



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



INDAGINE SUI TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE MISURE DELLO SVILUPPO RURALE

Settembre 2015

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



**INDAGINE SUI TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE MISURE
DELLO SVILUPPO RURALE**

Settembre 2015



Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale 2007-2013

Responsabile del progetto: Roberto D'Auria

Redazione: Stanislao Lepri e Augusto Buglione

Sommario

PREMESSA	1
1.ANALISI DELLE MISURE DI INVESTIMENTO	2
1.1. TEMPISTICA PER L'INSEDIAMENTO DI GIOVANI AGRICOLTORI (MISURA 112).....	3
1.1.1. <i>Tempistica della fase di istruttoria</i>	3
1.1.2. <i>Tempistica della fase di rendicontazione</i>	4
1.1.3. <i>Tempistica complessiva per la misura 112</i>	7
1.2. TEMPISTICA PER L'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE (MISURA 121).....	8
1.2.1. <i>Tempistica della fase di istruttoria</i>	8
1.2.2. <i>Tempistica della fase di rendicontazione</i>	9
1.2.3. <i>Tempistica complessiva per la misura 121</i>	11
1.3. TEMPISTICA PER L'ACCRESIMENTO DEL VALORE AGGIUNTO DEI PRODOTTI AGRICOLI E FORESTALI (MISURA 123).....	12
1.3.1. <i>Tempistica della fase di istruttoria</i>	12
1.3.2. <i>Tempistica della fase di rendicontazione</i>	13
1.3.3. <i>Tempistica complessiva per la misura 123</i>	15
2.ANALISI DELLE MISURE A SUPERFICIE	16
2.1. TEMPISTICA PER I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI (MISURA 214).....	17
2.1.1. <i>Tempistica della fase di istruttoria</i>	18
2.1.2. <i>Tempistica della fase di pagamento</i>	20
CONCLUSIONI	24

Premessa

Il presente documento si inserisce nelle attività del gruppo di lavoro per il rafforzamento della capacità amministrativa, attivato presso il Mipaaf e di cui fanno parte rappresentanti delle Autorità di Gestione regionali e delle altre Amministrazioni coinvolte nella gestione dello sviluppo rurale, oltre che ovviamente della Rete Rurale.

Il tempo impiegato dalle Amministrazioni per portare a termine il procedimento amministrativo che sottende a ciascuna domanda di sostegno rappresenta un importante indicatore per valutare l'efficienza con cui il "sistema pubblico" nel suo complesso è in grado di gestire le politiche di sviluppo rurale. Naturalmente, occorre precisare che esistono altri fattori che giocano un ruolo altrettanto importante, come ad esempio la correttezza della spesa o la capacità della stessa di raggiungere, in termini di risultati e impatti, gli obiettivi identificati dai documenti di programmazione. La **tempistica di gestione ed evasione delle domande di sostegno** rimane, tuttavia, un parametro di fondamentale importanza, particolarmente sensibile anche agli occhi dei "beneficiari finali" del sostegno, ovvero degli agricoltori che investono, realizzano interventi o pratiche benefiche per l'ambiente, o si insediano per la prima volta in un'azienda agricola.

Nel documento, vengono riportati i risultati di un'analisi che si è concentrata su alcune delle principali misure dei PSR 2007-2013, ovvero la **misura 112 – insediamento di giovani agricoltori**, la **misura 121 – ammodernamento delle aziende agricole**, la **misura 123 – accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali** e la **misura 214 – pagamenti agroambientali** e su **quattro importanti regioni**, localizzate nelle diverse aree geografiche del Paese e caratterizzate da modelli organizzativi e procedurali diversi (p.e. presenza di organismo pagatore regionale o di AGEA – Organismo Pagatore, diverse modalità di gestione dei bandi, diversi "pacchetti" di misure, ecc.).

L'analisi verte sulla tempistica impiegata per le **principali fasi del procedimento amministrativo** che, in prima battuta, viene suddiviso in due principali step procedurali, ovvero la **fase di istruttoria** che termina con l'approvazione della domanda di aiuto, e la **fase di pagamento**, che termina con la data di liquidazione del saldo. Sono state inoltre identificate varie "**sotto-fasi**", con l'obiettivo di ricostruire in modo più dettagliato possibile il procedimento amministrativo, andando a individuare le fasi più critiche e dove è possibile rintracciare i maggiori ritardi.

Considerate la complessità delle procedure e le specificità che caratterizzano i procedimenti messi in atto da ciascuna Autorità di Gestione, non è stato sempre possibile individuare la tempistica delle procedure. Tale limitazione deriva anche dalla scarsità e eterogeneità delle informazioni ricavate dai sistemi informativi disponibili, che non sono sempre tarati per fornire un approfondito monitoraggio procedurale degli interventi. Sono state tuttavia individuate informazioni di estremo interesse, anche in previsione della messa a punto e implementazione di nuove azioni della Rete Rurale a supporto dell'incremento della capacità amministrativa delle Autorità di Gestione.

1. Analisi delle misure di investimento

Il tempo impiegato per terminare un procedimento amministrativo rappresenta un importante indicatore dell'efficienza procedurale e come tale, merita di essere analizzato con attenzione. Questo è particolarmente vero per le misure di investimento, che da una parte rappresentano la parte forse più significativa del PSR. La gestione di questa tipologia di misure è particolarmente impegnativa per le Autorità di Gestione e per gli Organismi Pagatori dei PSR.

Ciò deriva dalla complessità delle procedure di selezione, verifica e rendicontazione, tipica di questa tipologia di interventi, ma comunque comune anche ad altri fondi strutturali europei, a cui si aggiunge, tuttavia, il gran numero di progetti di dimensioni medio-piccole e di beneficiari, che è invece una caratteristica tipica dei fondi agricoli.

L'analisi che viene di seguito presentata si concentra sulle tre misure di investimento tra le più importanti e significative nell'ambito dello sviluppo rurale, ovvero **l'insediamento dei giovani agricoltori, ammodernamento delle aziende agricole e accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali**. Secondo i dati sulla programmazione finanziaria, l'avanzamento del bilancio e la spesa pubblica, elaborati nel report della Rete Rurale Nazionale relativo al quarto trimestre 2014¹, al 31 dicembre 2014 la spesa pubblica riconducibile a queste tre misure è superiore a 4,2 miliardi di euro, ovvero circa il 30% della spesa pubblica complessiva dei PSR pari a 14,3 miliardi di euro. L'analisi si è concentrata su quattro regioni significative del Nord, Centro e Sud Italia.

¹ <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14912>.

1.1. Tempistica per l'insediamento di giovani agricoltori (misura 112)

La misura 112 – insediamento di giovani agricoltori – riveste una particolare importanza, in quanto rappresenta il principale strumento a disposizione delle regioni per conseguire l'obiettivo strategico del ricambio generazionale.

Tutti i ventuno PSR regionali del periodo di programmazione 2007-2013 hanno previsto l'attivazione della misura, per la quale a fine 2014 risultavano essere stati destinati 675 milioni di euro di risorse pubbliche e spesi 611 milioni di euro, con una percentuale di avanzamento di poco superiore al 90% (fonte: Rete Rurale Nazionale).

La tipologia di bando più comunemente adottata risulta essere quella del progetto integrato o "pacchetto", in base alla quale il giovane agricoltore, a fronte della presentazione di una sola domanda di aiuto, accede ai benefici di più misure per la realizzazione del piano di sviluppo aziendale. Le misure che fanno parte del "pacchetto" sono, oltre alla 112 che deve essere sempre presente, principalmente la misura 121 – ammodernamento delle aziende agricole – e, in seconda battuta, la misura 111 – azioni di formazione professionale e interventi formativi – e la misura 311 – diversificazione in attività non agricole. Sono comunque possibili anche combinazioni con altre misure. Ancora presente, anche se molto meno diffusa rispetto al passato, la tipologia del bando singolo, per il quale il giovane agricoltore presenta una domanda di aiuto solo a valere sulla misura 112 (ferma restando la possibilità di presentare altre domande di aiuto per la realizzazione del piano di sviluppo aziendale, a valere su altre misure e bandi).

L'analisi svolta conferma quanto detto sopra. La misura è infatti prevista da tutte e quattro le regioni, e la massima parte delle domande fanno riferimento alla tipologia di bando a "pacchetto". Delle 5.840 domande di aiuto analizzate, infatti, ben 5.817 fanno riferimento al pacchetto, mentre solo 23 sono state implementate tramite un bando singolo.

1.1.1. Tempistica della fase di istruttoria

La fase di istruttoria comprende il periodo di tempo, calcolato in numero di giorni continuativi, che intercorre dall'avvio della procedura alla sua conclusione. Per avvio della procedura si è inteso, per convenzione, la data di chiusura del bando o della sotto-fase, nel caso di Regioni che hanno adottato la procedura a bando aperto.

