



**SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL
PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO RURALE PER
IL PERIODO 2014-2020 DELLA REGIONE LIGURIA**

CIG: 7070449F14

**Rapporto Tematico: Analisi dell'avanzamento della spesa
Misure strutturali**

Sintesi

Roma, dicembre 2022

A cura di:

Dott. Virgilio Buscemi

Dott.ssa Paola Paris

Dott.ssa Silvia De Matthaeis

Dott. Dario Quatrini

Dott.ssa Paola Giuli

Dott. Gianluca Asaro

INDICE

ELENCO DEGLI ACRONIMI	3
1 Premessa e obiettivi dell’approfondimento valutativo	4
2 Contesto socio-economico e programmatico	5
2.1 Territorio e aziende agricole: breve analisi dei dati ISTAT su territorio, popolazione e aziende agricole (dati censuari e dati Movimprese).....	5
2.2 Il peso delle misure “strutturali” nel PSR Liguria a confronto con altre realtà nazionali ed europee	5
3 Analisi della spesa: l’andamento procedurale delle principali misure strutturali del PSR 2014-2022 Regione Liguria	7
3.1 Performance della spesa e disimpegno	7
3.2 Il comportamento dei beneficiari rispetto alle tempistiche previste rispetto alla scadenza del bando.....	7
3.3 L’andamento della spesa e dei relativi ritardi rispetto alle scadenze da bando per tipologia di beneficiari pubblici e privati	9
3.4 Le categorie di beneficiari individuate in base al loro stato di avanzamento.....	9
3.5 Le DP di saldo non consegnate e il loro valore in termini finanziari	11
4 Elementi emersi dalle indagini dirette	12
5 Principali conclusioni e raccomandazioni	13

ELENCO DEGLI ACRONIMI

AdG: Autorità di Gestione

AGEA: Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura

AT: Assistenza tecnica

CE: Commissione Europea

DB: Data Base

DP: Domande di Pagamento

DS: Domande di Sostegno

FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

LEADER: Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

PSR: Programma di Sviluppo Rurale

QCMV: Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione

RAA: Relazione Annuale di Attuazione

RdM: Responsabile di Misura

RL: Regione Liguria

SM: Sottomisura

TI: Tipologia di intervento

UE: Unione europea

VI: Valutatore Indipendente

1 Premessa e obiettivi dell'approfondimento valutativo

Il presente Rapporto nasce dall'esigenza dell'Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale 2014 - 2022 della Regione Liguria (RL) di approfondire l'andamento della spesa degli interventi sostenuti a valere sulle csd. "Misure strutturali", con attenzione allo sviluppo temporale dei pagamenti e alla rilevazione delle eventuali criticità ad essi collegate. Di conseguenza, **l'oggetto dell'approfondimento è quello di comprendere la capacità della Regione di liquidare le risorse impegnate al fine di raggiungere gli obiettivi di spesa del PSR**: la Liguria, ha infatti sempre soddisfatto tali obiettivi senza subire il disimpegno delle risorse non utilizzate correlato al csd. meccanismo dell'N+3. Tuttavia, negli ultimi anni, l'AdG ha riscontrato crescenti difficoltà nel raggiungere un livello di spesa congruo a "disinnescare" il disimpegno.

A tale riguardo va sottolineato come diversi eventi del tutto esterni alla programmazione 2014-2022 oltre che imprevedibili e inaspettati, ne abbiano inficiato l'ottimale esecuzione: gli effetti dei principali eventi calamitosi del 2019 (e degli anni a seguire) sono andati a sommarsi a quelli della Pandemia da COVID 19 a partire dal marzo 2020 e ancora a quelli della guerra in Ucraina (febbraio 2022), determinando una situazione di "crisi" trasversale a tutti i settori socio-economici e a tutti i livelli governativi. Gli effetti di questi eventi hanno avuto ricadute sia sulle modalità lavorative della PA, che sulla performance economica delle imprese agricole, poiché le problematiche dettate nell'immediato dagli eventi esterni (ad es. la necessità di intervenire sul territorio o nelle aziende a seguito di alluvioni e/o frane oppure l'impossibilità di muoversi durante il "lockdown" dei mesi di marzo - maggio 2020 che ha determinato la lontananza dagli uffici e lo stop a molte attività produttive) sono andate a sommarsi a quelle che vanno delineandosi nel "lungo periodo" (ad es. il progressivo indebolimento delle strutture regionali per il mancato *turnover* contro la crescente centralizzazione delle funzioni in capo alla Regione a scapito degli uffici periferici, i diversi periodi di crisi economica in tutti i settori produttivi, etc.) creando un sistema di risposta e reazione inefficace sia dal punto di vista pubblico che privato.

Scendendo, **inoltre, a un livello di analisi più dettagliato e specifico del caso ligure, come si vedrà dall'approfondimento sul contesto, è emerso un ulteriore elemento che, seppur rappresentando una costante delle programmazioni FEASR in Liguria**, oggi ne sta rallentando la spesa dati gli elementi esterni di cui sopra. In particolare il riferimento è al peso specifico che hanno le risorse a valere sulle misure csd. "strutturali" rispetto a quelle csd. "a superficie" nell'intera dotazione finanziaria del Programma. In Italia, ma anche rispetto a regioni europee, **RL figura come caso peculiare in quanto presenta un peso della dotazione finanziaria delle misure strutturali molto più elevato della media rispetto alle misure a superficie**. Come noto, le due tipologie di misure prevedono tempi e modalità per i pagamenti molto diversi tra loro: se da un lato si tratta infatti, per la maggior parte dei casi, di pagamenti annuali che richiedono uno sforzo limitato da parte del beneficiario, dall'altro la realizzazione di un investimento porta i beneficiari a incontrare - e a scontrarsi - con complicazioni di ordine più alto, come ad esempio la possibilità di accedere al credito bancario, l'aumento dei costi e la disponibilità di materie prime, tutte dinamiche gravose che si sono acuite con l'avvento del COVID e del conflitto russo-ucraino. Per di più, alcune aree sono state colpite da eventi climatici straordinari che hanno necessitato di ulteriori sistemazioni di notevoli dimensioni (economiche e fisiche) prima di poter realizzare gli interventi ammessi a finanziamento sul PSR.

