementazione dei Programmi;
- il PF si è dimostrato uno **strumento troppo tecnico**, a cui è difficile che gli stakeholder abbiano accesso con consapevolezza;
- il numero di modifiche ai PSR non sembra essere stato influenzato dalla capacità di raggiungere il PF.

[39] Prima del 2017 si doveva «rendicontare» solo per operazioni concluse (pagati al saldo al beneficiario). Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/276, infatti riporta *«il target intermedio e il target finale per un indicatore di output si riferiscono ai valori conseguiti da operazioni, laddove tutte le azioni che hanno portato a output siano state integralmente attuate ma per le quali non tutti i pagamenti relativi siano necessariamente stati effettuati, o ai valori conseguiti da operazioni avviate, ma nelle quali alcune delle azioni che producono gli output siano ancora in corso, o a entrambi.»*

[40] McMaster I., Kah S. (2017), The Performance Framework in Cohesion Policy: Expectations and Reality, IQ-Net Thematic Paper 41(2)

[41] Directorate-General for Regional and Urban Policy Study on performance framework (2016), The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds.

Figura 5.10 – Percentuale di raggiungimento del PF per priorità, numero modifiche PSR e % di spesa realizzata - 2018



Note: Se si mettono a confronto i dati empirici sulla capacità dei singoli PSR di raggiungere gli obiettivi di performance con il numero delle modifiche accettate, si osserva come tra le due variabili non ci sia una relazione consistente. Allo stesso modo non si può osservare una relazione consistente -– e nel caso sarebbe negativa – tra la capacità di un Programma di cogliere la riserva e la velocità di spesa, descritta come proxy dalla percentuale di spesa.

Fonte: nostre elaborazioni

5.4 Le lezioni da portare a casa

NON ABBIAMO BEN SPIEGATO

Le principali incongruenze poste in evidenza dalle osservazioni dei Servizi della CE fanno riferimento, tra l'altro, a situazioni di limitata chiarezza e di una mancata corrispondenza tra diverse parti delle Relazioni. Tralasciando le difficoltà evidenti nelle quantificazioni di alcuni indicatori, fatto del resto sottolineato anche nella lettura dei questi del "Chiedilo a noi", i maggiori limiti nella redazione delle RAA potenziate del 2019 risiedono proprio nelle evidenti criticità del capitolo 7, vale a dire delle parti di valutazione, e di una poca chiarezza nelle informazioni riportate.

Partiamo dal secondo aspetto, che in termini sintetici si può ricondurre a un fatto ben delimitato: i PSR italiani in pochi casi hanno dato dovuta attenzione alle attività di informazione, e anche di comunicazione, rendendo tra l'altro un cattivo servizio proprio ai possibili beneficiari, oltre che agli stakeholder in generale. Come ben evidenziato in recenti lavori (Carta e Licciardo, 2018; 2020), la mancanza di piani relativi a queste attività ben scritti e ben enucleati, o più spesso la mancanza e basta, rappresenta un grave limite nella applicazione delle politiche di sviluppo rurale in Italia.

Tornando al primo aspetto, non si può ignorare che il format[42] proposto dalla CE si è rilevato poco adeguato a contenere la profonda complessità del processo di valutazione. Fin dalla prima programmazione dello sviluppo rurale (2000-2006), si è fortemente criticato da parte italiana l'approccio troppo sistematico dei

[42] Si ricorda che il SFC prevede un massimo di 17.500 caratteri per rispondere a ciascun quesito valutativo comune.

diversi quadri comuni di monitoraggio e valutazione proposti (Cagliero e Cristiano, 2013), nonché della rigidità del flusso temporale ex ante - in itinere - ex post. In tal senso, confinare la valutazione a un set di domande comuni, non sempre pertinenti a livello locale, e forzare i valutatori ad attenersi a indicatori e logiche prestabilite non pare proprio la strada giusta.