La conclusione della procedura è stata identificata nel giorno in cui viene ufficializzata la concessione del sostegno. Essa può essere la data di pubblicazione del decreto di concessione oppure, in qualche caso specifico regionale, la comunicazione ufficiale effettuata dall'Amministrazione al beneficiario².

² Occorre precisare che, stante la notevole disomogeneità delle procedure adottate a livello regionale, è stato necessario approfondire la questione, tramite incontri o comunicazioni bilaterali con ciascuna delle quattro Amministrazioni regionali oggetto dello studio. Sulla base di quanto comunicato dalle Regioni, e in accordo con esse, sono state individuate le tipologie di date da utilizzare nell'analisi.

Tabella 1 – Istruttoria della misura 112

MISURA 112	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
	186	59	1.290	96	52%
Bando singolo	198	134	363	60	30%
Pacchetto	186	59	1.290	96	52%

Elaborazione RRN su dati OP

Nella tabella 1 sono riportati i risultati dell'analisi relativa ai tempi impiegati per l'istruttoria della misura 112. I giorni mediamente impiegati sono 186, per un minimo di giorni pari a 59 e un massimo pari a ben 1.290 giorni (oltre tre anni e mezzo). La deviazione standard è pari a 96 e il coefficiente di variazione è del 52%. Soprattutto quest'ultimo indice dà una misura della dispersione dei valori rispetto alla media, che quindi risulta essere piuttosto elevata.

Come detto prima, praticamente tutte le domande fanno riferimento alla tipologia di bando a "pacchetto". I dati generali per misura sono quindi largamente coincidenti con questi. Per quello che riguarda il bando singolo, si osserva un lieve allungamento dei tempi. Come detto, tuttavia, il numero di domande osservate è davvero esiguo. Per quello che riguarda la variabilità tra regioni, non riportata in tabella, essa è abbastanza ampia, variando da una media minima di 111 giorni ad una massima di 256 giorni.

1.1.2. Tempistica della fase di rendicontazione

La fase di rendicontazione è più articolata, e comprende quella serie di passaggi che vanno dall'ufficializzazione della concessione del sostegno (tipicamente la data del decreto di concessione), alla data in cui viene effettuato il pagamento del saldo. Per facilitare l'elaborazione e successiva lettura dei dati, la fase di rendicontazione è stata distinta in due sotto-fasi distinte, la prima relativa all'erogazione dell'anticipo, la seconda relativa al pagamento del saldo finale.

Le due sotto-fasi sono normalmente conseguenti, ovvero i beneficiari tendono a chiedere quasi tutti l'erogazione dell'anticipo, provvedendo al completamento e alla rendicontazione del progetto in una fase successiva. Non sono da escludere, tuttavia, i casi in cui il beneficiario preferisca non richiedere l'erogazione dell'anticipo ma richiedere direttamente il saldo (senza o con l'erogazione di eventuali pagamenti intermedi). Per questo motivo, la tempistica sotto riportata ha come giorno di inizio la data di finanziabilità, sia nel caso della tempistica riferibile all'anticipo, che di quella attribuibile al saldo. Non verificandosi sempre la consequenzialità delle sotto-fasi, non è stato infatti possibile effettuare analisi complementari.

Per quello che riguarda l'erogazione dell'anticipo, è stato necessario ricostruire gli step procedurali standard, normalmente seguiti nel processo amministrativo, che prevedono, una volta determinata la finanziabilità del progetto, la richiesta di erogazione dell'anticipo e il pagamento dello stesso. E' stata quindi ricostruita la tempistica impiegata per ciascuno degli step individuati (tabella 2).

Tabella 2 – Erogazione anticipo della misura 112

MISURA 112	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
Pacchetto					
Finanziabilità - richiesta anticipo	117	36	1.053	99	84%
Richiesta anticipo- pagamento anticipo	69	9	338	45	64%
Finanziabilità - pagamento anticipo	187	71	1.154	119	64%

Elaborazione RRN su dati OP

Il tempo che intercorre tra la finanziabilità e la richiesta di erogazione dell'anticipo da parte del beneficiario ammonta a 117 giorni, con un minimo di 36 e un massimo di ben 1.053 (attribuibile evidentemente a un progetto avente problematiche particolari). Gli indici di dispersione dei valori sono relativamente elevati, essendo pari a 99 nel caso della deviazione standard e all'84% per il coefficiente di variazione. Da notare che non sono presenti dati relativi alla misura 112 "singola" in quanto l'unica regione, tra quelle oggetto d'analisi, che ha implementato la misura 112 con bando singolo ha anche deciso di erogare direttamente il saldo, senza prevedere pagamento di anticipazioni. Il tempo di liquidazione dell'anticipo (step richiesta anticipo-pagamento anticipo) è pari in media a 69 giornate continuative. In questo caso la dispersione intorno alla media è minore, in quanto il coefficiente di variazione è pari al 64%.

Il tempo complessivo che intercorre tra il decreto di concessione o un altro eventuale atto amministrativo che ufficializza la concessione del sostegno (finanziabilità) e il pagamento dell'anticipo è pari a 187 giorni, che si attestano tra un minimo di 71 giorni e un massimo di ben 1.154 giorni. La deviazione standard è di 119 e il coefficiente di variazione del 64%, indici questi di una certa dispersione o variabilità dei dati intorno alla media. Da notare inoltre che il tempo complessivo è fortemente determinato dal primo dei due step osservati, ovvero quello compreso tra la finanziabilità e la richiesta dell'anticipo, che è fondamentalmente riconducibile al beneficiario, in quanto sta a questo effettuare la richiesta dell'anticipo, dopo la chiusura della fase di istruttoria, ufficializzata dalla finanziabilità del progetto, a carico dell'Amministrazione. Il tempo che intercorre tra la richiesta dell'anticipo e il pagamento dello stesso, derivante dalle attività delle Amministrazioni competenti, incide invece in modo secondario, essendo pari a circa 69 giornate.

Da notare, infine, che per una delle quattro regioni considerate è stato possibile individuare un livello intermedio dello step tra la richiesta dell'anticipo e il pagamento dello stesso, che consiste nell'invio degli elenchi di liquidazione dall'Autorità di Gestione all'Organismo Pagatore. Esso riveste una certa importanza, in quanto permette di determinare in modo distinto la tempistica impiegata per l'effettiva liquidazione del pagamento, a carico dell'Organismo pagatore, da quella delle verifiche e passaggi amministrativi finalizzati nell'invio degli elenchi di liquidazione, a carico dell'Autorità di gestione. Nella regione in questione, il tempo complessivo dello step in questione è di 124 giorni. Di questi, 89 sono attribuibili alla fase che intercorre tra la richiesta dell'anticipo e la trasmissione degli elenchi, a carico dell'Autorità di Gestione, mentre i giorni che passano dalla trasmissione degli elenchi all'effettivo pagamento dell'anticipo sono 35. Ne consegue che la maggior parte delle giornate impiegate per eseguire lo step ricade nelle competenze dell'Autorità di Gestione.

I tempi impiegati per il pagamento del saldo sono riportati nella tabella 3. Anche in questo caso, sono stati ricostruiti i passaggi necessari per arrivare al pagamento finale e, quindi, alla conclusione del procedimento amministrativo.

Tabella 3 – Erogazione saldo della misura 112

MISURA 112	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
Bando singolo					
Finanziabilità - richiesta saldo	142	30	455	96	68%
Richiesta saldo - pagamento saldo	135	31	338	82	61%
Finanziabilità - pagamento saldo	277	85	570	117	42%
Pacchetto					
Finanziabilità - richiesta saldo	240	1	1.518	294	123%
Richiesta saldo - pagamento saldo	102	7	1.125	94	92%
Finanziabilità - pagamento saldo	342	4	1.774	323	94%

Elaborazione RRN su dati OP

Nel caso del bando singolo, le giornate continuative che intercorrono dalla data di finanziabilità alla richiesta del saldo del progetto sono 142, comprese tra un minimo di 30 e un massimo di 455. Questo step, la cui durata è riconducibile alle attività proprie del beneficiario, si conclude con l'inoltro della richiesta del pagamento del saldo. La fase successiva termina con il pagamento del saldo da parte dell'Organismo Pagatore, e comprende quindi le verifiche e i controlli che l'Amministrazione è tenuta ad espletare durante quest'ultimo passaggio del procedimento amministrativo. In questo caso, la durata arriva mediamente a 135 giorni, con un massimo di 338 giornate continuative e un minimo di 31. Nel complesso, il periodo che intercorre dalla fine dell'istruttoria (data di ammissibilità) e l'erogazione del saldo è pari, per la misura 112 attuata con bando singolo, a 277 giorni, con un minimo di 85 e un massimo di 570 giorni. Tuttavia, occorre ricordare che come detto sopra questa misura è stata attuata soprattutto secondo la metodologia del "pacchetto", e che pertanto i dati relativi al bando singolo hanno una rappresentatività tutto sommato limitata.

