



Roma, Giugno 2019

REGIONE UMBRIA

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

CIG 68087641CD - CUP I91H16000050006

**Approfondimento Tematico per l'individuazione di eventuali
adeguamenti proposti per migliorare il Programma**

Documento Preliminare

INDICE

Premessa.....	3
Stato di attuazione del Programma.....	4
Considerazioni preliminari sugli adeguamenti proposti	5

Premessa

Il presente documento è finalizzato alla verifica dell'attuale assetto del PSR per l'individuazione di eventuali adeguamenti che si possano rendere necessari per migliorare il raggiungimento degli obiettivi strategici definiti dal Programma.

Le considerazioni riportate nel documento sono anche il frutto dell'intenso lavoro svolto per giungere alla redazione del Rapporto di Valutazione Intermedia del 2019, utile ai fini della compilazione della RAA rafforzata, in cui sono state poste in essere una molteplicità di analisi sulle Focus Area e le Misure del Programma, utili per valutare i primi risultati e impatti ottenuti ad oggi dal PSR della Regione Umbria.

Le riflessioni riportate nelle pagine seguenti, rappresentano, in ogni caso, un punto di partenza per tentare di analizzare, in un quadro organico, l'assetto della strategia e conseguentemente del Piano Finanziario del PSR allo scopo di massimizzare i risultati delle politiche di sviluppo rurale promosse dalla Regione Umbria.

Stato di attuazione del Programma

L'analisi dello stato di attuazione del PSR Umbria al 31.12.2018 dimostra in generale un soddisfacente livello di attuazione complessivo del Programma.

Tuttavia, da un'analisi di dettaglio del Piano finanziario e delle spese sostenute, riportato nella tabella seguente, il livello di attuazione risulta profondamente diversificato per singola Misura e Sottomisura.

Lo stato di attuazione del PSR Umbria al 31.12.2018 mostra un progresso nelle spese sostenute superiore alla media nazionale; la capacità di spesa è, infatti, pari al 30% delle risorse pubbliche stanziare (media Italia 28%).

Tuttavia, analizzando nel dettaglio le performance di spesa a livello di sottomisura, emerge un quadro multiforme, caratterizzato da livelli di spesa eterogenei.

In particolare possono essere messi in evidenza i seguenti aspetti:

- performance di spesa elevate, al di sopra della media del PSR (30,2%), per le Misure connesse a pagamenti a superficie o ad UBA, come la Sottomisura 10.1, la Misura 11, la Misura 13 e la Misura 14;
- performance di spesa elevate, al di sopra della media del PSR, per le misure non connesse a pagamenti a superficie, come la Misura 3 e la Misura 4;
- un avanzamento delle spese basso per le Misure 1, 2, 5, 6, 7, 12, 15, 16 e 19 e per la sottomisura 4.4.

Un ulteriore elemento di riflessione è legato alle performance relative alle capacità di impegno che sono desumibili dalla RAA 2018. Le Misure/Sottomisure che, a fronte dei pagamenti già sostenuti, evidenziano una capacità di impegno elevata e, dunque la potenzialità di attrarre ulteriori risorse per soddisfare le richieste del territorio, sono le seguenti:

- la Sottomisura 4.1 e 4.2, con rispettivamente il 63% e il 73%;
- la Sottomisura 6.1, con il 66% circa di capacità di impegno;
- la Misura 8 al 68%, ma con una prospettiva di impegnare ulteriori risorse più ridotta;
- la sottomisura 10.1, con circa l'80% di risorse impegnate;
- la Misura 11, con circa il 96% delle risorse impegnate, con una potenzialità di spesa elevata per le successive annualità che potrebbe non risultare coperta dalla dotazione attuale;
- la Misura 13, anch'essa con una capacità di impegno pari al 86% delle risorse stanziare;
- la Misura 14 al 90%;
- la Misura 19 al 76%.

Specularmente le Misure/Sottomisure che al 31.12.2018 denotano un basso livello di impegni sono:

- la Misura 2, con una capacità di impegno prossima allo zero;
- la Misura 5 al 25%;

- la Sottomisura 7.3, con una capacità di impegno circa al 25%, ma che a fronte di tale performance ha già raggiunto i target previsti dal PSR (copertura delle aree rurali con la banda ultralarga);
- le altre Sottomisure della Misura 7 che complessivamente presentano una capacità di impegno al 16,5%;
- la Misura 15 al 38%.

Questo quadro sintetico sulla performance di impegno e spesa, che è stato oggetto di approfondita valutazione nel Rapporto di Valutazione intermedio, consente di esprimere alcune considerazioni preliminari in merito alle azioni ritenute necessarie per garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PSR e per il pieno utilizzo delle risorse finanziarie allocate nel Programma stesso.