Dal 2000 ad oggi, da un lato è cresciuta la voglia di sistematicità, ma dall'altro la validità e la usabilità dei risultati della valutazione si sono esauriti. Asserire nelle linee guida della valutazione che il principio *one fit all* non è applicabile, ma poi usare una rigida struttura comune per rendere tutte le valutazioni omogenee e comparabili è un aspetto da rimettere subito al centro del dibattito. Il quadro che si può osservare oggi è in prevalenza monocromatico, fatto da valutazioni *flat*, povere e spoglie, dove al posto di indicazioni utili, si leggono, e si osservano in modo formale, indicatori vuoti o svuotati di senso. Questo approccio si rileva, poi, ancora più delicato per gli interventi afferenti alle politiche territoriali, come LEADER.

Nel corso delle programmazioni, si è spesso evidenziato come i Programmi hanno un ciclo di vita di cui va tenuto conto e che tra programmi le velocità di attuazione possono essere assai diverse[43]. La scelta delle RAA potenziate, in questo senso, si è rilevato ancora più critico e ha condotto i valutatori a trovare soluzioni tampone, con evidenti debolezze negli impianti metodologici proposti. Questi sforzi poco validi, ma obbligatori, inoltre, hanno – come sempre – sottratto risorse ad esercizi che potevano essere ben più utili, andando incontro al mainstream della confrontabilità.

Alla luce di queste riflessioni, si dovrà cercare di rilanciare l'importanza della valutazione nel prossimo periodo di programmazione, anche se, guardando le proposte di regolamento per il post-2020, sembra si intenda mantenere in vita gli attuali processi.

I NUMERI POSSONO CONFONDERE

La corretta compilazione di tutte le parti del Piano degli indicatori si è rilevata molto più complicata del previsto. Il sistema è sempre apparso molto complesso, anche alla luce dei diversi *tool* rilasciati dai Servizi della CE, ma all'atto pratico la complicazione ha dominato la complessità. Infatti, la maggior parte delle richieste poste dalle AdG ha interessato due aspetti: i) come esattamente interpretare, popolare gli indicatori e con quali dettagli e in relazione a quali singole e puntuali operazioni; ii) come gestire le connessioni e le sovrapposizioni tra diverse tabelle, che a volte riportano indicatori simili nei nomi, ma sempre diversi. Insomma, sviluppare indicatori *SMART* o *RACER* e definire obiettivi realistici può servire a poco, se un indicatore non è chiaro rappresenta un problema, specie se entra in relazione con altri indicatori, con finalità molto diverse, basti pensare agli indicatori relativi agli interventi a superficie.

A questi dubbi, e criticità, si devono sommare anche le indecisioni e ripensamenti della CE. Cambiare le regole del gioco, anche se probabilmente non adeguate, in corsa ha incrementato una robusta confusione. Si fa qui riferimento non solo alla scelta di cosa rendicontare (progetto concluso, SAL, anticipo, impegno, ecc.) ma anche, ancora una volta come nel caso degli interventi a superfice, a interpretazioni diverse su eleggibilità, possibilità o meno di doppi conteggi e annualità da prendere in considerazione.