Alla luce di questa situazione, ma anche delle riflessioni da sviluppare in vista della nuova programmazione, **l'AdG ha chiesto al VI di approfondire l'avanzamento della spesa nel tempo con l'obiettivo di identificare sia gli ambiti di intervento/tipologia di beneficiari che incontrano le maggiori difficoltà nel procedere ai pagamenti e nel giungere al completamento degli investimenti, sia di indagare la presenza di eventuali criticità a**

livello procedurale/attuativo ricercandone la causa, laddove opportuno, anche attraverso l'interlocuzione diretta con un campione di beneficiari.

Dal punto di vista **metodologico**, il VI ha utilizzato la banca dati fornita dalla Regione opportunamente integrata con ulteriori informazioni di dettaglio.

Sono state poi realizzate **indagini dirette** svolte attraverso la somministrazione di un questionario strutturato attraverso tecnica CAWI e CATI e rivolto a 3 profili di beneficiario sia pubblici che privati **in condizione di ritardo**: (i) i **beneficiari senza DP di saldo**; (ii) i **missing**¹: *tra i beneficiari di cui al punto precedente*, ci sono coloro che non hanno presentato alcuna DP; (iii) i **beneficiari che hanno presentato DP di saldo in ritardo**.

2 Contesto socio-economico e programmatico

2.1 Territorio e aziende agricole: breve analisi dei dati ISTAT su territorio, popolazione e aziende agricole (dati censuari e dati Movimprese).

Stando ai dati territoriali, RL è la terz'ultima regione per superficie (5.416,15 km²) seguita solo da Valle d'Aosta e Molise (ISTAT, 2021). Come noto, la Liguria è una lingua di terra tra i monti e il mare: il 37,1% della popolazione vive nella città di Genova e la media di popolazione sui restanti 234 comuni è pari a 4.071,4 ab. Il valore medio della popolazione è vicino a quelli di Trentino-Alto Adige (3.822,5 ab.) e Basilicata (4.122,1 ab.).

Ricordate queste caratteristiche territoriali, non sorprendono i dati regionali relativi alla distribuzione dei ricavi PLV ed al peso dei pagamenti del I Pilastro PAC rispetto a quelli dello sviluppo rurale (II Pilastro) come cifra del peso del supporto pubblico in RL rispetto alle altre regioni italiane. **Il valore medio dei pagamenti diretti della PAC per beneficiario in RL ammonta a 2,5 mila € ed è il più basso in Italia**, mentre quello relativo al II Pilastro è terzo (4,4 mila €) dopo Calabria (3,6 mila €) e Abruzzo (4,3 mila €).

2.2 Il peso delle misure "strutturali" nel PSR Liguria a confronto con altre realtà nazionali ed europee

Nella tabella che segue si è inteso mettere a paragone il peso dei due gruppi di misure all'interno dei diversi PSR 2014-2022 delle Regioni italiane²: tale comparazione dimostra l'unicità del caso ligure dove è presente un peso determinante degli interventi strutturali (pari a oltre l'82% del totale) rispetto a quelli a superficie anche nel panorama italiano.

¹ Per effettuare questa analisi sono stati esclusi i beneficiari con DP approvate e quelli che hanno presentato domande che sono state bocciate, che risultano ancora in istruttoria o in proposta di pagamento. Il numero di beneficiari, al netto di queste categorie escluse, non rappresenta il numero reale di beneficiari missing, per giungere a questo dato è necessario un ulteriore passaggio. Il VI ha infatti calcolato tra i beneficiari "scomparsi" quali di questi beneficiari siano effettivamente "svaniti" considerando come valore soglia la scadenza per la presentazione della DP di saldo. Tutti i beneficiari che non hanno presentato DP di alcun tipo, ma rientrano ancora nella deadline per presentare il saldo non possono essere infatti considerati come veri e propri "missing".

² Le tre macro categorie sono così ripartite: interventi strutturali (da M1 a M9 e da M16 a M19, includendo ex 113 e M21), interventi *csd*. "a superficie (da M10 a M15) e "altre misure" (M20, oltre che alle misure 113, 131, 341 e gli aggiustamenti annuali "AC").

