



IL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 2007-2013

I PRIMI RISULTATI EMERSI DAL RAPPORTO DI VALUTAZIONE

marzo 2011



INDICE

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE	4
LE OPPORTUNITÀ DEL PSR DELL'EMILIA-ROMAGNA	5
ATTUAZIONE E MODELLO DI GOVERNANCE	8
IL LIVELLO DI AVANZAMENTO DELLA SPESA AL 31 DICEMBRE 2010	10
I BENEFICIARI DEGLI INCENTIVI.....	10
L'APPROCCIO INTEGRATO E LE PRIORITÀ TERRITORIALI E TRASVERSALI	13
• L'approccio di filiera	13
• Il Patto per lo sviluppo locale integrato (PSLI)	14
• Le priorità territoriali.....	14
• I giovani e le donne.....	16
• Gli interventi per il settore biologico.....	17
• Interventi per la politica di qualità	20
EFFICACIA CRITERI DI SELEZIONE	20
GLI ESITI DELLA PRIMA FASE DI APPLICAZIONE DEL PSR	21
INTERVENTI DI FORMAZIONE E CONSULENZA PREVISTI DAL PSR	22
IL PSR E L'OBIETTIVO DEL RICAMBIO GENERAZIONALE.....	24
RISORSA IDRICA: INTERVENTI DEL PSR SU QUALITÀ E QUANTITÀ DELLE ACQUE	26
CAMBIO CLIMATICO: GLI EFFETTI DEGLI INTERVENTI DEL PSR SUL CLIMA	28
RISORSA SUOLO: GLI INTERVENTI DEL PSR E LA TUTELA DEL SUOLO	30
IL PSR E L'OBIETTIVO DIVERSIFICAZIONE.....	33
GLI INTERVENTI DEL PSR PER ACCRESCERE L'ATTRATTIVITÀ DELLE ZONE RURALI	34
APPROCCIO LEADER	35
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	36

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE



Dopo i primi anni di applicazione della politica di sviluppo rurale in Emilia-Romagna, valevole per il periodo di programmazione settennale 2007-2013, è possibile procedere alla verifica dei risultati finora raggiunti e misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di perseguimento degli obiettivi che sono stati stabiliti nella fase di impostazione del programma.

A tale fine nel mese di dicembre 2010, è stato elaborato il Rapporto di Valutazione Intermedia nel quale il valutatore indipendente selezionato dalla Regione ha sviluppato un'analisi degli effetti determinati (e quantificabili) nei primi quattro anni di applicazione del Programma di Sviluppo Rurale.

Questo documento fornisce una sintesi del Rapporto di Valutazione Intermedia con particolare riferimento ai beneficiari delle diverse misure ed azioni, all'avanzamento della spesa, al funzionamento dei meccanismi di selezione delle domande ed alla relativa efficacia nell'indirizzare le risorse finanziarie in maniera coerente rispetto ai fabbisogni, agli aspetti innovativi contenuti nel PSR ed alle problematiche che si sono manifestate, con l'indicazione dei possibili rimedi che si possono mettere in campo al fine di migliorare le prestazioni e aumentare il livello di soddisfazione del pubblico destinatario degli interventi.

La valutazione "è un processo [di ricerca] che permette di giudicare gli interventi in funzione dei risultati e degli impatti [da essi determinati] e dei fabbisogni che intendono soddisfare".

L'articolo 86 del Regolamento comunitario 1698/2005, il testo di base che sovrintende alla gestione della politica di sviluppo rurale a livello europeo, attribuisce alla valutazione in itinere importanti funzioni di

accompagnamento verso Autorità di Gestione e Comitato di Sorveglianza che infatti si basano sulle risultanze della valutazione per esaminare l'andamento del programma e migliorarne la qualità e l'attuazione.

Tale compito deve essere svolto da un valutatore indipendente che, nel caso della Regione Emilia-Romagna è la Società Agriconsulting di Roma, in virtù dell'incarico conferito in data 17 aprile 2009. Il principale riferimento metodologico che ha orientato l'impostazione delle analisi valutative è stato rappresentato dal Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) (di cui all'art. 80 del Reg. CE 1698/2005), definito in collaborazione tra la Commissione Europea e gli Stati membri. Per la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi del PSR lo stesso QCMV ha definito un sistema di Indicatori (di "input", di prodotto di risultato e di impatto) cui ha affiancato una serie di domande relative alla capacità delle diverse misure e del Programma nel suo insieme di raggiungere gli obiettivi definiti nei Regolamenti e negli Orientamenti Strategici Comunitari.

Il sistema degli indicatori e le domande valutative del QCMV sono state contestualizzate ed applicate al PSR Emilia-Romagna alla luce delle sue specificità, dei fabbisogni valutativi emersi a livello regionale, tenendo conto delle esperienze in tale ambito già svolte direttamente dal Valutatore o da altri soggetti.

Il Rapporto di Valutazione intermedia, consegnato alla Regione nel dicembre 2010 ha analizzato il PSR nella sua attuazione, laddove lo stato di avanzamento del programma lo rendeva possibile ha stimato i primi effetti sulla base di dati derivanti dal monitoraggio o rilevati ad hoc mediante indagini svolte sui campioni di beneficiari o forniti da testimoni privilegiati e da esperti.

Le pagine che seguono rappresentano in estrema sintesi alcuni dei profili di analisi sviluppati per misurare il grado di soddisfacimento degli obiettivi (efficacia) e ottenere elementi informativi e di giudizio in base ai quali rimediare ad eventuali criticità e acquisire elementi per ottimizzare il processo di selezione ed attuazione degli interventi pubblici in agricoltura.

LE OPPORTUNITÀ DEL PSR DELL'EMILIA-ROMAGNA



Nella corrente programmazione 2007-2013, dopo i recenti aumenti delle disponibilità, derivanti dalla verifica dello stato di salute della PAC e dal *recovery plan* della Commissione, l'Emilia-Romagna si trova a gestire un programma pluriennale dotato di 1.058 milioni di euro, con un aumento superiore al 20%, rispetto al periodo 2000-2006. Il Programma di Sviluppo Rurale dell'Emilia-Romagna per il settennio 2007-2013 contiene ben 30 diverse misure, molte delle quali a loro volta frazionate in azioni. Le imprese agricole, nei confronti delle quali è rivolta la maggior parte degli interventi, hanno a disposizione finanziamenti per operazioni di ammodernamento aziendale, per avere un accesso agevolato ai servizi di consulenza e di assistenza tecnica, per sostenere la politica della qualità e della differenziazione del prodotto, per incassare delle indennità a fronte di impegni di natura ambientale e forestale, per procedere lungo la strada della diversificazione degli indirizzi produttivi e del reddito aziendale.

L'eterogeneo e organico pacchetto di misure e di azioni è ripartito in quattro Assi, destinati ad una vasta platea di potenziali destinatari che, oltre gli imprenditori agricoli, contempla altri beneficiari pubblici e privati, ai quali è offerta la possibilità di accedere ad aiuti pubblici a copertura dei costi sostenuti per l'esecuzione dei loro progetti e per l'assunzione di particolari impegni di tipo agro-ambientale e forestale. Il PSR dell'Emilia-Romagna è stato approvato dalla Commissione europea nel mese di settembre del 2007 (uno dei primi a livello nazionale) ed ha subito alcune successive modifiche. La versione oggi in vigore è quella che risulta dal fondamentale aggiornamento eseguito nel mese di ottobre 2010, per effetto della verifica dello stato di salute della PAC (*health check*) e del piano per la ripresa economica dell'Unione europea (*recovery plan*) e dell'inserimento nel PSR di alcuni comuni della Alta Val Marecchia che sono transitati dalla Regione Marche all'Emilia-Romagna.

Gli ambiti di intervento del PSR

Obiettivi degli interventi	Asse e Misura di riferimento	Soggetti beneficiari
Migliorare la capacità professionale e favorire il ricambio generazionale	Asse 1 Misura 111 (formazione) Misura 112 (giovani) Misura 113 (prepensionamento) Misura 114 (consulenza)	Imprenditori agricoli e forestali, detentori di aree forestali, coadiuvanti, familiari e dipendenti, organismi di formazione
Investimenti per l'ammodernamento e l'innovazione nelle imprese e per l'integrazione delle filiere	Asse 1 Misura 121 (investimenti nelle aziende agricole) Misura 122 (investimenti nelle aziende forestali) Misura 123 (investimenti nelle aziende di trasformazione e di commercializzazione) Misura 124 (progetti finalizzati all'innovazione)	Imprese agricole e forestali, detentori forestali, imprese di trasformazione e di commercializzazione, aggregazioni di soggetti della filiera agricola, alimentare e forestale
Investimenti per le infrastrutture fisiche	Asse 1 Misura 125 (razionalizzazione e salvaguardia della risorsa idrica)	Consorzi di scopo costituiti da minimo 20 aziende agricole
Valorizzazione della qualità delle produzioni agricole	Asse 1 Misura 132 (partecipazione a sistemi di qualità) Misura 133 (Promozione e informazione sui prodotti di qualità)	Imprese agricole, organizzazioni di produttori
Indennità per aziende in zone montane e in aree Natura 2000	Asse 2 Misura 211 (indennità montagna) Misura 212 (indennità altre aree svantaggiate)	Imprese agricole il cui imprenditore ha meno di 65 anni
Pagamenti agro-ambientali, benessere animale, biodiversità	Asse 2 Misura 214 (pagamenti agro-ambientali) Misura 215 (benessere degli animali) Misura 216 (investimenti non produttivi)	Imprese agricole, enti pubblici, associazioni competenti per la tutela ambientale, consorzi di bonifica
Pagamenti forestali	Asse 2 Misure 221 (imboschimento terreni agricoli) Misure 226, 227 (ricostituzione potenziale forestale, interventi preventivi e investimenti non produttivi)	Imprese agricole, persone fisiche e giuridiche, soggetti privati, organismi pubblici
Diversificazione delle attività e del reddito, servizi turistici, microimprese	Asse 3 Misura 311 (diversificazione delle imprese agricole) Misura 313 (incentivazione alle attività turistiche)	Soggetti agricoli, organismi gestione itinerari, enti locali ed enti parco
Interventi per migliorare l'attrattività dei territori rurali	Asse 3 Misura 321 (servizi per i territori rurali) Misura 322 (sviluppo e rinnovamenti villaggi rurali) Misura 323 (tutela del patrimonio rurale) Misura 331 (formazione per popolazione rurale) Misura 341 (animazione per sviluppo locale)	Enti locali, associazioni pubbliche e private, organismi di formazione
Strategie di sviluppo locale	Asse 4 Approccio Leader, con programmazione e attuazione da parte di partenariati locali (Gal) ed utilizzo delle Misure degli Assi 1, 2 e 3	I beneficiari delle singole Misure attivate tramite il programma definito dal Gal

All'Asse 1 che privilegia la competitività, l'innovazione e l'ammodernamento strutturale del settore agro-alimentare regionale, sono destinati complessivamente 449 milioni di euro (42,4% del totale), con i quali si prevede di sviluppare un investimento complessivo (pubblico e privato) di circa 990 milioni di euro.

Le risorse pubbliche dell'Asse 2, destinate a migliorare le prestazioni ambientali dell'agricoltura e ad affrontare le sfide poste dal fenomeno del cambiamento climatico, sono complessivamente pari a 435 milioni di euro (41%). Tale importo è ripartito tra indennità per gli agricoltori delle zone montane e svantaggiate; premi riconosciuti per la sottoscrizione di impegni e prestazioni ambientali delle imprese agricole al di sopra degli standard minimi previsti dalle leggi e contemplati nel regime di condizionalità; interventi in ambito forestale.

Le risorse riservate alle Misure dell'Asse 3 sono complessivamente pari a 112 milioni di euro, per uno sviluppo di circa 190 milioni di euro di investimenti. L'Asse 3 mira a favorire l'esecuzione di progetti per la diversificazione delle attività e del reddito delle imprese agricole (ad esempio verso l'agriturismo); la realizzazione di investimenti collettivi, promossi da enti pubblici, per migliorare la qualità della vita ed il

grado di attrattività delle zone rurali, attraverso investimenti di natura infrastrutturale (come la viabilità, gli acquedotti, i servizi energetici, l'accesso alla rete internet); la crescita del capitale umano, attraverso interventi di formazione finalizzati a sviluppare l'attitudine a formulare ed attuare delle strategie di sviluppo locale integrato. Infine, all'Asse 4 sono destinati 51,5 milioni di euro, con la previsione di un investimento pubblico e privato di circa 80,8 milioni di euro.

L'Asse 4 consente l'attuazione del cosiddetto approccio Leader che è una peculiare metodologia di applicazione della politica di sviluppo rurale, basata sul protagonismo dei soggetti pubblici e privati operanti in determinati territori. L'autonomia dei soggetti locali si manifesta nella fase di progettazione degli interventi da attuare, nella ripartizione delle disponibilità finanziarie e nella materiale gestione degli interventi.

L'approccio Leader è basato sulla costituzione di un partenariato, composto da soggetti pubblici e privati (il GAL, Gruppo di Azione Locale) che soprasiede alla fase di pianificazione (PAL, Programma Azione Locale). Questi ultimi definiscono le modalità di utilizzazione delle risorse, attivando le Misure previste negli altri Assi del PSR.

In tutto il Programma, la Misura con il maggiore peso finanziario è la 214 "pagamenti agro-ambientali" (28% delle risorse totali del programma), seguita dalla Misura 121 "investimenti nelle aziende agricole", con il 18% della spesa pubblica.

Complessivamente il 91% delle risorse pubbliche totali è concentrato in 16 Misure delle 30 attivate dal programma. Le restanti Misure, pur non assumendo un peso finanziario particolarmente rilevante, anche per il ridotto costo unitario degli interventi previsti, sono comunque strategiche.

Ripartizione delle risorse finanziarie del PSR 2007-2013 per Asse

(dati in euro)

Assi	Spesa pubblica	Peso %
Asse 1	449.046.225	42,42%
Asse 2	435.282.046	41,17%
Asse 3	112.219.944	10,61%
Asse 4	51.533.000	4,87%
Assistenza tecnica	10.555.800	0,99%
Totale	1.058.637.015	100%



ATTUAZIONE E MODELLO DI GOVERNANCE

Il modello di **governance** della politica di sviluppo rurale messo in atto dalla Regione Emilia-Romagna si fonda su due essenziali presupposti:

- il coinvolgimento delle istituzioni locali, in particolare le Province, nella fase di programmazione e di gestione del PSR;
- il coordinamento tra le diverse istituzioni con la puntuale demarcazione delle competenze e delle responsabilità, in modo da evitare sovrapposizioni e tenere conto dei fabbisogni e delle specificità del territorio.

Tale modello nel periodo 2007-2013 si è concretizzato nella predisposizione del Programma di Sviluppo Rurale a livello regionale, cui è seguita una fase di "adattamento" attuativo condotto a livello provinciale, tramite i Programmi rurali integrati provinciali (PRIP), a cui sono demandate le scelte strategiche per lo sviluppo rurale sostenibile dell'intero territorio provinciale.

I PRIP assumono quindi una connotazione territoriale spiccata che punta a concentrare l'intervento nelle zone di maggior fabbisogno, nel rispetto delle indicazioni del PSR. Il Rapporto di valutazione ha eseguito una specifica verifica sulla capacità dei PRIP di rafforzare l'approccio territoriale e di generare "integrazione" e valore aggiunto nella gestione della politica di sviluppo rurale e delle altre politiche europee, nazionali e regionali.

L'analisi, che ha riguardato in particolare gli interventi attuati nell'Asse 3, si è basata sulla lettura degli strumenti di programmazione elaborati dalle Province e sull'organizzazione di **focus group** con i responsabili provinciali e gli stakeholder. Il confronto ha fatto emergere un giudizio complessivamente positivo sui PRIP, sulle modalità di collaborazione e coordinamento tra la Provincia e i vari soggetti portatori di interessi territoriali che ha caratterizzato la fase di programmazione.

Positiva anche la valutazione sulla capacità dei PRIP di indirizzarsi su problematiche specifiche, così come di agire sul territorio, in particolare sulle zone rurali. Tuttavia, appaiono deboli, nella maggior parte dei casi, le connessioni tra il PRIP e gli altri strumenti di programmazione a valenza regionale, sia di derivazione comunitaria, sia di derivazione nazionale. Tali difficoltà derivano in gran parte da problemi di tipo organizzativo, relativi in particolare alla struttura ed al funzionamento delle Province e da questioni connesse a sfasamenti temporali tra i vari momenti di programmazione e pianificazione.

Autorità competenti e organismi responsabili della gestione del PSR

Autorità responsabile	Funzioni svolte
Autorità di gestione (compito affidato alla Direzione Generale Agricoltura Regione Emilia-Romagna)	<ul style="list-style-type: none"> • definire le modalità di attuazione e gli indirizzi per lo svolgimento delle attività di controllo, monitoraggio e valutazione; • individuare le strategie di spesa atte a garantire il pieno utilizzo delle risorse finanziarie disponibili; • formulare ed attuare il Piano di comunicazione del Programma, per assicurare un'adeguata informazione sulle sue opportunità e sul suo stato di realizzazione; • provvedere alle attività di assistenza tecnica
Organismo pagatore Agrea	<ul style="list-style-type: none"> • provvedere alla definizione e attuazione delle procedure di raccolta delle domande; • eseguire il controllo di ammissibilità delle domande e la loro conformità alla normativa comunitaria; • gestire le fasi di esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti; • effettuare i controlli previsti
Regione	<p>Ha la responsabilità della gestione di un numero limitato di Misure degli Assi 1, 2 e 3. In particolare, la Regione è responsabile della attuazione di quanto segue:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I progetti di filiera nell'Asse 1; 2. L'Azione 2 della Misura 111; 3. la Misura 123; 4. la Misura 124; 5. la Misura 133; 6. L'Azione 7 della Misura 214; 7. la Misura 226; 8. la Misura 227; 9. la Misura 323
Province e Comunità montane	Hanno la responsabilità della gestione del Programma per quanto riguarda le Misure degli Assi 1, 2 e 3, fatta esclusione di quelle che rimangono di competenza regionale
Gruppi di azione locale (GAL)	Hanno la responsabilità della gestione dell'Asse 4 del Programma (approccio Leader)

Il modello del decentramento è stato accompagnato da una programmazione finanziaria basata sul principio della corresponsabilità gestionale tra la Regione e le Province; gran parte delle risorse sono state assegnate a livello provinciale ed è stato monitorato il loro efficiente utilizzo anche al fine della applicazione di meccanismi di premialità e/o compensazione nell'attribuzione delle risorse fra gli Enti territoriali per conseguire un pieno utilizzo dei fondi destinati allo sviluppo rurale.

A tal scopo sono stati fissati gli obiettivi di spesa annuali per la Regione, le Province ed i GAL e stabilite le soglie di efficienza finanziaria, da utilizzare sia per l'attribuzione della riserva di fondi da destinare ai programmi più efficienti (la cosiddetta "riserva di premialità"), sia per la rimodulazione tra i territori. Sono state predefinite le epoche di apertura dei bandi per tutto il periodo di programmazione ed è stata fissata la percentuale di risorse da utilizzare ogni anno. Nel mese di febbraio 2010, con la DGR 328/2010, la Giunta Regionale ha approvato, la ripartizione della "riserva di premialità", per effetto della quale c'è stata l'attribuzione di risorse supplementari a favore delle sette province che hanno raggiunto gli obiettivi di spesa prefissati. Due province non hanno avuto alcuna assegnazione supplementare in quanto sono state al di sotto della soglia.