Per quello che riguarda il pacchetto, il tempo che intercorre dalla finanziabilità alla richiesta di pagamento del saldo da parte del beneficiario è piuttosto lungo si attesta su una media di 240 giornate per le quattro regioni oggetto di analisi. I due estremi di durata sono significativi, in quanto si passa da un minimo di una sola giornata a un massimo di ben 1.518 giorni. Tale variabilità è rispecchiata nei valori della deviazione standard e del coefficiente di variazione, pari rispettivamente a 294 e 123%. Tale tempistica potrebbe suggerire una certa difficoltà, da parte del beneficiario, a portare avanti la realizzazione del progetto. Va tuttavia sottolineata una forte variabilità tra le quattro regioni osservate, per cui si passa da valori medi di appena 20 giorni a valori superiori a 1.000 giornate. Sarebbe in questo caso utile un approfondimento per comprendere il perché di queste differenze, che in prima battuta potrebbero essere attribuite alle differenze delle procedure poste in essere (collegamento con il piano di investimenti, possibilità di richiedere l'anticipo, ecc.).

Il tempo che intercorre tra la richiesta del saldo e il suo pagamento è più ridotto, essendo pari a 102 giornate. Anche in questo caso, si osserva una notevole variabilità intorno alla media, con minimi di 7 e massimi di 1.125 giornate, una deviazione standard di 94 e un coefficiente di variazione pari a ben 92%. In questo caso, le medie delle quattro regioni oggetto di analisi sono più omogenee, essendo comprese tra 70 e 200 giorni circa.

Il tempo complessivo tra la fine della fase istruttoria e il pagamento del saldo del progetto (periodo finanziabilità-pagamento saldo), è quindi pari a 342 giornate per il "pacchetto" e 277 giornate per la modalità a "bando singolo". Nell'ambito di tale tempistica è compreso anche il tempo impiegato per l'erogazione dell'eventuale anticipazione. Come accennato prima, in questo caso la variabilità del dato è piuttosto elevata (ciò vale soprattutto per la procedura a

pacchetto, che è tuttavia quella normalmente adottata). E' infatti possibile osservare che il coefficiente di variazione è pari a 94% per il pacchetto, e 42% per il bando singolo. Si tratta in entrambi i casi di valori superiori a quanto osservato per la fase di istruttoria.

Nel caso di una regione, è stato inoltre possibile quantificare la tempistica intercorsa tra la trasmissione dell'elenco dei pagamenti per anticipi e saldi da parte dell'Autorità di Gestione, e l'effettivo pagamento eseguito dall'Organismo Pagatore. I tempi sono relativamente ridotti, e sono pari a 35 giornate per l'anticipo e a 24 giorni per il saldo.

1.1.3. Tempistica complessiva per la misura 112

Nella tabella 4 sono riportati i tempi che sono stati impiegati per espletare l'intero procedimento amministrativo, in media per le quattro regioni oggetto di indagine e limitatamente alla misura per l'insediamento dei giovani agricoltori. Il tempo considerato è quello già illustrato prima, compreso tra la data di chiusura del bando e la data del pagamento del saldo ed è distinto nelle due fasi di istruttoria e rendicontazione.

Tabella 4 – Tempistica complessiva della misura 112

MISURA 112	Valori		
	Media giornate totali	di cui istruttoria	di cui rendicontazione
Bando singolo	475	198	277
Pacchetto	528	186	342

Elaborazione RRN su dati OP

Per quello che riguarda la metodologia di implementazione della misura più diffusa, ovvero il pacchetto, i tempi complessivi sono di 528 giorni continuativi, di cui 186 giorni (35%) sono impiegati per l'istruttoria, mentre 342 giorni (65%) servono per completare la fase di rendicontazione, così come precedentemente descritto. Come detto prima, tuttavia, esistono differenze piuttosto significative tra le regioni considerate. Si passa infatti da un minimo di circa 300 giorni, a un massimo di oltre 1.500 giorni, impiegato per l'intero procedimento amministrativo.

Nel caso di una regione, è stato inoltre possibile quantificare il dettaglio del tempo impiegato nel caso di progetto sottoposto a variante o a controllo. Nel caso delle varianti, l'influenza sulla tempistica complessivamente impiegata è significativa, ed è pari a 186 giorni (12% del tempo complessivo, nel caso della regione in questione). La tempistica impiegata nel caso di progetto oggetto di controllo a campione è invece sostanzialmente analoga a quella dei progetti non estratti. La differenza è infatti di appena 3 giorni.

1.2. Tempistica per l'ammodernamento delle aziende agricole (misura 121)

La misura 121 – ammodernamento delle aziende agricole – rappresenta l'intervento strategico ai fini del miglioramento della competitività del settore agricolo. Essa è prevista da tutti i ventuno i PSR regionali del periodo di programmazione 2007-2013, per una dotazione finanziaria di ben 3.270 milioni di euro di risorse pubbliche e un tasso di avanzamento di circa 82% a fine 2014 (fonte: Rete Rurale Nazionale).

La diffusione e importanza della misura è confermata dal numero di domande analizzate per le quattro regioni oggetto di indagine, pari a 13.316 e quindi nettamente superiore a quanto osservato, per esempio, per la misura 112. Di queste, 5.315 sono riferibili alla tipologia del progetto integrato o "a pacchetto", 6.301 fanno riferimento a un bando singolo e 1.702 a un progetto di filiera o PIF.

1.2.1. Tempistica della fase di istruttoria

In coerenza con quanto fatto per la misura 112, la fase di istruttoria comprende il periodo di tempo, calcolato in numero di giorni continuativi, che intercorre dall'avvio della procedura alla sua conclusione. Per avvio della procedura si è inteso, per convenzione, la data di chiusura del bando o della sotto-fase, nel caso di Regioni che hanno adottato la procedura a bando aperto.

La conclusione della procedura è stata identificata nel giorno in cui viene ufficializzata la concessione del sostegno. Essa può essere la data di pubblicazione del decreto di concessione oppure, in qualche caso specifico regionale, la comunicazione ufficiale effettuata dall'Amministrazione al beneficiario.

Tabella 5 – Istruttoria della misura 121

MISURA 121	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
	191	53	1.132	126	66%
Bando singolo	212	53	848	129	61%
Pacchetto	178	83	1.102	84	47%
Filiere	157	62	1.132	193	123%

Elaborazione RRN su dati OP

Nella tabella 5 sono riportati i risultati dell'analisi relativa ai tempi impiegati per l'istruttoria della misura 121. I giorni mediamente impiegati sono 191, per un minimo di giorni pari a 53 e un massimo pari a circa tre anni (1.133 giorni complessivi). La deviazione standard è pari a 126 e il coefficiente di variazione è pertanto del 66%, indice di una certa variabilità dei valori osservati.

Per quello che riguarda le differenti metodologie d'implementazione della misura, si nota un certo allungamento dei tempi d'istruttoria per i bandi singoli, per i quali il tempo che intercorre dalla chiusura del bando alla comunicazione della finanziabilità è pari a 212 giorni. Per il pacchetto, la tempistica complessiva cala a 178 giornate, mentre per i progetti di filiera è ancora minore, ovvero 157 giorni. Dalla lettura dei dati relativi alle giornate minime e massime si ricava una sostanziale omogeneità, con l'eccezione della tempistica massima dei progetti a bando singolo, inferiore alle altre due tipologie. La dispersione del dato attorno alla media è,

come detto prima, piuttosto elevata. Questo vale per i progetti “singoli” e soprattutto per quelli attuati con approccio di filiera. Le domande facenti parti di un pacchetto, invece, appaiono avere una tempistica più omogenea, come dimostrato dal valore del coefficiente di variazione pari al 47%.

1.2.2. Tempistica della fase di rendicontazione

Come per l’analisi della misura 112, la fase di rendicontazione è stata distinta in due sotto-fasi distinte, la prima relativa all’erogazione dell’anticipo e la seconda relativa al pagamento del saldo finale. Come specificato in precedenza, le due sotto-fasi sono normalmente conseguenti, ovvero i beneficiari tendono a chiedere quasi tutti l’erogazione dell’anticipo, provvedendo al completamento e alla rendicontazione del progetto in una fase successiva. Non sono da escludere, tuttavia, i casi in cui il beneficiario preferisca non richiedere l’erogazione dell’anticipo, ma richiedere direttamente il saldo (senza o con l’erogazione di eventuali pagamenti intermedi). Per questo motivo, la tempistica sotto riportata ha come giorno di inizio la data di finanziabilità sia nel caso della tempista riferibile all’anticipo che di quella attribuibile al saldo.