Tabella - Peso finanziario interventi PSR a livello regionale

Peso finanziario su Tot. PSR					
Regione	Interventi strutturali	Interventi superficie	Altre misure	Capacità di spesa(%)	
Regioni più sviluppate	Bolzano	35,8	63,8	0,4	69,1
	Friuli	63,6	33,6	2,8	55,7
	Emilia-Romagna	61,3	36,6	2,1	61,2
	Lazio	54,3	43,6	2,1	55,3
	Liguria	82,3	14,3	3,4	48,5
	Lombardia	65,8	32,8	1,4	51,1
	Marche	63,3	34,6	2,1	46,4
	Piemonte	55,4	41,7	2,9	54,9
	Toscana	68,3	30,5	1,2	51,2
	Trento	52,0	46,6	1,4	55,4
	Umbria	63,8	34,4	1,8	52,1
	Veneto	66,9	31,9	1,2	61,7
	VdA	34,9	64,4	0,7	65,8
Transizione	Abruzzo	66,1	31,3	2,5	46,6
	Molise	55,4	41,7	2,9	54,9
	Sardegna	41,6	57,7	6,6	59,7
Meno sviluppate	Basilicata	61,8	35,1	3,1	49,2
	Calabria	49,1	47,5	3,3	59,6
	Campania	60,2	38,5	1,4	54,2
	Puglia	68,2	29,6	2,2	46,0
	Sicilia	58,3	40,9	0,8	51,8
Italia	62,8	34,8	2,3	55,3	

Fonte: Rete Rurale Nazionale, dati al 31/12/2021.

Se paragonata con le altre Regioni italiane, la distribuzione percentuale delle due macro-tipologie di misure relative al Programma ligure mostra una indiscussa peculiarità, con un peso delle misure strutturali del 20% in più sul totale rispetto alla media nazionale e comunque di molto superiore rispetto alle altre Regioni. Conseguentemente gli interventi “a superficie” nella Regione Liguria pesano solo per il 14,3%, un valore molto basso sia rispetto al dato nazionale (34,8%), sia in relazione alle altre Regioni, tra le quali la percentuale più bassa è il 29,6% della Regione Puglia.

Da questo stato di cose scaturisce un’ulteriore considerazione che determina opportunità e vincoli per i potenziali e/o effettivi beneficiari del Programma: in Liguria infatti è raro che, come avviene altrove, i beneficiari possano avvantaggiarsi della liquidità acquisita con i premi per le superfici per anticipare le risorse necessarie agli interventi di sviluppo aziendale delle misure ad investimento. Si tratta infatti di un circolo di denaro che fa fatica a realizzarsi a causa dell’esiguità delle risorse che molte aziende percepiscono sui premi. Ciò delinea un aspetto molto particolare soprattutto per i beneficiari privati chiamati a dimostrare il possesso di capitali propri al momento dell’eventuale richiesta di una fidejussione bancaria necessaria all’accensione di un mutuo ipotecario standard.

3 Analisi della spesa: l'andamento procedurale delle principali misure strutturali del PSR 2014-2022 Regione Liguria

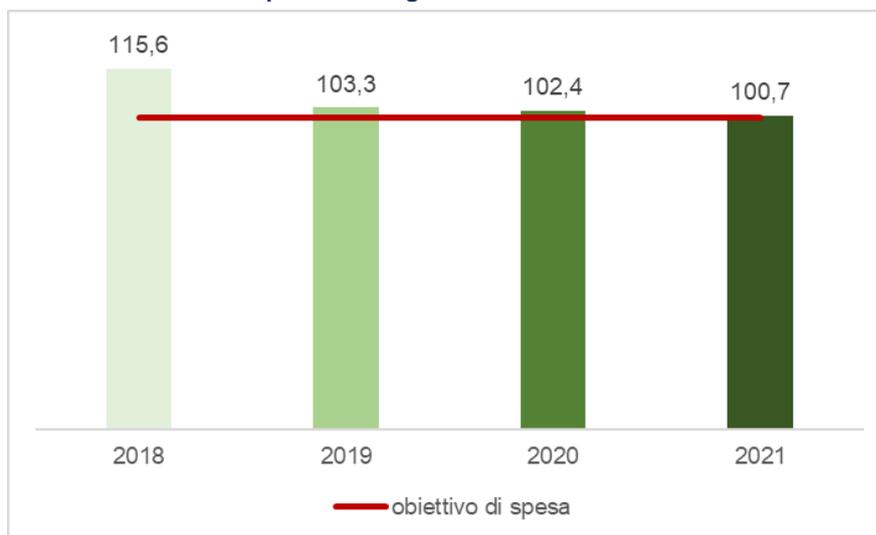
3.1 Performance della spesa e disimpegno

La Regione Liguria ha sempre raggiunto gli obiettivi di spesa e come è possibile notare dal grafico che segue, il 2018 è l'ultimo anno che ha superato l'obiettivo di spesa in modo netto. In occasione dell'incontro annuale del gennaio 2018 (cfr. RAA 2017) la Regione ha presentato in maniera completa le difficoltà iniziali che riscontrava ma ha ritenuto di sottolineare che:

nonostante i ritardi, il rischio disimpegno sia evitabile, in quanto ci si attende un'accelerazione della spesa con la chiusura dei bandi delle misure 4, 6 e 8 e il pagamento delle annualità pregresse delle misure a superficie e delle spese per la banda larga e l'assistenza tecnica.

Negli anni successivi l'obiettivo di spesa è stato comunque raggiunto, ma la quota aggiuntiva rispetto al minimo necessario si è andata costantemente riducendo, denunciando difficoltà crescenti.

