

REGIONE
ABRUZZO



PSR ABRUZZO 2014 – 2020

Valutazione ex-ante

Rapporto di Valutazione

Aggiornamento ottobre 2015

VALUTAZIONE EX ANTE DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2014-2020

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

SOMMARIO

| | |
|--|-----------|
| SEZIONE I – INTRODUZIONE | 5 |
| Finalità e obiettivi della valutazione ex ante | 7 |
| Le Fasi del percorso di valutazione e la sua cronologia | 11 |
| Rapporti con la Valutazione Ambientale Strategica | 14 |
| SEZIONE II - IL RAPPORTO DI VALUTAZIONE | 17 |
| 1. VALUTAZIONE DEL CONTESTO E DEI FABBISOGNI | 19 |
| 1.1 L'ANALISI SWOT E I FABBISOGNI | 19 |
| Consistenza e completezza della analisi | 19 |
| Analisi SWOT e articolazione dei fabbisogni | 22 |
| Appropriatezza degli indicatori | 23 |
| Coerenza ed efficacia della analisi SWOT | 25 |
| Interconnessione logica e consistenza della SWOT. | 27 |
| I temi strategici: le problematiche di genere | 27 |
| I temi strategici: le aree interne | 29 |
| I temi strategici: l'avvicendamento generazionale | 30 |
| La lezione dell'esperienza | 31 |
| 1.2 RACCOMANDAZIONI LEGATE A SWOT E FABBISOGNI | 33 |
| 2. RILEVANZA, COERENZA INTERNA E COERENZA ESTERNA DEL PROGRAMMA | 35 |
| 2.1 VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020 | 35 |
| 2.2 VALUTAZIONE DELLA CORRETTEZZA DEL RAPPORTO CON IL QUADRO STRATEGICO COMUNE SOSTEGNO, L'ACCORDO DI PARTENARIATO E ALTRI STRUMENTI RILEVANTI | 39 |
| 2.3 VALUTAZIONE DELLA LOGICA DI INTERVENTO | 40 |
| Gerarchia degli obiettivi | 40 |
| I temi strategici: la filiera zootecnica | 42 |
| Legami e relazioni tra obiettivi | 43 |
| Valutazione del contributo delle misure selezionate al conseguimento degli obiettivi prefissati | 48 |
| 2.4 VALUTAZIONE DELLE FORME PROPOSTE DI SOSTEGNO | 54 |
| 2.5 VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO ATTESO DELLE MISURE SCELTE A RAGGIUNGERE I RISULTATI | 57 |

| | |
|---|-----------|
| Il sostegno agli investimenti delle aziende agricole | 57 |
| La cooperazione e il sostegno agli approcci collettivi | 59 |
| Il sostegno alla filiera forestale | 60 |
| I pagamenti a superficie | 61 |
| Il sostegno allo sviluppo locale delle aree rurali | 63 |
| 2.6 VALUTAZIONE DELLA CONSISTENZA DELLA ALLOCAZIONE BUDGETARIA CON GLI OBIETTIVI | 65 |
| 2.7 RACCOMANDAZIONI SULLA RILEVANZA E COERENZA DEL PROGRAMMA | 69 |
| 3. MISURAZIONE DELL'AVANZAMENTO E DEI RISULTATI DEL PROGRAMMA | 71 |
| 3.1 VALUTAZIONE DEGLI INDICATORI DEL PROGRAMMA | 71 |
| 3.2 VALUTAZIONE DEI VALORI QUANTIFICATI COME OBIETTIVO | 72 |
| 3.3 VALUTAZIONE DELLA ATTENDIBILITÀ DEI <i>MILESTONES</i> | 74 |
| 4. VALUTAZIONE DELLE MODALITÀ PER LA IMPLEMENTAZIONE DEL PROGRAMMA | 77 |
| 4.1 VALUTAZIONI SULLA ADEGUATEZZA DELLE RISORSE UMANE E DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA | 77 |
| 4.2 VALUTAZIONI SULL'USO DELL'ASSISTENZA TECNICA | 80 |
| 4.3 VALUTAZIONI DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DEL PIANO DI VALUTAZIONE | 81 |
| 4.4 RACCOMANDAZIONI RELATIVE ALLA IMPLEMENTAZIONE DEL PROGRAMMA | 82 |
| 5. VALUTAZIONE DEI TEMI ORIZZONTALI E SPECIFICI | 83 |
| 5.1 VALUTAZIONE DELLA ADEGUATEZZA A PROMUOVERE PARI OPPORTUNITÀ E PREVENIRE DISCRIMINAZIONI | 83 |
| 5.2 VALUTAZIONE DELLA ADEGUATEZZA A PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE | 84 |
| 5.3 VALUTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI LEADER | 86 |
| 5.4 RACCOMANDAZIONI RELATIVE AI TEMI ORIZZONTALI E SPECIFICI | 88 |
| 6. RICONSIDERAZIONE DELLA VALUTAZIONE EX ANTE A SEGUITO DELLE OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE | 89 |
| 6.1 LE OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE | 89 |
| 6.2 CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLA OSSERVAZIONE 22 | 89 |
| 6.3 CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLA OSSERVAZIONE 23 | 92 |
| 6.3 CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLA OSSERVAZIONE 24 | 97 |
| 6.4 CONSIDERAZIONI IN ORDINE ALLA OSSERVAZIONE 25 | 97 |

SEZIONE I – INTRODUZIONE

Finalità e obiettivi della valutazione ex ante

La valutazione *ex ante* si colloca nel processo di formazione di un programma di politiche pubbliche ed è sviluppata prima della implementazione del Programma.

La valutazione coinvolge un ampio spettro di soggetti e di atti con la funzione di rispecchiarne criticamente le conseguenze sul programma fornendo così un supporto alla autorità responsabile.

La valutazione ha lo scopo di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 -2020, prendendo in esame e fornendo risposte ad alcuni quesiti fondamentali.

- Le situazioni e i temi interessati dal programma hanno avuto una diagnosi adeguata? Ci sono *gap* conoscitivi ed argomentativi da colmare?
- La strategia e gli obiettivi proposti sono rilevanti rispetto ai fabbisogni individuati nella realtà regionale?
- L'approccio proposto è coerente al suo interno e risponde adeguatamente alle politiche comunitarie e alle linee guida per la loro implementazione?
- Le considerazioni poste alla base dei risultati attesi e dei loro impatti sono realistiche e in linea con le risorse disponibili?