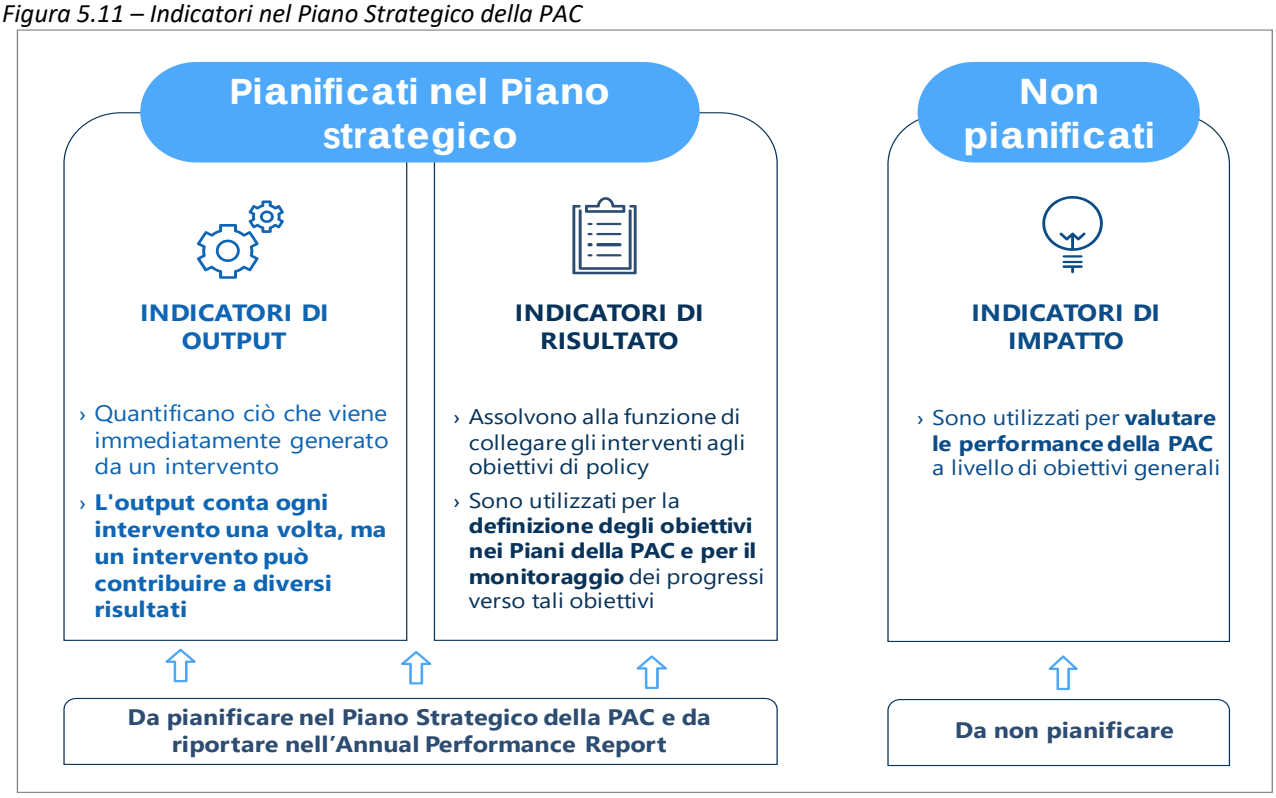
Alla luce di questa situazione poco stabile, qualche campanello di allarme si accende in vista del *New Delivery Model*[44]. Nelle proposte avanzate a livello comunitario, non si vedono concreti segnali di semplificazione e il complicato sistema proposto, tra *review* e *clearance,* desta preoccupazione. Oltre al numero elevato di indicatori, alle ben note, e già vissute perplessità, su definizioni e quantificazioni, alle situazioni paradossali (più indicatori di risultato che di realizzazione), alle retromarce rispetto agli esiti stessi delle valutazioni sulla riforma, la volontà di premiare o punire attraverso un sistema così poco chiaro e poco affidabile è l'aspetto

[43] Anche in questo senso, l'Italia, come altri SM; ha fortemente criticato la lettura rigida, e l'applicazione obbligatoria, della valutazione in itinere come un processo di anticipazione di una valutazione finale, con la richiesta di quantificazione di tutti gli indicatori comuni, compresi risultati e impatti, anche dopo i primi anni di implementazione.

[44] https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w23_performance-based-rd_report_0.pdf

più critico. Data la relazione tra output e risultati (i primi quasi sempre compongono i secondi) è difficile comprendere perché un intervento debba subire un doppio controllo, appunto la *clearance* e la *review*, tra l'altro con rischi punitivi. Sarebbe più semplice e utile usare i risultati in modo più alto e strategico in relazione o agli interventi più rilevanti (come oggi con le FA) o in merito alla sinergia di più interventi (come la visione per sotto asse del 2007-13). Chiedere la quantificazione di un risultato quando il relativo intervento non è attivato, come sembra richiesto attualmente, suona davvero strano e comunque andrebbe evitato.

Figura 5.11 – Indicatori nel Piano Strategico della PAC



Fonte: nostro adattamento da EC, CAP post-2020 - The CAP Strategic Plan Legislative proposal

IL PERFORMANCE FRAMEWORK SERVE A POCO?