Grafico - Obiettivo di spesa PSR Liguria³



Fonte: RAA 2018, 2019, 2020 e 2021

3.2 Il comportamento dei beneficiari rispetto alle tempistiche previste rispetto alla scadenza del bando

Il VI ha sviluppato le elaborazioni tenendo conto delle **principali misure e relative sottomisure** strutturali del PSR:

- M.4 - Supporto agli investimenti,
- M.6 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese,
- M.7 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali,
- M.8 - Sostegno del settore forestale,
- M.16 - Gruppi PEI (Partenariato Europeo per l'Innovazione),

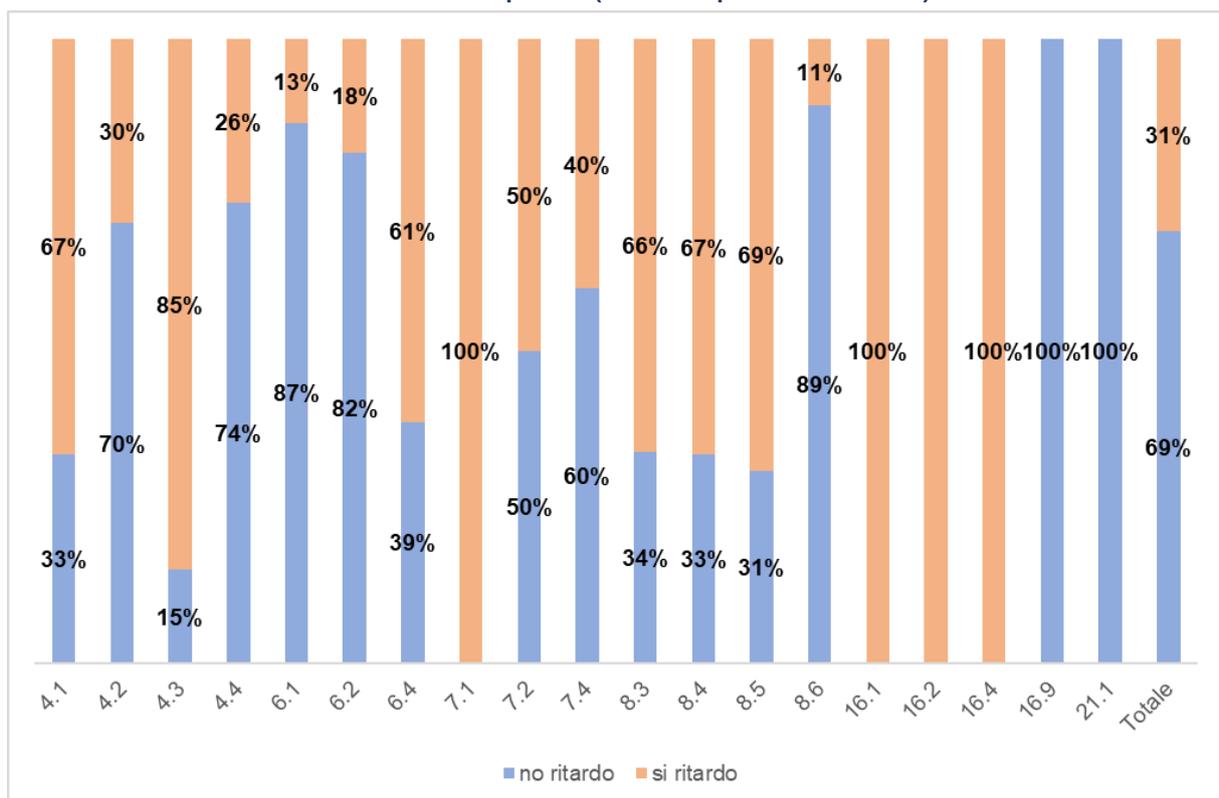
³ La percentuale di raggiungimento dell'obiettivo di spesa include il 3% di prefinanziamento.

- M.21 - Sostegno temporaneo eccezionale a favore di agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi di COVID - 19.

Le DS prese in considerazione nell'analisi sono 4.420 distribuite prevalentemente sulla M.4 (42%), M.6 (18%) e M.21 (29%). In particolare le SM a riscontrare un maggior numero di DS sono la 4.1 - sostegno a investimenti nelle aziende agricole, la 4.4 - supporto agli investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali e la 6.1 - aiuti all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori. I beneficiari che sono in ritardo nella presentazione della DP di saldo rispetto la scadenza prevista da bando sono 1.364.

Dal grafico che segue è possibile notare le SM per le quali i beneficiari hanno riscontrato più o meno difficoltà a presentare la DP di saldo entro i termini stabiliti. Nei casi della SM 16.9 - agricoltura sociale e della SM 21.1, introdotta come sostegno alle imprese a seguito del COVID19, la totalità dei beneficiari è riuscita a presentare la domanda nei tempi prescritti. Per tutte le altre SM si hanno delle situazioni diverse e piuttosto variegate: per alcune SM, come la 4.4, la 6.1, la 6.2 e la 8.6, la percentuale di beneficiari in ritardo non supera il 26%, per altre invece, come la 4.1, la 4.3, la 6.4, la 8.3 e la 8.4 più del 60% delle DP di saldo non sono state presentate entro la scadenza fissata. I casi limite sono quelli della SM 7.1 e della M.16 (esclusa la SM 16.9) per le quali nessuno dei beneficiari è riuscito a presentare DP di saldo nei tempi prestabiliti da bando.

Grafico - % DP di saldo senza e con ritardo per SM (scadenza prevista da bando)



Fonte: file di monitoraggio regionale

3.3 L'andamento della spesa e dei relativi ritardi rispetto alle scadenze da bando per tipologia di beneficiari pubblici e privati

Oltre ad una distinzione per SM, il VI ha deciso di analizzare il fenomeno del ritardo dal punto di vista della **tipologia di beneficiari**. Le categorie identificate sono 2 in base alla tipologia di beneficiario consentita dal PSR. Come è possibile notare dalla tabella che segue i pubblici sono quelli che hanno più difficoltà nel rispettare i tempi stabiliti da bando.