La progressione di queste domande espresse dall'attività di valutazione nei confronti dell'Autorità di Gestione responsabile del Programma, nella interazione con il Partenariato economico e sociale coinvolto nella sua formazione costituisce la trama di una interazione che da luogo a successive stesure dei documenti di programmazione che registrano le sollecitazioni provenienti dalla attività di valutazione così da avvicinare soluzioni più convincenti ed efficaci per il conseguimento degli obiettivi prospettati.

La valutazione *ex-ante* costituisce anche un punto di riferimento essenziale per lo sviluppo della successiva attività di monitoraggio e valutazione (*in itinere* ed *ex post*) del Programma fornendo garanzie sulla disponibilità delle informazioni necessarie e sulla funzionalità dei sistemi implementati a consentire le azioni di monitoraggio e valutazione dei risultati e degli impatti del Programma nel corso del suo svolgimento.

Avendo questa finalità l'attività di valutazione *ex ante* dei Programmi di Sviluppo Rurale per il periodo 2014-2020 non deve solo garantire il rispetto dei requisiti legali stabiliti per i programmi stessi dalla disciplina comunitaria ma deve sforzarsi per il possibile di assicurare che il Programma è disegnato in modo adeguato a cogliere le specifiche necessità e i fabbisogni del territorio a cui si riferisce, garantendo il miglior uso delle

risorse disponibili per migliorare le condizioni di vita delle comunità rurali, conservando e migliorando la qualità dell'ambiente rurale.

Il riferimento legale della valutazione *ex ante* dei Programmi di Sviluppo Rurale per il periodo 2014-2020 è costituito essenzialmente:

- dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio - Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. L 347 del 20 dicembre 2013.

In particolare il Regolamento (UE) 1303/2013 stabilisce all'art. 55 , 3° comma i contenuti della valutazione *ex-ante* così specificandoli:

- a) il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione;
- b) la coerenza interna del programma o delle attività proposti e il rapporto con altri strumenti pertinenti;
- c) la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma;
- d) la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il QSC, l'accordo di partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e, se si applica a livello nazionale, il programma nazionale di riforma;
- e) la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto;
- f) in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi;
- g) se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi SIE;
- h) la motivazione della forma di sostegno proposta;

- i) l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma;
- j) l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni;
- k) l'idoneità de *target* intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- l) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità;
- m) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile;
- n) le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

Rispetto alla precedenti stagioni di programmazione il compito e la natura della attività di valutazione ex ante non si è modificato sostanzialmente ma sono state introdotte alcune innovazioni degne di considerazione che riguardano in particolare:

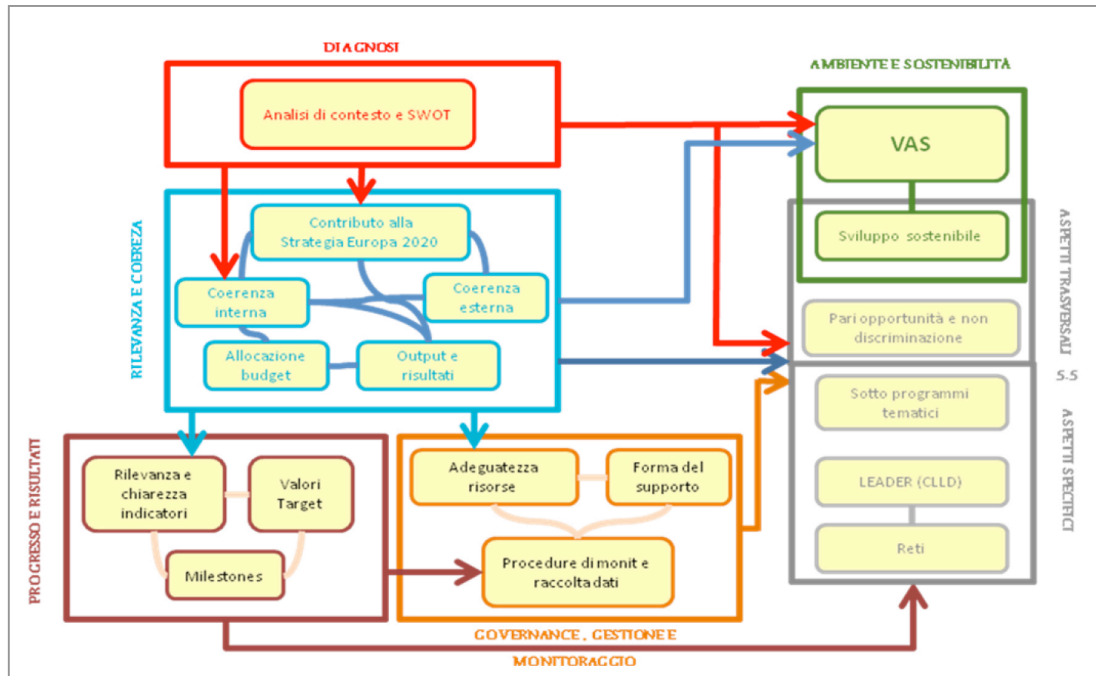
- a) una maggiore estensione tematica del campo di applicazione che riguarda anche la considerazioni di aspetti retrostanti la strategia, come la adeguatezza delle risorse e della capacità amministrativa per la gestione del Programma;
- b) la maggiore integrazione del percorso di valutazione con la progettazione del Programma di Sviluppo Rurale che coinvolge il valutatore sin dai primissimi stadi del percorso di programmazione;
- c) la maggiore integrazione con gli altri momenti e gli altri strumenti del processo di programmazione dei fondi SIE.

Nel suo concreto svolgimento l'attività di valutazione ex-ante del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014-2020 ha assunto come riferimento le *"Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs"* predisposte dal Rete Europea di Valutazione per lo Sviluppo Rurale sotto la responsabilità della Commissione Europea – Direzione Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (d'ora in avanti nel presente rapporto indicate come "Linee Guida").

L'aggiornamento considerato delle Linee Guida è quello del giugno 2014.