La lettura della struttura e del meccanismo del PF, nonché della sua applicazione, conduce a una serie di riflessioni sulla sua concreta portata. Qual è il ruolo nel ciclo logico del Programma? È uno strumento di supporto alla programmazione o solo un ulteriore controllo? Può essere uno strumento per la valutazione? Può diventare un mezzo di comunicazione del Programma? In sostanza, che cosa possiamo imparare dall'applicazione del PF?

Il PF resta uno strumento di monitoraggio, a cui forse si è data troppa enfasi e si sono riposte troppe attese. Si tratta di un *tool* per la lettura dell'efficacia dell'attuazione e per sua natura non si può considerare uno strumento né di programmazione, né di valutazione, né tanto meno di comunicazione. Si può certamente confermare una sua utilità a supporto, in termini di conoscenza e condivisione, delle fasi di programmazione, ma anche per anticipare eventuali criticità nella implementazione o per modificare aspetti della logica di azione.

Ma si deve trattare per quello che è, una sorta di monitor di avviso, e non come una soluzione. Esattamente come gli altri elementi del piano degli indicatori, il PF non può essere un fine, ma solo uno strumento, che non implica direttamente, e meno che mai necessariamente, un approccio *result-orientend* e un miglioramento nella programmazione e nell'attuazione.

Tuttavia, il PF può positivamente accompagnare il cambio di approccio della futura programmazione con un processo di *capacity building*, che interessi sia chi deve programmare e attuare, sia gli stakeholder chiamati a leggere e giudicare l'andamento dei Programmi.

La difficile applicazione del PF dovrebbe anche servire da monito ai Servizi della CE a riflettere su modelli troppo rigidi, ma aleatori nelle stime, verso la ricerca della sola dimensione della performance, soprattutto alla luce della proposta di un New Delivery Model troppo articolato e troppo poco flessibile. Proprio l'esperienza della riserva di performance dovrebbe condurre a più attente riflessioni e le lezioni apprese dovrebbero portare a rivedere futuri ed eccessivamente ambiziosi esercizi di stima e conseguenti rigidità, punitive, nei meccanismi di attuazione.

Riferimenti bibliografici

Aydogan E. (2014), Motivations Behind the Reforms of the EU Cohesion Policy. Theoretical, Practical Analysis and Transition of the Reforms over the EU Cohesion Policy. University of Aalborg.

Barca F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles.

Brunori G., Pagliacci F., Sotte F. (2018), La complessità delle politiche di sviluppo rurale: un problema italiano? Agriregionieuropa, anno 14 n.52.

Buglione A., Ottaviani L. (2019), Ricognizione a livello regionale del quadro di efficacia dell'attuazione PSR 2014-2020. RRN - MIPAAF.

Buglione A., Ottaviani L. (2019), I PSR al banco di prova dei target intermedi: una «palestra» in vista della nuova PAC, Pianeta PSR n. 83.

Cagliero R., Monteleone A., Varia F. (2018), Le criticità di attuazione dei Psr 2014-20 attraverso le Postazioni regionali della Rete Rurale Nazionale, Agriregionieuropa, anno 14 n.52.

Cagliero R., Cristiano S. a cura di (2013), Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze, INEA, Roma.

Cagliero R. (2017), PSR, lo strumento del Performance Framework, Pianeta PSR n. 59.

Camaioni B., Cagliero R., Facciuoli-Celea S., Lasorella M.V., Pierangeli F., Rossi N. (2017), Performance framework. Metodologia e strumenti per garantire coerenza nell'attuazione del performance framework. RRN, Roma.

Canova, F. (2001), Are EU Policies Fostering Growth and Reducing Regional Inequalities? Centre De Recerca En Economia Internacional, University of Pompeu Fabra

Carta V., Cristiano S., Licciardo F., Verrascina M. (2018), Valutare la comunicazione dei PSR 2014-2020. Documento di orientamento, Rete Rurale Nazionale - MIPAAFT, Roma. DOI: 10.13140/RG.2.2.27626.06089.

Carta V., Licciardo F. (2020), Le strategie di comunicazione nelle politiche di sviluppo rurale. Alcune implicazioni per la valutazione in REA - Rivista di Economia Agraria, in corso di pubblicazione.

