



## MISURA 2 ANALISI DELL'ATTUAZIONE

Dicembre 2018

**Documento realizzato nell'ambito del  
Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20  
Piano di azione biennale 2017-18  
Scheda progetto 12.1 ISMEA "Consulenza  
alle aziende agricole"**

Autorità di gestione: Ministero delle politiche  
agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente:

Paolo Ammassari

Responsabile scientifico:

Fabio Del Bravo

Coordinamento operativo:

Michele Di Domenico, Raffaele Oliviero

Autore: Stanislao Lepri

Impaginazione e grafica:

Roberta Ruberto, Mario Cariello,

Jacopo Barone

Data: Dicembre 2018

## INDICE

---

Introduzione .....	4
1. La programmazione .....	5
2. L'avanzamento finanziario.....	7
3. L'avanzamento fisico .....	8
4. L'avanzamento procedurale .....	9
5. Conclusioni .....	12

## **Introduzione**

La misura sui servizi di consulenza ricopre un ruolo strategico nelle politiche di sviluppo rurale. Essa infatti promuove il trasferimento delle conoscenze e delle competenze nelle zone rurali, fattore ritenuto critico per il conseguimento degli obiettivi comunitari. Pur avendo un peso finanziario limitato, la misura può pertanto contribuire in modo significativo al raggiungimento delle priorità dello sviluppo rurale.

L'attuazione della misura 2, in questo primo biennio di attuazione, ha incontrato delle difficoltà, principalmente legate alle novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 rispetto alla passata programmazione (identificazione del beneficiario finale e di modalità di esecuzione della procedura di selezione). La modifica regolamentare entrata in vigore il 1° gennaio 2018 ha permesso di superare alcune di queste difficoltà garantendo pertanto l'avvio della misura, pur se con due anni di ritardo rispetto agli altri interventi di sviluppo rurale.

Il presente documento si inserisce nel piano di attività della Rete Rurale Nazione, che prevede la redazione di documenti di analisi e monitoraggio, nonché attività di supporto all'attuazione della misura 2. Esso segue un report di analisi della programmazione, pubblicato nel 2016, e un primo approfondimento sull'attuazione, pubblicato nel 2017.

Il documento comprende un'analisi delle risorse programmate e delle variazioni intervenute rispetto ai profili finanziari originariamente previsti, e un approfondimento relativo all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale della misura. Come si vedrà, l'avanzamento finanziario e fisico è ancora estremamente limitato. Sono tuttavia presenti novità per quello che riguarda le procedure di attivazione della misura. È possibile pertanto che nella seconda fase di programmazione del PSR gli interventi previsti dalla misura 2 trovino finalmente attuazione, andando ridurre i significativi ritardi accumulati nel periodo 2016-2018.

## 1. La programmazione

La misura 2 è programmata da 19 dei 21 PSR regionali operanti in Italia. La Provincia Autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta hanno infatti deciso di non attivare la misura.

La Tabella 1 illustra in che modo la misura è stata implementata nei diversi PSR regionali. Oltre alla mancata programmazione nelle due regioni prima citate, si nota che il sostegno per l'avviamento di servizi di consulenza (sottomisura 2.2) non è prevista da nessuna regione, mentre la formazione dei consulenti (sottomisura 2.3) non è stata programmata da Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche e Trento. Rispetto alla programmazione originaria degli interventi, si segnala che la provincia autonoma di Trento, che prevedeva originariamente un'assegnazione di 1,25 milioni di euro, ha disattivato la misura.

**Tabella 1 – La programmazione della misura 2 nei PSR**

	2.1	2.2	2.3
Abruzzo	X		non programmata
Basilicata	X		X
PA Bolzano	non programmata		
Calabria	X		non programmata
Campania	X		X
Emilia Romagna	X		non programmata
Friuli Venezia Giulia	X		X
Lazio	X		X
Liguria	X		X
Lombardia	X		X
Marche	X		non programmata
Molise	X		X
Piemonte	X		X
Puglia	X		X
Sardegna	X		X
Sicilia	X		X
Toscana	X		X
PA Trento	X		non programmata
Umbria	X		X
Valle d'Aosta	non programmata		
Veneto	X		X