Tabella 6 – Erogazione anticipo della misura 121

MISURA 121	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
Bando singolo					
Finanziabilità - richiesta anticipo	82	1	1.190	97	119%
Richiesta anticipo- pagamento anticipo	104	11	705	78	75%
Finanziabilità - pagamento anticipo	186	16	1.310	129	69%
Pacchetto					
Finanziabilità - richiesta anticipo	162	2	1.156	128	79%
Richiesta anticipo- pagamento anticipo	118	13	660	87	73%
Finanziabilità - pagamento anticipo	280	63	1.235	144	52%
Filiera					
Finanziabilità - richiesta anticipo	130	17	269	31	24%
Richiesta anticipo- pagamento anticipo	78	22	391	44	56%
Finanziabilità - pagamento anticipo	208	53	525	54	26%

Elaborazione RRN su dati OP

Per quello che riguarda l’erogazione dell’anticipo, il tempo che intercorre tra la finanziabilità e la data di richiesta di erogazione da parte del beneficiario ammonta a 82 giorni nel caso del bando singolo, a 162 giorni nel caso del pacchetto e a 130 per i progetti di filiera. Ne consegue che, nel caso del bando singolo, il beneficiario sembrerebbe orientato a far passare un intervallo di tempo relativamente breve prima di richiedere l’erogazione dell’anticipo. Nel caso delle procedure a pacchetto o dei progetti di filiera, per i quali evidentemente è necessario un maggiore coordinamento, tale tempistica si allunga. I giorni che passano dalla data della richiesta all’effettiva liquidazione dell’anticipo sono 104 nel caso del bando singolo, 118 nel caso del pacchetto e 78 nei casi dei progetti di filiera. In questo caso, le differenze tra le diverse tipologie d’implementazione della misura sono meno marcate, anche se occorre notare una certa lentezza per realizzare questo passaggio, con periodi mai superiori a due mesi e mezzo. In definitiva, la tempistica totale relativa all’anticipo (dalla data di finanziabilità alla data di pagamento dell’anticipo) è di 186 giorni per il bando singolo, 280 giorni per il pacchetto e 208 giorni per i progetti di filiera. E’ quindi evidente una maggiore lentezza per la procedura a pacchetto. Per quello che riguarda la tempistica minima e massima, è interessante notare

come essa sia compresa, per l'intera procedura, tra un minimo di 269 giornate (circa nove mesi) e un massimo di 1.310 giornate (tre e mezzo). I coefficienti di variazione sono, in questo caso, pari a 24% per le filiere, al 52% per il pacchetto e al 69% per il bando singolo. Soprattutto in quest'ultimo caso, si nota una certa variabilità del dato.

Anche per questa misura è stato possibile ricostruire, nel caso di una regione, i tempi impiegati per alcuni passaggi o step intermedi della procedura di erogazione dell'anticipo, ovvero il tempo che intercorre tra la trasmissione degli elenchi di liquidazione dall'Autorità di Gestione all'organismo pagatore e il pagamento effettuato da quest'ultimo. Si tratta di 35 giornate, pari, per la ragione in questione, al 13% della tempistica totale riferita all'anticipo. Anche in questo caso, quindi, la maggior parte della tempistica impiegata è riferibile alle competenze dell'Autorità di gestione, e del beneficiario stesso per il periodo che intercorre tra la finanziabilità e la richiesta di erogazione dell'anticipo.

I tempi impiegati per il pagamento del saldo sono riportati nella tabella 7. Anche in questo caso, sono stati ricostruiti i passaggi necessari per arrivare al pagamento finale e, quindi, alla conclusione del procedimento amministrativo.

Tabella 7 – Erogazione saldo della misura 121

MISURA 121	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
Bando singolo					
Finanziabilità - richiesta saldo	385	8	1.541	262	68%
Richiesta saldo - pagamento saldo	87	8	760	71	81%
Finanziabilità - pagamento saldo	472	38	1.604	283	60%
Pacchetto					
Finanziabilità - richiesta saldo	511	5	1.557	369	72%
Richiesta saldo - pagamento saldo	110	7	842	92	84%
Finanziabilità - pagamento saldo	621	63	1.753	367	59%
Filiere					
Finanziabilità - richiesta saldo	447	113	842	143	32%
Richiesta saldo - pagamento saldo	242	8	1.104	145	60%
Finanziabilità - pagamento saldo	689	433	1.654	137	20%

Elaborazione RRN su dati OP

Nel caso del bando singolo, le giornate continuative che intercorrono dalla data di finanziabilità del progetto alla richiesta del saldo sono 385, comprese tra un minimo di 8 e un massimo di ben 1.541 giorni, attribuibile evidentemente a un progetto la cui realizzazione ha incontrato delle problematiche. La fase successiva, ricadente nelle responsabilità dell'Amministrazione, è relativamente rapida e impiega mediamente 87 giorni ad essere espletata. Anche in questo caso, si nota una certa variabilità e forti escursioni tra un minimo di 8 giorni e un massimo di 760. In totale, la procedura impiega 472 giorni per essere terminata. Nel caso più rapido, il tempo è stato di appena 38 giorni, mentre in quello più lungo ha impiegato ben 1.604 giornate (circa quattro anni e mezzo).

Per i progetti integrati o a pacchetto, la tempistica complessiva è superiore e arriva a 621 giorni. Di questi, ben 511 sono attribuibili allo step che intercorre tra finanziabilità e richiesta di erogazione del saldo, riconducibile alle competenze del beneficiario, mentre i giorni che passano dalla richiesta di erogazione del saldo al suo pagamento sono 110. Le variazioni sono notevoli, così come emerge dalla lettura dei minimi e massimi indicati in tabella, e dai dati concernenti la deviazione standard e i coefficienti di variazione, mai inferiori al 59%.

I progetti di filiera impiegano mediamente 689 giorni per ottenere il saldo. Di questi, 447 sono attribuibili alla fase che intercorre dalla finanziabilità alla richiesta del saldo, mentre 242 sono i giorni che passano dalla richiesta del saldo al suo pagamento, evidenziando in questo caso un tempo abbastanza lungo, e superiore a quanto osservato per i progetti singoli o a pacchetto. La variabilità espressa con il coefficiente di variazione è in questo caso minore, essendo pari al 20% per l'intera procedura. La durata della procedura è compresa tra un minimo di 433 e un massimo di 1.654 giorni.

Nel caso di una regione, è stato inoltre possibile quantificare la tempistica intercorsa tra la trasmissione dell'elenco dei pagamenti da parte dell'Autorità di Gestione, e l'effettivo pagamento eseguito dall'Organismo Pagatore. Anche in questo caso, i tempi sono relativamente ridotti, e sono pari a 28 giornate per i progetti singoli e a 28 giornate per i progetti a pacchetto.

1.2.3. Tempistica complessiva per la misura 121

Nella tabella 8 sono riportati i tempi che sono stati impiegati per espletare l'intero procedimento amministrativo, in media per le quattro regioni oggetto di indagine e limitatamente alla misura per l'ammodernamento delle aziende agricole. Il tempo considerato è quello già illustrato prima, compreso tra la data di chiusura del bando e la data del pagamento del saldo ed è distinto nelle due fasi di istruttoria e rendicontazione.

Tabella 8 – Tempistica complessiva della misura 121

MISURA 121	Valori		
	Media giornate totali	di cui istruttoria	di cui rendicontazione
Bando singolo	684	212	472
Pacchetto	799	178	621
Filiere	846	157	689

Elaborazione RRN su dati OP

Per quello che riguarda i progetti singoli, la durata complessiva della procedura è pari a 684 giorni, di cui 212 (31%) attribuibili all'istruttoria e i restanti 472 (69%) alla rendicontazione. Nel caso dei progetti integrati o a pacchetto, i giorni complessivi sono superiori e arrivano a un valore di 799, 178 dei quali attribuibili all'istruttoria (22%) e 621 alla rendicontazione (78%). Per le filiere, la tempistica complessiva è ancora superiore e arriva a 846 giorni continuativi. Appare in questo caso ancora più evidente il peso della fase di rendicontazione, pari a 81% in termini percentuali per 689 giorni complessivi, rispetto all'istruttoria, che impiega mediamente 157 giorni, ovvero il 19% del tempo totale.

Nel caso di una regione, è stato inoltre possibile quantificare il dettaglio del tempo impiegato nel caso di progetto sottoposto a variante o a controllo. Anche in questo caso, così come evidenziato per la misura 112, la variante influenza la tempistica in modo significativo, aumentando i tempi di rendicontazione del 22% (263 giorni) per i progetti singoli e del 14% (198 giorni) per quelli a pacchetto. Minore è l'impatto dei controlli, che si attesta su valori di 30-35 giorni (circa il 3% della tempistica complessiva).