Il sistema di **governance** prescelto dalla Regione Emilia-Romagna si è dimostrato efficace ed all'altezza delle aspettative dell'Amministrazione e degli utenti della politica di sviluppo rurale. Ciò è dimostrato da due importanti elementi contenuti nel Rapporto di valutazione.

Il primo è il soddisfacente livello di avanzamento finanziario e procedurale che si registra a tutto il 2010, con il 55% della spesa pubblica impegnata. Il secondo aspetto che indica una buona gestione del PSR 2007-2013 è la rapidità con la quale si è passati dalla fase di programmazione a quella di raccolta delle domande e della loro approvazione, ai fini della erogazione dei finanziamenti pubblici.

Infatti, il PSR è stato approvato a settembre 2007; i PRIP sono stati approvati tra il dicembre 2007 e il gennaio 2008; contestualmente la Regione ha proceduto alla definizione e approvazione di diversi strumenti e norme necessarie per la gestione delle risorse finanziarie e per l'attuazione degli interventi programmati. Nel 2008 sono stati approvati i Programmi Operativi di Asse e Misura che contengono i criteri e le linee guida per la successiva emanazione dei bandi regionali/provinciali e sempre nello stesso anno, i beneficiari hanno iniziato a presentare le domande di accesso agli interventi di sostegno. Nel 2009, è stato approvato il Programma Operativo "progetti di filiera".

Altro positivo risultato è dato dal fatto che l'impostazione programmatica e i criteri generali di attuazione del PSR soddisfano, nel loro insieme i requisiti sia di coerenza tra gli obiettivi perseguiti e le priorità nazionali e comunitarie per lo sviluppo rurale, sia di pertinenza rispetto agli specifici "fabbisogni" presenti nel contesto regionale.



IL LIVELLO DI AVANZAMENTO DELLA SPESA AL 31 DICEMBRE 2010

L'analisi del processo di attuazione evidenzia una positiva performance finanziaria: gli impegni (584 milioni di euro) rappresentano a dicembre 2010, il 55,2% della spesa pubblica programmata mentre i pagamenti sostenuti (oltre 276 milioni di euro) rappresentano il 26,1% del programmato (indice di avanzamento superiore al dato medio nazionale - 18% circa) e il 47,3% dell'impegnato (capacità di spesa).

Gli impegni sono molto elevati nell'Asse 1 (oltre 295 Meuro, il 65,9% delle risorse programmate), soprattutto grazie al contributo delle misure 122, 123, 133 e 121. I tempi lunghi di realizzazione degli interventi delle misure ad investimento non consentono una particolare velocità della spesa: le risorse già pagate sono contenute e rappresentano il 31,1% delle risorse impegnate.

A differenza dell'Asse 1, nell'Asse 2 il 73% delle risorse impegnate (circa 226 Meuro, più del 52% delle risorse programmate) è stato erogato ai beneficiari. Tale maggiore velocità è ovviamente legato alla natura stessa del sostegno prevalente (premi ed indennità) oltre che dai trascinati della passata programmazione pagati nel PSR 2007-2013.

Tra le misure, molto rilevante il peso della 214 "Pagamenti agroambientali" che, con oltre 134 milioni di euro erogati, rappresenta poco meno del 50% della spesa sostenuta dall'intero PSR.

Nell'Asse 3 gli impegni risultano di circa 48,5 Meuro, il 43% delle risorse programmate. Il contributo maggiore agli impegni deriva dalle misure con dotazione finanziaria più grande: il 34% delle risorse impegnate provengono dalla misura 311 e il 36% dalla misura 321. Nell'Asse 4 la capacità di impegno si assesta al 16% delle risorse programmate.

PSR 2007-2013: impegni e pagamenti (risorse pubbliche e quota FEASR) al 31/12/2010

Assi	a	b	c	b/a	c/b	c/a
	PSR Risorse pubbliche	Impegni	Pagamenti	Capacità impegno	Capacità spesa	Indice avanzamento
	(euro)	(euro)	(euro)	%	%	%
1 Competitività	449.046.225	295.909.983	92.029.405	65,9%	31,1%	20,5%
2 Ambiente	435.282.046	226.688.042	165.441.974	52,1%	73,0%	38,0%
3 Diversificazione qualità vita	112.219.944	48.539.028	15.125.701	43,3%	31,2%	13,5%
4 Leader	51.533.000	8.189.526	2.763.287	15,9%	33,7%	5,4%
Assistenza tecnica	10.555.800	4.675.997	993.188	44,3%	21,2%	1,9%
Totale	1.058.637.015	584.002.575	276.353.555	55,2%	47,3%	26,1%

I BENEFICIARI DEGLI INCENTIVI

La buona performance finanziaria e attuativa delinea una importante ricaduta del Programma sul territorio e sulla popolazione regionale, in particolare sulla componente agricola.

La Regione ha infatti individuato nel Programma e per ogni misura i soggetti - pubblici, privati, singoli, collettivi - e i territori verso cui indirizzare prioritariamente l'incentivo.

La centralità del sostegno alle aziende agricole e alle aree più marginali della Regione è un elemento strategico della programmazione 2007-2013 che si traduce in un sistema di criteri di ammissibilità/priorità, specifici per asse e misura, che orientano le iniziative e il relativo sostegno.

I beneficiari elettivi del PSR sono essenzialmente i soggetti che operano nel settore agricolo, ma il programma coinvolge anche molti altri soggetti, i quali svolgono un ruolo di sostegno, valorizzazione e tutela delle aree rurali con vantaggi diffusi non soltanto per il settore agricolo, ma per l'intera economia locale.

Al 31 dicembre 2010, in una fase intermedia dell'attuazione, i risultati che emergono dal Rapporto di valutazione indicano che il PSR ha coinvolto 18.979 beneficiari che, per il 95%, sono aziende agricole. Come evidenziato nel Rapporto di valutazione, siamo di fronte ad un dato di tutto rilievo, poichè è stato raggiunto circa il 22% delle quasi 82.000 aziende rilevate dal Censimento ed il 27% delle aziende agricole attive iscritte alla Camera di Commercio nel 2010.

Tale gruppo di beneficiari ha attivato oltre 35.000 iniziative progettuali, presentando più di 79.000 domande di aiuto (il numero delle domande include le domande di conferma di impegni pluriennali assunti). Ogni beneficiario ha quindi presentato circa 4 domande di aiuto ed è coinvolto in quasi 2 iniziative.

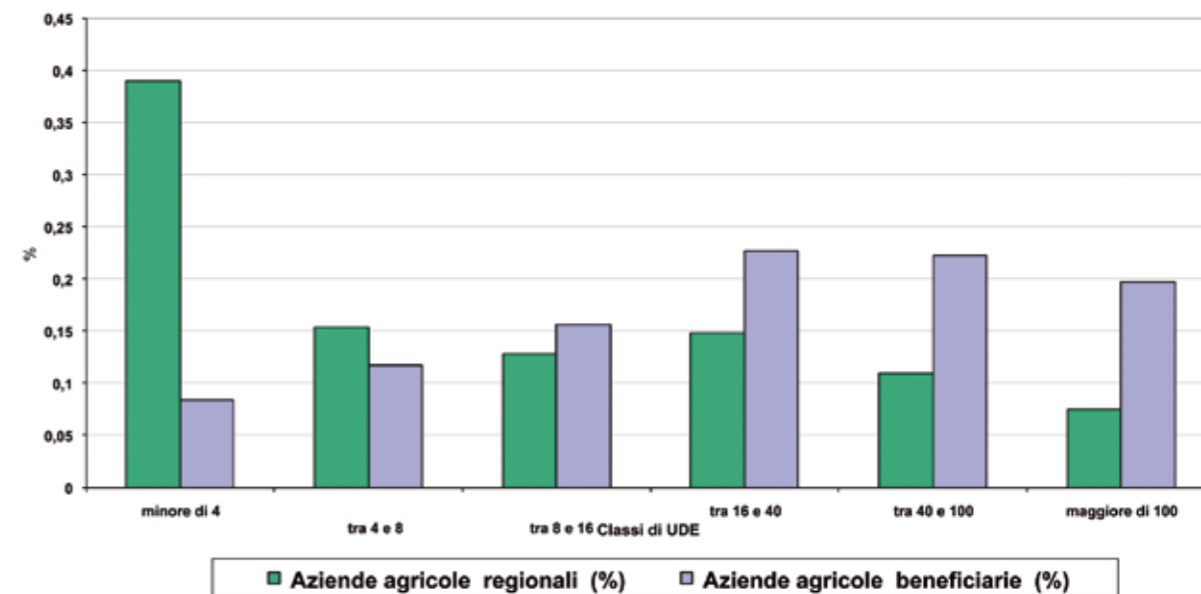
Tra la programmazione 2007-2013 e quella 2000-2006 cresce la partecipazione delle aziende agricole e di conseguenza anche della SAU interessata dall'incentivo che rappresenta quasi la metà della SAU regionale. Dal 2007 al 2010, le 18.134 aziende agricole beneficiarie, conducono una SAU di 488.000 ettari, pari al 46% del totale regionale. In media ogni azienda beneficiaria dispone di 27 ettari di SAU, oltre il doppio rispetto alla dimensione media regionale che è di 13 ettari.

Le scelte programmatiche e le conseguenti priorità introdotte per selezionare gli interventi guidano l'incentivo verso aziende con una maggiore redditività e capacità di assorbimento di volumi di lavoro. Oltre il 40% delle aziende agricole interessate dal sostegno infatti appartiene a classi di dimensione economica alta (da 40 a oltre 100 UDE) mentre neppure il 20% delle aziende ha meno di 8 UDE.

Tale andamento è però strettamente legato alle caratteristiche e agli obiettivi degli interventi. Se nella misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole - ad esempio

sono le aziende con dimensioni economiche medio alte ed alte (da 40 a oltre 100 UDE) a produrre la maggior parte della progettualità e assorbire i relativi incentivi, nella misura 311 - Diversificazione verso attività non agricole - coerentemente ai criteri di priorità, sono premiate le aziende meno competitive, con classe di UDE più basse. Il 49% delle aziende che diversificano ha infatti dimensioni economiche comprese tra meno di 4 e 16 UDE.

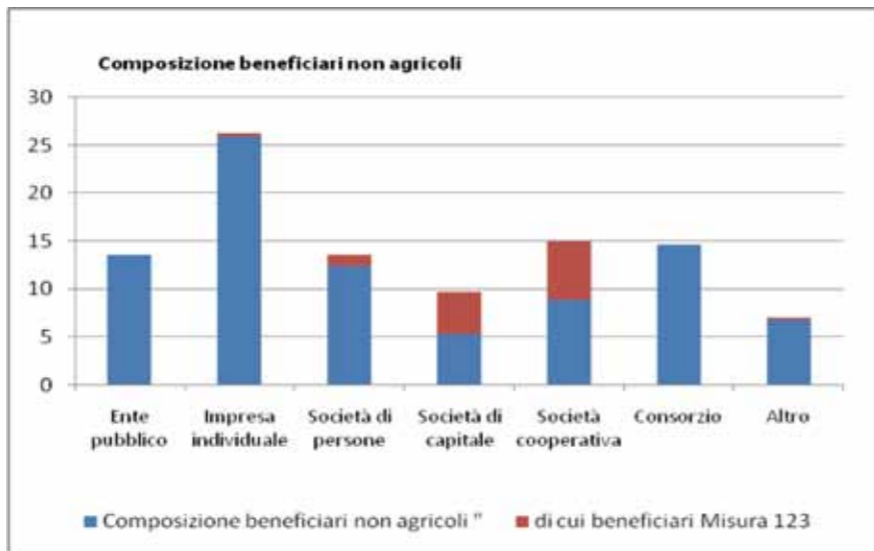
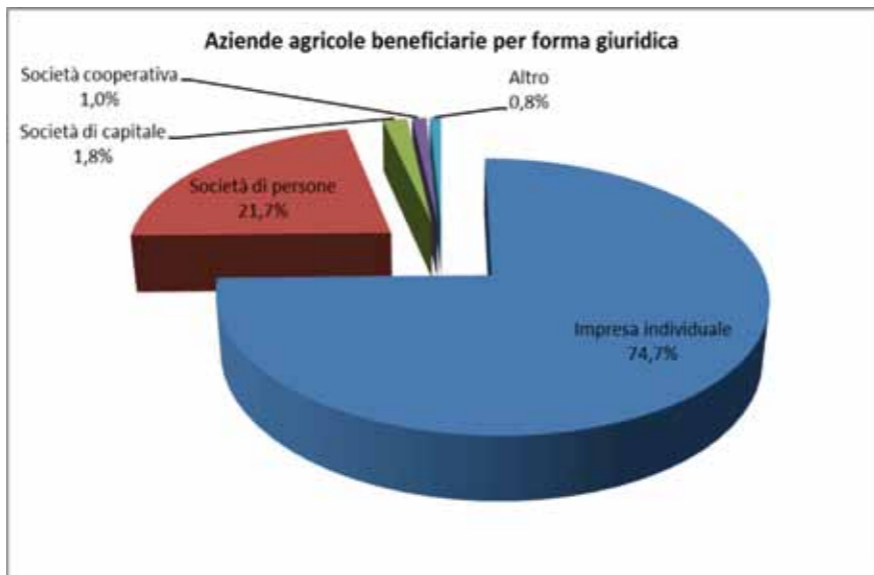
Confronto della ripartizione percentuale della aziende beneficiarie e totali per classi UDE



Quasi la metà delle aziende beneficiarie è dedita alle grandi colture (seminativi), seguita da aziende specializzate nelle coltivazioni permanenti (frutteti) con il 16,7%. Le aziende con bovine da latte, storicamente molto rappresentate fra i beneficiari dello sviluppo rurale, sono il 13,3% del totale, seguite dalle miste pari al 7,5% e da quelle appartenenti al settore viticolo pari al 6,8%.

I tre quarti delle aziende agricole beneficiarie sono imprese individuali. Va notato però che nelle misure 112 e 121, a sostegno dei giovani agricoltori e degli investimenti per l'ammmodernamento aziendale, la presenza di società di poco inferiore al 40% è indice di una probabile tendenza alla costituzione di imprese di maggiori dimensioni economiche. Tale tendenza si rileva pure nella misura 311 ove i richiedenti presentano una distribuzione rispetto alla natura giuridica articolata in numerose forme e correlata probabilmente alle diverse tipologie di azioni attivabili. La diversificazione economica, infatti, può comportare per le imprese la necessità di assicurare un'organizzazione e una divisione delle responsabilità funzionale all'efficace svolgimento di diverse attività, siano esse di tipo agrituristico che di natura sociale e didattica.

I partecipanti al Programma di natura non agricola sono complessivamente 845, in maggior parte rappresentati da forme societarie, in particolare nella misura 123 essenzialmente rivolta a Società cooperative (41% dei beneficiari della misura) e società di capitale (45% dei beneficiari della misura), e solo in piccola parte rappresentati dagli Enti pubblici, coinvolti in particolare dalla misure dell'Asse 3.



L'APPROCCIO INTEGRATO E LE PRIORITÀ TERRITORIALI E TRASVERSALI

Il Programma Regionale di Sviluppo Rurale 2007-2013 finalizza ed orienta le risorse pubbliche introducendo tre elementi che strategicamente guidano l'attuazione:

1. **L'approccio integrato** nella progettazione e nella realizzazione degli interventi, con operazioni in grado di coinvolgere più soggetti partecipanti, sia a livello territoriale che settoriale. L'approccio integrato territoriale è realizzato tramite il Patto locale per lo sviluppo previsto nell'Asse 3 e gli accordi agro-ambientali contemplati nell'Asse 2. Mentre l'approccio settoriale è perseguito attraverso i Progetti integrati di filiera dell'Asse 1;
2. il sistema delle **priorità territoriali** per concentrare le risorse finanziarie nelle aree dove si presentano le maggiori criticità e nelle quali è più urgente la necessità di intervenire con i finanziamenti pubblici. A tale riguardo, il PSR 2007-2013 punta decisamente verso le zone montane, le aree svantaggiate e i territori caratterizzati da più elevata ruralità;
3. infine, il terzo elemento caratteristico è l'individuazione di **tematiche di tipo trasversale** su cui puntare ed a favore delle quali orientare gli interventi ed i finanziamenti. Sotto tale profilo, il PSR individua nei giovani, nell'agricoltura biologica, nella politica della qualità e nelle energie rinnovabili le aree di intervento da privilegiare.

Elementi strategici	Scelte politiche conseguenti
Approccio integrato	Integrazione settoriale – Progetti di filiera (Asse 1) Integrazione territoriale – Patto per lo sviluppo locale (Asse 3) e Accordi agro ambientali (Asse 2)
Priorità territoriali	Priorità per: montagna, zone svantaggiate, aree a maggiore grado di ruralità Sostegno e incentivazione dei giovani imprenditori
Tematiche trasversali	Valorizzazione dell'agricoltura con metodo biologico Promozione delle produzioni di qualità regolamentata e NO OGM Promozione dello sviluppo delle filiere bioenergetiche

• L'APPROCCIO DI FILIERA

L'approccio di filiera per l'attuazione delle misure dell'Asse 1 favorisce il processo di riorganizzazione della filiera e, nel contempo, stimola l'aggregazione dei produttori. Il Progetto di filiera (PF) si concretizza in un accordo, sottoscritto dai soggetti operanti nell'ambito della filiera ed in un progetto, costituito da un insieme di interventi finalizzati al raggiungimento di obiettivi specifici e misurabili.

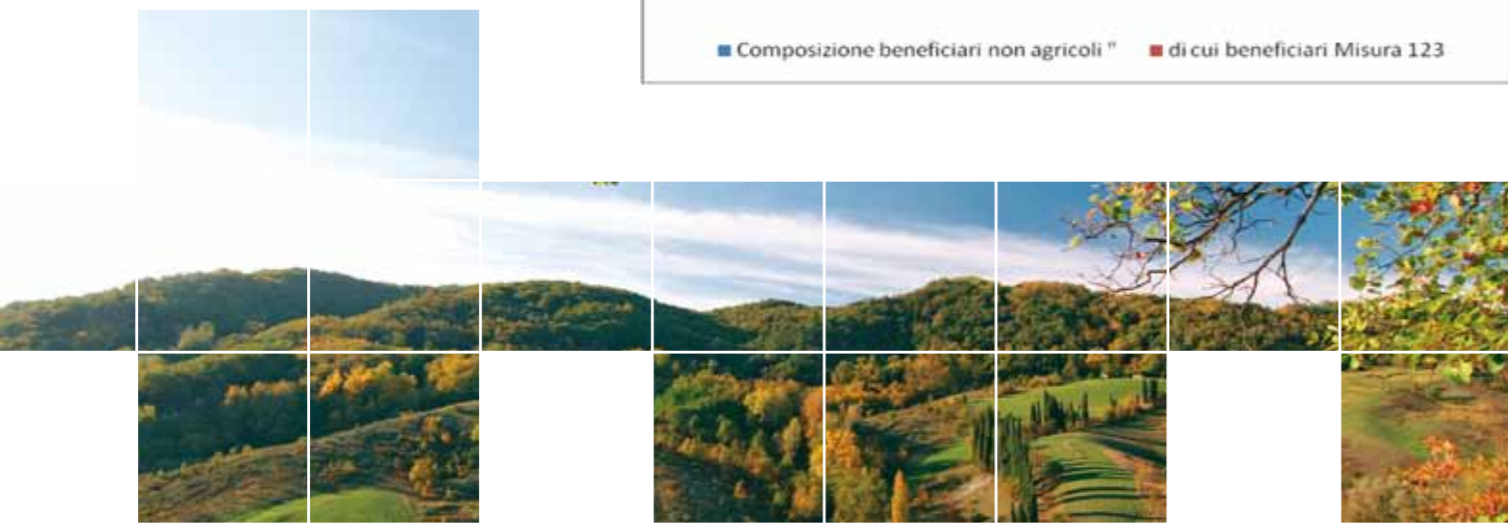
Le misure dell'Asse 1 attivabili in un progetto di filiera sono: la 111, 114, 121, 122, 123 (az. 1 e 2), 124 (una sola iniziativa), 132 e 133 (una sola iniziativa).