La figura di seguito riportata, tratta dalle medesime linee guida, nella edizione in sintesi che ne è stata prodotta in lingua italiana, descrive il flusso di svolgimento ideale del processo di valutazione

FIG. 1 IL FLUSSO DI ATTIVITÀ NELLA VALUTAZIONE EX ANTE



Fonte: Ecnrd, 2012 draft

Il concreto svolgimento del percorso di valutazione con specifico riferimento al Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo, anche nei suoi di scostamenti dal modello ideale raffigurato nell'immagine e delineato dalle Linee Guida è illustrato al paragrafo seguente sulle fasi del percorso di valutazione e sulla sua cronologia.

Le Fasi del percorso di valutazione e la sua cronologia

Il Valutatore indipendente del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Abruzzo è stato individuato dalla Amministrazione Committente attraverso procedura di selezione pubblica esperita con avviso 6 giugno 2013 che ha portato alla determinazione di aggiudicazione a CAIRE Urbanistica - Società Cooperativa, in data 23 agosto 2013 ed al successivo conferimento di incarico alla medesima società con la stipula del contratto sottoscritto in data 24 ottobre 2013.

La valutazione viene condotta in piena coerenza e conformità con le disposizioni generali di cui all'art. 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 così come richiamato all'art. 77 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale.

Il presente rapporto di valutazione viene elaborato dal Valutatore Indipendente sulla base della documentazione definitiva resa disponibile nella sua versione finale con trasmissione telematica a cura dell'Autorità di gestione in data 11 Dicembre 2014.

La stesura del presente rapporto è stata tuttavia in larga parte basata sulla versione "provvisoria" del Documento di Programma resa disponibile sul sito web: http://www.rica.inea.it/PSR_2014_2020/index.php in data 4 dicembre.

In precedenza un documento preliminare alla stesura del rapporto di valutazione e interlocutorio rispetto all'Autorità di gestione era stato prodotto dal valutatore e trasmesso all'Autorità di Gestione in data 24 ottobre 2014 sulla base di una documentazione non completa che non comprendeva parti significative del Programma, in particolare quelle riguardanti l'individuazione puntuale delle misure di intervento, la attribuzione a queste delle risorse del e la disciplina delle modalità di attuazione delle misure stesse nello sviluppo del processo di programmazione.

L'interlocuzione con l'Autorità di Gestione, pur nelle difficoltà e con i ritardi intervenuti nel processo e, conseguentemente, nella disponibilità della documentazione del Programma, ha tuttavia consentito al percorso di valutazione di concorrere "in corso d'opera" ad una migliore definizione della strategia sino a determinare un riallineamento della stessa – per quanto parziale e circoscritto - nel corso della sua definizione e del suo sviluppo.

L'interlocuzione si è riproposta con una seconda edizione del rapporto preliminare in data 3 Novembre 2011 che poteva fare conto su una stesura provvisoria e ancora incompleta ma definita nei suoi capitoli fondamentali, per quanto non ancora in stesura del tutto consolidata trasmesso in data 27 ottobre 2014.

Le considerazioni sviluppate nell'ambito del presente rapporto di valutazione assumono dunque come riferimento tre principali tipologie di fonti documentarie a cui il valutatore ha avuto accesso nel corso delle diverse fasi del procedimento di messa a punto del programma:

- a) la documentazione di analisi elaborata dai ricercatori incaricati dalla Regione attraverso la convenzione stipulata con l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) ed organizzata nei seguenti documenti:
 - a. Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT – Priorità 1
 - b. Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT – Priorità 2
 - c. Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT – Priorità 3
 - d. Premessa alle priorità ambientali
 - e. Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT – Priorità 4
 - f. Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT – Priorità 5
 - g. Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT – Priorità 6
 - h. Analisi Swot e identificazione dei fabbisogni (versione preliminare)
- b) il dibattito espresso nelle occasioni di confronto con il partenariato economico e sociale per la presentazione delle analisi medesime e per l'abbozzo della strategia, organizzate dalla Autorità di Gestione a cui il valutatore indipendente ha avuto occasione di partecipare e prendere debitamente nota di temi emersi e questioni sollevate.

Gli incontri cui ci si riferisce sono stati tenuti nelle date di seguito indicate:

- a. 26 marzo 2013, "Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT. Agro-ecosistemi e tutela ambientale– Priorità 4 e 5":
- b. 16 aprile 2013 "Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT. Stimolare la competitività dell'agricoltura – Priorità 2 e 3";
- c. 20 giugno 2013 "Dall'analisi di contesto alle matrici SWOT. Innovazione, Coesione territoriale e strategia – Priorità 1 e 6".
- d. 21 luglio 2014. "Condivisione definitiva della strategia del partenariato" individuazione *focus area* e linee di intervento

Sono inoltre presi in esame i contributi e le osservazioni espressi dal partenariato attraverso le procedure di invio telematico all'indirizzo mail dedicato psr.urp@regione.abruzzo.it.

- c) le successive stesure del Documento di Programma di Sviluppo Rurale, già richiamate in precedenza a partire da:

- a. la prima bozza incompleta del Documento di Programma resa disponibile dalla Autorità di Gestione nel luglio 2014 con trasmissione telematica e contenente, quale contenuti essenziali, la sintesi della analisi (comprensiva degli indicatori di contesto) e la sua composizione nella matrice SWOT con conseguente evidenziazione dei fabbisogni da essa risultanti; la prima delineazione della strategia con riferimento alla collocazione dei fabbisogni rilevati in relazione alle Priorità di intervento e relative *focus areas*, individuate secondo le indicazioni del Regolamento (UE) 1305/2013 sullo Sviluppo Rurale;
- b. la stesura provvisoria del Documento di Programma, ancora incompleta ma definita nei suoi capitoli fondamentali, per quanto non ancora in stesura del tutto consolidata, resa disponibile sul sito del PSR in data 13 ottobre 2014;
- c. La versione “provvisoria” del Documento di Programma che è stata resa disponibile in data 4 dicembre 2014 con la sua pubblicazione sul sito *web*: http://www.rica.inea.it/PSR_2014_2020/index.php;
- d. la documentazione definitiva resa disponibile nella sua versione finale con trasmissione telematica a cura dell’Autorità di gestione in data 11 Dicembre 2014.

La nuova stesura del documento di Programma di Sviluppo Rurale elaborata dalla Autorità di Gestione in conseguenza del negoziato con la Commissione a seguito delle Osservazioni da questa formulate, stesura che è stata trasmessa al valutatore nel corso della sua progressiva definizione da parte dell’Autorità di Gestione stessa, a partire dall’11 luglio 2007 e, nella sua stesura, definitiva, il 16 settembre 2015.