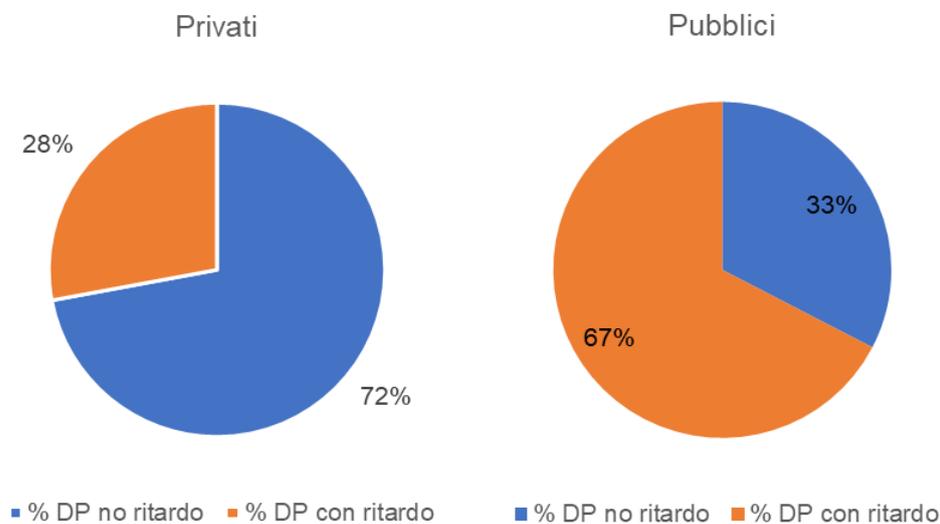
Tabella - DS presentate e DP di saldo in ritardo e non per tipologia di beneficiario (scadenza prevista da bando)

Beneficiario	Totale DS	Beneficiari senza ritardo DP saldo		Beneficiari con ritardo DP saldo	
		N°	% su totale ds	N°	% su totale ds
Privati	4.092	2.949	72%	1.143	28%
Pubblici	328	107	33%	221	67%
Totale	4.420	3.056	69%	1.364	31%

Fonte: file di monitoraggio regionale

I privati, al contrario, sembrano essere in valore percentuale quelli che riscontrano minori difficoltà nel presentare la DP di saldo nelle tempistiche corrette. Le percentuali di beneficiari in ritardo e non quasi si scambiano fra pubblici e privati con questi ultimi che nel 72% dei casi riescono a rispettare la scadenza prevista da bando mentre nel caso dei pubblici il 67% non riesce a farlo.

Grafico - DP di saldo in ritardo e non per tipologia di beneficiario (%)



Fonte: file di monitoraggio regionale

3.4 Le categorie di beneficiari individuate in base al loro stato di avanzamento

Fra i **1.364 beneficiari con ritardo** si distinguono 2 categorie:

- chi ha consegnato la DP di saldo in ritardo;
- chi ancora deve consegnare la DP di saldo ed è in ritardo.

La seconda categoria è di maggiore interesse in quanto la Regione deve decidere come gestire questi specifici casi. Si tratta di situazioni rispetto alle quali il VI ha condotto ulteriori approfondimenti per supportare la RL a comprendere la causa di questi ritardi. Questo fenomeno coinvolge 31 bandi e molte delle SM attivate dalla RL, risultano però particolarmente elevati i valori percentuali delle SM 4.3, 6.2, 6.4, 8.3 e M.16 (escluso M.16.9). In aggiunta è importante evidenziare che molti dei beneficiari delle SM 7.1, 7.2 e 7.4 riscontrano questa criticità. In numeri assoluti invece assume valori preoccupanti la SM 4.1.

La SM 4.1 registra alcune criticità e circa il 70% dei beneficiari presenta un ritardo, che si attesta, in media, a circa un anno rispetto alla data di scadenza per la presentazione della domanda. I primi due bandi in ordine cronologico sono quelli che registrano i numeri peggiori in termini di ritardo medio, ma la situazione è andata migliorando negli anni.

Per quanto riguarda le altre SM invece la situazione è piuttosto variegata, si alternano bandi con percentuali più basse a bandi in cui più del 75% non ha rispettato le scadenze. La SM 4.3 registra delle criticità soprattutto nei primi due bandi, nel primo solamente 3 beneficiari su 33 riesce a presentare la DP nei tempi stabiliti, mentre nel secondo il 100% non riesce a farlo. Occorre tenere conto che l'attuazione di questi due bandi ricade nel periodo più complesso della gestione della pandemia, il primo infatti ha come data del decreto di concessione 12/2018 e il secondo 12/2019. In linea generale bisogna considerare che tutte le graduatorie relative a questi bandi sono state pubblicate fra il 2018 e il 2020. Ciò significa che il periodo per la realizzazione degli interventi a disposizione dei beneficiari di tutti i bandi ha coinciso in maniera più o meno significativa con il periodo dell'inizio della pandemia. Il primo periodo dell'emergenza è quello che ha creato le maggiori difficoltà per quanto riguarda lavori ed investimenti in quanto il Governo ha avuto bisogno di tempo per stabilire le regole relative al proseguimento in sicurezza delle attività. In aggiunta, le aziende si sono dovute adattare e spesso il lavoro è ripreso, soprattutto inizialmente, a ranghi ridotti con ripercussioni sulla velocità di realizzazione. Criticità rilevanti vengono evidenziate anche nei primi due bandi della 6.4 in cui l'87% e il 67% dei beneficiari non rispetta la scadenza per la presentazione della domanda e registra un ritardo di circa 15 e 10 mesi rispettivamente. La M.8 rappresenta un ulteriore caso in cui i ritardi sono diffusi, solamente il primo bando della SM 8.6 registra risultati ottimi con solo 1 beneficiario in ritardo, peraltro di pochi mesi, mentre è da registrare il caso limite del bando della SM 8.4 in cui la maggioranza dei beneficiari è in ritardo per un periodo di quasi 2 anni.