Le risorse finanziarie pubbliche disponibili per l'approccio di filiera sono pari a 142 milioni di euro, suddivisi per settori produttivi, tramite parametri oggettivi.

I progetti di filiera presentati sono stati 70 per un importo di spesa complessiva pari a 299,230 milioni di euro. A seguito della procedura di istruttoria di ammissibilità sopra descritta, conclusasi con la Delibera di Giunta Regionale n. 1121 del 26 luglio 2010, sono stati ammessi a finanziamento 67 progetti (1.956 domande di aiuto), per un importo di spesa pubblica pari a 106,464 milioni di euro ed un investimento complessivo di 278,6 milioni di euro.

Il 61% delle domande ammesse a finanziamento fa riferimento alle filiere del comparto ortofrutticolo e lattiero-caseario. La progettazione di filiera ha sviluppato la capacità di aggregazione nei diversi settori coinvolti, attraverso una larga partecipazione di aziende agricole, pari, per la Misura 121, a 1.233 beneficiari che attivano un volume d'investimenti di oltre 170 milioni di euro (61,3% del volume totale d'investimenti generati dai PF).

Il prosieguo delle attività valutative prenderà in esame in particolare gli impegni e le responsabilità nella realizzazione del progetto, l'evoluzione dei rapporti socioeconomici fra gli attori della filiera e le ricadute sugli agricoltori.



IL PATTO PER LO SVILUPPO LOCALE INTEGRATO (PSLI)

La programmazione negoziata, che sfocia nella sottoscrizione di patti per lo sviluppo locale integrato (PSLI), è una novità introdotta nel periodo 2007-2013 per aumentare la qualità della progettazione ed i risultati del PSR per quanto riguarda gli interventi pubblici finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e delle aree a maggiore ruralità della Regione.

Il nuovo approccio si basa sulla concertazione a scala provinciale ed è applicato alle misure con beneficiari pubblici o soggetti gestori di servizi pubblici, di tipo essenzialmente infrastrutturale, considerate di particolare valenza territoriale e finalizzate a perseguire obiettivi di interesse generale per le collettività locali.

Il Rapporto di valutazione del PSR ha manifestato un giudizio complessivamente positivo sullo strumento del Patto, tanto da considerarlo una buona prassi per migliorare la **governance** nelle aree rurali. La pratica concertativa ed il negoziato tra Province e Comuni, ma anche il coinvolgimento di stakeholder locali, portatori degli interessi dei settori produttivi può condurre, grazie alla definizione di criteri di selezione e valutazione condivisi, ad una più corretta scelta degli interventi da finanziare e, quindi, ad un'ottimizzazione nell'uso delle risorse finanziarie ed infine ad una migliore programmazione dell'intervento complessivo, agevolando l'integrazione tra strumenti finanziari.

Positivo è pure il superamento di una condizione di "competizione" tra soggetti istituzionali nell'accesso alle risorse finanziarie che può agevolare i soggetti più deboli, rendendo più armonico e mirato l'intervento pubblico in relazione a specifiche problematiche di sistema.

LE PRIORITÀ TERRITORIALI

Il PSR definisce il territorio elettivo per ciascuna misura/azione nell'intento di raggiungere le zone montane, le zone svantaggiate - montane e non montane - oltre che le aree della ruralità (aree D e C secondo la zonizzazione PSR). In fase intermedia la valutazione ha evidenziato l'efficacia dell'intervento pubblico nell'indirizzare il sostegno verso le aree di maggior fabbisogno e interessare il territorio regionale con interventi correlati al sistema di priorità strategiche previste dalla Regione.

Uno degli ambiti più rilevanti per la programmazione è stata la **zona montana**, così come definita dalla Legge regionale L.R. 10/2008 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni".

Da questo territorio, che rappresenta il 41% della superficie regionale ma accoglie solo il 10% della popolazione e il 26% delle aziende agricole regionali, proviene il 52% delle operazioni finanziate. Tale ottimo risultato è il frutto congiunto della selezione operata dal PSR in fase di ammissione a finanziamento delle domande e delle azioni di animazione, informazione e stimolo realizzate da Regione e Province per accrescere la propensione alla domanda da parte di queste zone. A tali iniziative corrisponde un volume di risorse pari a circa 200 milioni di euro, il 35% del totale regionale.

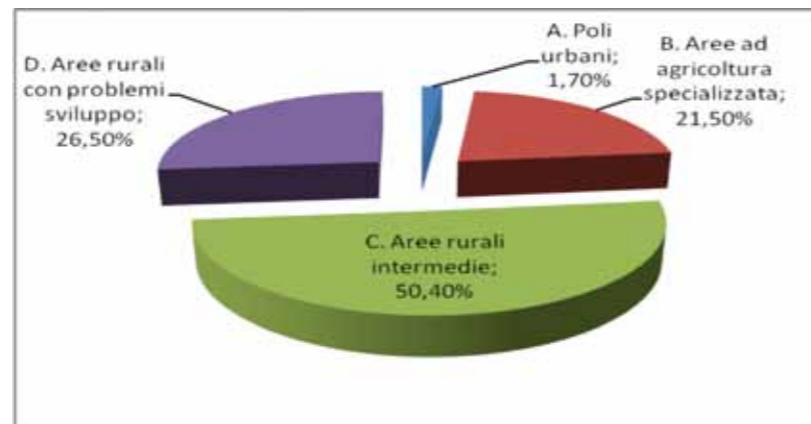
La gran parte delle domande finanziate e oltre la metà dei contributi deriva dall'applicazione delle misure dell'Asse 2 mentre un terzo delle risorse riguarda le iniziative Asse 1. Importante il ruolo dei pur poco numerosi interventi dell'Asse 3 che definiscono incentivi pari a poco meno di 31 milioni di euro, il 15,5% delle risorse destinate dal Programma alle aree montane e il 67,8% delle risorse dell'Asse.

La distribuzione degli interventi tra le **aree della ruralità**, mostra che la maggior parte delle domande e dei contributi si localizzano nelle aree rurali intermedie: le aree C esprimono circa 40.000 domande finanziate cui corrispondono poco meno di 300 milioni di contributi pubblici.

È interessante però la capacità di adesione delle aree con problemi complessivi di sviluppo (D) che, pur rappresentando solo il 25% della superficie, il 4,4% della popolazione e il 14% delle aziende agricole, esprimono il 26,5% delle domande (poco meno di 21.000) e assorbono il 17,4% dei finanziamenti (circa 100 milioni di euro).

La distribuzione dell'incentivo tra gli Assi riflette gli indirizzi programmatici del PSR e il peso delle aree rurali con problemi di sviluppo cresce progressivamente, coerentemente con gli obiettivi del PSR, nel "passaggio" dall'Asse 1 (15%) agli Assi 3 (42%) e 4 (54%). L'intervento Asse 1, che non prevede meccanismi di priorità direttamente legati al grado di ruralità dei territori, prevale nei poli urbani e nelle aree ad agricoltura intensiva specializzata mentre nelle aree intermedie e con problemi di sviluppo (in gran parte montane) aumenta il ruolo degli interventi per l'ambiente (Asse 2) e a sostegno dell'economia rurale (Asse 3 e Asse 4).

% delle iniziative finanziate per area della ruralità



La tipologia e la finalità degli interventi finanziati con l'Asse 2, oltre alla Misura 211 dedicata ai territori svantaggiati di montagna, accrescono il peso delle aree rurali più marginali all'interno dell'Asse. Gli Assi 3 e 4, finalizzati allo sviluppo delle aree rurali più marginali, riflettono tali obiettivi, con un peso delle zone C e D che si avvicina e supera la soglia del 90%.

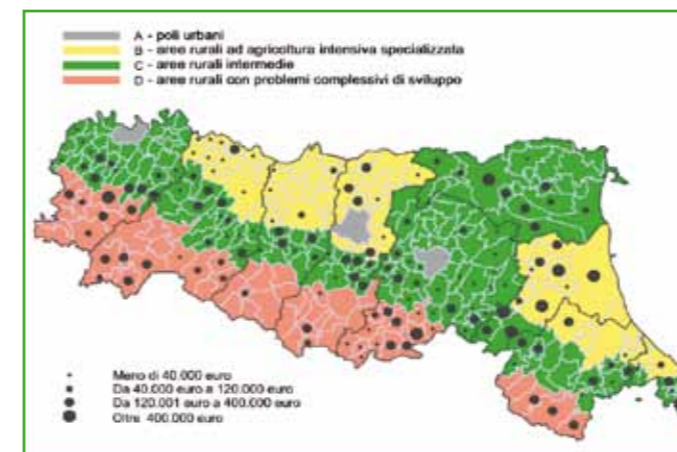
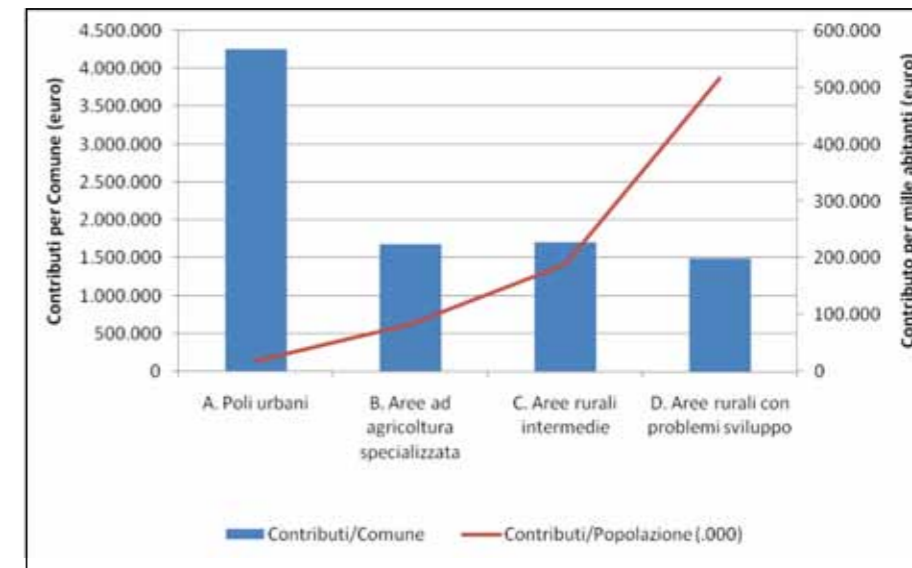
I Comuni rurali - e i loro abitanti più marginali - rivelano una elevata capacità progettuale, con una media progetti per Comune (310 progetti), superiore alla media regionale (230 progetti).

Mediamente ciascun Comune "D" ha potuto contare su risorse pubbliche pari a circa 1,5 milione di euro, una soglia che non si discosta dalle risorse attivate dal PSR nei Comuni "C" e "B" e dalla media regionale (1,7 milioni per Comune). Tale andamento definisce per la (modesta) popolazione residente in questi Comuni (neppure duecentomila abitanti) un contributo superiore ai 500 euro pro-capite, valore più che doppio delle risorse pro-capite di cui possono godere i molto più numerosi abitanti (oltre un milione e mezzo) delle zone intermedie C (circa 189 euro per cittadino).

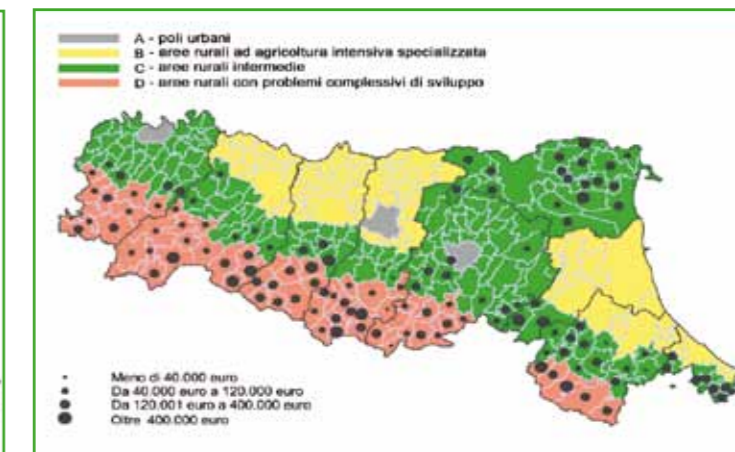
L'approccio territoriale che ha guidato l'attuazione dell'Asse 3 ha consentito ottimi risultati per le aree rurali più marginali, anche grazie alla concentrazione nei Comuni più piccoli e marginali delle aree montane degli interventi finalizzati alla crescita della attrattività territoriale delle misure 321 e 322.

In maniera conseguente alle priorità programmatiche infatti, gli incentivi che sostengono la pluriattività come forma di integrazione reddituale nelle aziende meno competitive raggiungono in maniera diffusa il territorio regionale interessando in particolare i Comuni della fascia pre appenninica mentre il sostegno ai territori rurali delle misure 321 e 322 si concentra nei Comuni montani appenninici e sul delta del Po.

Dimensione del contributo (euro) per Comuni e popolazione residente nelle aree della regione



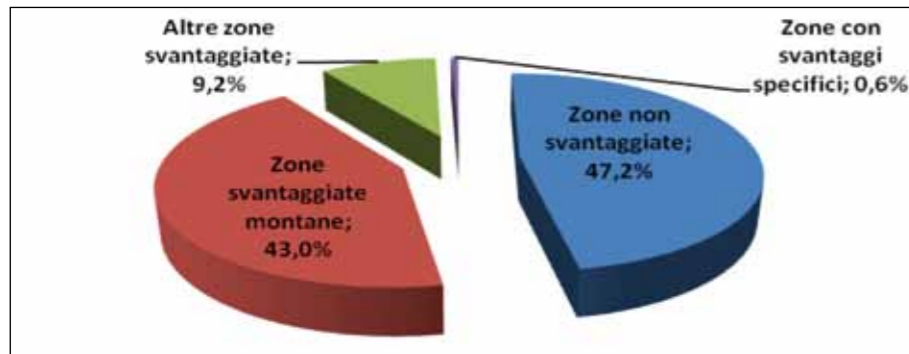
Distribuzione territoriale delle risorse finanziarie finalizzate all'obiettivo "integrazione del reddito" (sulla base del contributo ammesso per le Misure 311 e 313)



Distribuzione territoriale delle risorse finanziarie finalizzate all'obiettivo "attrattività dei territori" (sulla base del contributo ammesso per le Misure 321 e 322)

Le modalità attuative di tali misure e la concertazione garantita dalla sottoscrizione dei Patti per lo sviluppo locale integrato (PSLI), consente anche ai Comuni maggiormente gravati da problemi di spopolamento di accedere al sostegno del PSR: 79 Comuni in area C e D, che insieme esprimono il 4% della popolazione regionale, riescono ad esprimere il 52% della progettualità dell'Asse 3 e attrarre il 54% delle risorse pubbliche.

Percentuale di iniziative finanziate per area e tipo di svantaggio



Il PSR interviene a sostegno delle aree con svantaggi attraverso "misure dedicate" e con criteri di priorità mirati, assoluti o relativi che le favoriscono in fase di definizione delle graduatorie di finanziamento.

Anche grazie all'operare di tali criteri di selezione (fondamentale è l'apporto della Misura 211), il peso delle zone svantaggiate all'interno del parco progetti finanziato supera l'importanza relativa che queste assumono all'interno del territorio regionale, perlomeno in termini di numero di istanze finanziate (52,8% contro il 43%).



Meno sostenuta la partecipazione femminile al PSR che, infatti, non assume specificamente un "obiettivo donne" e solo marginalmente prevede priorità di genere nelle diverse misure/azioni.

Le donne rappresentano infatti il 25% dei beneficiari del Programma. Tale dato si pone in continuità con i risultati della passata programmazione ed è in linea con il peso delle donne fra i conduttori agricoli regionali (25,3%, Istat 2007).

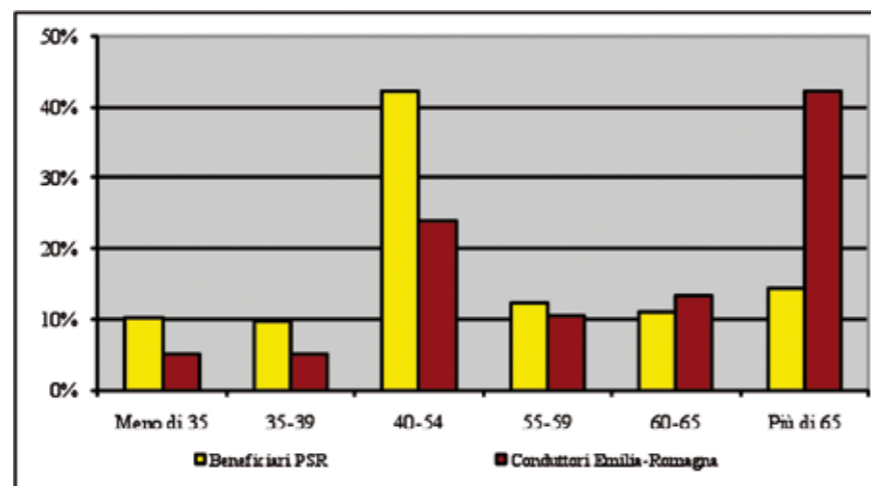
L'applicazione concreta delle procedure di selezione è però riuscita ad agevolare e sostenere l'accesso delle donne nel parco beneficiari nelle misure in cui i criteri di genere erano presenti e rilevanti. E' questo il caso degli interventi di diversificazione agrituristica, in cui le donne rappresentano il 37% della domanda finanziata. La programmazione ha quindi sottolineato la tradizionale maggiore propensione alla ricettività delle donne conduttrici e i criteri di "genere" hanno operato efficacemente in tal senso. Tale risultato propone una riflessione alla programmazione sull'opportunità di agevolare maggiormente le potenziali beneficiarie con un sistema di priorità più articolato e deciso.

I GIOVANI E LE DONNE

All'interno delle imprese un particolare ruolo strategico lo detengono quelle gestite e condotte da giovani sotto i 40 anni. La programmazione regionale continua con il PSR 2007-2013 a perseguire l'obiettivo del ringiovanimento della popolazione agricola, che già nella precedente programmazione aveva consentito un rilevante accesso al sostegno degli imprenditori al di sotto dei 40 anni. L'attuale PSR garantisce e concentra il sostegno su questa fascia della popolazione attraverso misure dedicate, come la 112, e un articolato sistema di criteri di ammissibilità e priorità presenti in tutti gli Assi e in tutte le misure aziendali.