Directorate-General for Regional and Urban Policy Study on performance framework (2016), The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds.

Gross F. & Polverari L. (2014), Project generation and selection in Cohesion policy in 2014-20: between results-orientation and micro-management. IQ-Net Thematic Paper 34(2), European Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

European Commission (2010), A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels.

European Commission (2010), Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Investing in Europe's Future, Brussels.

European Commission (2011), Results of the public consultation on the conclusions of the fifth Report on economic, social and territorial cohesion, SEC 2011-590 Final, Brussels.

European Commission (2014a), Guidance fiche. Performance framework review and reserve in 2014-2020., Brussels

European Commission (2014b), The Programming 2014-2020. Guidance document. Monitoring and Evaluation.

European Commission (2016), Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-2013.

European Commission (2016), The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds

European Commission (2017), The Future of Food and Farming, Bruxelles.

European Commission (2019), Working document for the Rural Development Committee. Rural Development. Annual Implementation Report Monitoring Tables (2014-2020).

European Parliament (2011), Moving towards a more result/performance-based delivery system in cohesion policy.

Gaudio F. (2018), La programmazione comunitaria dello sviluppo rurale nelle regioni meno sviluppate, Agriregionieuropa, anno 14 n.52.

Licciardo F., D'Alicandro N. (2019), Indicatore complementare R2 Cambiamento della produzione agricola nelle aziende agricole sovvenzionate. Working document, Rete Rurale Nazionale - MIPAAFT, Roma. DOI: 10.13140/RG.2.2.33747.12324.

Licciardo F., Carta V. (2018), Comunicare la politica di sviluppo rurale. L'esperienza di valutazione 2007-13 e prime riflessioni sul 2014-20, Agriregionieuropa, anno 14 n. 53.

Mantino F., Tarangioli S. (2017), Perché la spesa per lo sviluppo rurale in Italia è così lenta? Alcune ipotesi interpretative per il periodo 2000-2015, Agriregionieuropa anno 13 n. 48

McCann P., Ortega-Argile R. (2016), Smart specialisation, entrepreneurship and SMEs: issues and challenges for a results-oriented EU regional policy, in Small Bus Econ (2016) 46:537-552.

McMaster I., Kah S. (2017), The Performance Framework in Cohesion Policy: Expectations and Reality, IQ-Net Thematic Paper 41(2).

Oliviero R., Lepri S., Altomare U., (2017), PSR 2014-2020 Documento di supporto all'attuazione della misura 2 dello sviluppo rurale, RRN - Roma

Polverari L. (2016), 2014-2020 EU cohesion policy: results orientation through better monitoring. European Structural and Investment Funds Journal, 4 (1). pp. 26-34.

Relazione annuale di attuazione (tutti i Programmi) anno 2019.

Raccolta di documenti sulla Valutazione dei risultati del PSR pubblicati dalla RRN

Come prepararsi per la rendicontazione in merito alla valutazione nel 2017
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16700

Linee guida 2016 "Traduzione del documento di lavoro. Linee guida tecnica per la redazione della RAE", disponibile sul portale della Rete
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15064

La raccolta dei documenti di FAQ sul sistema di monitoraggio
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15064

Documento di lavoro "Tabelle di monitoraggio"
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16007

Presentazioni del Workshop "Monitoraggio e Sistema degli indicatori: da obbligo a strumenti di programmazione"
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15947

Indicazioni di sintesi sull'uso del modello proposto per il capitolo 7 della RAA 2017 - Valutazione delle informazioni e dei progressi nel conseguimento degli obiettivi del programma
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16736

Performance Framework. "Metodologia e strumenti per garantire coerenza nell'attuazione del performance framework" FEASR 2014-2020
http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16706

Valutazioni

Emilia Romagna a cura di Agriconsulting

http://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/psr-2014-2020/doc/monitoraggio-e-valutazione/documenti-monitoraggio-e-valutazione/secondo-rapporto-di-valutazione-intermedia-per-il-periodo-2014-2018

Rete Rurale Nazionale
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

RETERURALE.IT

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020