Le valutazioni espresse in relazione alle osservazioni sono riportate nel Capitolo 6 di questo documento

Rapporti con la Valutazione Ambientale Strategica

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo è stata sviluppata secondo l'opzione che prevede un percorso di elaborazione del tutto disgiunto e separato da quello della valutazione *ex ante*.

Gli esiti della Valutazione Ambientale strategica sono stati di conseguenza acquisiti dalla Valutazione *ex ante* in un momento molto avanzato della formazione di questa e dunque le possibilità di interazione e integrazione dei due percorsi di valutazione sono state praticamente inesistenti.

Una prima bozza incompleta di VAS è stata infatti predisposta e trasmessa al Valutatore solo in data 4 dicembre 2014 mentre il Rapporto Ambientale definitivo è stato reso disponibile in data 10 dicembre 2014.

L'esame del rapporto, di cui si riporta di seguito la struttura dei contenuti e la sintesi dei risultati, non propone particolari criticità che debbano essere assunte e rielaborate in sede di valutazione *ex ante* per integrarne o rettificarne i giudizi potendosi quindi mantenere, senza gravi pregiudizi, la piena distinzione tra i due percorsi valutativi.

METODOLOGIA ADOTTATA (CAP 2, PG. 8)

La metodologia si articola in quattro fasi:

- Analisi e Valutazione (output: RA messo poi a disposizione della fase successiva)
- Consultazioni ed espressione del Parere Motivato (l'Autorità Competente è il Servizio Tutela, Valorizzazione del paesaggio e Valutazioni Ambientali della Regione Abruzzo, l'Autorità Procedente è il Consiglio Regionale, l'Autorità Proponente è la Direzione delle Politiche Agricole e di Sviluppo Rurale, Forestale, Caccia e Pesca, Emigrazione)
- Informazione circa la Decisione (BURA)
- Monitoraggio

Di particolare rilievo per la comprensione della valutazione ambientale strategica e dei suoi esiti sono i temi delineati ai punti seguenti.

INDIVIDUAZIONE PRIORITÀ E FOCUS AREA DEL PSR (CAP 5.2, PG. 16)

Indica priorità, *focus area* e obiettivi tematici. Utile per la valutazione di coerenza e analisi SWOT.

ANALISI SWOT (CAP 11, PG. 154)

Viene dichiarata la finalità di fornire un quadro sintetico di immediata interpretazione del contesto territoriale mediante l'identificazione di punti di forza e criticità individuate in sede di analisi di contesto e delle singole componenti (cap. 8,9,10)

ANALISI DI COERENZA (CAP 12, DA PG. 156)

Coerenza esterna *verticale*: incrocia *focus area* e obiettivi di piani e programmi nazionali che non hanno un corrispondente attuativo regionale (es. Strategia Europa 2020, regolamenti fondi SIE, ...)

Coerenza esterna *orizzontale*: incrocia le *focus area* del Programma con gli obiettivi ambientali dei P/P correlati con altri strumenti di programmazione non sovraordinati.

ESITI COERENZA ESTERNA:

"...emerge dall'analisi di coerenza e l'assenza di incoerenze del PSR 14-20 sia con gli obiettivi desunti da strumenti sovraordinati (coerenza esterna verticale) sia con gli obiettivi desunti dagli strumenti di livello regionale (coerenza esterna orizzontale).

Dall'analisi, infatti, risulta che gli obiettivi specifici del PSR sono coerenti con le norme ambientali, soprattutto in riferimento agli priorità di investimento volte all'efficientamento nell'uso dell'energia con conseguente limitazione delle emissioni atmosferiche."

Coerenza interna: riguarda più da vicino la fase strutturale del processo di programmazione e meno quella strategica, poiché prende in esame la logica d'intervento interna al programma, passando dagli obiettivi generali (che nel PSR vengono denominati Priorità), alle misure, alle sottomisure e agli interventi (articolazioni interne delle misure).

La verifica di coerenza interna è volta ad accertare la consequenzialità nel processo di programmazione e la corretta formulazione degli interventi che dall'analisi della situazione di partenza, sintetizzata nella formulazione dei fabbisogni, giunge alla scelta delle misure capaci di soddisfare i fabbisogni rilevati.

L'analisi di coerenza interna consente sostanzialmente di verificare se i diversi interventi sono coerenti con il raggiungimento degli obiettivi del Programma.

ESITI COERENZA INTERNA:

"...Dalla matrice di coerenza interna non si evincono situazione di incoerenza, e le misure attivate concorrono in vario modo a al soddisfacimento dei fabbisogni."

STIMA DEGLI EFFETTI AMBIENTALI (CAP 13, DA PG. 165)

L'approccio utilizzato è di tipo matriciale e ha carattere prettamente qualitativo: in primo luogo sono state individuate le componenti ambientali e gli aspetti da valutare, poi le misure e le sottomisure del PSR sono state qualificate e distinte in materiali e immateriali, poi sono state valutate le ricadute in una matrice che riporta quattro diversi livelli di effetto: potenzialmente positivo, potenzialmente negativo, indifferente e non determinabile.

MISURE DI MITIGAZIONE (CAP 13.3, DA PG. 172)

Rispetto alle criticità intrinseche prodotte dell'attività agricola si è visto come il Programma può agire positivamente attenuando le problematiche maggiormente imputabili ad un utilizzo agricolo del territorio.

Gli impatti rilevati, che potrebbero derivare dal Programma infatti, non riguardano attività prettamente agricole ma piuttosto quelle attività legate ai processi e alle logiche di trasformazione e commercializzazione legati alle attività agricole.

Le sottomisure in cui sono previsti interventi che almeno in termini potenziali possono determinare delle criticità dal punto di vista ambientale sono le seguenti:

- 4.1 Sostegno per investimenti in immobilizzazioni materiali che migliorino le prestazioni e la sostenibilità globale dell'azienda agricola.
- 4.2 Sostegno agli investimenti per la trasformazione/commercializzazione e lo sviluppo dei prodotti agricoli.
- 6.4 Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole
- 7.4 Investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra agricole.
- 16.6 Sostegno per la cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la produzione sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione alimentare, di energia e nei processi industriali.