Il livello di adesione dei giovani conduttori al PSR rappresenta un elemento di successo per la Regione, anche se ancora distante dal risultato ottenuto con il PRSR 2000-2006. I giovani rappresentano infatti il 19% dei beneficiari, percentuale quasi doppia rispetto alla presenza dei giovani tra i conduttori agricoli emiliano-romagnoli (circa il 10%) ma ancora lontana dal 39% rilevato nella valutazione ex post dello scorso PRSR. Il Rapporto di valutazione intermedia sottolinea quindi la propensione dei giovani a cogliere le opportunità del Programma e la loro spontanea adesione alle offerte di aiuto del PSR. Adesione che in alcuni casi (come ad esempio nella Misura 311) viene anche concretamente rafforzata dall'operare di meccanismi di selezione previsti, sia a livello regionale che provinciale.

Distribuzione degli agricoltori per classi di età: confronto fra PSR e contesto regionale



Fonte: Sistema di Monitoraggio Regionale ed ISTAT 2000, Censimento Generale dell'Agricoltura

Il Rapporto di valutazione intermedia sottolinea quindi la propensione dei giovani a cogliere le opportunità del Programma e la loro spontanea adesione alle offerte di aiuto del PSR. Adesione che in alcuni casi (come ad esempio nella Misura 311) viene anche concretamente rafforzata dall'operare di meccanismi di selezione previsti, sia a livello regionale che provinciale.



GLI INTERVENTI PER IL SETTORE BIOLOGICO

L'Agricoltura Biologica assume nella Regione Emilia-Romagna un ruolo di rilievo. Secondo i dati desunti dall'Albo degli operatori Biologici regionali del 2009 (l'ultimo disponibile), gli iscritti (intesi come singole aziende) sono complessivamente 3.369, dei quali 2.678 sono aziende agricole (il 3,3% delle aziende agricole regionali) e 691 "preparatori" (che effettuano la trasformazione e commercializzazione dei prodotti biologici).

Tra le aziende agricole beneficiarie di contributi del PSR, pari a 18.134 (al 31 dicembre 2010), 2.444 sono iscritte all'albo regionale degli operatori biologici (13% delle aziende agricole totali) ed hanno ricevuto 133,1 milioni di euro (pari al 29% dei contributi concessi alle aziende agricole beneficiarie).

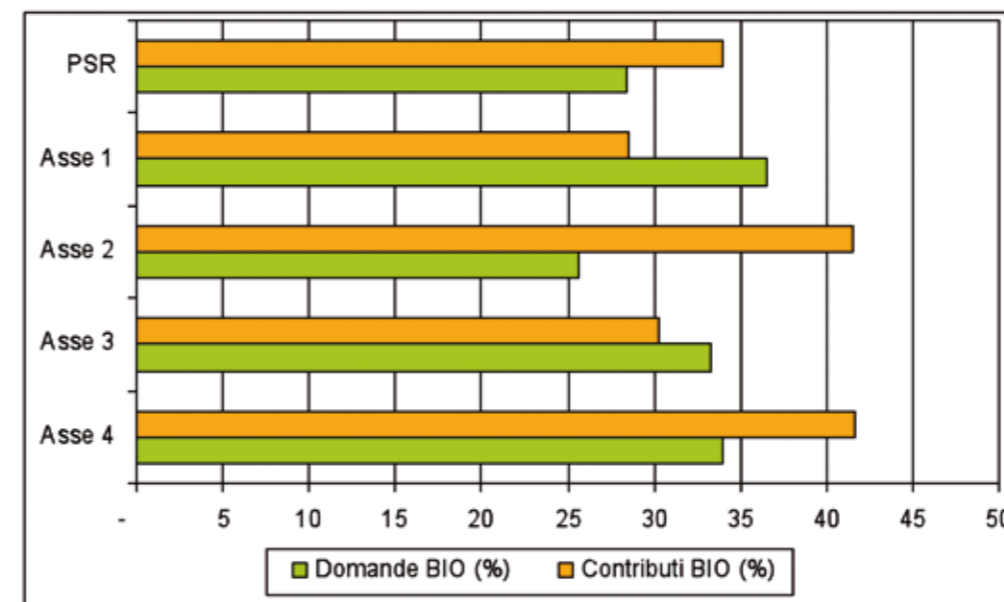
Le aziende agricole beneficiarie del PSR iscritte all'albo risultano essere il 91% del totale delle aziende agricole iscritte.

Il PSR 2007-2013 sostiene lo sviluppo di tale settore sia attraverso interventi diretti (come gli aiuti agro-ambientali previsti nell'azione 2 della misura 214), la cui finalità è di compensare i maggiori oneri economici derivanti dalla applicazione dei metodi di produzione biologica, sia nell'ambito delle altre linee di intervento degli Assi 1 e 3.

In particolare, si ricorda il regime di aiuti per la copertura parziale delle spese di certificazione previste nella misura 132, nella quale il 90% delle domande ammesse a finanziamento è stato presentato da aziende biologiche.

Osservando ciò che avviene per l'intero PSR, in termini di domanda espressa e finanziata agli operatori biologici e, quindi, di sostegno complessivo

Il sostegno all'agricoltura biologica dell'intero PSR 2007-2013 al 31-12-2010



al settore, emerge che il 28% delle domande ammesse a finanziamento proviene da agricoltori del comparto biologico. Tali domande hanno intercettato il 34% dei fondi pubblici assegnati. In particolare, la situazione per ciascuno dei tre Assi è la seguente:

- nell'Asse 1, il 37% delle domande ammesse a finanziamento ed il 29% dei contributi riguardano il settore biologico;
- nell'Asse 2 la percentuale delle domande finanziate è del 26%, ma le aziende biologiche intercettano il 42% dei contributi;
- a livello di Asse 3, il 33% delle domande ammesse a finanziamento e il 30% dei finanziamenti interessano i produttori biologici;
- per l'Asse 4 l'incidenza sale al 34% delle domande finanziate e al 42% dei contributi concessi.

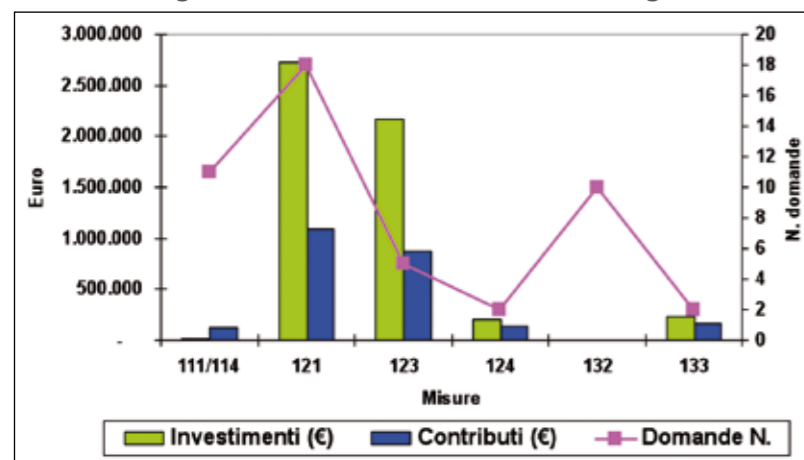
Il peso degli operatori biologici sul totale delle domande ammesse e dei contributi concessi per misura è riportato nella tabella seguente: fra le diverse misure, i dati più significativi riguardano gli investimenti aziendali (121) dove l'incidenza del biologico interessa il 14 % delle domande e il 18% dei contributi. La partecipazione a sistemi di qualità (132) dove la maggior parte delle certificazioni finanziate riguardano aziende biologiche (88% delle domande e 81% dei contributi). La misura 214 nel complesso coinvolge il 28% delle domande e il 45% dei contributi.

Distribuzione per misura del numero di domande e dei contributi concessi alle aziende biologiche e relativa incidenza percentuale

Misura	N domande ammesse BIO	Contributi impegnati BIO	N domande ammesse totali	Contributi impegnati totali	% domande	% contributi
111-114	1.289	1.065.315	9.736	7.563.527	13%	14%
112	127	4.703.802	956	33.948.591	13%	14%
121	322	26.302.425	2.341	145.782.132	14%	18%
122	37	1.761.529	102	4.764.999	36%	37%
124	19	2.553.392	42	4.793.754	45%	53%
132	5.134	1.816.020	5.808	2.248.332	88%	81%
133	8	1.378.230	22	2.887.430	36%	48%
211	2.825	9.513.636	10.935	27.863.800	26%	34%
212	426	1.035.334	2.277	4.506.502	19%	23%
214	11.233	77.196.891	39.422	171.732.316	28%	45%
216	34	213.371	67	342.732	51%	62%
221	675	2.747.705	6.435	14.180.617	10%	19%
311	81	4.944.191	243	16.324.758	33%	30%
411	15	459.644	49	1.716.865	31%	27%
413	21	1.790.722	57	3.692.328	37%	48%
TOTALE	22.246	137.482.207	78.492	442.348.683	28%	31%

NB: il numero di domande è relativo alle domande amministrative: per le misure 132, 211, 212, 214, 221 in cui la stessa azienda ripete la domanda ogni anno, il calcolo è al lordo dei doppi conteggi.

Progetti di filiera nel settore biologico

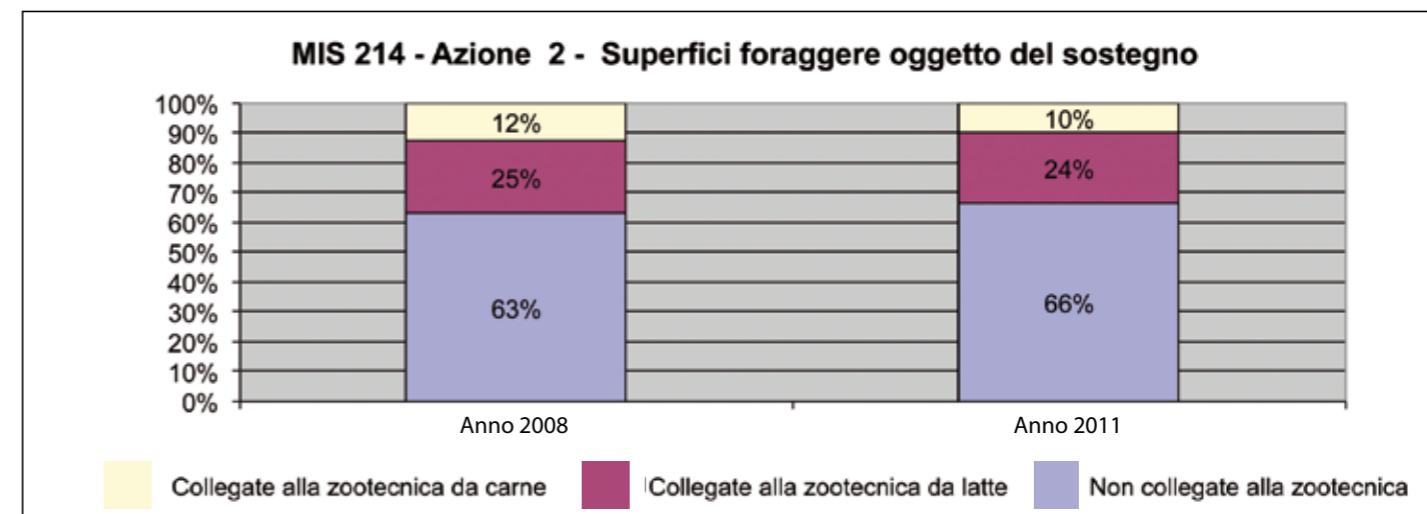


Un discorso a parte merita la misura 123 in cui il peso degli operatori biologici risulta essere il 39% delle domande ammesse e il 48% dei contributi. Nella lettura di questi dati occorre tenere conto che la qualifica di operatore biologico viene rilasciata all'intera impresa, mentre i progetti di investimento finanziati dal PSR possono coinvolgere solo uno stabilimento o una parte della produzione biologica dell'impresa stessa.

Nell'ambito dei progetti di filiera per il settore biologico sono stati finanziati 4 progetti con 48 domande collegate alle diverse misure; il volume degli investimenti ammessi a finanziamento è di oltre 5 milioni di euro per un contributo pubblico di circa 2.2 milioni di euro di cui circa 0.9 milioni relativi alla misura 123.

Nel complesso l'accesso delle aziende biologiche alle opportunità offerte dal PSR è stato significativo, soprattutto per quanto riguarda le azioni e/o le misure ad esse "dedicate", in particolare l'azione 2 della misura 214. Nel periodo di programmazione 2007-2013, relativamente all'anno 2008 preso come riferimento per determinare la dimensione media delle superfici sotto impegno ed utilizzato per il calcolo degli indicatori di risultato, sono 58.906 gli ettari soggetti all'impegno dell'agricoltura biologica, per il 53% ricadenti in area montana. Le informazioni sulle aziende biologiche coinvolte mostrano che queste sono prevalentemente localizzate in collina e montagna, e praticano una agricoltura di tipo estensivo con una elevata presenza di colture foraggere.

Il 32% delle aziende biologiche beneficiarie della azione 2 presenta allevamenti zootecnici. Fra queste, la specie prevalente è quella dei bovini per il 66%. Le aziende suinicole che hanno deciso di assumere l'impegno della produzione biologica presentano in genere la caratteristica di essere di dimensioni estremamente ridotte. Come evidenziato nel grafico, le superfici foraggere oggetto del sostegno nel bando 2008 non sono collegate ad attività zootecnica per circa il 63%, con un tendenza all'aumento nel 2011, mentre quelle collegate con allevamenti zootecnici ammontano a oltre il 37%. Le imprese agricole in regime biologico aderenti all'azione 2 sono 2.599 unità, di cui 1.083 derivanti dai trascinati della precedente programmazione. Il 94% delle aziende iscritte all'albo regionale dei produttori biologici beneficia del regime degli aiuti agro-ambientali.



Misura 214: superficie sotto impegno per zona altimetrica per l'agricoltura biologica

	Azione 2: agricoltura biologica	
	Numero	Percentuale
Pianura	11.294	19%
Collina	16.478	28%
Montagna	31.134	53%
Totale	58.906	100%

L'agricoltura biologica interviene positivamente sulla biodiversità, sulla qualità dell'acqua e del suolo. La sua efficacia è legata principalmente alla riduzione degli input chimici e all'applicazione di pratiche agricole a basso impatto ambientale (rotazioni colturali, lavorazioni ridotte in terreni con pendenza elevata ecc.). Significativo è anche l'impatto sulle emissioni di gas serra, poiché la riduzione dei livelli di impiego dei fertilizzanti azotati, determina una diminuzione delle emissioni di protossido di azoto dai terreni agricoli.

Risultati dell'azione 2: agricoltura biologica

Profilo quantitativo delle aziende aderenti	<ul style="list-style-type: none"> 2.599 aziende beneficiarie di cui 1.083 trascinati del precedente periodo di programmazione; il 94% dei produttori biologici regionali aderisce all'azione 2.
Tipo di colture maggiormente coinvolte	<ul style="list-style-type: none"> rilevante il peso delle colture foraggere che incidono in ragione del 68% sulle superfici agricole soggette ad impegno biologico, a fronte di una incidenza del 32% sulla intera superficie agricola regionale; minore l'incidenza dei cereali che rappresentano il 16% della superficie oggetto di impegno, contro un peso del 42% sulla superficie agricola regionale.
Sistemi produttivi agricoli coinvolti nell'azione biologica	<ul style="list-style-type: none"> il 66% delle aziende impegnate nell'Azione dell'agricoltura biologica sono specializzate nelle grandi colture (seminativi); il 4,4% delle aziende impegnate nell'Azione dell'agricoltura biologica sono specializzate nell'allevamento bovino da latte; il 10,7% delle aziende impegnate nell'Azione dell'agricoltura biologica sono specializzate nella frutticoltura; il 5,6% delle aziende impegnate nell'Azione dell'agricoltura biologica sono specializzate nella produzione di vino.

• INTERVENTI PER LA POLITICA DI QUALITÀ

Ci sono due misure, entrambe previste nell'Asse 1 del PSR che agiscono sul sistema della qualità e concedono incentivi a favore delle imprese agricole e delle loro organizzazioni economiche, per rafforzare la politica della qualità e lo spiccato orientamento che il sistema agro-alimentare regionale manifesta verso tale direzione.

La misura 132 copre parzialmente le spese sostenute dagli agricoltori per la partecipazione ai sistemi di qualità alimentare (costi di certificazione), mentre la misura 133 finanzia interventi di informazione e di promozione dei sistemi di qualità, realizzati da organizzazioni di produttori.

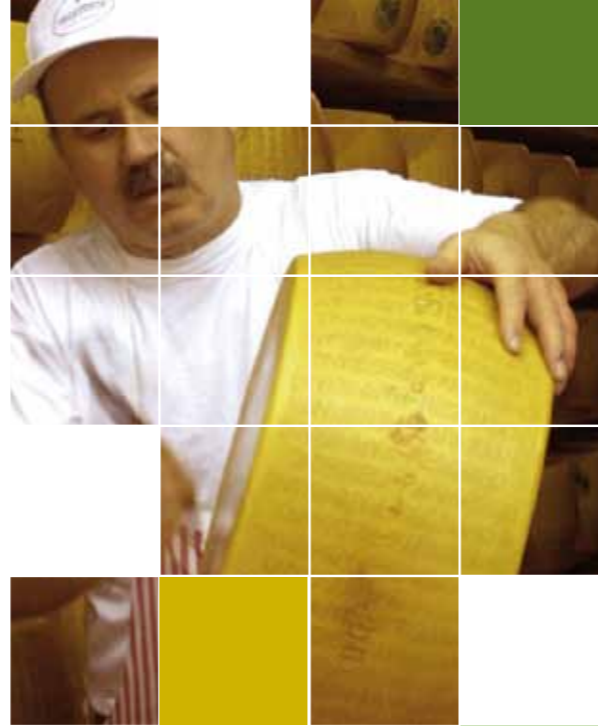
I risultati scaturiti nei primi tre anni di applicazione possono essere così sintetizzati:

- a fronte di un obiettivo di 3.284 beneficiari, hanno presentato domanda e sono stati dichiarati ammissibili 2.097 partecipanti. Il grado di raggiungimento dell'obiettivo è, dunque, inferiore rispetto alle attese e il livello di efficacia della misura è insoddisfacente;
- sulla base delle domande approvate e, pur ammettendo la concessione del sostegno a nuovi partecipanti, fino a raggiungere l'obiettivo prestabilito, si calcola che ci sarà una sottoutilizzazione della spesa programmata del 32%, con la conseguente necessità di rimodulare le risorse finanziarie verso altre Misure dell'Asse 1;
- il 90% dei partecipanti al regime di aiuto sono aziende impegnate nella produzione biologica. Scarsamente rappresentate sono le aziende che partecipano ad altri sistemi di qualità, come le produzioni Dop ed Igp ed i vini a denominazione di origine.

La scarsa partecipazione potrebbe essere legata all'esiguità degli importi, all'intensità dell'aiuto che fino ad oggi è stato, mediamente, di 408 euro per beneficiario e per anno. Ci sono da considerare pure i non trascurabili costi amministrativi e burocratici a carico degli agricoltori. A influire è anche la circostanza che i beneficiari della misura sono esclusivamente gli imprenditori agricoli, mentre i costi maggiori di adesione al sistema di qualità ricadono nella lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

La misura 133 è stata attivata dalla Regione esclusivamente nell'ambito dei progetti di filiera, con il bando emanato nel 2009 e la selezione della domande è stata completata nel mese di luglio 2010.