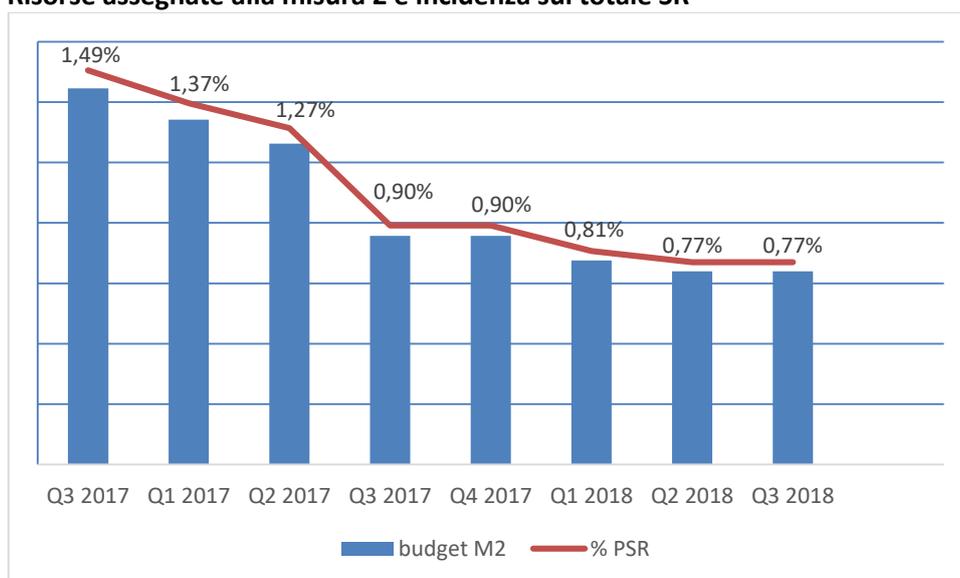
Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020.

Al 31 ottobre 2018, la dotazione finanziaria della misura è di 160 milioni di euro (totale spesa pubblica). Si registra quindi un calo significativo delle risorse assegnate, che in origine superavano 312 milioni di euro. Nel corso degli ultimi due anni, in conseguenza della mancata attivazione dei bandi regionali, le Autorità di Gestione regionali hanno infatti proceduto a spostare parte delle risorse verso altri interventi.

Ciò ha determinato non soltanto un calo in termini assoluti, ma anche un ridimensionamento in termini percentuali del peso della misura rispetto al totale delle risorse assegnate ai PSR. All'inizio della programmazione infatti il peso della misura 2 assommava all'1,49% delle risorse dello sviluppo rurale. Questa percentuale, già di per sé modesta, si è oggi ulteriormente ridotta ed è pari ad appena 0,77%. In termini assoluti, rispetto ai 311,27 milioni di euro assegnati alla misura 2 a inizio programmazione, il budget complessivo è calato a 160,01 milioni di euro.

L'andamento delle risorse assegnate alla misura 2 e della loro incidenza sul totale dello sviluppo rurale è riassunto nel grafico 1.

**Grafico 1 – Risorse assegnate alla misura 2 e incidenza sul totale SR**



Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020.

Le cause di questo calo vanno ricercate, principalmente, nel ritardo attuativo che ha caratterizzato i primi tre-quattro anni di programmazione. Come noto, esso è attribuibile ai 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. Nel frattempo, però, alcune regioni hanno deciso di spostare ad altri interventi le risorse che, evidentemente, in base a piani di spesa annuale elaborati a livello di Amministrazione regionale, avrebbero dovuto essere spese o per lo meno impegnate a valere sulla misura 2.

La tabella 2 illustra nel dettaglio le risorse assegnate alla misura 2 da ogni regione, e la loro evoluzione rispetto a quanto originariamente programmato. Nel complesso, si nota come, a livello nazionale, le risorse destinate alla consulenza siano calate del 49%. Se il dettaglio arriva a livello regionale, tuttavia, si notano differenze importanti. I cali più consistenti sono senz'altro quelli della provincia autonoma di Trento, che ha azzerato la misura, e del Friuli Venezia Giulia che, pur conservando un limitatissimo importo sul piano finanziario, ha nei fatti cancellato la misura dal proprio PSR.

Per contro, si nota come alcune Regioni, anche in presenza dei ritardi accumulati nella prima metà del periodo di programmazione, non hanno ridimensionato il budget. Si tratta del Lazio, della Liguria e delle Marche. Anche nel caso della Basilicata, si nota solo un piccolo aggiustamento.