SISTEMA DI MONITORAGGIO (CAP 14, DA PG. 174)

Individuano *le focus areas* che interessano determinate priorità. Individuano gli indicatori di contesto ambientale (che faranno riferimento alle Focus Area e alle componenti ambientali, verificandone la corrispondenza con gli indicatori *target* del Sistema Comune di Monitoraggio e Valutazione) e quelli di risultato che abbiano rilevanza ambientale indicatori che faranno *espresso* riferimento alle misure attivate all'interno del PSR.

SEZIONE II - IL RAPPORTO DI VALUTAZIONE

1. Valutazione del Contesto e dei Fabbisogni

1.1 L'Analisi SWOT e i Fabbisogni

Consistenza e completezza della analisi

L'analisi SWOT proposta dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 si presenta, nei suoi termini generali, allineata con le evidenze e le valutazioni relative al contesto socio-economico ed ambientale della regione che sono state elaborate e proposte dalla struttura di assistenza tecnica alla Autorità di Gestione in fase di analisi nell'ambito del processo di formazione del Programma di Sviluppo Rurale.

L'analisi SWOT risulta pertanto ben argomentata e coerente in relazione agli indicatori comuni di contesto che sono stati utilizzati diffusamente e appropriatamente nell'ambito della stessa analisi.

Una valutazione delle condizioni socio-economiche del contesto regionale abruzzese è stata sviluppata autonomamente nel quadro della valutazione *ex ante* e che viene riportata negli allegati al rapporto di valutazione consente di confermare le indicazioni interpretative e le tendenze che sono state espresse nelle analisi di supporto al Programma di Sviluppo Rurale e che sono state sintetizzate e delineate nei loro tratti essenziali dalla analisi SWOT.

La prima considerazione di merito della valutazione *ex ante* riguarda la completezza tematica della analisi SWOT in relazione alle questioni sollevate dalle sei priorità comunitarie in materia di sviluppo rurale definite dal Regolamento (UE) n.1305/2013 ed alle tre priorità trasversali definite dal medesimo Regolamento, considerazione che può condurre ad una conclusione nel complesso positiva.

I giudizi che caratterizzano le valutazioni emerse dalla analisi SWOT sono sintetizzati ai fini della valutazione dalla tabella seguente che ne evidenzia altresì, attraverso il raggruppamento per blocchi, il riferimento alle priorità comunitarie.

Nella sequenza proposta dalla tabella, i diversi blocchi isolati individuano infatti i temi che, per tutte e quattro le categorie che descrivono punti di forza, punti di debolezza, opportunità e rischi, esprimono un riferimento prevalente che ne caratterizza il rapporto rispettivamente con la priorità 1 (Innovazione), con le priorità 2 e 3 (Competitività), con le priorità 4 e 5 (Sostenibilità) e infine con la priorità 6 (Coesione).

TAB 1 SINTESI DELLA ANALISI SWOT DEL PSR ABRUZZO

| SWOT PSR ABRUZZO - PUNTI DI FORZA | SWOT PSR ABRUZZO - PUNTI DI DEBOLEZZA |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ specializzazione tecnologica nell'area Agrifood. ▪ presenza di un sistema di enti di ricerca pubblici con specializzazioni universitarie nel settore agro-bio-veterinario ▪ nuova strategia regionale per l'innovazione (poli di innovazione e reti di impresa). ▪ Importanza del settore primario e alimentare per sostenere l'occupazione regionale, ▪ l'industria alimentare in Abruzzo è il primo comparto manifatturiero per numero di imprese. ▪ quota di occupazione femminile più elevata rispetto al settore agricolo nazionale. ▪ processo di ristrutturazione aziendale in atto con aumento della dimensione media e concentrazione fondiaria, ▪ segnali di ristrutturazione del sistema zootecnico, con aumento dimensioni medie aziendali e inversione di tendenza per gli allevamenti bovini nelle aree montane. ▪ impatto ambientale delle attività zootecniche risulta relativamente contenuto; ▪ presenza e sviluppo dell'attività agrituristica ▪ maggiore dimensione delle aziende gestite da giovani ▪ impiego medio di lavoro per azienda prossimo a quello dell'occupazione a tempo pieno. ▪ produttività del lavoro elevata nelle aziende specializzate di grandi dimensioni. ▪ forte vocazionalità di alcuni territori per alcune produzioni agro-alimentari significative. ▪ massima percentuale di Zone di Protezione Speciale (ZPS), Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e Rete Natura 2000, ▪ elevata incidenza della superficie boscata con forti potenzialità di un uso multifunzionale ▪ modesto utilizzo di input chimici e diffusione di pratiche agronomiche di tipo conservativo ▪ modeste emissioni derivanti dal comparto agricolo decisamente più contenute ▪ diffusione di pratiche di agricoltura estensiva senza utilizzo diretto e ripetuto dei mezzi meccanici. ▪ modeste emissioni di metano di origine zootecnica, in diminuzione ▪ rilevante dotazione di attrazioni turistiche di tipo naturalistico culturale, religioso ed enogastronomico ▪ ricettività presente e diversificata | <ul style="list-style-type: none"> ▪ spesa e occupazione in R&S modesta e in diminuzione, scarsa intensità brevettuale ▪ frammentazione della ricerca nel settore, scarsa diffusione dell'innovazione ▪ servizi di formazione e consulenza insufficientemente connessi ai bisogni. ▪ ridotta dimensione aziendale e elevata frammentazione fondiaria ▪ numero elevato di aziende che producono unicamente a fini di autoconsumo. ▪ basso livello di istruzione dei capi azienda. ▪ elevata presenza di conduttori anziani ▪ redditività per unità di lavoro inferiore alla media nazionale ▪ diminuzione del numero di occupati agricoli a tempo pieno. ▪ ridotta diversificazione del reddito ▪ bassa valorizzazione del potenziale di biomassa ▪ scarsa propensione alla gestione collettiva, ▪ scarso potere negoziale nei confronti della GDO ▪ modesto orientamento all'export. ▪ Modesto valore del fatturato da prodotti DOP e IGP. ▪ scarse utilizzazioni forestali. ▪ scarsa diffusione degli strumenti di gestione del rischio ▪ modesto rilievo del credito agricolo ▪ presenza di gravi fenomeni erosivi, soprattutto nelle zone agricole collinari. ▪ tecniche irrigue dispendiose di risorse e reti idriche a basso livello tecnologico. ▪ spopolamento nelle aree montane, carenti nei servizi offerti alle imprese e alle persone. ▪ elevato tasso di povertà ▪ ricettività turistica insufficiente ▪ crescente tasso di disoccupazione, in particolare giovanile ▪ basso utilizzo dell'ICT nelle piccole imprese, ▪ serie criticità di governance regionale che si riflettono sui risultati del Psr 2007-2013. |