Oltre ai due gruppi evidenziati in precedenza, vi è un terzo gruppo che è quello dei *missing* e comprende i **beneficiari che non hanno presentato nessuna DP e sono in ritardo rispetto la data ultima per la fine dei lavori stabilita da bando e, nei casi in cui è stata concessa una proroga, aggiornata rispetto a questa**. I beneficiari che fanno parte di questa categoria sono 97 in totale e le SM più interessate da questo fenomeno sono principalmente la 16.4, la 6.4, la 8.6 e la 4.3. In questi casi, quando le percentuali sono piuttosto alte, la rilevanza non è molto elevata in quanto ciò è dovuto principalmente ad un numero di beneficiari totali limitato più che ad un numero consistente di beneficiari *missing*.

Tabella - Beneficiari senza nessuna DP per SM e bando

SM	N. Beneficiari	N. Beneficiari senza DP presentate	%	Beneficiari senza DP presentate e con ritardo (<i>missing</i>)	%
4.1	876	60	6,8	60	6,8
4.3	7	1	14,3	1	14,3
4.4	848	2	0,2	2	0,2
6.1	295	3	1,0	3	1,0
6.2	12	1	8,3	1	8,3

SM	N. Beneficiari	N. Beneficiari senza DP presentate	%	Beneficiari senza DP presentate e con ritardo (<i>missing</i>)	%
6.4	72	31	43,1	15	20,8
8.5	142	5	3,5	5	3,5
8.6	24	4	16,7	4	16,7
16.1	15	15	100,0	1	6,7
16.4	13	5	38,5	5	38,5
Totale	2.297	126	5,5	97	4,2

Fonte: file di monitoraggio regionale

3.5 Le DP di saldo non consegnate e il loro valore in termini finanziari

Per concludere l'analisi desk basata sul database fornito dalla Regione Liguria, il VI presenta la tabella seguente che racchiude i casi che rappresentano un campanello d'allarme per quanto riguarda l'avanzamento finanziario. I beneficiari classificati come in ritardo e che, alla data del 31.12.2021, non hanno ancora consegnato DP di saldo sono in totale 295 e rappresentano il 7% del totale dei beneficiari delle SM prese in considerazione. Il valore dei progetti di questi beneficiari è poco più di 34 mln di euro, dei quali 15 sono già stati liquidati (anticipi e SAL). I restanti 19 mln di euro devono ancora essere erogati e questi possono prendere la forma di SAL o di saldo, in entrambi i casi però i beneficiari hanno oltrepassato la data ultima concessa loro per la presentazione della DP di saldo.

Tabella - n° di beneficiari in ritardo rispetto alla data di scadenza prevista da bando e senza DP di saldo per bando con importo ammesso, liquidato e ancora da liquidare

SM	n. beneficiari	beneficiari senza DP di saldo e in ritardo	%	Importo ammesso	Importo liquidato	Importo da liquidare
4.1	914	152	16,6	13.670.316	5.875.359	7.794.957
4.2	44	3	6,8	1.284.707	741.740	542.967
4.3	47	9	19,1	4.874.287	1.429.331	3.444.955
4.4	882	3	0,3	10.500	-	10.500
6.1	657	36	5,5	889.000	419.000	470.000
6.2	22	3	13,6	92.000	34.000	58.000
6.4	132	25	18,9	1.944.060	740.529	1.203.531
7.2	12	6	50,0	1.549.065	745.476	803.589
7.4	5	2	40,0	292.986	113.230	179.756
8.3	62	4	6,5	2.086.008	765.050	1.320.959
8.4	9	1	11,1	361.583	144.633	216.950
8.5	143	32	22,4	5.547.856	3.649.474	1.898.381
8.6	66	5	7,6	67.988	8.487	59.501
16.1	38	1	2,6	42.947	-	42.947
16.4	13	13	100,0	1.594.005	384.516	1.209.489
Totale	3046	295	9,7	34.307.310	15.050.826	19.256.484

Fonte: file di monitoraggio regionale

4 Elementi emersi dalle indagini dirette

Complessivamente hanno preso parte all'indagine on line realizzata sulla piattaforma surveymonkey.com 84 soggetti, pari al 36% degli invii realizzati e sono state realizzate 13 indagini dirette (vedi tabella successiva)

Tabella - numero di risposte alla survey on line e numero di interviste dirette per tipologia di beneficiario

Tipologia di Questionario / Beneficiario	Numero di risposte	di cui interviste dirette
Beneficiari senza DP di saldo (Aziende private) (NO_DP_AZ)	10	2
Beneficiari senza DP di saldo (Enti Pubblici) (NO_DP_P)	3	2
Beneficiari che hanno presentato DP di saldo in ritardo durante il periodo COVID (Aziende Private) (DP_COVID_AZ)	33	2
Beneficiari che hanno presentato DP di saldo in ritardo durante il periodo COVID (Enti pubblici) (DP_COVID_P)	13	2
Missing Aziende Agricole	23	3
Missing "Soggetti Pubblici"	2	2
Totale	84	13

In estrema sintesi è possibile affermare la centralità della problematica collegata alla disponibilità di credito sia per le aziende che per gli enti pubblici in ogni profilo. Tale criticità è stata determinata, tra le altre cose, dall'indisponibilità a concedere prestiti da parte delle banche nelle fasi iniziali dell'attuazione degli interventi, così come dalle progressive difficoltà incontrate dai beneficiari nel corso del tempo a causa prevalentemente degli eventi esogeni.