1.3. Tempistica per l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (misura 123)

La misura 123 – accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, è finanziata da tutti i PSR del periodo di programmazione 2007-2013 e prevede una dotazione finanziaria complessiva di 1.210 milioni di euro di risorse pubbliche. Alla fine del 2014, il tasso di avanzamento finanziario della misura era pari al 79% (fonte: Rete Rurale Nazionale). Si tratta pertanto di una misura importante, che conferma il ruolo di primo piano dell'industria della trasformazione per la competitività del settore agricolo.

Le domande analizzate nelle quattro regioni oggetto di indagine sono 829. Di queste, 365 sono rappresentate da progetti singoli, mentre le restanti 464 sono riferibili a progetti di filiera, particolarmente indicati e coerenti con le finalità e caratteristiche di questa misura, e, in parte minore, anche a progetti attuati con approccio Leader. In linea generale, è possibile notare come per la misura 123 il numero di progetti sia sensibilmente inferiore a quanto osservato per le misure 112 e 121. Questa caratteristica è tipica della misura, caratterizzata da meno progetti, di dimensione finanziaria più elevata.

1.3.1. Tempistica della fase di istruttoria

In coerenza con quanto definito per le altre due misure a investimento, la fase di istruttoria comprende il periodo di tempo che intercorre dall'avvio della procedura di istruttoria alla sua conclusione. Per data di avvio della procedura si è intesa, per convenzione, la data di chiusura del bando o della sotto-fase, nel caso di regioni che hanno adottato la procedura a bando aperto.

La conclusione della procedura è stata identificata nel giorno in cui viene ufficializzata la concessione del sostegno. Essa può essere la data di pubblicazione del decreto di concessione oppure, in qualche caso specifico regionale, la comunicazione ufficiale effettuata dall'Amministrazione al beneficiario.

Tabella 9 – Istruttoria della misura 123

MISURA 123	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
	153	14	1.102	152	99%
Bando singolo	172	14	733	123	72%
Filiere	140	63	1.102	174	124%

Elaborazione RRN su dati OP

Nella tabella 9 sono riportati i risultati dell'analisi relativa ai tempi impiegati per l'istruttoria della misura 123. I giorni mediamente impiegati sono 153, compresi tra un minimo di 14 e un massimo di 1.102. La deviazione standard pari a 152 e il coefficiente di variazione pari a 99% indicano una elevata dispersione del dato intorno alla media sopra riportata. I tempi per il completamento dell'istruttoria sono più lunghi nel caso di progetti singoli (172 giorni), rispetto a progetti realizzati nell'ambito di accordi di filiera (140 giorni). Per contro, la durata del processo del bando singolo sembra avere una minore variabilità rispetto a quello della filiera.

1.3.2. Tempistica della fase di rendicontazione

La fase di rendicontazione è stata distinta, analogamente a quanto fatto per la misura 112 e la misura 121, in due sotto-fasi. La prima è relativa all'erogazione dell'anticipo e la seconda al pagamento del saldo finale. Come specificato in precedenza, le due sotto-fasi sono normalmente conseguenti, ovvero i beneficiari tendono a chiedere quasi tutti l'erogazione dell'anticipo, provvedendo al completamento e alla rendicontazione del progetto in una fase successiva. Non sono da escludere, tuttavia, i casi in cui il beneficiario preferisca non richiedere l'erogazione dell'anticipo, ma richiedere direttamente il saldo (senza o con l'erogazione di eventuali pagamenti intermedi). Per questo motivo, la tempistica sotto riportata ha come giorno di inizio la data di finanziabilità, sia nel caso della tempista riferibile all'anticipo che di quella attribuibile al saldo.

Tabella 10 – Erogazione anticipo della misura 123

MISURA 123	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
Bando singolo					
Finanziabilità - richiesta anticipo	91	10	334	59	65%
Richiesta anticipo- pagamento anticipo	78	8	407	55	71%
Finanziabilità - pagamento anticipo	169	91	575	76	45%
Filiera					
Finanziabilità - richiesta anticipo	41	1	860	77	188%
Richiesta anticipo- pagamento anticipo	86	22	1.062	101	118%
Finanziabilità - pagamento anticipo	127	40	1.067	130	102%

Elaborazione RRN su dati OP

Nel caso del bando singolo, la durata complessiva della procedura che porta all'erogazione dell'anticipo è di 169 giorni. Di questi, 91 giorni sono quelli che passano dalla data di finanziabilità alla richiesta di erogazione dell'anticipazione da parte del beneficiario, mentre il periodo che intercorre tra la data di richiesta dell'anticipo e il suo effettivo pagamento è di 78 giorni. I tempi relativi ai progetti realizzati nell'ambito di un accordi di filiera sono ancora inferiori. Il tempo complessivo è infatti pari a 127 giornate, di cui 41 riferite allo step finanziabilità-richiesta anticipo, e 86 riferibili al tempo necessario per procedere alla sua erogazione.

Anche per questa misura e per una delle regioni oggetto di indagine è stato possibile ricostruire la tempistica impiegata per alcuni passaggi o step intermedi della procedura di erogazione dell'anticipo, ovvero il tempo che intercorre tra la trasmissione degli elenchi di liquidazione dall'autorità di gestione all'organismo pagatore e il pagamento. Nel caso dei progetti singoli, la durata è pari a 30 giorni. Per i progetti di filiera, è pari a 29 giorni.

I tempi impiegati per il pagamento del saldo sono riportati nella tabella 11 e indicano i passaggi necessari per arrivare al pagamento finale e, quindi, alla conclusione del procedimento amministrativo.

Tabella 11 – Erogazione saldo della misura 123

MISURA 123	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
Bando singolo					
Finanziabilità - richiesta saldo	698	114	1.251	237	34%
Richiesta saldo - pagamento saldo	117	14	915	112	96%
Finanziabilità - pagamento saldo	815	149	1.510	285	35%
Filiere					
Finanziabilità - richiesta saldo	742	301	1.210	177	24%
Richiesta saldo - pagamento saldo	140	14	573	117	83%
Finanziabilità - pagamento saldo	882	392	1.641	194	22%

Elaborazione RRN su dati OP

Nel caso del bando singolo, le giornate continuative che intercorrono dalla data di finanziabilità del progetto alla richiesta del saldo sono 698, comprese tra un minimo di 114 e un massimo di 1.251 giorni. Il dato è relativamente stabile, in quanto sia la deviazione standard sia il coefficiente di variazione assumono valori relativamente bassi. Quest'ultimo, in particolare, è pari a 34%, valore inferiore a quanto normalmente osservato per le altre misure di investimento. Per contro, la durata media di questo passaggio procedurale, che ricade nell'ambito di competenza del beneficiario, risulta essere piuttosto lungo.

La fase successiva, ricadente nelle responsabilità dell'Amministrazione, è relativamente rapida e impiega mediamente 117 giorni ad essere espletata. In questo caso la variabilità è superiore, essendo compresa tra un minimo di 17 giorni e un massimo di 915 e con deviazione standard e coefficiente di variazione pari, rispettivamente a 112 e 96%.

Ne deriva che, per i progetti afferenti alla misura 123 realizzati con bando singolo, il tempo totale impiegato per il completamento della procedura di erogazione del saldo è pari a 815 giorni. Il tempo minimo è pari a 149 giorni, mentre il progetto con la tempistica più lunga ha una durata di 1.510 giorni, ovvero circa quattro anni. La deviazione standard assume un valore di 245 mentre il coefficiente di variazione è pari al 35%, indicando una dispersione attorno alla media dell'insieme dei progetti piuttosto contenuta, e comunque inferiore a quanto osservato per le misure 112 e 121.

Per i progetti di filiera, la durata è superiore, anche se non di molto. Il tempo totale è pari infatti a 882 giorni, di cui 742 sono da attribuire alla fase finanziabilità-richiesta saldo e i restanti 140 al tempo che intercorre tra la richiesta del saldo da parte del beneficiario e il pagamento. Con l'eccezione di quest'ultima fase, la variabilità del dato è piuttosto ridotta, dal momento che il coefficiente di variazione si attesta su lavori compresi tra il 22% e il 24%.

Come per altre due misure di investimento, è stato possibile quantificare la tempistica intercorsa tra la trasmissione dell'elenco dei pagamenti da parte dell'Autorità di Gestione e l'effettivo pagamento eseguito dall'Organismo Pagatore in una delle quattro regioni oggetto di indagine. I tempi sono superiori a quanto riportato per la misura 112 e 121, ammontando a 63 giorni. Da notare tuttavia che essi incidono in modo marginale sulla durata totale della procedura, che per la regione in questione supera 1.200 giornate. Ne consegue che questo passaggio, ricadente in modo esclusivo nelle competenze dell'Organismo di pagatore del programma, pesa per circa il 5% sulla tempistica totale compresa tra la finanziabilità e il pagamento del saldo.