Sono stati approvati 22 progetti, di cui 6 nel settore ortofrutticolo e 5 in quello vitivinicolo, con una spesa prevista di 4,1 milioni di euro, per una media di 187.000 euro per progetto.



EFFICACIA CRITERI DI SELEZIONE

La selezione delle domande considerate ammissibili alle quali riconoscere il finanziamento pubblico avviene attraverso la definizione di criteri di priorità, questi sono individuati dalla Regione nell'ambito dei dispositivi di attuazione del PSR (Programmi operativi di Asse, Programmi operativi di misura e bandi) e integrati dalle Province, in modo di tenere conto delle specificità dei PRIP.

Uno dei compiti della valutazione è stato quello di verificare la coerenza dei criteri selezionati con i fabbisogni prioritari di intervento derivanti dall'analisi della situazione iniziale del contesto settoriale e territoriale (punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce del sistema), e la loro efficacia nell'orientare la scelta delle iniziative da finanziare verso la direzione desiderata e indicata dalla strategia del programma.

Il Rapporto di valutazione ha dapprima eseguito una verifica sulla tipologia di priorità prescelte per ognuno degli Assi del PSR 2007-2013 e, successivamente, mediante analisi specifiche, ha espresso un giudizio sul loro funzionamento e sul contributo fornito ad una coerente impostazione ed attuazione del Programma.

In generale il sistema di criteri adottato per la selezione delle iniziative risulta composto da pochi e reiterati elementi, integrabili a livello provinciale. Per le diverse misure dell'Asse 1, la selezione dei beneficiari e dei relativi progetti e domande da ammettere a finanziamento, è eseguita attraverso un sistema che si basa su:

1. la definizione di priorità settoriali, con l'individuazione delle filiere e dei prodotti da privilegiare;
2. la scelta delle priorità territoriali con la selezione delle aree geografiche a favore delle quali concentrare l'intervento pubblico (ad esempio la montagna);
3. l'individuazione delle caratteristiche del soggetto richiedente, in modo da privilegiare alcune categorie di agricoltori (ad esempio i giovani);
4. la fissazione di priorità generali attraverso la scelta di requisiti oggettivi e documentabili, relativi alle imprese ed alla tipologia di intervento proposto.

Per l'Asse 2, la Regione è partita dalle criticità ambientali presenti nelle diverse aree e ha costruito il sistema delle priorità in modo di concentrare gli interventi nelle aree dove si riscontrano i più urgenti fabbisogni e, quindi, i più significativi risultati attesi. Il modello che consente concretamente di attuare l'approccio territoriale nell'ambito dell'Asse 2 si fonda su tre elementi:

1. l'individuazione degli ambiti di applicazione per ciascuna misura e azione. Ci sono, ad esempio, delle misure che si applicano solo in montagna come la 211 sulle indennità compensative;
2. i criteri di priorità articolati in priorità a valenza regionale che comprendono le zone vulnerabili ai nitrati e le aree Natura 2000 (priorità di tipo A); priorità subordinate, definite anche esse a livello regionale (di tipo B) e, infine, priorità a valenza locale, individuate dalle Province (di tipo C);
3. le caratteristiche soggettive dei richiedenti e delle loro aziende che hanno una importanza minore.

Nel caso dell'Asse 3, la scelta di fondo in fase di programmazione è stata quella di concentrare gli interventi - sia le iniziative rivolte all'impresa, come, ad esempio, il regime di incentivazione dell'agriturismo, sia le iniziative di natura territoriale, la cui realizzazione è affidata ad organismi pubblici ed a soggetti collettivi - nelle aree contraddistinte da maggiore ruralità. Il sistema delle priorità per indirizzare il processo di selezione è fondato su quattro elementi:

1. la localizzazione dell'intervento, privilegiando le aree con le maggiori criticità;
2. le caratteristiche dei beneficiari, favorendo i giovani (e le donne, nella misura 311);
3. la tipologia di azienda, con priorità verso le unità produttive di piccola e media dimensione tecnica ed economica;
4. le caratteristiche qualitative dei progetti di cui si chiede il finanziamento.

Dopo aver eseguito una specifica analisi sui provvedimenti di attuazione del PSR ed un approfondimento sui risultati scaturiti nella prima fase di applicazione, il Rapporto di valutazione formula le seguenti considerazioni di natura generale:

1. la scelta dei criteri di priorità a livello di Asse e di singola misura è stata fatta in maniera coerente con gli obiettivi e con le strategie del programma;
2. per la gran parte delle misure le risorse disponibili sono state sufficienti a soddisfare la domanda, al di là della diversa "qualità" misurabile in base ai criteri. Per alcune misure dell'Asse 2 la decisione regionale ha assicurato comunque la copertura del fabbisogno finanziario. Tale condizione ha di fatto reso inapplicata la selezione "meritocratica", depotenziando gli effetti ricercati dalle priorità;
3. nelle misure dell'Asse 1 (misure 121 e 123) e dell'Asse 3 (misura 311 e 321) dove la selezione è stata necessaria, i criteri hanno operato e sono stati determinanti per la selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, gli interventi e la spesa nella direzione auspicata dalla Regione e dalle Province. Il pacchetto di progetti finanziato è nel suo insieme coerente con le priorità strategiche del Programma e con la pluralità di obiettivi perseguiti dalle tipologie di intervento offerte dal PSR. La selezione però non ha operato con la medesima intensità in tutte le Province e questo determina, a questo livello, una diversa "risposta" del parco progetti alle attese programmatiche;
4. va infine positivamente considerata la funzione "di orientamento" che comunque i criteri di selezione hanno svolto nel guidare l'adesione degli agricoltori al PSR.

GLI ESITI DELLA PRIMA FASE DI APPLICAZIONE DEL PSR



Nel corso dei primi anni di applicazione della politica di sviluppo rurale in Emilia-Romagna si sono registrati risultati nel complesso positivi, per l'ampia partecipazione degli agricoltori e delle altre categorie di operatori beneficiari alle diverse misure ed azioni; per il ritmo con il quale si stanno spendendo le risorse disponibili che, come è stato visto in precedenza, alla fine del 2010, ha visto impegnate il 55% della dotazione per l'intero settennio; per l'apprezzamento e le favorevoli ricadute che gli interventi realizzati garantiscono sui beneficiari; per la coerenza dei risultati conseguiti con i fabbisogni emersi in fase di programmazione e con gli obiettivi settoriali e territoriali selezionati dalla Regione e dalle Province.

Non mancano ovviamente i problemi e gli aspetti da migliorare. Si avverte per alcune misure l'esigenza di una semplificazione delle procedure, di una riduzione del carico amministrativo gravante sui beneficiari, di un incremento degli incentivi economici e degli aiuti erogati e, inoltre, c'è da continuare a lavorare sul campo della comunicazione, per far conoscere agli agricoltori, in particolare, le opportunità offerte dal PSR e le potenzialità insite nei diversi strumenti, specialmente di quelli innovativi, come il Catalogo verde e l'approccio collettivo.

Di seguito si esaminano i risultati scaturiti dal 2007 al 2010, in riferimento ad alcune misure ed azioni considerate determinanti per il perseguimento della strategia e degli obiettivi della politica agricola regionale.

INTERVENTI DI FORMAZIONE E CONSULENZA PREVISTI DAL PSR

Con le misure 111 (formazione professionale e informazione) e 114 (consulenza aziendale) il PSR agisce sul sistema della conoscenza e sulla professionalità degli agricoltori e degli altri soggetti coinvolti nella gestione delle imprese (coadiuvanti, dipendenti, giovani di primo insediamento).

Gli interventi di formazione, informazione ed i servizi di consulenza alla gestione aziendale sono attuati attraverso uno strumento innovativo: il Catalogo verde che raccoglie l'offerta di servizi da parte dei soggetti autorizzati, preliminarmente approvati dalla Regione e, quindi, rispondenti a specifici requisiti e standard qualitativi.

Il Catalogo, disponibile sul sito internet della Regione e, dunque, agevolmente consultabile, dovrebbe consentire alle imprese agricole di esercitare con la massima autonomia la facoltà della scelta dei servizi più confacenti rispetto alle loro specifiche esigenze.

I risultati riscontrati nella prima fase di applicazione del PSR indicano che il 18% dei soggetti partecipanti ai corsi ed alle attività di consulenza ha utilizzato in maniera autonoma il Catalogo, attraverso l'accesso ad Internet o l'acquisizione diretta delle informazioni. In genere, i beneficiari si iscrivono ai corsi ed usufruiscono dei servizi di assistenza alla gestione tramite la intermediazione di soggetti terzi e, in particolare, delle organizzazioni professionali e dei centri di assistenza agricola (CAA).

Tale esito, positivo perché riferito ad un iniziale periodo di applicazione ma non del tutto soddisfacente in termini di effettiva autonomia da parte delle imprese, conferma l'esigenza di rafforzare la comunicazione, anche a livello locale, per fare in modo che gli agricoltori acquisiscano maggiore consapevolezza delle potenzialità del Catalogo verde e della possibilità di usufruire in piena autonomia della estesa e ramificata offerta di servizi presente a livello regionale. Anche perché la minoranza di agricoltori che l'ha fatto fino ad oggi ha espresso giudizi davvero ottimi sui benefici conseguiti e sulle positive ricadute che ci sono state sulle attività produttive.

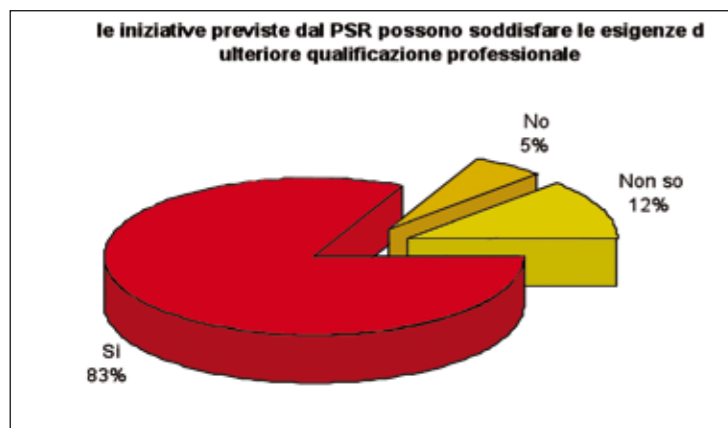
A tutto il 2010, i partecipanti alle attività di formazione ed informazione sono stati 5.384 unità, pari al 29% rispetto al valore obiettivo individuato in sede di programmazione, con un numero di giornate pari a 35.487 (tabella). I temi maggiormente scelti per la formazione sono i corsi sulla condizionalità e sul lavoro sicuro (53% del totale dei partecipanti) e quelli sui servizi competitivi e supporto alle produzioni (43% dei partecipanti).

La gran parte dei soggetti interessati ha espresso soddisfazione verso l'offerta formativa.

Le ricadute sulle attività aziendali delle conoscenze acquisite, rilevate tramite un'indagine campionaria diretta ai partecipanti alle attività di formazione, informazione e consulenza, sono state positive per il 73% dei partecipanti ai corsi di formazione e per il 68% degli agricoltori che hanno utilizzato i servizi di consulenza. I corsi di formazione hanno contribuito al miglioramento della gestione globale dell'azienda

(45%) e alla gestione economica delle attività (21%). I giudizi espressi dagli intervistati sulla qualità delle azioni di formazione e informazione mostrano una situazione positiva, in particolare per la preparazione dei docenti e l'interazione generatasi nel corso.

Le ricadute più rilevanti della consulenza attengono l'incremento della sicurezza sui luoghi di lavoro (33%), l'adozione di sistemi di qualità delle produzioni (21%), il miglioramento delle condizioni di igiene e benessere animale (18%) e la gestione economica delle attività (17%). I giudizi degli utenti sulla qualità della consulenza ricevuta sono molto positivi, un particolare apprezzamento è stato espresso dai beneficiari per l'adeguatezza della preparazione dei consulenti e la rispondenza del servizio offerto alle aspettative iniziali.



Partecipanti ai servizi di formazione e di informazione

	Numero di partecipanti	Giornate di formazione e di informazione	Principali temi affrontati
Interventi di formazione	4.869	34.651	Il 53% dei partecipanti ha seguito corsi su condizionalità e lavoro sicuro. Il 43% dei partecipanti ha seguito corsi su servizi competitivi e supporto alle produzioni.
Interventi di informazione	515	837	Il 65% dei partecipanti ha seguito interventi di informazioni su competitività e supporto alle produzioni
Totale Azione 1 della Misura 111	5.384	35.487	

IL CATALOGO VERDE

Le attività formative, informative ed i servizi di consulenza aziendale sono messi a disposizione degli operatori beneficiari attraverso un apposito "Catalogo verde", realizzato dalla Regione per l'attuazione delle misure 111 (azione 1) e 114 del PSR 2007-2013.

Il "Catalogo verde" contiene offerte di servizi di formazione, informazione e consulenza per le imprese agricole e i detentori di aree forestali dell'Emilia-Romagna, approvate dalla Regione, sotto forma di contratti. I servizi offerti nel Catalogo riguardano i temi della condizionalità e del lavoro sicuro, agricoltura sostenibile e politiche di integrazione, miglioramento del rendimento complessivo delle aziende agricole e forestali, servizi competitivi a supporto delle produzioni.

Il "Catalogo verde" costituisce una novità importante nell'attuale programmazione, in quanto potrebbe consentire all'agricoltore di consultare direttamente e di scegliere in base alle proprie esigenze, nell'ambito di una vasta gamma di offerte, selezionate dalla Regione, le attività formative, informative e di consulenza, utilizzando i seguenti criteri: argomento, azione, costo, provincia, fornitore e descrizione.

Il "Catalogo Verde" è consultabile on line sul sito internet della Regione Emilia-Romagna ermesagricoltura.it. Per tutte le offerte presenti nel "Catalogo verde", l'imprenditore può presentare la domanda per l'assegnazione del contributo pubblico secondo le modalità stabilite con la DGR n. 361 del 23.03.2009.

Una analisi sull'utilizzazione e sull'apprezzamento del "Catalogo verde", contenuta nel Rapporto di valutazione, ha dimostrato che, nei primi anni di applicazione del nuovo strumento, ci sono stati risultati interessanti. Emerge, tuttavia che spesso il Catalogo non è utilizzato direttamente dai beneficiari e che la scelta dei servizi e dei corsi da parte degli agricoltori è svolta a seguito della mediazione di terzi e non con una meditata azione eseguita in autonomia, attraverso un accesso diretto alle fonti istituzionali.





I primi risultati scaturiti nella fase iniziale di attuazione del PSR sono incoraggianti e mostrano un notevole interesse dei giovani verso l'intervento regionale e una risposta positiva alla preoccupazione di promuovere degli insediamenti duraturi e di favorire la crescita imprenditoriale delle nuove generazioni di agricoltori.

Dal 2007 al 2010, i beneficiari della misura 112 sono stati 936, pari al 52,8% dell'obiettivo prefissato in fase di programmazione. Le giovani donne beneficiarie sono 308 e l'età media dei nuovi imprenditori è di 28,6 anni.

I riscontri effettuati attraverso l'analisi dei dati sui beneficiari hanno dimostrato che l'insediamento avviene effettivamente su aziende vitali con concrete prospettive future di consolidamento e di sviluppo.

Le aziende neo costituite, infatti, hanno dimensioni fisiche - in termini di SAU - ed economiche - in termini di UDE - grandi. La SAU media delle aziende beneficiarie è infatti di oltre 37 ettari mentre la dimensione economica è di 112,5 UDE che corrispondono ad un reddito lordo standard annuale di 135.000 euro. Tale dato risulta significativamente al di sopra della media regionale.

La possibilità per i giovani neo insediati di pianificare attraverso il piano di sviluppo aziendale, l'integrazione tra più misure ha prodotto un volume di investimenti che supera abbondantemente l'obiettivo programmato. Le domande ammesse a contributo, relative al 50% dei beneficiari attesi dalla Misura 112, prevedono piani di sviluppo aziendale con un volume complessivo di investimenti di 148 milioni di euro, pari al 139% del valore obiettivo.

Il 50% dei giovani di primo insediamento ha partecipato anche alla Misura 121 mentre sono 500 i beneficiari che hanno seguito corsi di formazione e informazione; 135 che hanno usufruito di interventi di consulenza aziendale e 126 hanno avuto la parziale copertura dei costi per la partecipazione ai sistemi di qualità alimentare (certificazione).

Essendo i progetti non ancora conclusi, non è stato possibile rilevare le effettive ricadute economiche occupazionali nelle aziende "giovani". Tuttavia, sulla base di dati previsionali contenuti nei piani aziendali, è stata stimata la possibile ricaduta sul valore aggiunto, con un incremento nelle aziende beneficiarie del 20,3%, passando da un valore medio prima dell'intervento di circa 196.000 euro ad un valore post intervento di circa 236.000 euro. Complessivamente si stima che la realizzazione dei piani di sviluppo determinerà un incremento complessivo del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie di circa 32,9 milioni di euro.

Le ricadute in termini occupazionali, sempre dedotte dai piani aziendali, indicano un incremento medio aziendale di 0,25 unità di lavoro per impresa beneficiaria. Complessivamente quindi si stima che potranno essere create 220 nuove unità lavorative.

IL PSR E L'OBIETTIVO DEL RICAMBIO GENERAZIONALE

Dal 2000 in avanti, in Emilia-Romagna, come anche in altre parti d'Italia, il fenomeno della riduzione del peso dei giovani agricoltori ha continuato ad incidere sul totale dell'universo degli imprenditori agricoli. Da questa tendenza si genera la necessità di sostenere in modo efficace il ricambio generazionale.

Il premio di primo insediamento per favorire il ringiovanimento della classe imprenditoriale agricola italiana è un intervento ormai tradizionale e attivo da tanti anni. Tuttavia, nel periodo di programmazione 2007-2013, la Regione Emilia Romagna ha voluto interpretare in maniera innovativa ed originale tale dispositivo, inserendo la novità del piano di sviluppo aziendale che l'aspirante beneficiario è tenuto a predisporre e presentare contestualmente alla domanda di accesso alla Misura 112.

Il piano deve prevedere un percorso che porta verso la costituzione di una impresa agricola vitale e capace di stare sul mercato e deve contenere degli investimenti di natura strutturale (fabbricati, attrezzature, impianti, ecc.) o di altra natura (formazione, consulenza, interventi di diversificazione produttiva, miglioramento della qualità, ecc.).

La domanda del giovane agricoltore non si limita, dunque, alla richiesta dell'aiuto di primo insediamento, ma può prevedere l'accesso ad altre Misure del PSR regionale 2007-2013.

L'ammontare del premio (variabile da 15.000 a 40.000 euro) è modulato in relazione alla rispondenza del piano di sviluppo aziendale a una serie di obiettivi qualificanti prefissati dal programma: miglioramento delle condizioni di igiene e di benessere degli animali, qualificazione delle produzioni, innovazione tecnologica, diversificazione delle attività aziendali, riconversione produttiva, innovazione e marketing, miglioramento della sostenibilità ambientale, delle condizioni di sicurezza sul lavoro e potenziamento della capacità produttiva esistente.

Le domande di aiuto sono ordinate nelle graduatorie utilizzando come criterio di priorità assoluta l'insediamento in zona svantaggiata e, quindi, in ordine decrescente i piani di sviluppo aziendale che prevedono l'utilizzo della misura 121 e, infine, i piani senza previsione di utilizzo della misura 121.