Sono andati così delineandosi 2 principali complicazioni: innanzitutto, sia per le aziende private che per gli enti pubblici, ci sono stati problemi collegati alla liquidità iniziale ed alla mancanza di supporto da parte delle banche nel concedere finanziamenti o, per la parte pubblica, l'impossibilità di coprire le quote restanti degli investimenti. Un secondo gruppo di problematiche collegate ad un affanno in termini di liquidità quando gli eventi negativi dettati dall'esterno (pandemia da COVID-19, eventi calamitosi e guerra in Ucraina) hanno iniziato a perdurare nel tempo perdendo la loro caratteristica di evento "shock" ed hanno distratto le risorse per fare fronte ad altre spese, anche correnti.

Per gli enti pubblici poi, soprattutto gli eventi calamitosi, hanno significato una revisione - un ridimensionamento - dei progetti sul territorio. Tra le altre cause di rallentamento sono state menzionate anche le "classiche" problematiche collegate alla rendicontazione o alla gestione dei progetti e dei rapporti coi fornitori oppure i ritardi di avvio da imputare ai tempi di risposta della PA che non coincidono con le esigenze produttive e/o di investimento delle aziende agricole. Tuttavia, questo gruppo di motivazioni, seppur presente, viene messo in secondo piano quando l'analisi arriva a considerare l'impatto complessivo delle difficoltà maturate a partire dal marzo 2020 con il sopraggiungere della pandemia da COVID-19 e delle ostilità in Ucraina, che hanno determinato aumenti impropri nel costo - e talvolta anche nella disponibilità - di materie prime o di altri materiali. Questi ultimi elementi stanno inoltre creando un clima di grande incertezza e di necessaria revisione e ridimensionamento degli investimenti con conseguenze non del tutto prevedibili.

5 Principali conclusioni e raccomandazioni

TEMA	CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
<p>Analisi del contesto</p>	<p>Lo studio dell'evoluzione di alcune variabili all'interno dell'analisi di contesto ha permesso di fotografare l'andamento del settore agricolo che mostra una riduzione significativa (-36,6%) delle aziende agricole fra il 2010 e il 2020 (ISTAT) e il peso finanziario rivestito dalle misure strutturali all'interno del PSR Liguria. L'allocazione di minori risorse destinate alle misure a superficie è legata alla particolare conformazione del territorio: questo dato è altresì confermato dal valore dei pagamenti diretti della PAC (valore medio ricevuto 2,5 mila € per beneficiario) che risulta essere il più basso in Italia, mentre quello relativo al II Pilastro è terzo (4,4 mila €) dopo Calabria (3,6 mila €) e Abruzzo (4,3 mila €).</p> <p>I dati utilizzati hanno inoltre confermato la quasi unicità del caso della programmazione ligure: in Europa solo altre due Regioni hanno un rapporto di risorse programmate sbilanciato verso le strutturali (sebbene non quanto nel PSR ligure) ed entrambi i programmi mostrano un avanzamento della spesa relativamente basso (rispettivamente Extremadura - Spagna - al 41% e 51,4% per Schleswig - Holstein - Germania).</p> <p>Lo scarso peso delle misure a superficie in Liguria, riduce in modo significativo l'opportunità per i beneficiari di misure strutturali di poter contare su un livello adeguato di liquidità, data proprio dai premi legati alle superfici impegnate, e utili a compensare (o coprire) i costi iniziali degli investimenti aziendali.</p>	<p>Il maggiore peso delle misure strutturali ha determinato una crescente difficoltà nell'avanzamento dei pagamenti e nella capacità di raggiungere gli obiettivi di spesa per scongiurare l'applicazione della regola N+3 del disimpegno automatico.</p> <p>Nel futuro sarà opportuno, come ripreso anche nelle altre raccomandazioni, migliorare la capacità di riconoscere ed agire tempestivamente e operativamente nelle situazioni di criticità.</p>