1.3.3. Tempistica complessiva per la misura 123

Nella tabella 12 sono riportati i tempi che sono stati impiegati per espletare l'intero procedimento amministrativo della misura 123, per le quattro regioni oggetto di indagine. Come già detto, il tempo considerato è quello compreso tra la data di chiusura del bando e la data del pagamento del saldo, distinto nelle due fasi di istruttoria e rendicontazione.

Tabella 12 – Tempistica complessiva della misura 123

MISURA 123	Valori		
	Media giornate totali	di cui istruttoria	di cui rendicontazione
Bando singolo	1.548	733	815
Filiere	1.984	1.102	882

Elaborazione RRN su dati OP

Emerge una durata piuttosto elevata, comunque superiore a quelle delle altre due misure analizzate. Nel caso del bando singolo, la durata media totale è di 1.548 giorni, mentre per la stessa tipologia di bando la durata della misura 112 è di 475 giorni e quella della misura 121 è di 684 giorni. Per quello che riguarda le filiere, la durata media della procedura è ancora superiore, e arriva a 1.984 giorni, mentre per la misura 121 il dato corrispondente è di 846 giorni. Da notare inoltre che, contrariamente a quanto osservato per le misure 112 e 121, la fase di istruttoria assume un peso importante sulla durata complessiva della procedura. Nel caso del bando singolo, il 47% del tempo totale è infatti impiegato per l'istruttoria. Tale valore sale al 55% nel caso dei progetti di filiera.

Similmente a quanto fatto per le altre due misure a investimento, nel caso di una regione è stato possibile quantificare il differenziale per i progetti sottoposti a variante o a controllo. L'impatto è sicuramente significativo in quanto i tempi dei progetti sottoposti a variante risultano allungati di 128 giorni, mentre quelli sottoposti a controllo di 141 giorni. In termini percentuali, l'incidenza è dell'11-12%.

2. Analisi delle misure a superficie

Le misure a superficie rivestono un ruolo particolarmente significativo. Esse sono infatti fondamentali per conseguire gli obiettivi di natura ambientale dei programmi di sviluppo rurale; sono inoltre gli strumenti più diffusi per numero di beneficiari, e senz'altro tra i più noti tra gli agricoltori e gli operatori n del settore agricolo. Anche per queste misure, la durata delle procedure e dei relativi pagamenti rappresenta un fattore chiave per il successo. Si può dire, anzi, che in questo caso la puntualità dei pagamenti, che solitamente hanno cadenza annuale, sia ancora più importante rispetto alle misure per investimento.

Se si considera infatti la misura 214 - pagamenti agroambientali -, di gran lunga la più importante e destinata a coprire i mancati redditi e costi aggiuntivi derivati dall'adozione di pratiche colturali favorevoli all'ambiente, diventa chiaro come sia importante garantire al beneficiario la ricezione dei pagamenti nei tempi previsti.

L'analisi che segue si concentra per l'appunto sulle tempistiche della misura 214. Secondo il report sull'avanzamento del bilancio comunitario e delle spesa pubblica, elaborato dalla Rete rurale nazionale³ con cadenza trimestrale, al 31 dicembre 2014 la spesa certificata per questa misura ammontava a 3,6 miliardi di euro, pari al 25% dell'importo complessivo per lo sviluppo rurale.

³ <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14912>.

1.1. Tempistica per i pagamenti agroambientali (misura 214)

La misura 214 è senz'altro la più importante tra quelle a superficie, sia in termini di risorse impiegate che di agricoltori beneficiari. Essa consiste nell'erogazione di un premio annuale destinato a coprire le perdite di reddito e i costi aggiuntivi derivanti dall'applicazione di determinate pratiche agroambientali nell'azienda agricola. In base a quanto previsto dalla normativa comunitaria, i PSR devono obbligatoriamente prevedere questa misura. Essa è pertanto presente in tutti i 21 programmi regionali.

La misura ha durata pluriennale, normalmente di 5 annualità, che possono essere ridotte o allungate in casi debitamente giustificati. Le procedure adottate prevedono normalmente la pubblicazione di un bando per la selezione dei beneficiari, la raccolta e istruttoria/selezione delle domande di aiuto e, con cadenza annuale, la raccolta, istruttoria e liquidazione delle domande di pagamento. Da notare che, nel caso delle misure a superficie, l'emissione di un bando/selezione delle domande non è obbligatoria. Nel caso delle indennità compensative, ad esempio, la raccolta delle domande senza selezione è pratica piuttosto comune. Per i premi agroambientali, tuttavia, le Amministrazioni adottano quasi sempre una procedura di selezione delle domande di aiuto.

Per quello che riguarda i pagamenti, questi possono essere erogati in una o più soluzioni. E' possibile erogare il 100% del premio richiesto per le domande che, avendo superato senza problemi i controlli di tipo amministrativo, non fanno parte del campione estratto per essere controllato in loco. Se la domanda fa invece parte del campione, è possibile erogare un acconto pari ad un massimo del 75% del premio richiesto. La parte restante potrà essere erogata una volta concluso il processo di controllo in loco.

Come accennato sopra, la misura è una delle più importanti del PSR. Sicuramente, essa interessa un gran numero di agricoltori e impone alle Amministrazioni un notevole sforzo organizzativo, considerata la complessità tecnica e il gran numero di domande presentate. Si consideri che, per le quattro regioni oggetto di indagine, le domande presentate per anno di campagna sono, mediamente, oltre trentamila.

2.1.1. Tempistica della fase di istruttoria

La fase di istruttoria indica il tempo utilizzato per esaminare la domanda, dal momento del suo invio ufficiale da parte del beneficiario al momento in cui l'Amministrazione procede ad autorizzare il pagamento. Per le misure a superficie, le informazioni derivanti dai sistemi informativi regionali non sono di facile interpretazione e individuare la durata di questa fase non è stato possibile per tutte le regioni prese in esame.

E' stato tuttavia possibile individuare alcune informazioni di interesse. Un primo dato riguarda il periodo di tempo che intercorre tra il giorno di presentazione della domanda da parte dell'agricoltore e il giorno in cui l'Amministrazione conclude la fase di istruttoria della stessa.

Tabella 13 – Durata istruttoria misura 214 (presentazione domande)

MISURA 214	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
2007	539	420	2.344	179	33%
2008	824	488	2.147	270	33%
2009	668	309	1.772	238	36%
2010	552	278	1.408	182	33%
2011	520	105	1.016	180	35%
2012	374	135	689	123	33%
2013	216	114	335	23	11%
2007-2013	514	105	2.344	237	46%

Elaborazione RRN su dati OP

Come mostrato nella tabella 13, il tempo medio che è stato impiegato per completare questa fase è pari a 514 giorni. Questo dato è relativo a tre delle quattro regioni analizzate e si concentra unicamente sulle domande di pagamento. Come si vede nella tabella, la forbice esistente tra tempo minimo e tempo massimo è elevata, passando da un massimo di 2.344 giorni continuativi a un minimo di 105. Di conseguenza, anche i valori della deviazioni standard e del coefficiente di variazione sono elevati, attestandosi rispettivamente a 237 e 46%.

Il dettaglio per anno di campagna riveste un particolare interesse e merita di essere commentato. Il periodo preso in considerazione è quello compreso tra il 2007 e il 2013, coincidente cronologicamente con il periodo di programmazione appena concluso. Va tuttavia sottolineato che il 2007 è stato un anno che si può definire di "passaggio", in cui i documenti di programmazione erano stati appena approvati o erano ancora in negoziazione presso i servizi della Commissione europea. Il dato riportato in tabella, in conseguenza di ciò, fa riferimento alla prosecuzione di vecchi impegni sottoscritti nella precedente fase di programmazione 2000-2006 e in ogni modo, è riferibile a una sola regione. Occorre inoltre sottolineare che il dato relativo al 2013 non può considerarsi definitivo, in quanto potrebbe essersi verificato che alcune procedure siano state chiuse successivamente alla data di scarico dei dati utilizzati per l'analisi (maggio 2014). Appurata la scarsa rappresentatività del dato concernente il 2007 e la possibilità di revisione per il dato del 2013, appare comunque evidente l'esistenza di un miglioramento progressivo. Si passa infatti da durate medie superiori a 800 giornate (anno 2008) al dato finale, più che accettabile considerando la periodicità annuale di questa tipologia di misura, di 374 giorni osservato nel 2012. La tendenza è stabile per tutto il periodo e riguarda sia i valori massimi che i minimi osservati. Nel 2013, si registra inoltre una ulteriore riduzione del tempo medio e una buona stabilità del dato, con valori di deviazione standard e

coefficiente di variazione estremamente ridotti. Come detto prima, tuttavia, il dato del 2013 va considerato come provvisorio.