| SWOT PSR ABRUZZO – OPPORTUNITA' | SWOT PSR ABRUZZO – RISCHI |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ ampie possibilità di aumentare l'efficacia e la diffusione delle innovazioni nelle imprese ▪ presenza di importanti industrie di trasformazione di livello nazionale ▪ opportunità offerte dall'agevolazione dei sistemi innovativi di processo e di prodotto e dall'uso dell'ICT ▪ aumento della domanda di fasce di consumatori, attenti alla qualità, tipicità, sostenibilità e tracciabilità ▪ interesse da parte del canale HORECA e della GDO, sia nazionale che internazionale, rispetto ai prodotti di qualità ▪ il miglioramento della riconoscibilità e attrattività dei marchi DOP e IGP abruzzesi da parte dei consumatori ▪ diversificazione come opportunità per migliorare la redditività delle aziende agricole e l'occupazione nel settore turistico e nell'offerta di servizi socio-educativi ed assistenziali ▪ la possibilità di sviluppo e valorizzazione del ruolo multifunzionale delle energie rinnovabili ▪ possibilità di ammodernare la rete di distribuzione irrigua ▪ spazio per maggiore diffusione di pratiche sostenibili ▪ Valorizzazione della presenza di prati permanenti e pascoli quali superfici sink. ▪ rivitalizzazione del settore forestale, ▪ sviluppo di sistemi di certificazione dei prodotti ▪ sviluppo di nuovi specifici servizi alle persone anche in relazione all'invecchiamento . ▪ possibilità di creare percorsi turistici integrati ▪ completamento della stesura della fibra ottica pubblica | <ul style="list-style-type: none"> ▪ capacità innovativa compromessa dalla diminuzione degli investimenti in R&S. ▪ diffidenze culturali verso l'innovazione collaborativa ▪ crescita tendenziale dei costi degli input produttivi ▪ crescita della competitività da parte di nuovi paesi emergenti ▪ rischio di perdite reddituali per effetto dei cambiamenti climatici ▪ diminuzione del valore aggiunto e dell'occupazione agricola, anche con riflessi sulle possibilità di recupero del settore agroalimentare. ▪ rischio di abbandono delle aziende disattivate o di solo autoconsumo gestite da persone anziane. ▪ abbandono delle pratiche selvicolturali di gestione attiva ▪ rischio di eventi franosi e perdita di sostanza organica per abbandono ▪ indebolimento delle comunità rurali, in particolare nelle aree marginali, compromettono la tutela del paesaggio agro-silvo-pastorale ▪ difficoltà a garantire il mantenimento di opportunità occupazionali stabili e alla creazione di nuova occupazione. ▪ abbandono dei piccoli borghi e delle aree rurali interne. ▪ difficile ricambio generazionale e perdita di competenze per emigrazione. ▪ perdurare della crisi economica generale ▪ crescita della povertà. |

Analisi SWOT e articolazione dei fabbisogni

Più in dettaglio si deve rilevare come il tema della *innovazione* con la priorità rivolta a *“promuovere il trasferimento di conoscenze e l’innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali”* abbia conosciuto un risalto particolarmente ampio e significativo nella individuazione dei punti di forza e di debolezza come pure di opportunità e rischi delineati dallo SWOT.

Questa ampiezza di considerazione ha consentito di individuare in modo pertinente fabbisogni specifici (F01, F02, F03) che riguardano tanto il lato della domanda espressa dal settore agro-alimentare e forestale (F01), che quello della offerta esercitata dalle istituzioni di ricerca e sviluppo (F02) che, in modo altrettanto se non ancora più rilevante, le relazioni di sistema (F03) che attraversano l’intera filiera della conoscenza, dalla ricerca allo sviluppo alla formazione di base e continua; relazioni per le quali il miglioramento e l’approfondimento del tenore collaborativo tra gli attori appare di rilievo strategico per il successo del Programma.

Il fronte della *competitività* che riguarda in stretta interrelazione la priorità 2 *“potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell’agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste”* e la priorità 3 *“promuovere l’organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo”*, trova la più estesa considerazione tra i temi sottolineati dalla analisi SWOT.

Il campo dei fabbisogni individuati più specificamente sia in relazione alle esigenze della competitività aziendale (F04, F05, F06, F08, che di quella di filiera (F07, F09, F10, F11, F12) è in generale coerente con gli elementi di potenzialità/criticità delineati dall’analisi.

Se un rilievo critico può essere avanzato, questo riguarda una considerazione non compiutamente colta dall’analisi tra le esigenze riferite al miglioramento delle condizioni strutturali delle aziende agricole (in particolare quelle che affrontano il tema, particolarmente critico nella realtà regionale, della successione aziendale e del ringiovanimento degli imprenditori agricoli, vedi F05) con le condizioni generali di contesto del territorio rurale della regione e le politiche di sviluppo rurale definite in relazione alla priorità 6.

Il tema della *sostenibilità*, da ricondurre alla priorità 4 *“preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all’agricoltura e alla silvicoltura”* e alla priorità 5 *“incentivare l’uso efficiente delle risorse e il passaggio ad una economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agro-alimentare e forestale”* è adeguatamente presente nella analisi SWOT con puntuali focalizzazioni tematiche che in particolare mettono in evidenza alcuni possibili rilevanti fattori di successo dell’approccio alla sostenibilità.

La focalizzazione su un campo tematico relativamente ristretto non è tuttavia del tutto in linea con una significativa ampiezza del quadro dei fabbisogni individuati che coinvolgono tanto tematiche di ampio spettro (biodiversità F13, qualità ecologico paesaggistica (F14), pratiche conservative (F16), valorizzazione forestale (F17) impronta di carbonio (F19)) che aspetti decisamente più circoscritti (danni della fauna selvatica (F16), irrigazione (F19)).

Il tema della *coesione sociale*, riferito alla priorità 6 “*adoperarsi per l’inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali*” è quello che per diversi aspetti evidenzia il quadro meno favorevole restituito dalla analisi SWOT con riferimento al contesto regionale.