**Tabella 2 – Risorse assegnate alla misura 2 per regione e variazione rispetto alla dotazione originaria**

	Dotazione originaria	Dotazione attuale	Variazione
Abruzzo	€ 5.150.000	€ 4.150.000	-19,4%
Basilicata	€ 3.801.653	€ 3.752.559	-1,3%
PA Bolzano	non programmata		
Calabria	€ 18.347.107	€ 13.685.950	-25,4%
Campania	€ 14.000.000,00	€ 10.000.000	-28,6%
Emilia Romagna	€ 8.436.809	€ 2.836.807	-66,4%
Friuli V. Giulia	€ 6.900.000	€ 73.469	-98,9%
Lazio	€ 12.671.633	€ 12.671.633	-
Liguria	€ 2.740.000	€ 2.740.000	-
Lombardia	€ 40.800.000	€ 11.300.000	-72,3%
Marche	€ 5.000.000	€ 5.000.000	-
Molise	€ 8.000.000	€ 5.500.000	-31,3%
Piemonte	€ 34.000.000	€ 15.000.000	-55,9%
Puglia	€ 33.000.000	€ 11.849.587	-64,1%
Sardegna	€ 16.000.000	€ 9.000.000	-43,8%
Sicilia	€ 7.000.000	€ 3.000.000	-57,1%
Toscana	€ 38.000.000	€ 18.066.480	-52,5%
Trento	€ 1.250.000	disattivata	-100,0%
Umbria	€ 19.300.000	€ 9.800.000	-49,2%
Valle d'Aosta	non programmata		
Veneto	€ 36.873.840	€ 21.579.314	-41,5%
<b>Importo totale</b>	<b>€ 311.271.042</b>	<b>€ 160.005.798</b>	<b>-48,6%</b>

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020.

## 2. L'avanzamento finanziario

L'avanzamento finanziario della misura 2, osservato al 31 ottobre 2018 e riportato nella Tabella 3, è estremamente limitato. Questa considerazione è dovuta al fatto che non solo la percentuale di avanzamento nazionale, peraltro largamente attribuibile agli importi certificati dalle sole due regioni Piemonte e Toscana, è bassa (4,8%), ma anche alla constatazione che essa va attribuita ai trascinamenti, ovvero agli impegni sottoscritti a valere sui PSR 2007-2013 che, per svariati motivi, non sono stati liquidati entro il termine ultimo dei 31 dicembre 2015, e sono quindi "transitati" sul PSR 2014-2020<sup>1</sup>.

Le uniche risorse che teoricamente potrebbero essere attribuibili al presente periodo di programmazione, in quanto non comprese nelle tabelle dei trascinamenti presenti nel PSR, sono quelle certificate dalle Regioni Abruzzo e Campania (e forse, per una quota minima, anche Sardegna). Si tratta di importi limitatissimi, nell'ordine di poche migliaia di euro. Anche in questo caso, tuttavia, si può concludere

<sup>1</sup> Gli importi della "transizione" sono quantificati nel capitolo 19.2 di ciascun PSR

che si tratta con ogni probabilità di importi relativi a trascinamenti, non monitorati ed inclusi nelle tabelle di cui sopra. Questo perché l'avanzamento procedurale non permetterebbe in nessuna delle regioni sopra citate la dichiarazione di spese a valere sulla nuova misura<sup>2</sup>. Tutti gli importi indicati fanno comunque riferimento all'erogazione di servizi di consulenza, e sono pertanto attribuibili alla sottomisura 2.1.

Si conclude pertanto che, a ottobre 2018, la misura non ha registrato alcun avanzamento finanziario.