Considerato che, per le misure a superficie, il termine ultimo per la presentazione delle domande assume un particolare valore e spesso coincide con il termine fissato per la presentazione delle domande di sostegno dei pagamenti diretti, è stata effettuata un'ulteriore elaborazione, calcolando la tempistica compresa tra la scadenza prevista per la presentazione delle domande e la fine dell'istruttoria. I valori sono riportati nella tabella 14.

Tabella 14 – Durata istruttoria misura 214 (scadenza bando)

MISURA 214	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
2007	513	413	2.323	178	35%
2008	595	258	1.917	270	45%
2009	612	306	1.715	237	39%
2010	538	276	1.393	182	34%
2011	513	213	1.005	179	35%
2012	372	183	689	122	33%
2013	207	113	294	23	11%
2007-2013	482	113	2.323	216	45%

Elaborazione RRN su dati OP

Il dato si presenta piuttosto simile a quello illustrato in precedenza ma, com'era lecito aspettarsi, leggermente inferiore. Le considerazioni già svolte sono valide anche per i dati della tabella 14, al netto di un lieve incremento della tempistica osservatosi nel 2009. E' infatti evidente lo stesso miglioramento progressivo del dato e la forte riduzione e stabilità, da confermare, dei valori relativi all'annualità 2013.

La tabella 15 riporta la tempistica impiegata per l'istruttoria, dalla data di chiusura del bando, e dettagliata per le domande estratte o non estratte per l'esecuzione del controllo a campione.

Tabella 15 – Durata istruttoria misura 214 con/senza controllo di II livello (scadenza bando)

MISURA 214	Valori		
	Media giorni da fine bando		
	Estrate	Non estratte	Media
2007	649	488	513
2008	624	593	595
2009	722	605	612
2010	617	533	538
2011	546	511	513
2012	404	370	372
2013	206	207	207
2007-2013	556	477	482

Elaborazione RRN su dati OP

La procedura di controllo di secondo livello, evidentemente, ha un'influenza sulla durata complessiva dell'istruttoria. Nell'arco del periodo considerato, tale incidenza è quantificabile in 79 giornate complessive, pari in termini percentuali a circa il 15% della tempistica totale. Anche in questo caso, la differenza tra domande non estratte a controllo e quelle soggette a

verifica tende ad assottigliarsi verso la fine del periodo di programmazione, fino ad arrivare a una differenza di solo un giorno (da confermare) per il 2013.

2.1.2. Tempistica della fase di pagamento

Il tempo impiegato per il pagamento è un parametro di fondamentale importanza, ed è agevolmente individuabile, tramite la consultazione dei sistemi informativi regionali.

Come noto, la normativa comunitaria permette di erogare, per ciascuna annualità, fino al 75% dell'aiuto. Tale pagamento, erogato a titolo di anticipo, deve essere necessariamente successivo all'esecuzione dei controlli di tipo amministrativo. Tale possibilità è stata ampiamente sfruttata dalle Autorità di Gestione e rappresenta un'importante indicazione sulla durata delle procedure. La tempistica che intercorre tra la presentazione della domanda e l'erogazione dell'anticipo, distinta per anno, è riportata nella tabella 16⁴.

Tabella 16 – Erogazione dell'anticipo della misura 214

MISURA 214	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
2007	472	444	525	14	3%
2008	448	375	568	47	11%
2009	290	204	336	44	15%
2010	255	162	416	60	23%
2011	221	63	406	10	4%
2012	211	50	263	19	9%
2013	218	136	280	17	8%
2007-2013	250	50	568	74	29%

Elaborazione RRN su dati OP

Come indicato nella tabella, il numero di giornate mediamente impiegate è pari a 250. Il dato è piuttosto stabile, in quanto il coefficiente di variazione è pari al 29%, valore piuttosto limitato, mentre il periodo minimo e massimo ammonta, rispettivamente, a 50 giornate e 568 giornate. Considerato che i valori indicati fanno riferimento a giornate consecutive e che la presentazione della domanda di pagamento avviene normalmente nel mese di maggio, ne deriva che il pagamento dell'anticipo si è mediamente verificato nel corso del mese di gennaio.

Altro aspetto interessante dei dati riportati in tabella è rappresentato dall'andamento dei valori nel corso degli anni. Si nota infatti un progressivo miglioramento sia del periodo medio che di quello massimo. Il periodo medio, in particolare, si attesta per gli ultimi tre anni osservati su valori prossimi a 220 giornate. Stesso andamento, anche se meno regolare, anche per giornate minime e per il coefficiente di variazione, indice di una sempre maggiore concentrazione della data di pagamento attorno al valore medio.

La tabella 17 indica il tempo che intercorre tra la data di presentazione della domanda e il pagamento del saldo.

⁴ Per motivi di omogeneità del dato, tale elaborazione è relativa a tre dei quattro PSR considerati nello studio.

Tabella 17 – Erogazione del saldo della misura 214

MISURA 214	Valori				
	Media giorni	Min giorni	Max giorni	DevStandard	CoeffVariazione
2007	563	444	2.266	162	29%
2008	822	554	2.056	191	23%
2009	610	350	1.724	213	35%
2010	620	238	1.399	199	32%
2011	599	148	1.051	181	30%
2012	443	157	705	134	30%
2013	236	154	360	28	12%
2007-2013	555	148	2.266	222	40%

Elaborazione RRN su dati OP

Il periodo che intercorre tra la data di presentazione della domanda e la data del pagamento è pari, in media, a 555 giorni. Il valore minimo osservato è di 148 giorni, mentre il massimo, attribuibile molto probabilmente a una domanda per cui si sono manifestati dei problemi di carattere procedurale, arriva a ben 2.266 giorni. Il coefficiente di variazione, che fornisce una misura della dispersione del dato rispetto alla media, è relativamente elevato, e comunque maggiore rispetto a quello osservato per gli anticipi, arrivando al 40%.

L'articolazione per anno, sempre riportata nella tabella 17, offre interessanti spunti di riflessione. Anche se in modo meno progressivo rispetto a quanto osservato per gli anticipi, si nota infatti un miglioramento della tempistica verso la fine del periodo di programmazione. Occorre precisare, tuttavia, che i dati sono stati raccolti a maggio 2014 e che pertanto il dato relativo al 2013 potrebbe essere parziale e relativo solo alle domande di pagamento "andate a buon fine" entro quella data. La tempistica relativa al 2012 (443 giornate tra presentazione della domanda e pagamento del saldo), tuttavia, dovrebbe essere già più stabilizzata, avvalorando quindi l'ipotesi di un miglioramento della *performance* amministrativa, del resto già osservato per la tempistica di pagamento degli anticipi.

Le considerazioni esposte in precedenza vanno lette anche alla luce delle nuove norme europee sullo sviluppo rurale, che prevedono un limite temporale massimo per il versamento dei pagamenti relativi alle misure 10 (pagamenti agro-climatico-ambientali) e 11 (agricoltura biologica), che sostituiscono nei nuovi PSR la misura 214. Si fa riferimento, in particolare, a quanto previsto dall'articolo 75 del regolamento (CE) n. 1306/2013, che stabilisce quale termine ultimo per il pagamento delle misure a superficie e a capo della nuova PAC il 30 giugno dell'anno civile successivo a quello della presentazione della domanda. Anche se questa disposizione entrerà in vigore a partire dall'anno di domanda 2018, appare opportuno cominciare a considerare questo limite quale un vero e proprio punto di riferimento, o *benchmark*, sul quale valutare la tempistica impiegata per la liquidazione delle domande agroambientali.

Un primo passo da fare consiste nel riportare quanto indicato dal regolamento in una tempistica, espressa in giorni consecutivi, paragonabile a quella utilizzata nel presente lavoro. Dal momento che il regolamento non identifica una data per la presentazione delle domande, si può ragionevolmente pensare che questa possa essere identificata con il 15 di maggio, ovvero con la scadenza normalmente stabilita in questi anni per la presentazione delle domande di pagamento delle misure a superficie della PAC e dello sviluppo rurale. Ne deriva quindi che il periodo utile è quantificabile in 410 giorni (giorni consecutivi tra il 15 maggio dell'anno n e il 30 giugno dell'anno n+1). Si tratta probabilmente di un valore sottostimato, in

quanto le domande sono di solito presentate prima dell'ultimo giorno utile identificato dall'Amministrazione. D'altra parte, occorre tenere presente che il parametro che si dovrebbe rapportare al valore di 410 giornate sopra identificato non è rappresentato dalla "media giorni" ma dai "giorni massimi". Tenuto presente tutto ciò, si possono comunque formulare le seguenti considerazioni.