L’individuazione dei fabbisogni che ne consegue individua tematicamente il tema del turismo (F20) e delle comunicazioni telematiche (F23) e trasversalmente quello della occupazione (F21) e della qualità della vita (F22) mostrando un livello di approfondimento tematico che potrà essere migliorato nello sviluppo del Programma, valorizzando al riguardo anche le iniziative di tipo partecipativo (LLCD) e il raccordo con azioni trasversali che coinvolgano anche l’operatività di altri fondi (Strategia Nazionale Aree Interne).

Lo sviluppo dell’analisi mostra anche una pertinente e diffusa considerazione delle specifiche esigenze relative all’innovazione, all’ambiente e alla mitigazione dei cambiamenti climatici e dell’adattamento ad essi, evidenziando per tutti i fabbisogni individuati la relazione con una almeno di queste priorità trasversali.

Può essere tuttavia osservata al riguardo l’opportunità di una più estesa e pervasiva attenzione alle conseguenze ambientali ritraibili da risposte che originano in fabbisogni di diversa matrice: è il caso del cambiamento generazionale (F05), delle produzioni tipiche (F10) o della banda larga (F23), in relazione alle quali si ritiene opportuno meglio considerare la presenza di possibili conseguenze ambientali in funzione del disegno più efficace delle azioni del Programma.

Deve invece presumibilmente considerarsi un refuso la esclusione di un riferimento all’obiettivo trasversale dell’ambiente per i fabbisogni definiti in relazione alle risorse idriche (F18) e al ciclo del carbonio (F19).

Appropriatezza degli indicatori

In termini generali si deve riconoscere una adeguata appropriatezza degli indicatori e del loro impiego nell’ambito della analisi, tanto per quanto riguarda gli Indicatori Comuni di

Contesto (ICC) prescritti e che quelli specifici del Programma (ICS) aggiuntivi ai precedenti di cui si deve riconoscere un buon grado di definizione, appropriatezza, aggiornamento che, in linea generale ne conferma la rispondenza al criterio SMART (*specificity, measurability, acheviability, relevance, timely*)

Riguardo alla qualità degli indicatori utilizzati nella analisi nel rispetto del quadro richiesto dalla programmazione europea, merita essenzialmente di essere rilevato come per alcuni indicatori in materia ambientale il Programma faccia ricorso (in via esclusiva o prevalente) esclusivamente a valori medi che caratterizzano l'intero territorio nazionale piuttosto che a valori caratterizzanti specificamente il contesto regionale.

Si tratta in particolare dei valori relativi agli indicatori 36 *“stato di conservazione degli habitat agricoli”*; 38 *“foreste protette”*; 40 *“Qualità dell'acqua”*; 41 *“materia organica del suolo nei seminativi”*; 43 *“produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali”*.

Nel caso dell'indicatore 40 il ricorso a dati nazionali è solo parziale ed è integrato da informazioni desunte dal Piano di Tutela delle Acque (PTA) della Regione Abruzzo.

La indisponibilità di dati di livello regionale a sostegno della analisi e delle valutazioni conseguenti sembrerebbe tuttavia contraddetta per l'indicatore 41 *“materia organica del suolo nei seminativi”* dalla presenza della tavola 4.24 *“Contenuto del carbonio organico della Regione Abruzzo, t/ha in 100 cm. (progetto SIAS, ISPRA)”* che mostra, con significativa disaggregazione territoriale e dettaglio analitico, la distribuzione dei valori dell'indicatore in oggetto all'interno del territorio regionale.

Si ritiene pertanto che l'indicatore 41 possa (e debba) essere popolato con specifici valori riferiti al territorio della Regione Abruzzo.

Per quanto riguarda gli indicatori di contesto specifici del Programma (ICS) che si aggiungono agli indicatori comuni di contesto (ICC) si ritiene opportuno esprimere alcune considerazioni sulla rilevanza, significatività e appropriatezza degli indicatori proposti.

- In primo luogo non è ben comprensibile l'ordine di esposizione degli indicatori, la cui numerazione richiama le priorità (da 1 a 6) ma si articola in due ordini gerarchici successivi uno indicato con un numero arabo ed un secondo con una lettera minuscola. L'ordine riportato non è quello espositivo del testo sulla SWOT e neppure quello della progressione della numerazione adottata, sembrerebbe opportuno rivederlo.

- Molti indicatori proposti propongono opportunamente una disaggregazione territoriale riferita alle quattro tipologie di aree (poli urbani, aree agricole specializzate, zone rurali intermedie e zone rurali con problemi di sviluppo) individuate per la articolazione del programma, il solo indicatore ICS 6.7 riporta una suddivisione per province del numero di esercizi alberghieri ed extralberghieri e delle relative presenze di cui non è evidente il rilievo nel Programma.
- sembrerebbe essere assegnato un rilievo eccessivo al numero di aziende nelle quali è presente un determinato fenomeno e il dato sulla numerosità non viene in alcun modo “pesato” in relazione alla estensione dell’azienda e al suo rilievo economico e occupazionale;
- non è ben chiaro (e sembrerebbe non particolarmente efficace) il significato della batteria di indicatori di indicatori ICS 6.6 da a) a n) che esprimono il rapporto dell’indicatore di una specifica area territoriale al dato regionale anche quando l’indicatore stesso è già un rapporto;
- è omessa la rappresentazione dell’indicatore ICS 6.4.d: Densità di popolazione: (D) *rural areas with developement problems* (PSN);
- si segnalano alcune formulazioni degli indicatori che sembrerebbero erranee: ad esempio ICS 2.8.f “*labour force (total)= 98,5 % of labour force*”; ICS 2.8.i “*non family labour force (total)= 1,5% of non family labour force*” .

Coerenza ed efficacia della analisi SWOT

Per quanto riguarda la **coerenza** della Analisi SWOT, avendo considerazione delle diverse tematiche affrontate e del rapporto tra i diversi punti di vista presi in esame nel suo sviluppo, si può affermare che il quadro prospettato non evidenzia contraddizioni o incongruenze significative che ne riducano la capacità di interpretare efficacemente il contesto socio economico, ambientale e territoriale entro il quale opererà il Programma.

Alcuni rilievi possono tuttavia essere evidenziati, specie riguardo a opportunità e rischi individuati nella zona di programmazione, per suggerire qualche integrazione e/o migliore formulazione dei temi proposti.