Insedimento giovani agricoltori

Ammontare del premio di primo insediamento	Il premio unico varia da 15.000 a 40.000 euro, in funzione della qualità del piano di sviluppo aziendale presentata dal richiedente
Giovani beneficiari dal 2007 al 2010	936 giovani agricoltori, comprensivi di 83 trascinati dal periodo 2000-2006 (52,8% rispetto al valore obiettivo). Le donne sono 308, la media di età dei neo insediati è di 28,6 anni
Investimenti previsti nei piani di sviluppo aziendale	I piani di sviluppo aziendale prevedono un volume complessivo di investimenti di 148 milioni di euro (139% rispetto al valore fissato come obiettivo), di cui 99 relativi ad interventi di ammodernamento aziendale promossi dalla Misura 121
Giovani beneficiari che partecipano ad altre Misure del PSR 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> • 500 beneficiari hanno usufruito della Misura 111 (formazione e informazione) • 135 beneficiari hanno usufruito della Misura 114 (servizi di assistenza tecnica) • 126 beneficiari hanno avuto accesso alla Misura 132 (partecipazione ai sistemi di qualità) • 21 beneficiari hanno avuto aiuti a valere sulla Misura 311 (diversificazione)
Caratteristiche strutturali delle aziende agricole dei neo insediati	<ul style="list-style-type: none"> • La dimensione fisica media è di 37,1 ettari di superficie agricola utilizzata • La dimensione economica media è di 112,56 Ude, corrispondenti a circa 135.000 euro di reddito lordo standard per anno



RISORSA IDRICA: INTERVENTI DEL PSR SU QUALITÀ E QUANTITÀ DELLE ACQUE

La gestione della qualità e della quantità delle risorse idriche è un obiettivo fortemente perseguito dal PSR 2007-2013, attraverso l'attuazione di una pluralità di interventi, previsti sia nell'Asse 1 che nell'Asse 2.

Negli ultimi tempi, l'analisi relativa ai rapporti tra risorse idriche e attività agricola ha evidenziato una forte riduzione delle disponibilità di tale fondamentale risorsa e quindi l'esigenza di ampliare le riserve e migliorare le tecnologie per il risparmio idrico.

A tale scopo, nel 2009, dopo la riforma health check, è stata introdotta la nuova misura 125 del PSR, la cui finalità è di realizzare gli invasi di accumulo e le relative reti di distribuzione ed i sistemi per la gestione della rete idrica per la distribuzione dell'acqua (impianti di telerilevamento e di telecontrollo), con l'obiettivo di minimizzare gli sprechi.

La misura è attuata su tutto il territorio regionale, con priorità per le zone collinari e montane ed è rivolta a Consorzi di scopo, costituiti da un numero minimo di 20 aziende agricole. La sua introduzione è avvenuta nel PSR approvato a dicembre 2009.

Nell'Asse 2, l'azione 1 (produzione integrata) e l'azione 2 (produzione biologica) della misura 214 consentono di perseguire con efficacia la priorità della tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche. Sul primo aspetto (tutela qualitativa) sono incentivate pratiche di gestione del suolo che contribuiscono a ridurre la dispersione nelle acque superficiali e profonde di sostanze di origine agricola potenzialmente inquinanti, tra le quali quelle a base di azoto e fosforo.

Quanto alla tutela quantitativa delle risorse idriche, le azioni 1 e 2 prevedono l'impegno delle aziende a definire le epoche e i volumi massimi distribuibili, sulla base di un bilancio idrico che considera le condizioni meteo-climatiche e pedologiche aziendali e le informazioni ricavabili dai bollettini agro-meteorologici provinciali.

Ci sono altre azioni agro-ambientali che partecipano a tale obiettivo, sostenendo la trasformazione verso tipi di uso del suolo tali da comportare una riduzione/annullamento dei livelli di utilizzazione della risorsa, dei carichi inquinanti e della lisciviazione dei nitrati. In particolare si ricordano:

- l'azione 3 che incentiva l'impegno della "Copertura vegetale per contenere il trasferimento di inquinanti del suolo alle acque";
- l'azione 8 su "Regime sodivo e praticoltura estensiva";
- l'azione 9 relativa alla "Conservazione di spazi naturali e semi-naturali del paesaggio agrario";
- e, infine, l'azione 10 per il "Ritiro dei seminativi per scopi ambientali".

Effetti positivi sulla gestione delle acque provengono dalla misura 216 (investimenti non produttivi) e dagli imboschimenti dei terreni agricoli nell'ambito della misura 221.

La valutazione dei risultati raggiunti è ancora preliminare, ma la tendenza che si riscontra è positiva, soprattutto grazie alle scelte regionali, formulate in sede di programmazione, di operare tramite un approccio fortemente territoriale, con la conseguenza di concentrare gli interventi nelle zone dove è maggiore la criticità e più impellente la necessità di intervenire.

La superficie soggetta ad impegni agro-ambientali che implicano una gestione del territorio tale da contribuire con successo al miglioramento della qualità e della quantità delle acque è pari a 133.000 ettari, corrispondente al 64% del valore stabilito come obiettivo per l'intero periodo di programmazione 2007-2013.

Tale superficie è pari a circa il 14% di quella regionale totale (stimata in base ai dati delle domande uniche per la PAC). Una incidenza superiore si riscontra nelle aree di montagna, rispetto alla collina ed alla pianura.

La valutazione evidenzia che ci sarebbe bisogno di una maggiore finalizzazione del sostegno a favore di aree e sistemi di produzione intensivi, nei quali vi è un più elevato fabbisogno di intervento sulla risorsa idrica e dove quindi gli effetti degli impegni ed i risultati potrebbero essere maggiori.

Impatto della misura agro-ambientale sul mantenimento ed il miglioramento della qualità delle acque

Azioni con effetti favorevoli sulla gestione delle acque	Azione 1: produzione integrata Azione 2: produzione biologica Azione 3: Copertura vegetale per contenere il trasferimento di inquinanti del suolo alle acque Azione 8: Regime sodivo e praticoltura estensiva Azione 9: Conservazione di spazi naturali e semi-naturali del paesaggio agrario Azione 10: Ritiro dei seminativi per scopi ambientali
Superficie sottoposta ad impegno	132.800
Valore obiettivo della superficie sottoposta ad impegno	207.587
Grado di raggiungimento dell'obiettivo	64%
Superficie oggetto di impegno in zona vulnerabile ai nitrati (ZVN)	37.000 ettari, pari al 10,9% della relativa SAU (rapporto SOI/SAU)
Superficie oggetto di impegno in aree a tutela idrogeologica (ZVN, Natura 2000)	51.000 ettari, pari all'11,4% della relativa SAU (rapporto SOI/SAU)





CAMBIAMENTO CLIMATICO: GLI EFFETTI DEGLI INTERVENTI DEL PSR SUL CLIMA

Le attività agricole e zootecniche determinano effetti negativi sulla qualità dell'aria, a seguito delle emissioni di gas ad effetto serra. Il contributo dell'agricoltura a tali emissioni è stato stimato, nel 2005, pari a 5,3 milioni di tonnellate per anno di CO² equivalente, quantità corrispondente al 12,2% delle emissioni totali regionali. Tale incidenza risulta superiore rispetto a quella stimata per il 2002 a livello nazionale (7,2%) e comunitario (10,1%) anche se tende a diminuire negli ultimi anni, per il combinato effetto dell'aumento delle emissioni totali e della riduzione di quelle agricole.

Queste ultime sono rappresentate in forma limitata da emissioni di CO² (2,5-3% del totale regionale considerando tutti i settori produttivi) e principalmente da emissioni di protossido di azoto (69%) e di metano (45%), derivanti dalle concimazioni azotate, dalle fermentazioni enteriche e dal trattamento degli effluenti zootecnici.

Non bisogna dimenticare, tuttavia, come le attività agricole e forestali contribuiscano altresì alla riduzione della anidride carbonica nell'atmosfera, attraverso i processi di fissazione del carbonio organico. Importante a tale riguardo è la funzione di "serbatoio di carbonio" delle foreste.

Va inoltre segnalato il ruolo del suolo nella fissazione del carbonio atmosferico: secondo i dati ARPA (Agenzia Regionale Protezione Ambiente) si stima una fissazione, nei suoli regionali, fino a 0,8-0,9 milioni di tonnellate per anno di CO².

Il PSR 2007-2013 si pone tra gli obiettivi prioritari l'attenuazione dei fenomeni legati al cambiamento climatico e, in particolare, la riduzione di emissioni di gas ad effetto serra ed utilizza a tale scopo diverse tipologie di intervento, presenti nei diversi Assi.

Per l'Asse 1, c'è la misura 121 che prevede incentivi agli investimenti per la produzione di energie da fonti rinnovabili ed il risparmio energetico e la misura 123 con la quale si incentivano gli investimenti per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti delle industrie agroalimentari, anche con finalità energetiche.

Per l'Asse 2, le risorse finanziarie più rilevanti sono destinate alle misure agro ambientali, alla biodiversità e alla promozione della qualità ambientale con l'obiettivo di combattere i cambiamenti climatici e tutelare la quantità e la qualità delle risorse idriche.

Nell'ambito della misura 214 sono previste azioni specifiche relative alle sfide dei cambiamenti climatici, quali la produzione integrata, l'agricoltura biologica, e l'aumento del contenuto di carbonio organico nei suoli.

L'Asse 3 sostiene la costruzione di nuovi impianti con potenze inferiori ad 1 megawatt, finalizzati sia alla diversificazione delle attività economiche delle imprese agricole, sia alla produzione di energia per le comunità rurali. Potranno inoltre essere sviluppate strutture per produzioni energetiche con tecnologie quali l'eolico, il geotermico e l'energia solare.

Al fine di affrontare in maniera efficace le nuove sfide dell'Health Check e del Recovery Plan, con particolare riferimento alle sfide "cambiamenti climatici" e "energie rinnovabili", la revisione 2009 del PSR ha concentrato le risorse aggiuntive sulla misura 214 e sulla misura 311.

La valutazione complessiva dell'impatto delle misure del PSR 2007-2013 sull'obiettivo cambiamenti climatici è stato quantificato in termini di riduzione delle emissioni di gas serra espressa in termini di tonnellate di CO² equivalente per anno.

Come risulta dallo schema seguente tutti gli interventi finanziati (e finora conclusi) contribuiscono alla riduzione di oltre 141.000 tonnellate di CO², di queste oltre 138.000 tonnellate grazie all'Asse 2.

Impatto derivante dall'attuazione del PSR 2007-2013 in termini di riduzione delle emissioni atmosferiche

Misura	Tipologia di interventi realizzati	Tipologia di effetto	Misurazione dell'effetto
Misura 121	La misura promuove, in particolare: le energie alternative (energie rinnovabili in generale e bioenergie in particolare); il risparmio energetico; le filiere corte; la short rotation forestry	Effetti in termini di emissioni di gas ad effetto serra evitate grazie alla produzione di energia da fonti rinnovabili e al minor consumo di energia fossile	36,1 tonnellate di CO ² equivalente per anno
Misura 214	La misura promuove, in particolare: la conservazione e/o l'incremento e/o il ripristino della sostanza organica nel terreno; l'agricoltura biologica; l'agricoltura integrata; la conversione dei seminativi in prati e pascoli e/o il mantenimento di prati e pascoli; la conservazione di siepi naturali arbustive e/o alberature e/o piantate e/o boschetti, il mantenimento della copertura vegetale (fasce inerbite anche a funzione tampone)	Effetti in termini di assorbimento di CO ² dall'atmosfera grazie allo stoccaggio del carbonio organico nei suoli agricoli. Effetti legati alla riduzione dei fertilizzanti azotati (e quindi alle minori emissioni in termini di protossido di azoto dai suoli agricoli) non ancora determinato in sede di valutazione	100.650 tonnellate di CO ² equivalente per anno
Misura 221	Contributi al primo imboscimento dei terreni agricoli	Effetti in termini di assorbimento di CO ² dall'atmosfera e stoccaggio di carbonio organico nella biomassa legnosa	38.021 tonnellate di CO ² equivalente per anno corrispondenti a 2.199.444 tonnellate di stoccaggio di carbonio totale a fine turno
Misura 311	Tramite l'azione 3 finanzia interventi per la realizzazione di impianti per la produzione, utilizzazione e vendita di energia e/o calore di potenza massima di 1 megawatt	Effetti in termini di emissioni di gas ad effetto serra evitate grazie alla produzione di energia da fonti rinnovabili e al minor consumo di energia fossile	725 tonnellate di CO ² equivalente per anno
Misura 321	Tramite l'azione 3 finanzia interventi per la realizzazione di impianti per la produzione e l'utilizzazione di energia termica ed elettrica	Effetti in termini di emissioni di gas ad effetto serra evitate grazie alla produzione di energia da fonti rinnovabili e al minor consumo di energia fossile	1.971 tonnellate di CO ² equivalente per anno

Il più rilevante contributo al tema delle emissioni è infatti fornito da questo Asse che partecipa alla lotta ai cambiamenti climatici con l'insieme delle azioni della misura 214 e con le misure forestali.

Gli interventi agro ambientali incentivano una riduzione nei livelli di fertilizzanti azotati (e quindi minori emissioni in termini di protossido di azoto dai suoli agricoli non ancora determinato in sede di valutazione) e una migliore gestione delle deiezioni zootecniche. A ciò si aggiungono gli effetti in termini di salvaguardia della funzione di "serbatoio" del carbonio organico nel suolo, determinate dagli interventi che ne migliorano la struttura e il contenuto in sostanza organica stabile (in particolare l'azione agro-ambientale 4, relativa "all'Incremento della sostanza organica").

Un effetto analogo, ma con riferimento all'accrescimento della biomassa forestale e alla sua difesa è determinato, rispettivamente, dagli interventi di imboscimento della misura 221 e di prevenzione e ricostituzione della misura 226.

Il contributo delle misure strutturali alla riduzione della emissione di CO² deriva da un lato dall'utilizzo di fonti che non prevedono combustione (eolico, solare), dall'altro dal risparmio di energia di fonte fossile. Il contributo delle misure rappresenta circa il 2,3% dell'obiettivo fissato nel 2007 dal Piano Energetico Regionale di 300 MW di potenza generata da impianti alimentati con fonti rinnovabili.

Una valutazione dell'entità della riduzione complessiva di CO², ottenuta grazie al PSR, può essere effettuata operando un confronto tra le emissioni evitate e le emissioni di gas serra dal settore agricolo, stimate dall'ISPRA a partire dal 1990 che è l'annata assunta come riferimento dal Protocollo di Kyoto per gli obiettivi di riduzione dei Paesi industrializzati.

L'impatto totale delle misure del programma (141.404 tonnellate di CO² equivalente prodotta) stimato sulla base dei dati fin qui disponibili, corrisponde a una riduzione del 2,87% rispetto al totale delle emissioni dal settore agricolo (si ricorda che l'obiettivo nazionale per l'Italia è una riduzione del 6,5% nel periodo 2008-2012, rispetto ai livelli del 1990).





RISORSA SUOLO: GLI INTERVENTI DEL PSR E LA TUTELA DEL SUOLO

Il PSR regionale 2007-2013 persegue il duplice obiettivo della difesa del suolo dai diffusi e crescenti fenomeni di erosione e dissesto idrogeologico nelle aree collinari e montane e della tutela della qualità dei terreni, dai fattori di inquinamento e di degrado fisico e biologico, in particolare attraverso la lotta alla riduzione nei contenuti di sostanza organica.

Il fenomeno erosione è affrontato con più misure dell'Asse 2. In particolare, hanno un effetto positivo:

- la misura 227 "Investimenti forestali non produttivi", con la quale sono finanziati interventi per la manutenzione di opere di sistemazione idraulico-forestale;
- la misura 221, grazie alla quale si garantisce il mantenimento di attività agricole sostenibili in aree svantaggiate montane;
- infine la misura 214 che interviene con più azioni a favore di usi del suolo e pratiche agricole tali da ridurre il rischio di erosione e migliorare le caratteristiche strutturali. In particolare hanno un impatto favorevole l'azione 8 relativa al "Regime sodivo e praticoltura estensiva", l'azione 3 sulla "Copertura vegetale", l'azione 4 che favorisce "l'Incremento della sostanza organica", le due azioni agro-ambientali "produttive" relativa alla "Produzione biologica" (azione 2) ed alla "Produzione Integrata", (azione 1), le quali determinano modifiche qualitative e quantitative degli input agricoli potenzialmente inquinanti, nonché il rispetto di idonee pratiche agricole (lavorazioni e sistemazioni) nelle aree collinari.

La superficie agricola e forestale che, grazie agli interventi attivati dall'Asse 2, è soggetta ad una gestione efficace del territorio che ha contribuito con successo alla qualità del suolo è di circa 128.000 ettari, corrispondente al 61% del valore-obiettivo del PSR e al 14% della SAU regionale. Tale superficie, però, non è tutta localizzata in collina ed in montagna, dove si manifesta l'esigenza di intervenire per conseguire l'obiettivo della riduzione dei fenomeni erosivi.

Una analisi più specifica, riferita alla sola Misura 214, indica che a fronte di una superficie totale interessata da azioni agro-ambientali potenzialmente favorevoli alla tutela del suolo, pari a circa 112.000 ettari, circa 73.000 ettari (il 65%) sono localizzati in collina e montagna. È confortante però rilevare che questa superficie - sottoposta ad impegni agro-ambientali con effetti antierosivi - raggiunge proprio nelle aree a maggior rischio di erosione la più elevata incidenza. Come hanno evidenziato le analisi, l'81% della superficie oggetto di impegno è localizzata sui suoli a rischio più elevato, classificati nelle categorie 3 e 4.

La superficie agricola a rischio, a livello regionale, ammonta a 440.700 ettari. In mancanza di interventi antierosione, previsti nella Norma 1.1 della condizionalità e nella misura agro-ambientale, ogni anno si determinerebbe nel territorio regionale una perdita di suolo complessiva valutabile in 21,6 milioni di tonnellate, circa 49 tonnellate per ettaro.

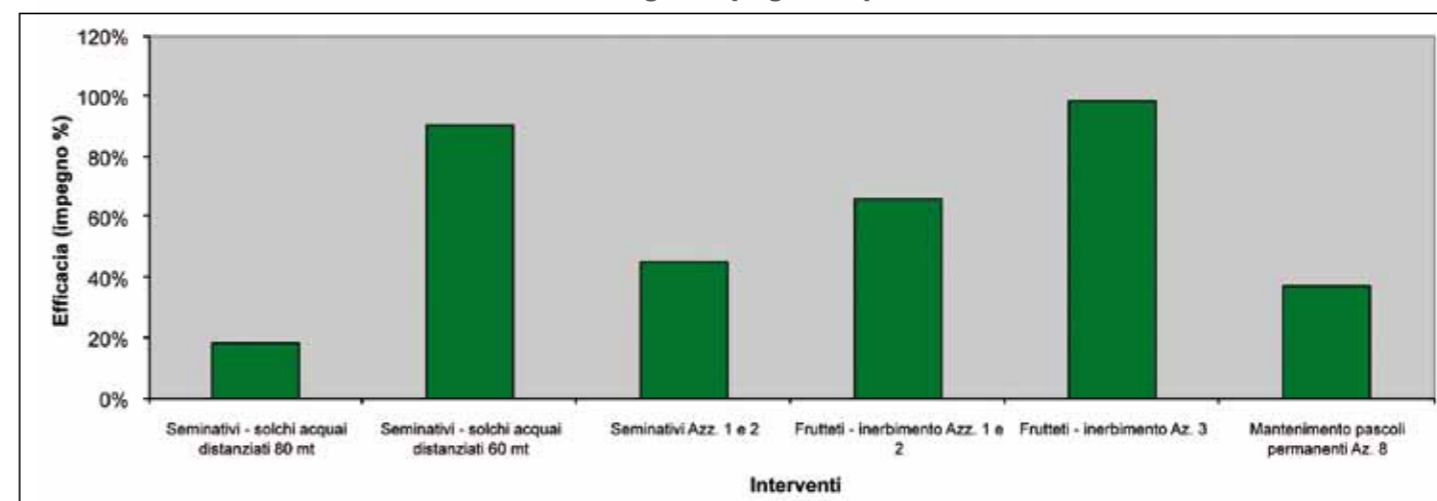
La misura 214 consente di ridurre i fenomeni erosivi sull'intero territorio di collina e montagna di 897.000 tonnellate (-4,4%). Ciò è dovuto alla somma dei contributi di tutte le azioni che esercitano un effetto positivo sul fenomeno.