Nel 2007 e 2008, nessuno dei valori identificati è stato inferiore al *benchmark* di 410 giornate. Il minimo dei giorni è infatti pari, rispettivamente, a 444 e 554 giornate. Questo significa che, per queste due annualità, nessuna delle domande analizzate è stata evasa entro quanto identificato dalla tempistica di riferimento. Ovviamente, tutti gli altri parametri si assestano su livelli superiori. Da notare, in particolare, la media giorni per il 2008, pari a oltre il doppio del riferimento.

Nel triennio 2009-10-11 si nota un generale accorciamento della durata delle procedure, e si incominciano a osservare casi in cui la tempistica di riferimento è rispettata. I tempi minimi si assestano sempre su valori inferiori al *benchmark*, e anche i valori massimi tendono a diminuire. I valori medi, tuttavia, rimangono ancora elevati, circa 600 giorni.

Nel 2012 e 2013 si osserva un netto miglioramento della situazione. Va tuttavia sottolineato che, per queste annualità più recenti, i valori potrebbero essere influenzati dal momento in cui è stato effettuato lo scarico dei dati (maggio 2014). Per valutare tale incidenza, è stata calcolata l'incidenza delle domande saldate su quelle presentate (al lordo quindi di domande decadute, doppie, ecc.) per il periodo 2010-2013. Da quest'ulteriore analisi, si evince che il dato del 2013 può essere considerato non ancora assestato, in quanto molte domande non erano ancora state saldate al momento dello scarico. Per il 2012, la situazione è diversa, in quanto le domande chiuse rispetto a quelle presentate risultano essere in linea a quanto osservato negli anni precedenti⁵.

Il dato del 2012, più stabile, merita di essere commentato. In effetti, si nota una sostanziale diminuzione della tempistica, e soprattutto del valore medio, che rispetto ai 600 giorni osservati nel triennio 2009-10-11, passa a circa 440 giorni. La variabilità del dato è piuttosto alta (coefficiente di variazione = 30%), così come il valore massimo, pari a 705 giorni. Rispetto al *benchmark* di 410 giorni, si nota quindi un avvicinamento.

Il dato del 2013, anche se provvisorio, sembrerebbe indicare un consolidamento del dato. A fronte di circa oltre la metà di domande saldate, si osserva un tempo medio di 236 giorni mentre il tempo minimo, pari a 154 giorni, è leggermente inferiore rispetto a quanto verificatosi per l'annualità 2012. E' quindi presumibile che i dati definitivi del 2013 possano essere simili, se non inferiori, rispetto a quelli dell'anno precedente.

Dopo aver analizzata la durata complessiva del processo di pagamento, è opportuno valutare anche l'impatto derivante dall'esecuzione dei controlli di secondo livello previsti dalla normativa comunitaria.

La tabella 18 riporta la tempistica impiegata per la fase di pagamento, dalla di presentazione della domanda, dettagliata per le domande estratte o non estratte per l'esecuzione del controllo a campione.

⁵ In dettaglio, nel 2010 risultano saldate il 58% delle domande presentate, nel 2011 il 59%, nel 2012 il 58% e nel 2013 il 31%. Si nota quindi una sostanziale stabilità del dato 2010-2011-2012 e un valore più basso per il 2013.

Tabella 18 – Erogazione del saldo misura 214 con/senza controllo di II livello

MISURA 214	Valori		
	Media giorni da fine bando		
	Estrate	Non estratte	Media
2007	687	540	563
2008	914	813	822
2009	794	598	610
2010	690	614	620
2011	630	597	599
2012	482	440	443
2013	247	236	236
2007-2013	651	548	555

Elaborazione RRN su dati OP

Come evidenziato nella tabella, per le domande estratte per il controllo a campione la durata della procedura di erogazione del saldo è più lunga, mediamente di 97 giorni continuativi (circa il 20%). Nel corso degli anni, l'incidenza dei controlli di secondo livello è diminuita, sia in termini assoluti che percentuali. Per il 2012, l'ultimo anno che possiamo considerare come "stabilizzato", il differenziale è infatti pari a 42 giorni, ovvero circa il 9% del tempo complessivamente impiegato per l'erogazione del saldo.

Conclusioni

Uno dei primi risultati derivanti da quest'analisi riguarda la disponibilità delle informazioni dei sistemi utilizzati dagli organismi pagatori e delle autorità di gestione per la gestione delle domande di aiuto e pagamento. Fin dalle prime fasi del lavoro di analisi è emersa una certa difficoltà a ottenere, in modo rapido e lineare, i dati necessari a stimare la durata delle procedure.

I sistemi, infatti, sembrano concentrarsi maggiormente sull'aspetto gestionale e meno sul monitoraggio procedurale e, pur contenendo numerosissime informazioni, non sono sempre in grado di restituire le informazioni necessarie a capire in modo certo e immediato la durata della fase di istruttoria e di quella di pagamento/liquidazione delle domande. E' questo un aspetto rilevante, che dovrebbe essere preso in conto dalle Autorità di Gestione e dagli Organismi pagatori, soprattutto in questo momento di impostazione e messa in funzione dei sistemi destinati a gestire gli interventi dei PSR 2014-2020. Una maggiore attenzione in fase di progettazione dei sistemi potrebbe infatti assicurare la produzione di report di immediata lettura, se del caso articolati anche a livello territoriale o di ufficio, che potrebbero essere di grande utilità per individuare quali sono le fasi o step procedurali in cui si accumulano i ritardi.

Quest'ultima considerazione rimanda ai risultati dell'analisi che, per quanto parziali e penalizzati dai problemi sopra descritti, mettono in evidenza un quadro non privo di criticità. Naturalmente, occorre sottolineare che la durata di una procedura non è l'unico fattore da prendere in considerazione per valutare la capacità delle Amministrazioni nella gestione dello sviluppo rurale. La correttezza della spesa, la presenza o meno di errori e la qualità della programmazione sono infatti fattori fondamentali, che non possono essere trascurati. La durata di una procedura, tuttavia, può essere considerata come un indicatore importante, tra i più rappresentativi del livello di "capacità amministrativa" espresso dalle Autorità di Gestione e dagli Organismi Pagatori dei programmi. Esso, inoltre, è un parametro estremamente significativo per gli agricoltori e gli altri soggetti beneficiari del sostegno, ed è fondamentale per assicurare la regolarità e pianificazione dei flussi di spesa.

Per quello che riguarda le misure a investimento, l'analisi offre interessanti spunti di riflessione. Come era possibile prevedere, gli interventi con maggior livello di complessità (progetti integrati, approcci di filiera, ecc.) hanno durata più lunga, così come quelli per l'agroindustria, che di solito sviluppano volumi finanziari più elevati e che manifestano una durata media estremamente elevata. Si evidenzia, inoltre, un allungamento dei tempi dovuto alle varianti, mentre l'esecuzione dei controlli di secondo livello non sembra influenzare eccessivamente la durata totale delle procedure. La tempistica di questa tipologia di misure è ovviamente influenzata anche dalla tempestività di esecuzione del progetto da parte del beneficiario. Ove possibile, nell'analisi si è tentato di identificare quali step procedurali potevano essere considerati "a carico" del beneficiario o dell'Amministrazione. In linea generale, tuttavia, si può affermare che la durata media osservata per le misure a investimento, mai inferiore all'anno, dovrebbe essere ridotta.

Relativamente agli interventi agroambientali, i dati evidenziano un'evoluzione e un sostanziale miglioramento della situazione nel corso degli anni. Probabilmente, l'analisi svolta meriterebbe un supplemento di indagine per vedere se anche le domande presentate nell'ultimo periodo di programmazione presentano lo stesso trend alla diminuzione dei tempi di liquidazione che ha incominciato a manifestarsi dal 2012 in poi. Questo elemento sarebbe importante, anche in vista di quanto previsto dalla normativa comunitaria, in termini di tempi massimi di erogazione

dei pagamenti delle misure a superficie e a capo a partire dall'annualità 2018. I tempi osservati, infatti, sono mediamente superiori e, anche se in via di progressivo miglioramento, non sono ancora conformi a quanto previsto dal regolamento.

Per tutte le misure oggetto di indagine, ma soprattutto per le misure a investimento, è stata infine notata una certa difformità delle procedure attuate dalle quattro regioni oggetto di indagine. Questa ha riguardato sia regioni che facevano capo allo stesso organismo pagatore che regioni dotate di proprio organismo pagatore. E' questo un elemento da tenere in considerazione nell'impostazione dei sistemi di monitoraggio procedurale per i PSR del periodo di programmazione 2014-2020.



**PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI**

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Dipartimento delle politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale
Autorità di gestione della RRN
Via XX Settembre, 20 - 00187 – Roma

www.reterurale.it