**Tabella 2 – Avanzamento finanziario della misura 2**

	Risorse programmate	Risorse spese	Avanzamento
<b>Abruzzo</b>	€ 4.150.000	€ 2.592	0,1%
<b>Basilicata</b>	€ 3.752.559	-	-
<b>PA Bolzano</b>	non programmata		
<b>Calabria</b>	€ 13.685.950	-	-
<b>Campania</b>	€ 10.000.000	€ 6.000	0,1%
<b>Emilia-Romagna</b>	€ 2.836.807	€ 912	0,0%
<b>Friuli V. Giulia</b>	€ 73.469	-	-
<b>Lazio</b>	€ 12.671.633	€ 47.206	0,4%
<b>Liguria</b>	€ 2.740.000	€ 3.480	0,1%
<b>Lombardia</b>	€ 11.300.000	-	-
<b>Marche</b>	€ 5.000.000	€ 16.277	0,3%
<b>Molise</b>	€ 5.500.000	-	-
<b>Piemonte</b>	€ 15.000.000	€ 1.308.299	8,7%
<b>Puglia</b>	€ 11.849.587	€ 66.060	0,6%
<b>Sardegna</b>	€ 9.000.000	€ 41.742	0,5%
<b>Sicilia</b>	€ 3.000.000	€ 14.960	0,5%
<b>Toscana</b>	€ 18.066.480	€ 5.616.510	31,1%
<b>Trento</b>	disattivata		
<b>Umbria</b>	€ 9.800.000	€ 720	0,0%
<b>Valle d'Aosta</b>	non programmata		
<b>Veneto</b>	€ 21.579.314	€ 482.351	2,2%
<b>Importo totale</b>	<b>€ 160.005.798</b>	<b>€ 7.607.108</b>	<b>4,8%</b>

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020

### 3. L'avanzamento fisico

Le considerazioni fatte relativamente all'avanzamento finanziario della misura si applicano anche all'avanzamento fisico. Le realizzazioni quantificate nella tabella 3, infatti, derivano esclusivamente dai trascinamenti della programmazione 2007-2013.

<sup>2</sup> In Campania sarebbe in realtà già possibile essendo stati identificati i beneficiari della misura. Tuttavia, la spesa indicata è stata certificata nel 2016, ed è pertanto attribuibile ai trascinamenti

I valori indicati fanno riferimento all'indicatore O.13 "numero di beneficiari che hanno ricevuto una consulenza" alla data del 31 dicembre 2017.

In questa sede, vale la pena osservare che anche i target di realizzazione fisica sono stati ridimensionati rispetto a quanto stabilito a fine programmazione. Il target nazionale di beneficiari/consulenze prestate è infatti di circa 116.000, a fronte di un valore originario di oltre 167.000. Da tenere presente inoltre che l'indicatore sotto riportato fa riferimento alla sottomisura 2.1 – servizi di consulenza. Non sono presenti indicatori quantificati (ovvero con target) concernenti la sottomisura 2.3 – formazione dei consulenti.

**Tabella 3 – Avanzamento fisico della misura 2**

	N. beneficiari previsti	N. beneficiari effettivi	Avanzamento
Abruzzo	3.423	3	0,1%
Basilicata	1.634	-	-
PA Bolzano	non programmata		
Calabria	12.115	-	-
Campania	7.917	4	0,1%
Emilia-Romagna	3.244	-	-
Friuli V. Giulia	48	-	-
Lazio	7.783	155	2,0%
Liguria	1.413	3	0,2%
Lombardia	11.190	-	-
Marche	2.500	3	0,1%
Molise	1.466	-	-
Piemonte	19.600	1.105	5,6%
Puglia	8.500	-	-
Sardegna	4.794	39	0,8%
Sicilia	1.706	-	-
Toscana	12.270	5.163	42,1%
Trento	disattivata		
Umbria	3.400	1	0,0%
Valle d'Aosta	non programmata		
Veneto	13.149	334	2,5%
<b>Importo totale</b>	<b>116.152</b>	<b>6.180</b>	<b>5,9%</b>

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020

#### 4. L'avanzamento procedurale

L'avanzamento procedurale della misura segna, rispetto a quanto osservato per i dati finanziari e fisici, un certo progresso. Le modifiche al regolamento entrate in vigore a gennaio 2018, rimuovendo

l'obbligatorietà di effettuare la gara d'appalto per l'individuazione dei beneficiari, hanno infatti permesso di superare alcune delle difficoltà che, fino a quel momento, avevano bloccato l'avvio della misura.

Nella tabella 4 è stato riassunto l'avanzamento procedurale della misura, sulla base delle informazioni raccolte al 31 dicembre 2018. Segue un breve approfondimento sullo stato della procedura per ciascuna delle regioni citate. La fonte utilizzata è rappresentata dalla banca dati dei bandi della Rete Rurale Nazionale, che viene costantemente aggiornata. Si specifica che tutte le informazioni sotto riportate riguardano la sottomisura 2.1 – servizi di consulenza. Nessuna regione, infatti, ha pubblicato bandi o avvisi relativi alla sottomisura 2.3 – formazione dei consulenti.