Il risultato è dovuto agli impegni in termini di gestione dei suoli sui seminativi nelle azioni 1 e 2 che contribuiscono alla riduzione nella misura del 3,4%; all'inerbimento dei frutteti delle azioni 1 e 2 (-0,88%) e all'azione 3 che prevede la copertura vegetale nei frutteti (-0,12%). C'è poi un modesto contributo fornito dal mantenimento dei prati e pascoli permanenti (azione 8) con un -0,01%.

Deve essere considerato, inoltre, l'effetto positivo indotto dalla baseline imposta dalla condizionalità (Norma 1.1), la quale a sua volta determina una riduzione dell'erosione sulla superficie agricola totale pari al 5,89%.

Per quanto riguarda l'efficacia specifica delle singole azioni, sulle superfici oggetto di impegno, le riduzioni dell'erosione più elevate si ottengono con l'intervento di inerimento nei frutteti dell'azione 3 (-98%) e nei frutteti delle azioni 1 e 2 (-66%); attraverso gli interventi delle lavorazioni ridotte e l'utilizzo di cover crop nei seminativi (-45%) e del mantenimento dei prati-pascoli dell'azione 8 (-37,5%). Più ridotta risulta l'efficacia unitaria dell'impegno di portare la lunghezza dei pendii a 60 metri delle azioni 1 e 2 (-8,8%), in quanto il beneficio è solo quello aggiuntivo, rispetto a quello già determinato dall'applicazione della Norma 1.1 di condizionalità (solchi acquai a 80 metri); tale riduzione sale al 27% considerando l'effetto della riduzione del pendio a 60 metri rispetto ad una **baseline** senza condizionalità.

Efficacia degli impegni rispetto alla S01



Nella Tavola seguente si riporta per foglio di mappa catastale la riduzione percentuale dell'insieme delle azioni della Misura 214 nel territorio di collina e montagna.

Riduzione del fenomeno della erosione per effetto della condizionalità e della misura agro-ambientale

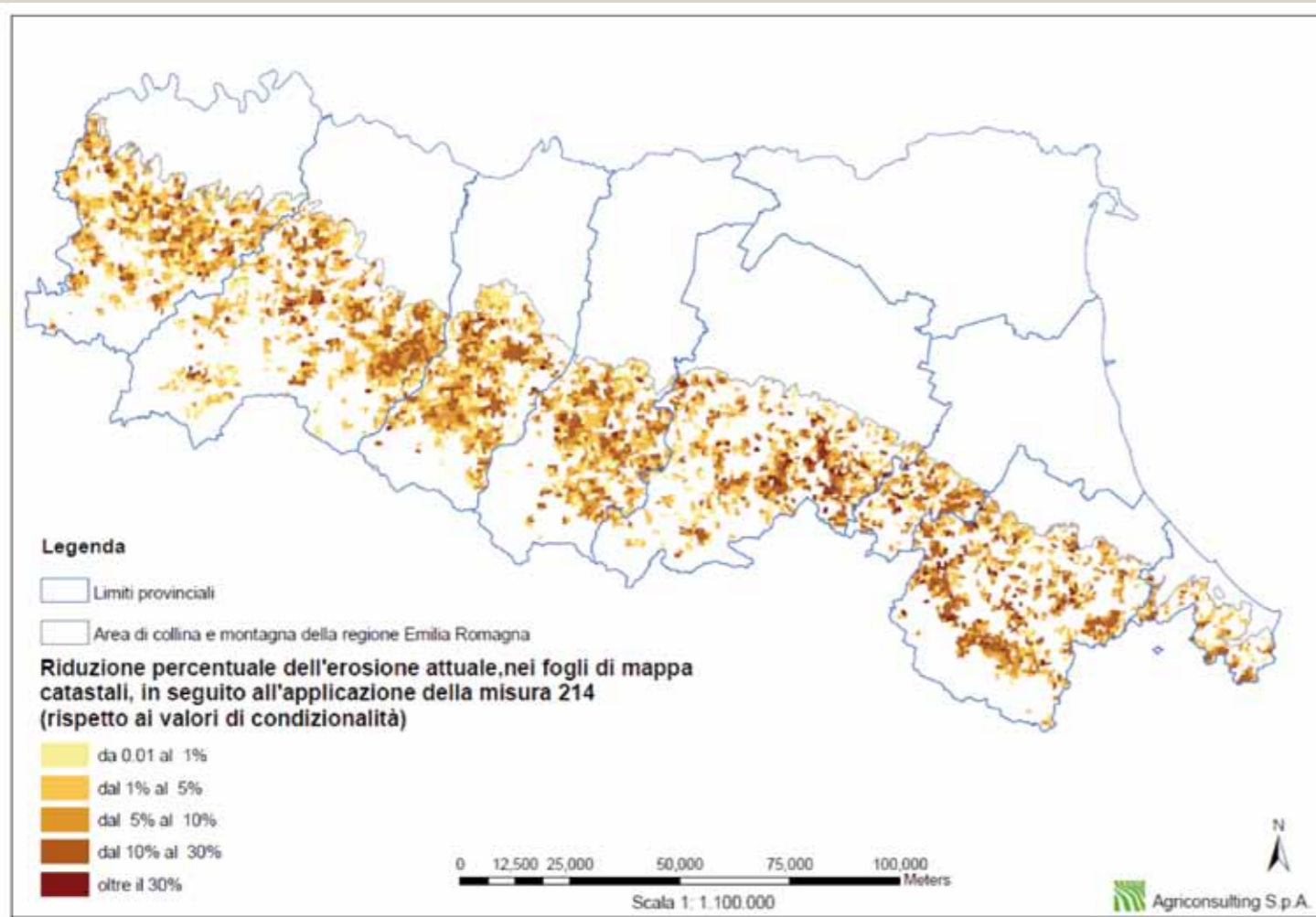
Superficie agricola regionale considerata a rischio erosione	440.750
Erosione annua, in assenza della applicazione della Norma 1.1 della condizionalità e della misura agro-ambientale	21.604.042 tonnellate per anno
Minore erosione per effetto della Norma 1.1 della condizionalità	1.271.415 tonnellate per anno, con una riduzione del 5,89%
Minore erosione per effetto della misura agro-ambientale	897.066 tonnellate per anno, con una riduzione del 4,4%
Minore erosione complessiva per effetto della Norma 1.1 della condizionalità e della misura agro-ambientale	2.168.482 tonnellate per anno, con una riduzione del 10,3%

Per quanto riguarda le azioni agro ambientali che prevedono impegni favorevoli al mantenimento del contenuto di sostanza organica nel suolo, la superficie agricola interessata che ricade in pianura è di circa 51.000 ettari.

Sulla base delle specifiche analisi condotte dal gruppo di Valutazione, complessivamente si stima che la misura 214 determina un incremento dell'apporto di sostanza organica pari a 62,9 milioni di kg con un incremento medio di 637 kg/ha.

IL PSR E L'OBIETTIVO DIVERSIFICAZIONE

Il PSR destina risorse consistenti alla misura 311 – Diversificazione delle attività: più di 50 milioni di euro (comprendenti quasi 10 milioni da erogare tramite il Leader) sono stati infatti previsti dalla programmazione regionale per integrare nelle aziende attività che, pur diverse dall'agricoltura, mantengano chiari legami con essa e con il territorio. Con tali risorse il PSR prevede di raggiungere complessivamente 625 beneficiari (123 nelle aree Leader), di cui circa 2/3 interessati nello svolgimento delle attività agrituristiche (azione 1: 456 beneficiari attesi). Dal 2007 al 2010, la misura 311 ha interessato 237 aziende (38% del valore obiettivo). L'agire congiunto dei criteri di priorità previsti in ambito regionale e provinciale ha favorito nell'accesso all'incentivo i progetti presentati dagli imprenditori delle aree di montagna e svantaggiate, dai giovani e dalle donne. La selezione, inoltre, ha privilegiato le domande presentate dalle imprese di piccole dimensioni, come atteso dal Programma. Gli interventi finanziati sono in corso di realizzazione e quindi l'incentivo non ha ancora dispiegato i propri effetti sul reddito e sulla occupazione. Le prime valutazioni eseguite sulle iniziative finanziate mostrano che il Programma ha sostenuto per lo più progetti con caratteristiche tradizionali, finalizzati alla creazione di posti letto e, in misura minore, interventi sui servizi a corredo della attività. D'altra parte tale esito è coerente con il fabbisogno della Regione di aumentare l'offerta agrituristiche e i posti letto, specie in alcune aree più interne e marginali. È interessante infatti notare che nelle Province in cui il fenomeno agrituristiche è più maturo e consolidato, sono maggiormente presenti (e prioritari) interventi di qualificazione dell'attività con i quali differenziare e valorizzare al meglio le specificità aziendali. Qui, più del 40% dei beneficiari offre un prodotto ricettivo ricco e completo, integrando al pernottamento attività culturali, sportive e ricreative svolte all'interno e all'esterno dell'azienda. Il sostegno del PSR contribuisce alla creazione di quasi 1.000 nuovi posti letto, che rappresentano circa il 14% del totale regionale e determinano un positivo effetto di crescita dell'offerta (+22%) specie nelle aree rurali in ritardo di sviluppo (Aree D). Rilevante è stata l'adesione degli agricoltori all'azione di diversificazione verso le energie rinnovabili: sono 95 (l'87% dei beneficiari previsti) gli imprenditori che intraprendono iniziative innovative in tale campo. Con l'incentivo il PSR sostiene la realizzazione in azienda di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili per oltre 2 Mwp di potenza installata, pari al 40% dei 5,9 Mwp di valore obiettivo, che determinano positivi effetti di natura ambientale.



L'azione che consegue il maggior incremento unitario è la 4 che finanzia interventi per "l'Incremento della sostanza organica". C'è da osservare, tuttavia, l'effetto in termini di aumento del tenore in sostanza organica del suolo è limitato, in quanto si tratta di singole pratiche tra di loro non connesse e non coordinate in modo da agire in maniera sinergica (ad esempio associazione di riduzioni delle lavorazioni, avvicendamenti colturali, apporti di matrici compostate, ecc.).

Risultati scaturiti dalla Misura 311: diversificazione

	Azione 1 (agriturismo)	Azione 2 (ospitalità turistica)	Azione 3 (energie rinnovabili)
Obiettivo stabilito in termini di numero di beneficiari per l'intero periodo 2007-2013	456	61	108
Progetti approvati fino al 2010	141	1	95
Grado di raggiungimento dell'obiettivo	31%	Meno del 2%	87%
Valore totale degli investimenti	77 milioni di euro	10,4 milioni di euro	24 milioni di euro

GLI INTERVENTI DEL PSR PER ACCRESCERE L'ATTRATTIVITÀ DELLE ZONE RURALI

La crescita dell'attrattività del territorio rurale è perseguita da un insieme di misure che intervengono a diverso titolo sulle aree designate dalla programmazione.

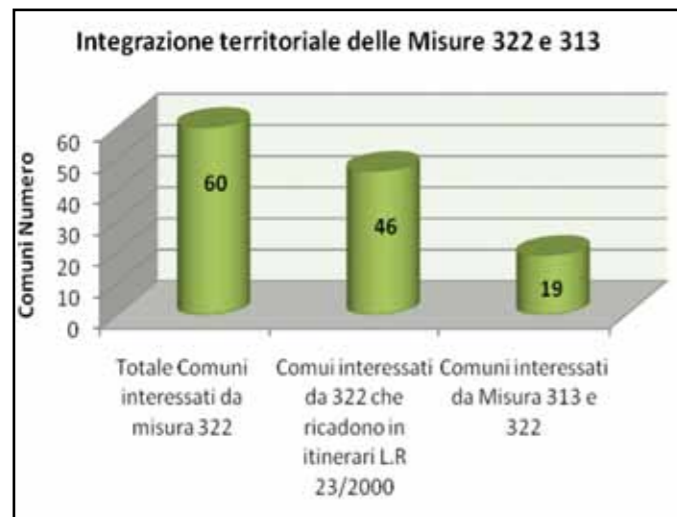
La misura 321 (Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale) dispone di una dotazione di 39 milioni di euro (3,7% del PSR), ripartita su 4 diverse azioni (rete di acquedotti per uso umano e zootecnico, miglioramento viabilità rurale locale, impianti pubblici per la produzione di energia da biomassa e infrastrutture per internet a banda larga). Tali risorse consentiranno la realizzazione di 360 interventi di cui 263 per infrastrutture di base, 75 nel campo delle TIC e 22 nel campo della produzione energetica, per aumentare l'energia da fonti rinnovabili (l'intervento coniuga gli effetti sociali con quelli ambientali).

La misura 322 (Sviluppo e rinnovamento dei villaggi) interviene con 16,7 milioni di euro su circa 170 tra borghi e nuclei rurali interessati da interventi di recupero di edifici rurali storici (102 edifici) e di strutture ad uso collettivo (68 strutture). La misura 323 sostiene il completamento del processo di pianificazione/gestione delle aree Natura 2000 e per siti ricompresi tra le aree naturali minori (25 piani).

I risultati emersi nella prima fase di applicazione del PSR sono soddisfacenti ed in linea con gli obiettivi prefissati in sede di programmazione. Gli interventi realizzati con l'azione 1 della misura 321 hanno riguardato le condotte dell'acqua ed i serbatoi ed hanno consentito di migliorare l'erogazione del servizio in 60 Comuni in area C e D, con 91.000 abitanti che ora fruiscono potenzialmente dei miglioramenti sulla rete acquedottistica (115% del valore obiettivo).

Le istanze finanziate a valere sull'azione 2 (viabilità) riguardano nel complesso il miglioramento di 220 Km di rete stradale vicinale. Gli interventi ricadono in 58 Comuni, per il 70% in area D, rappresentati in tutte le Province. La popolazione "servita meglio" dalla rete stradale migliorata è pari a oltre 14mila abitanti, con una media di 119 abitanti per intervento.

L'azione 3 ha consentito l'installazione di 13 centrali termiche a biomassa (e il completamento di reti di teleriscaldamento) che sostituiscono impianti preesistenti, spesso obsoleti, alimentati con fonti non rinnovabili. Gli impianti energetici sono a servizio di 100 fabbricati, prioritariamente ad uso pubblico, quali scuole, uffici pubblici, palestre/piscine, sedi di servizi sociali. La realizzazione di impianti a biomassa coinvolge 74 aziende agricole e forestali nella fornitura della materia prima e nella gestione degli impianti: ad effetti di natura ambientale si "sommano" quindi effetti – seppur modesti – di natura economica e occupazionale.



Le 69 iniziative sostenute dalla misura 322 hanno raggiunto 60 villaggi, il 35% dell'obiettivo atteso. Gli interventi contribuiscono positivamente a incrementare i valori paesaggistici ed ambientali del territorio: nel 65% dei casi riguardano edifici di interesse storico-architettonico e testimoniale; il 36% degli interventi inoltre utilizza tecniche di edilizia tradizionale o a basso impatto ambientale, come previsto dai criteri di selezione.

Tutte le iniziative sono state finanziate a soggetti pubblici nell'ambito del PSLI e raggiungono prioritariamente aree con maggior grado di ruralità: l'85% dei progetti interessa Comuni montani e svantaggiati in area D, anche molto piccoli e scarsamente popolati.

L'85% degli interventi ricade in itinerari enogastronomici: l'integrazione tra gli interventi sul patrimonio edilizio e quelli di natura turistica promossi dalla misura 313 sui circuiti, ricerca un sinergico potenziamento degli effetti sulle presenze turistiche. La crescita della fruizione turistica è infatti un obiettivo del PSR che cerca di mettere a sistema la diversificata e ricca offerta regionale nelle aree rurali, attraverso il sostegno fornito per la qualificazione dei territori rurali e la crescita dei servizi turistici.

APPROCCIO LEADER



Le strategie di sviluppo territoriale proposte dai Gruppi di Azione Locale (GAL) concorrono, tramite la metodologia e la pratica Leader (Asse 4 del PSR), al raggiungimento degli obiettivi degli Assi 1, 2, 3.

Sono stati selezionati 5 GAL che coinvolgono quasi il 48% dei comuni, l'11,7% della popolazione e oltre il 50% del territorio regionale.

Dall'analisi dei territori individuati è possibile rilevare che la popolazione coinvolta dall'approccio Leader ammonta a 495.416 abitanti, pari all'11,73% della popolazione totale. La superficie totale coperta dai GAL è pari al 50,99% del territorio regionale. Rispetto alla classificazione dei territori proposta dalla Regione, l'Asse 4 va ad insistere su tutti i comuni ricadenti nelle aree D (aree con problemi di sviluppo, essenzialmente la montagna), sulla metà dei comuni in area C (aree intermedie come la collina) e su solo 8 su 95 Comuni ricadenti in area B (aree ad agricoltura intensiva e specializzata, come la pianura).

I fabbisogni di intervento per l'Asse Leader coincidono con quelli emersi nell'analisi condotta per gli altri Assi. In aggiunta, in fase di implementazione dei dispositivi attuativi del Programma, sono stati ulteriormente definiti e circoscritti all'interno dei PRIP.

Essendo un asse metodologico, gli obiettivi specifici puntano al consolidamento della governance e alla mobilitazione del potenziale endogeno, mentre a livello di obiettivi operativi, soprattutto per quanto concerne le Misure 411, 412, 413 e 421 essi corrispondono in realtà agli obiettivi specifici degli altri Assi.

Per l'Asse 1, dove il contributo del Leader è finanziariamente trascurabile, i GAL hanno puntato su tre obiettivi: il consolidamento della redditività del settore agricolo, la razionalizzazione e l'innovazione del segmento di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali e l'accrescimento ed il consolidamento dell'integrazione delle filiere. Per l'Asse 1 il tema centrale nella pianificazione dei GAL è la valorizzazione delle filiere locali.

Per quanto riguarda l'Asse 2, tutti i GAL hanno attivato la Misura 216 che concorre all'obiettivo di salvaguardare e valorizzare la biodiversità di specie e habitat dei territori agricoli, favorire una corretta gestione delle aree Natura 2000, tutelare e sviluppare i sistemi agricoli e forestali ad alto valore naturalistico. Per l'Asse 2 l'aspetto dominante è la cura del paesaggio e l'educazione ambientale.

Per quanto concerne l'Asse 3 sul quale, come previsto dal PSR, il contributo in termini finanziari è preponderante. I GAL puntano prioritariamente ai due obiettivi legati all'integrazione del reddito e all'accrescimento dell'attrattività. Minore è invece il contributo sull'aspetto del capitale umano, solo due GAL hanno attivato infatti la Misura 331.