Considerazioni preliminari sugli adeguamenti proposti

Interventi che si suggerisce di ridurre o eliminare

Un ambito per cui emerge con chiarezza la necessità di riallocare le risorse, è sicuramente la **Misura 7.3** che ha una dotazione finanziaria di circa 36,5 Meuro. Gli interventi già in corso di attuazione e gli ulteriori prevedibili per raggiungere, e addirittura superare, gli obiettivi previsti dalla Misura potranno consentire di impegnare, e quindi spendere, circa meno della metà delle risorse disponibili. Si genererebbero, pertanto, rilevanti disponibilità di risorse finanziarie che difficilmente potrebbero essere utilizzate all'interno della medesima Focus Area (6C) e quindi sarebbe da immaginare uno spostamento in altre Focus Aree o addirittura Priorità. Il vincolo delle risorse della Misura 7.3, e in particolare degli interventi relativi alla Agenda Digitale Europea (la cosiddetta banda larga), nasce dalla specifica tabella allegata all'Accordo di Partenariato, in cui si determina l'ammontare complessivo destinato a questi interventi per tutti i Programmi italiani. Tuttavia, dal punto di vista del valutatore, va rilevato come il criterio percentuale per l'assegnazione delle risorse destinate a ciascun PSR su questi temi, in particolare la previsione di destinazione del 4% per ciascun Programma, nel caso dell'Umbria genera una situazione abnorme, perché la Regione ha un PSR con una dotazione finanziaria alta, in considerazione della superficie totale e della popolazione regionale e quindi le risorse destinate al perseguimento di tale obiettivo risultano oggettivamente sproporzionate rispetto a quelle destinate dalle altre regioni per i medesimi interventi. Ciò comporta un rischio che residuino consistenti risorse non utilizzate, se non si provvederà a riallocare le risorse in questione, dato che potrebbero risultare più del doppio di quelle necessarie a raggiungere gli obiettivi programmatici.

Gli impegni attualmente definiti, infatti, consentono di raggiungere tutta la popolazione, considerate anche le risorse nazionali e quelle messe a disposizione dal POR FESR. L'AdG del PSR ha in aggiunta approvato alcuni progetti per raggiungere le aree non intercettabili dalla gara esperita da INFRATEL, attraverso altre tecnologie più adatte a servire le aree più marginali. Inoltre, l'AdG ha approvato i primi tre progetti di servizi alla popolazione che potranno essere concretamente attivati entro il 2023. L'infrastruttura principale, quindi, potrà essere completata entro il 2020 o 2021 e a contestualmente potranno essere attivati i servizi

sopra descritti. È assolutamente irrealistico immaginare, pertanto, significative ulteriori realizzazioni e spese conseguenti nell'arco di tempo residuo per l'attuazione del PR 2014-2020. Ulteriori sviluppi, se ritenuti necessari, potranno essere posti in essere con le risorse della prossima programmazione comunitaria 2021-2027. La raccomandazione, che dalle analisi condotte può essere formulata in questa sede dal Valutatore, è di provvedere quanto prima a proporre una riduzione finanziaria della sottomisura 7.3 in favore di altre che consentiranno di perseguire più efficacemente gli obiettivi strategici del PSR.

Un'altra Misura che sembra avere uno stanziamento sovradimensionato rispetto agli obiettivi, in questo caso in particolare rispetto alla capacità di assorbimento del contesto di riferimento, è la **Misura 2**, relativa in senso lato alla consulenza aziendale, avente una dotazione finanziaria di quasi 10 milioni di euro.

A seguito nei necessari chiarimenti intervenuti con il cosiddetto Regolamento "Omnibus"¹ l'AdG ha pubblicato il primo bando nel corso del 2019 con una dotazione finanziaria di 2 Meuro, superiore a quella stanziata dalle poche Regioni che hanno attivato la Misura. Anche nell'ipotesi che tale budget sia totalmente impegnato (il bando prevede l'imputazione a tutte le Focus Area), non è comunque immaginabile che si determini un ulteriore fabbisogno nell'attuale fase di programmazione.

Ulteriori riduzioni sembrerebbero necessarie per le Misure 4.3, 8.6, 12.3 e 16.7, ma sono ad oggi necessari ulteriori approfondimenti per valutare meglio i casi specifici.

In generale, si suggerisce, anche in un'ottica di semplificazione, di **eliminare talune tipologie di intervento di dimensioni troppo esigue**, che non hanno la massa critica per generare gli effetti desiderati e in considerazione del fatto che creano un'eccessiva frammentazione dei procedimenti con un ulteriore aggravio sulla struttura organizzativa del PSR Umbria, che risulta essere uno dei Programmi con il maggior numero di azioni a livello di tutta l'Unione Europea.

¹ Si rammenta che la Misura è stata oggetto di profonda revisione all'interno del cosiddetto regolamento Omnibus.