<p>Analisi della spesa</p>	<p>L'analisi della spesa ha evidenziato tre principali casistiche di beneficiari in ritardo rispetto alla scadenza prevista per l'ultimazione degli interventi.</p> <p>Beneficiari che hanno presentato DP di saldo in ritardo. Il 31% dei beneficiari complessivi dell'analisi (4.420) non è riuscito a consegnare DP di saldo nei tempi previsti e le SM in cui questo fenomeno è più diffuso sono la 4.1 (67%), 4.3 (85%), 6.4 (61%), 7.1 (100%) e 16 (85%). Tra questi i beneficiari pubblici sono quelli che riscontrano le maggiori difficoltà: solamente il 10% di questi riesce a presentare DP di saldo nei tempi previsti, mentre nel caso dei privati si arriva al 74%.</p> <p>Beneficiari che, pur avendo richiesto anticipi o SAL, non hanno consegnato DP di saldo e sono in ritardo rispetto alla scadenza prevista da bando. In questa categoria rientrano 441 beneficiari (soprattutto per le SM 16.1, 16.2, 16.4 e 7.1) che sono in ritardo rispetto alla presentazione della DP di saldo.</p> <p>Beneficiari che non hanno presentato nessuna DP e sono in ritardo (missing), il cui peso è piuttosto limitato (3,2%), ma che tuttavia rappresentano una criticità per gli obiettivi di spesa e per le somme non movimentate.</p> <p>Correlazione tra classi di investimento e ritardi: dall'analisi è emersa una tendenza direttamente proporzionale fra classi di investimento e percentuale di beneficiari in ritardo. Gli investimenti di piccola portata riescono a rispettare le scadenze stabilite con maggiore frequenza, mentre quelli che richiedono uno sforzo economico maggiore sono molto spesso in ritardo.</p> <p>Valore in termini finanziari delle DP di saldo non consegnate: Il 7% (295) delle DS considerate deve ancora presentare DP di saldo ed è in ritardo rispetto alle scadenze previste. Il VI ha quantificato in 34 mln di euro il valore dei progetti interessati da tale ritardo con un importo pari a 19 mln di euro ancora da liquidare. Questa cifra rappresenta una quota significativa di risorse che può avere un ruolo fondamentale nel raggiungimento dell'obiettivo di spesa per il PSR Liguria ma che si trova "di fatto" sospesa a causa delle difficoltà che i beneficiari riscontrano nel rispettare i tempi stabiliti per il termine dei lavori.</p>	<p>L'attività di valutazione ha contribuito a fotografare la situazione dei ritardi nella spesa per le diverse tipologie di interventi e beneficiari. Come evidenziato all'interno della metodologia è stato però necessario intervenire più volte e a "più mani" all'interno dei DB regionali per allineare le letture dei dati ed aggiornarli.</p> <p>Per il futuro sarebbe opportuno rafforzare il sistema di monitoraggio affinché sia possibile seguire l'evolversi delle diverse situazioni e segnalare tempestivamente le possibili criticità.</p> <p>RL, che come il resto dell'Italia sta affrontando il mancato turnover all'interno della PA e la progressiva centralizzazione delle funzioni, vive un periodo di necessario riassetto delle attività. In questo contesto specifico si potrebbe puntare ad un sistema di "alert" automatizzato e in capo ad un unico Ufficio capace di avvisare i diversi beneficiari dell'imminenza di scadenze collegate alle pratiche amministrative.</p> <p>Va invece sottolineato il valore della collaborazione tra RL e associazioni di categoria che, con un progressivo miglioramento nel corso degli anni, hanno stabilito relazioni stabili di dialogo e condivisione delle principali tematiche ed esigenze collegate al PSR.</p>
-----------------------------------	---	--

<p>Risultati delle indagini dirette</p>	<p>Il VI ha raccolto complessivamente 84 risposte (36% degli invii complessivi) alla survey sulla piattaforma surveymonkey.it. alla quale i soggetti oggetto di indagine erano stati invitati ad aderire anche tramite posta elettronica.</p> <p>In linea generale la problematica maggiormente affrontata dai beneficiari intervistati (sia per la categoria dei pubblici che dei privati) è quella dell'accesso al credito: questa viene riscontrata sia nei rapporti con le banche (<i>il nullaosta regionale non è più una garanzia sufficiente</i>) sia nelle difficoltà di disporre di capitale iniziale per avviare gli investimenti.</p> <p>Ad acuire le difficoltà collegate alla disponibilità/accesso al credito sono intervenuti gli effetti degli eventi esterni: a partire dalla fine del 2019 l'intera regione è interessata da shock ambientali, socio sanitari ed economici. Non ultima, infatti, la guerra in Ucraina e l'aumento dell'inflazione stanno intaccando le possibilità e le opportunità di sviluppo agricolo e territoriale.</p> <p>Le ricadute di tali eventi sono molteplici, tra gli altri si citano le difficoltà nell'acquisto di macchinari e attrezzature per l'indisponibilità dei componenti elettronici e per l'inflazione a due cifre, legata soprattutto al significativo incremento dei costi dell'energia, il maggior costo del denaro per l'aumento dei tassi di interesse, il venir meno di alcuni mercati strategici per le esportazioni, ecc. In tale contesto le aziende hanno visto ridurre il proprio fatturato, aumentare sensibilmente i costi delle produzioni e l'indebitamento.</p> <p>Si aggiungono inoltre i lunghi tempi per il completamento delle procedure istruttorie che condizionano una tempestiva comunicazione degli esiti delle stesse.</p> <p>A causa del particolare momento storico e, nel caso specifico della Liguria, anche per gli eventi calamitosi, spesso le risorse economiche disponibili vengono distratte al sopraggiungere di nuove necessità aziendali e alcuni investimenti sono stati ridimensionati o rinviati.</p>	<p>È evidente l'impossibilità di arginare gli effetti degli eventi esterni che stanno condizionando il sistema Paese e l'intera economia mondiale.</p> <p>Appare fondamentale sostenere un'azione efficace, anche a livello sovraregionale, per affiancare il sistema produttivo e, più in generale, i beneficiari con azioni e strumenti che consentano di far fronte alle molteplici difficoltà correlate agli eventi straordinari che stiamo vivendo. In tale contesto eccezionale le procedure definite, gli stringenti obiettivi di spesa e le regole vigenti non appaiono sempre attuali e/o attuabili.</p>
--	---	---