Per l'Asse 3 l'aspetto principale al centro dei programmi dei GAL è, dunque, l'organizzazione dell'offerta e lo stimolo della domanda.

Quanto ai risultati perseguiti, al 30 settembre 2010, risulta che:

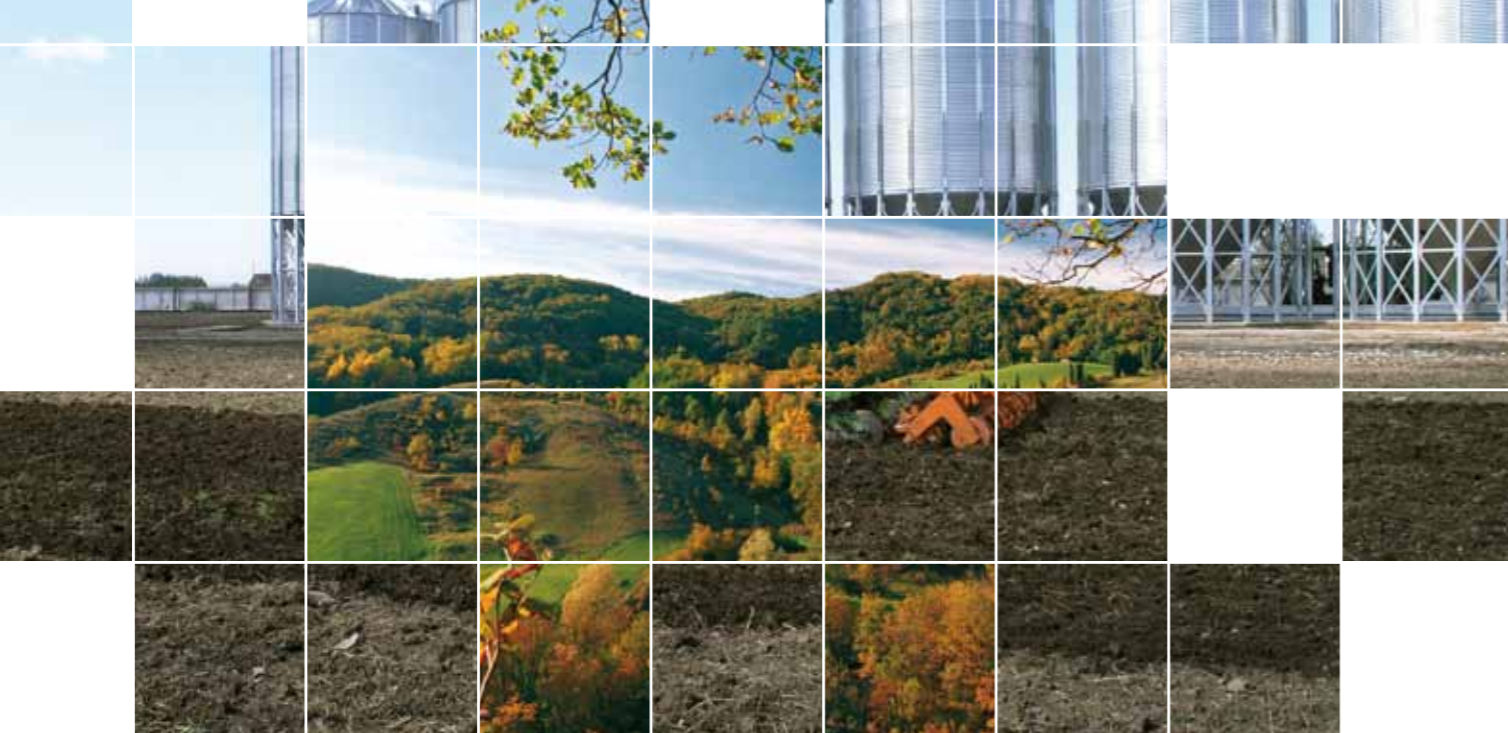
- tutti i GAL hanno pubblicato i primi bandi, essenzialmente concentrati sulla misura 411 (misura 121) e 413 (misura 311 e 322) mostrando una sostanziale buona adesione da parte degli operatori locali;
- sono in corso un piccolo numero di progetti a valere sulle azioni specifiche Leader.

Le azioni specifiche sono una peculiarità del PSR della Regione Emilia-Romagna, non molto frequente nel panorama nazionale dei programmi regionali. Si tratta, in pratica, della possibilità, accordata ai GAL, di attuare azioni differenti e complementari rispetto a quelle standard previste dalle misure dei tre Assi del PSR.

Questa libertà di programmazione e di interpretazione del PAL rappresenta indiscutibilmente una premessa importante affinché ogni GAL possa fornire un contributo ampio e specifico, valorizzando le dimensioni strategiche sulle quali si è andato definendo negli anni il loro bagaglio di esperienze e competenze.

In definitiva, è uno spazio di azione disponibile in sede di programmazione, per individuare tipologie di intervento al di fuori di quelli contenuti negli Assi 1, 2 e 3 e coerenti con la originaria e tradizionale missione che il GAL ha maturato nel corso del tempo.

I risultati forniti dal Rapporto di valutazione forniscono indicazioni interessanti sul ruolo delle azioni specifiche all'interno dell'Asse 4. Quattro GAL le hanno definite come parte integrante della strategia. Per un GAL le azioni specifiche guidano la strategia e "trascinano le azioni a bando".



CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

A differenza di altri interventi pubblici in agricoltura, la politica di sviluppo rurale è fortemente orientata. E' guidata da una "cabina di regia", la quale opera con un approccio strategico che parte dai fabbisogni dei settori e del territorio, definisce gli obiettivi da perseguire, per poi procedere con un'applicazione mirata dei diversi strumenti.

Il risultato è di avere un utilizzo finalizzato delle risorse, attraverso il sapiente impiego dei requisiti di ammissibilità ai finanziamenti e dei criteri di priorità per la scelta dei progetti migliori. In tal modo aumentano l'efficacia e la produttività della spesa pubblica e, soprattutto, c'è una elevata probabilità di registrare risultati coerenti con le esigenze e tali da indirizzare i comportamenti dei beneficiari verso obiettivi di valenza generale.

Un aspetto non sempre adeguatamente evidenziato della politica di sviluppo rurale è il ruolo giocato dagli enti territoriali. Tale politica nasce a Bruxelles, a livello di istituzioni europee, le quali decidono l'ordine di grandezza della spesa pubblica, le strategie da seguire, le categorie di strumenti da utilizzare e le regole da rispettare per assicurare pari opportunità a tutti ed evitare distorsioni della concorrenza e del funzionamento dei mercati. Poi però interviene la Regione e, grazie alle peculiari scelte definite in Emilia-Romagna, sono chiamati ad intervenire gli altri enti locali (Province, Comunità montane, Comuni, altre istituzioni pubbliche), i quali contribuiscono, a seconda dei casi, in fase di programmazione e/o di attuazione degli interventi e/o di animazione per la definizione e l'esecuzione condivisa di progetti a spiccata valenza territoriale.

In definitiva si ottiene un originale e virtuoso "protagonismo del territorio" e la compartecipazione, con diversi ruoli e differenti gradi di responsabilità, dei vari soggetti pubblici e privati, dai cui comportamenti dipendono le performance del sistema agricolo ed alimentare regionale.

Grazie alle peculiarità ed alle caratteristiche che sono state indicate ed alla interpretazione che ne è stata data dalla Regione Emilia-Romagna, la politica di sviluppo rurale assume un carattere moderno, suscettibile di avere un futuro, costantemente in evoluzione verso approcci sempre più sofisticati, ma comunque coerenti con l'esigenza di promuovere una agricoltura forte, competitiva, avanzata e in grado di contribuire alla sfida ambientale ed alla crescita armonica del territorio.

Gli agricoltori e le altre categorie di beneficiari diretti ed indiretti a favore dei quali è rivolta la politica del secondo pilastro della Pac devono riuscire

ad interpretare le caratteristiche peculiari, l'originalità e l'evoluzione di tale intervento pubblico, perché solo così saranno in grado di utilizzarne a pieno le potenzialità.

Con il Rapporto di valutazione è stata eseguita una analisi approfondita sulla gestione della politica di sviluppo rurale in Emilia-Romagna, partendo dal Programma pluriennale 2007-2013, passando poi ad esaminare i dispositivi di attuazione ed i risultati conseguiti nella prima fase di applicazione dal 2007 al 2010.

Le verifiche eseguite non fanno emergere criticità: i tempi intercorrenti tra la fase di programmazione e quella di pubblicazione dei bandi e raccolta delle domande sono stati piuttosto contenuti e l'avanzamento della spesa è soddisfacente, anche se non si deve abbassare la guardia.

Il processo di programmazione e le modalità di gestione del PSR sono state impostate in modo razionale e con una evidente attenzione al risultato. Le misure e le azioni incluse nel programma, tranne alcune interessanti eccezioni, sono, state tuttavia, giudicate tradizionali e si avverte una carenza in termini di scelte innovative e di volontà a sperimentare soluzioni originali. Sotto tale profilo, il valutatore ritiene che il PSR dell'Emilia-Romagna privilegia il pragmatismo, si affida a soluzioni collaudate e predilige un approccio incrementale, piuttosto che introdurre interventi con una forte discontinuità rispetto alla esperienza consolidata.

Come è stato messo in evidenza nel paragrafo dedicato alla efficacia della selezione, i criteri di priorità hanno operato solo per un ristretto numero di misure e tale aspetto andrebbe valutato con attenzione.

Per quanto riguarda l'Asse 1 le analisi valutative svolte, basate sui primi risultati dell'attuazione degli interventi, forniscono un quadro sostanzialmente positivo riguardo l'implementazione della strategia d'intervento, coerente ed efficace rispetto alle priorità selezionate dal programma, ma condizionata da fattori esterni al contesto d'intervento, non sempre direttamente controllabili dalla Regione.

La sostenuta domanda del territorio si indirizza maggiormente verso le misure volte a ristrutturare il capitale fisico e a promuovere l'innovazione (121, 122, 123, 124) Vanno tenute tuttavia presenti le sinergie tra i diversi obiettivi che la Regione ha ricercato e reso operative intervenendo con l'Asse 1 su diversi aspetti (capitale umano e fisico, innovazione e qualità, ...) attraverso l'adozione di strumenti innovativi di attuazione degli interventi.

Tra le novità introdotte nella programmazione 2007-2013, quella di favorire ricambio generazionale "sostenendo sia l'insediamento d'imprenditori agricoli giovani e professionalizzati, sia l'adeguamento strutturale delle aziende" ha determinato nei giovani beneficiari la tendenza a realizzare investimenti aziendali anche cospicui, per assicurare permanenza e stabilità all'attività intrapresa.

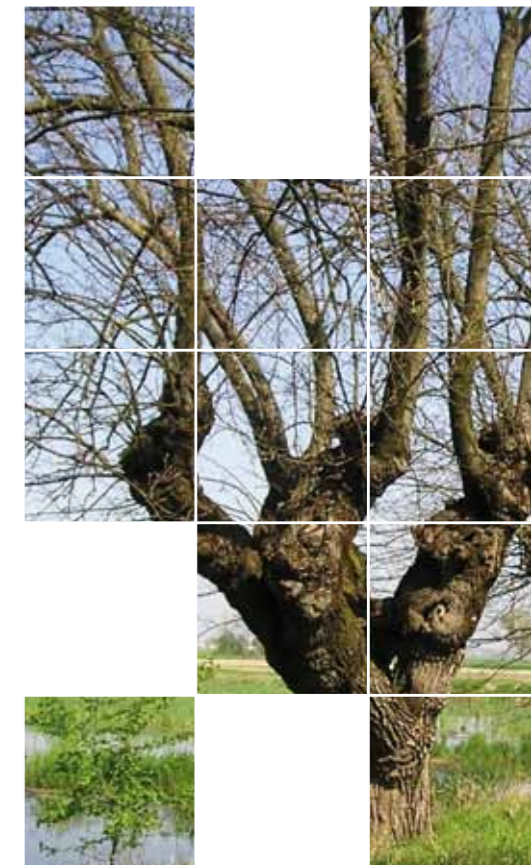
Altra novità è il Catalogo verde. La Regione ha infatti posto notevole attenzione allo sviluppo delle risorse umane, attraverso la predisposizione di procedure e strumenti innovativi con positive ricadute sulle attività aziendali. Il Valutatore, pur se rileva qualche criticità nell'uso del Catalogo, raccomanda di proseguire nella direzione intrapresa, promuovendo maggiormente la consultazione diretta del Catalogo da parte degli agricoltori, in modo da favorire una maggiore autonomia e consapevolezza delle scelte formative, informative e di consulenza. Inoltre suggerisce di assicurare l'aggiornamento tempestivo dell'offerta sulla base delle esigenze che attengono al mondo agricolo e forestale.

Evidenti problemi ci sono nella partecipazione ai sistemi di qualità alimentare. L'efficacia della misura 132 è al di sotto delle attese, indicando difficoltà di partecipazione, connesse all'esiguità degli importi, all'intensità dell'aiuto e ai costi amministrativi e burocratici a carico degli agricoltori.

La dotazione finanziaria assegnata a tale misura è sovrastimata rispetto alla previsione di spesa calcolata. Il valutatore ritiene adeguata una tempestiva riflessione sulla rimodulazione della dotazione finanziaria della misura 132 e, per la futura programmazione, ritiene opportuno ripensare completamente l'intervento.

La strategia di intervento definita nel PSR per l'Asse 2 e le modalità o strumenti predisposti per la sua attuazione, risultano nel loro insieme coerenti e pertinenti con gli specifici "fabbisogni" presenti nel contesto regionale ed in grado di indirizzare il sostegno verso operazioni capaci di raggiungere risultati ed impatti significativi in relazione agli obiettivi programmati. Ciò grazie alla rilevante complementarietà e integrazione fra le diverse misure/azioni rispetto agli specifici obiettivi ambientali e alla impostazione programmatica che ha rafforzato l'approccio territoriale.

Gli impegni assunti dagli agricoltori in Emilia Romagna interessano complessivamente il 18% della SAU regionale. Il 42% dei contributi assicurati dall'Asse interessa le aziende biologiche.



Gli interventi definiscono ricadute positive su acqua, suolo, biodiversità, ricadute rafforzate dalla "localizzazione" degli interventi nelle aree a maggior fabbisogno potenziale.

La capacità della misura 214 di concentrare gli impegni finalizzati alla tutela dell'acqua, attraverso la riduzione qualitativa e quantitativa dei carichi dovuta alle azioni produzioni biologica e integrata, nelle aree a tutela idrologica (e tra esse nelle Zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola) è ancora inferiore alla media regionale ma superiore a quanto raggiunto nel precedente periodo di programmazione.

Il principale contributo è fornito dalla azione 1 (produzione integrata) la cui superficie finanziata si concentra per l'80% in aree di tutela idrologica e per il 64% nelle più ristrette ZVN.

La tutela del suolo da fenomeni di erosione, dissesto e impoverimento di sostanza organica è ricercata attraverso un insieme diversificato di misure. Prove sperimentali condotte dalla valutazione sulla misura 214, hanno quantificato il positivo impatto delle azioni agro ambientali che riducono la perdita di suolo sull'intero territorio di collina e montagna del 4,4%.

Tutte le misure dell'Asse 2 intervengono sull'obiettivo biodiversità: la superficie interessata da interventi che concorrono all'obiettivo specifico è stimata in 166.000 ettari, quindi circa il 18% della SAU regionale. Le analisi evidenziano una intensità di intervento significativamente più elevata in aree a "prevalente tutela naturalistica" e, in particolare nelle aree della Rete Natura 2000.

L'obiettivo dell'attenuazione del cambiamento climatico e del miglioramento della qualità dell'aria è perseguito in maniera trasversale nel PSR. Tuttavia ad esso partecipano in primo luogo le azioni agro-ambientali che determinano da un lato una minore utilizzazione di fertilizzanti azotati di sintesi, fonte di gas ad effetto serra, dall'altra garantiscono la fissazione di carbonio atmosferico, sia attraverso l'introduzione di pratiche e modalità di gestione del suolo in grado di ostacolare la perdita di sostanza organica sia attraverso imboschimenti dei terreni agricoli realizzati con la misura 211.

A fronte di questi risultati, la valutazione ritorna a sottolineare la necessità di applicare i criteri di priorità in tutte le misure e rivalutare lo strumento degli accordi agro-ambientali per migliorare l'efficacia degli impegni, grazie ad una loro ottimale concentrazione e diffusione rispetto alle aree a maggior fabbisogno di intervento.

Il valutatore infine auspica l'individuazione di nuove azioni nella misura 214 che coniughino la riduzione degli impatti ambientali con tecniche agronomiche innovative. Per esempio innovazioni di processo nei seminativi che possano riguardare la riduzione dei consumi energetici ed il miglioramento della qualità dei suoli. Inoltre, consiglia di favorire una maggiore diffusione della produzione biologica anche alle aziende ortofrutticole, attraverso un maggior livello di incentivazione.

I risultati della valutazione dell'Asse 3 seppur preliminari, sono positivi in particolare per quanto riguarda la qualità dell'impianto procedurale e attuativo che, ricercando interventi territorializzati e concertati sia attraverso i bandi, sia con la programmazione negoziata, rappresenta il punto di forza del Programma per massimizzare l'efficacia del PSR rispetto agli obiettivi prioritari.

Il parco progetti appare coerente con le attese e in grado di incidere positivamente sugli obiettivi strategici. Le aree rurali più marginali sono fortemente coinvolte, gli interventi, seppur tradizionali, corrispondono a fabbisogni di qualificazione del territorio/diversificazione dell'economia fortemente sentiti.

Nel Rapporto di valutazione si raccomanda di continuare su questa direttrice rafforzando, se possibile, il ruolo della programmazione negoziata, in modo da ricercare la massima integrazione tra le misure pubbliche e altre tipologie di intervento (strade e incentivazione delle attività turistiche).

Per quanto riguarda i criteri di selezione degli interventi, si ritiene debbano essere rafforzati i già presenti criteri di integrazione tra misure, per favorire l'azione di sistema (in particolare in ambito turistico).

Dato lo stato di attuazione dell'Asse 4, le attività valutative si sono concentrate sugli aspetti di natura procedurale e gestionale, pertanto le raccomandazioni sono state circoscritte a questi due aspetti.

In particolare, il valutatore esorta la Regione a proseguire con le attività di accompagnamento ai GAL, al fine di favorire una maggior comprensione delle procedure che tali organismi sono tenuti ad osservare nell'attuale periodo di programmazione.

Inoltre, è opportuno che la Regione valuti la possibilità nell'ambito dell'attuale programmazione di consentire ai GAL di adottare quei dispositivi attuativi previsti per i progetti integrati. In tal modo i GAL potrebbero svolgere un'importante funzione di governo all'interno dei rispettivi territori, nel far cooperare soggetti differenti (enti pubblici, università, Associazioni di produttori, aziende e imprese) all'interno di partnership legate all'attuazione di progetti integrati di area o di micro filiera.

La terza ed ultima raccomandazione è rivolta ai GAL e investe la sfera del monitoraggio strategico dei rispettivi programmi. E' necessario monitorare e migliorare l'attendibilità dei target fissati sia livello di singolo progetto che a livello orizzontale per la ricostruzione del dato regionale.





www.ermesagricoltura.it