Per gli aspetti procedurali non sono ovviamente disponibili indicatori di tipo quantitativo, ma è solo possibile formulare giudizi di tipo qualitativo. Oltre a quanto indicato nella tabella, che riguarda solo un numero limitato di regioni, si evidenzia che, sulla base delle informazioni raccolte nelle riunioni di coordinamento dei responsabili della misura 2 organizzate dal Mipaaf, risulta che molte altre regioni sono in procinto di procedere alla pubblicazione degli avvisi. Si spera quindi che nei primi mesi del 2019 la situazione subisca una significativa evoluzione.

**Tabella 4 – Quadro riassuntivo dell'avanzamento procedurale della misura 2**

Regione	Avvisi o bandi emessi
Calabria	○ Avviso pubblicato in data 06/04/2018. Chiusura prevista in data 15/06/2018. Sospensione intervenuta in data 13/06/2018
Campania	○ Bando di gara pubblicato in data 04/06/2018. Chiusura effettuata in data 23/07/2018
Emilia-Romagna	○ Avviso pubblicato in data 23/07/2018. Chiusura prevista in data 30/07/2019
Lombardia	○ Avviso pubblicato in data 13/11/2018. Chiusura prevista in data 31/01/2019
Molise	○ Avviso pubblicato in data 24/07/2017. Chiusura effettuata in data 28/02/2018
Toscana	○ Avviso pubblicato in data 03/09/2018. Chiusura prevista in data 14/12/2018
Veneto	○ Avviso pubblicato in data 21/12/2018. Chiusura prevista in data 20/03/2019

Fonte: Elaborazioni RRN su dati PSR 2014-2020

**Calabria** = La Regione Calabria ha provveduto, in varie riprese, ad identificare gli organismi di consulenza abilitati ad erogare il servizio. Il 6 aprile 2018 è stato quindi emesso un avviso pubblico per la selezione dei beneficiari. La dotazione finanziaria assegnata era pari a 13 milioni di euro, corrispondente alla quasi totalità del budget di misura. In data 13 giugno 2018 (ovvero pochi giorni prima della data prevista per la chiusura dell'avviso) è stato tuttavia pubblicato un avviso di sospensione, per permettere l'introduzione dei costi standard e la semplificazione dei documenti allegati all'avviso. Una volta effettuate queste modifiche, il bando dovrebbe essere ripubblicato.

**Campania** = La Campania risulta essere l'unica Regione che ha scelto di mantenere il bando di gara per la selezione dei beneficiari, non utilizzando quindi la possibilità introdotta dalle modifiche "omnibus" all'articolo 15 del Regolamento (UE) n. 1305/2013. In una prima fase, sono stati selezionati gli organismi di consulenza abilitati ad erogare il servizio che, a febbraio 2018 risultavano

essere in numero di 67. Si è quindi proceduto, dopo un'intensa attività preparatoria finalizzata a individuare tipologie del servizio, categorie di destinatari e lotti, a pubblicare il bando di gara (solo per alcuni dei lotti individuati), mettendo a bando un importo di 660.000 euro, rispetto a una dotazione complessiva della misura di 10 milioni di euro. Si fa presente che i lotti sono articolati per filiera (vitivinicolo, ortofrutta, ecc.) e areale. Al momento, non risulta che siano stati ancora identificati i soggetti aggiudicatari. A breve, dovrebbero essere messi a gara ulteriori lotti.

**Emilia-Romagna** = L'Emilia-Romagna prevede di identificare i soggetti abilitati ad erogare il servizio in modo contestuale all'identificazione degli organismi di consulenza beneficiari. L'avviso è stato pubblicato il 23 luglio 2018 e si chiuderà il 30 luglio 2019. Le risorse disponibili ammontano a 990.000 euro e saranno rese disponibili in tre differenti tranches di 330.000 euro. La prima a partire dal 22 novembre 2018, la seconda dal 15 gennaio 2019, la terza dal 15 maggio 2019. L'intervento è gestito tramite il sistema denominato "catalogo verde". Per la quantificazione delle spese ammissibili, sono stati adottati i costi semplificati.