Interventi che si suggerisce di incrementare o rafforzare

Dal punto di vista strategico il PSR per l'Umbria 2014-2020 è decisamente caratterizzato dal fabbisogno di sostenere la competitività delle imprese e la sostenibilità ambientale delle loro attività agricole. L'esigenza di caratterizzare fortemente il PSR per i contenuti più generali riferiti allo sviluppo rurale, non ha consentito fin dall'inizio della programmazione di assegnare alla competitività e alla sostenibilità ambientale tutte le risorse utili per rafforzare la struttura produttiva regionale. Tutti i dati relativi alla dinamica del PIL regionale e relativi agli investimenti fissi lordi dimostrano, negli ultimi anni, la tendenza alla riduzione dei principali indicatori economici regionali a seguito della prolungata crisi avviata nel 2008. Ne deriva la necessità di rafforzare necessariamente e congiuntamente la sostenibilità ambientale delle produzioni agricole e la competitività delle imprese, utilizzando fin da subito le risorse rese disponibili, stante il raggiungimento degli obiettivi inizialmente assegnati al Programma.

Tutto ciò premesso, si può affermare che in generale le **Misure connesse ai premi a superficie** (ad es. Misure 10, 11, 12, 13), hanno riscosso un particolare successo e interesse sul territorio. Esse stanno generando risultati che già ad oggi possono essere apprezzati in termini di preservazione dell'ambiente, mitigazione dei cambiamenti climatici, conservazione dei suoli, riduzione del rischio di erosione, tutela della qualità delle acque e dell'aria. Si suggerisce, in senso ampio, di incrementare le risorse destinate a tali tipologie di Misure, anche in considerazione degli apprezzabili risultati raggiunti, in taluni casi, vedi la Misura 11, per consentire all'ampia platea di aziende a biologico di mantenere tale status, evitando così il rischio di un ritorno all'agricoltura convenzionale in assenza di premio.

Tale Misura ha riscosso un grande interesse da parte degli agricoltori umbri, nonostante nella seconda fase di attuazione i premi previsti, siano stati abbassati del 20%. In considerazione della crescita dell'agricoltura biologica in Regione, si suggerisce dunque di proseguire con crescente intensità nell'accompagnamento di queste pratiche agronomiche, per il riposizionamento strategico delle aziende che hanno investito e investono in questa direzione, in modo da garantire, e possibilmente ampliare, l'attuale estensione delle superfici coperte.

Anche le **Misure strutturali ad investimento**, in particolare le Misure 4.1 e 4.2, hanno dimostrato, già al 31.12.2018 dei buoni risultati. Si rileva, ad oggi, una significativa domanda non ancora soddisfatta, in termini di supporto alla propensione ad investire da parte degli imprenditori. Inoltre, la crisi economica, congiuntamente agli effetti negativi generati sul contesto regionale dagli eventi sismici, che hanno colpito le aree appenniniche già in forte spopolamento, impone un potenziamento delle risorse finanziarie destinate al sostegno agli investimenti aziendali.

Si fa presente, a tal proposito, che l'agricoltura rappresenta tipicamente un settore produttivo anticiclico e quindi in una fase critica va sostenuta con maggiore vigore. Si riscontrano, tra l'altro, le avvisaglie di un processo di rinnovamento di tutta la filiera produttiva che gli operatori economici stanno affrontando con il necessario slancio e appare quindi opportuno

supportare tale processo per garantire la capacità del settore di rinnovarsi, di mantenere il ruolo di settore anticiclico, in una fase in cui l'economia regionale manifesta segnali di disagio, in particolare nel settore manifatturiero. Inoltre, il supporto agli investimenti agricoli, come è noto, favorisce la tenuta demografica nelle aree rurali e quindi la tenuta complessiva dell'economia locale, in aree dove la densità demografica è bassissima e alto è il rischio di perdita di presidio del territorio. Il settore agroalimentare, inoltre, manifesta segnali positivi e dimostra anche ampi margini di crescita. Quindi il sostegno ad ulteriori investimenti potrà favorire questo processo di sviluppo già in atto.

Si suggerisce, pertanto, per le considerazioni sopra riportate, di incrementare la dotazione finanziaria delle Misure strutturali che supportano gli investimenti aziendali degli imprenditori agricoli e promuovo il rafforzamento della filiera agroalimentare.

Dalle analisi condotte per l'elaborazione del Rapporto Valutazione Intermedia, emerge un rilevante interesse del territorio per gli interventi finanziati attraverso la **Misura 6.1**, che punta a favorire il ricambio generazionale e a contrastare il processo di spopolamento che interessa le aree più marginali, per esempio quelle dell'Appennino dove più severi sono stati gli effetti nefasti del terremoto. Si suggerisce pertanto di incrementare la dotazione finanziaria anche della Misura 6.1 che potrà, alla luce delle considerazioni emerse, avere risultati positivi nel favorire la tenuta e lo sviluppo del settore, oltretutto contrastare l'invecchiamento della popolazione rurale.

Infine, risultano ad oggi richieste per progetti a valere sulle Misure 16.1 e 16.2, per la promozione dell'innovazione, superiori all'attuale dotazione finanziaria prevista. Si suggerisce, quindi, trattandosi di interventi strategici in una visione prospettica per lo sviluppo del contesto competitivo agricolo regionale, di incrementare la dotazione destinata a tali interventi, eventualmente riducendo le risorse di altri interventi sempre della Misura 16 (p.e. 16.7 e 16.9), ovvero a valere su altre Focus Aree, per i quali non si registra ad oggi un sufficiente interesse da parte dei beneficiari.