**Molise** = Il Molise, dopo aver emesso un primo avviso per l'identificazione degli organismi di consulenza abilitati nel corso dell'anno 2017, ha pubblicato un avviso per la selezione dei beneficiari (e, contestualmente, per l'abilitazione degli organismi di consulenza) in data 24 luglio 2017. Sono stati stanziati complessivamente 3 milioni di euro, rispetto a una dotazione complessiva di 5,5 milioni. Il termine ultimo per la presentazione delle domande era il 28 febbraio 2018. Le autorità regionali hanno provveduto al riconoscimento degli organismi abilitati, in numero di 13. Al momento tuttavia non risulta che siano state ancora formulate le graduatorie per l'accesso ai fondi.

**Toscana** = L'avviso pubblico per la selezione dei beneficiari della misura 2 è stato pubblicato il 3 settembre 2018 e, a meno di proroghe, si chiuderà il 14 dicembre. Anche in questo caso, l'abilitazione degli organismi di consulenza sarà contestuale alla selezione dei soggetti beneficiari. La dotazione finanziaria è pari a 5,5 milioni di euro che, al netto degli importi già impegnati per il pagamento dei trascinamenti della passata programmazione, rappresentano grossomodo la metà del budget complessivo della misura. Anche questa regione ha adottato i costi semplificati elaborati dalla Rete Rurale Nazionale.

**Lombardia** = L'avviso pubblico per la selezione dei beneficiari della misura 2 è stato pubblicato il 13 novembre 2018 e la scadenza è prevista per il 31 gennaio 2019. Il bando è finalizzato al riconoscimento degli organismi di consulenza e alla costituzione dell'elenco regionale.

**Veneto** = La regione Veneto ha pubblicato in data 28 dicembre 2018 un bando pubblico per l'affidamento di Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole che, a meno di proroghe, si chiuderà il 20 marzo 2019. Anche in questo caso, l'abilitazione degli organismi di consulenza sarà contestuale alla selezione dei soggetti beneficiari. La dotazione finanziaria è pari a 10 milioni di euro. Anche questa regione ha adottato i costi semplificati elaborati dalla Rete Rurale Nazionale.

## **5. Conclusioni**

L'analisi dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale della misura 2 permette di trarre alcune conclusioni. La prima riguarda l'attuazione finanziaria e fisica della misura, che a fine 2018 è sostanzialmente nulla. Se è vero che i dati ufficiali mostrano un leggero progresso in termini di risorse spese e indicatori quantificati, un approfondimento sulla natura dei dati ha permesso di stabilire che essi sono da attribuire integralmente a trascinamenti provenienti dalla passata programmazione.

I problemi di carattere normativo e gestionale più volte richiamati hanno quindi determinato il sostanziale blocco della misura, e di conseguenza anche un'importante riprogrammazione delle risorse che praticamente dimezzano il budget assegnato in fase di approvazione dei PSR.

La modifica del regolamento, eliminando l'obbligatorietà di effettuare un bando di gara per la selezione dei beneficiari, il conseguente adattamento dei PSR e la definizione, anche con il contributo della Rete Rurale Nazionale, di ulteriori elementi della "cassetta degli attrezzi" necessaria all'avvio degli interventi, autorizza tuttavia ad un cauto ottimismo per il futuro di questa misura.

Ciò è testimoniato dall'avanzamento procedurale che, soprattutto in alcune regioni, sta andando avanti. In Campania, ad esempio, si è ormai chiuso il primo bando di gara (seguendo una procedura già praticabile prima della modifica regolamentare di gennaio 2018), mentre in Emilia-Romagna e Toscana gli avvisi sono stati pubblicati. In Molise e Calabria le procedure, avviate da qualche mese, sembrerebbero aver subito una battuta di arresto, ma non è escluso che possano ripartire a breve. Molte altre regioni, inoltre (si segnalano il Veneto, la Liguria, ma anche altre) stanno predisponendo gli avvisi per la selezione dei beneficiari. È quindi probabile che nel corso del 2019 si possa assistere, da una parte, a significativi progressi in termini procedurali, dall'altra alla certificazione delle prime spese a valere sui nuovi interventi e alla popolazione degli indicatori di attuazione per questa misura che, pur secondaria dal punto di vista degli importi interessati, conserva la sua importanza quale strumento di diffusione delle conoscenze e competenze in ambito agricolo e rurale.

**RETERURALE  
NAZIONALE  
20142020**

RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione  
Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo  
Via XX Settembre, 20 Roma  
[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)  
[reterurale@politicheagricole.it](mailto:reterurale@politicheagricole.it)  
@reterurale  
[www.facebook.com/reterurale](http://www.facebook.com/reterurale)