Un primo rilievo critico può essere espresso riguardo alla indicazione tra i punti di forza della “presenza e articolazione delle imprese turistiche” e tra i punti di debolezza della “insufficiente ricettività turistica” una possibile incertezza interpretativa che in sede di valutazione pare opportuno segnalare visto anche il rilievo affidato alla valorizzazione turistica nella prospettiva di sviluppo rurale integrato della regione,

Sul fronte delle opportunità, non appare del tutto convincente la considerazione sul quadro demografico: *“Il quadro sul mutamento della struttura demografica della popolazione (senilizzazione, pericolo spopolamento delle aree marginali, incremento del numero di immigrati) rende possibile sviluppare specifici servizi rivolti alle persone.”*

Tutto ciò in quanto il processo di invecchiamento (e spopolamento) si realizza in circostanze economiche ed istituzionali che mettono seriamente in discussione le tradizionali modalità attraverso le quali il sistema di welfare nazionale ha assicurato risorse attraverso le quali sostenere (direttamente o attraverso il ricorso al mercato) l’offerta di servizi specificamente orientati ai bisogni della terza età. Il nesso tra processi di senilizzazione e opportunità per l’offerta di nuovi servizi è dunque indiretto e incerto e richiede una azione collaterale (rispetto alla operatività dei SIE) di riconsiderazione delle politiche di welfare statali e regionali e delle loro modalità di intervento.

Questo aspetto sottolinea il rilievo della integrazione delle politiche di sviluppo rurale per le aree marginali dove il fenomeno dell’invecchiamento e il rischio di abbandono è più marcato; la Strategia Nazionale delle Aree Interne rappresenta la sede più adeguata e l’occasione per l’integrazione efficace delle politiche di sviluppo locale con l’azione di riforma e innovazione sul fronte dei “servizi di cittadinanza”.

Sul fronte dei rischi le considerazioni e i rilievi del valutatore intervengono con una portata e un rilievo maggiore.

È convinzione diffusa che la minaccia di un generale declino occupazionale sospinta dal prolungarsi della ormai lunga stagione di recessione economica attraversata dal Paese e particolarmente incisiva nel territorio nazionale, rappresenti il maggior fattore di rischio anche per la strategia di sviluppo rurale.

Ciò richiederebbe forse una maggiore organicità nella esposizione del tema all’interno dell’analisi SWOT dove il tema è proposto da diverse considerazioni. In punti distinti della sezione dedicata ai rischi della SWOT si afferma infatti che *“L’effetto combinato della diminuzione del valore aggiunto e della diminuzione dell’occupazione agricola rischia di compromettere le possibilità di recupero del settore agro-alimentare abruzzese”*; *“La piccola dimensione aziendale e la bassa redditività del sistema primario e agro-industriale rischiano di non garantire il mantenimento delle opportunità occupazionali stabili e la creazione di nuova occupazione....”*; *“Il perdurare della crisi economica, le problematiche relative alla perdita del numero di occupati e dell’incremento del tasso di disoccupazione giovanile, la perdita di competitività misurata in termini di produttività che minacciano i territori più deboli e il sistema delle*

piccole e medie imprese. La continua crescita dell'incidenza della povertà che allontana la regione dalle aree più sviluppate del Paese".

Una sequenza più diretta e connessa di queste affermazioni e la loro concatenazione contribuirebbe ad una maggiore evidenza del tema che si ritiene assolutamente opportuna.

Sotto il profilo del metodo si ritiene che la formazione della analisi SWOT e la determinazione dei fabbisogni abbia coinvolto in forma adeguata il partenariato economico e sociale.

Il partenariato è stato coinvolto in forma estesa e sistematica nella verifica delle analisi condotte in sede tecnica e interessato da un confronto in profondità che ha dato luogo alla formulazione di considerazioni e osservazioni di cui l'autorità di gestione ha potuto opportunamente tenere conto nella messa a punto del Programma.

Interconnessione logica e consistenza della SWOT.

La considerazione generale che l'esame della analisi SWOT consente di esprimere in sede di valutazione *ex-ante* è dunque che la descrizione della situazione di partenza alla quale dovrà applicarsi il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo nel periodo di programmazione 2014-2020 ne propone una rappresentazione compiuta e convincente, nella sintesi estrema richiesta dalle modalità comunicative del programma e tenuto conto del *background* di analisi specificamente condotte a supporto della analisi.

Si deve quindi ritenere, in linea generale e con un diverso livello di approfondimento e completezza di visione, che la rappresentazione della *base line* del Programma, prenda in esame tutti gli aspetti rilevanti sotto il profilo territoriale, settoriale, ambientale, sociali e di genere.

Le osservazioni che la valutazione *ex ante* ha espresso al riguardo nel corso del processo sono in particolare state rivolte alla esigenza di una migliore considerazione di due aspetti: le problematiche di genere e quelle di natura territoriale.

I temi strategici: le problematiche di genere

Il primo rilievo espresso da una valutazione che vuole essere attenta alle dinamiche economiche e sociali più profonde che attraversano la società contemporanea in generale e il mondo rurale in particolare, tanto alla scala continentale che alla

dimensione delle singole realtà regionali è l'assenza di richiami espliciti al tema delle problematiche di genere ad agli obiettivi di pari opportunità nella strategia e, ancora prima nella strutturazione delle sue premesse attraverso l'analisi SWOT [se non per un veloce riferimento al rilievo della occupazione femminile nel settore agricolo] la formulazione dei fabbisogni.

Ancor prima del – pure inevitabile – richiamo all'art. 7 del Regolamento 1303/2013 e alla sua indicazione “.....*affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione delle prospettive di genere siano tenute in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione e della esecuzione dei programmi...*” è sufficiente considerare come il differenziale tra occupazione maschile e femminile rappresenti, in generale per l'intera Italia, ma in misura ancora più accentuata per la Regione Abruzzo una criticità evidente non solo sul fronte delle pari opportunità ma, in misura almeno altrettanto incidente e rilevante, come misura dei ritardi e dei differenziali di sviluppo del Paese e della regione e della loro divergenza dagli obiettivi della strategia di Lisbona.

Il tema della mobilitazione del potenziale esprimibile dalla popolazione femminile come riserva di attività e di imprenditorialità è di assoluto primo piano per la strategia di sviluppo rurale della Regione Abruzzo anche in considerazione di due specifiche questioni.

La prima riguarda il carattere multifunzionale della impresa agricola e l'esigenza di promuovere una crescente diversificazione delle attività in azienda, che la strategia di sviluppo rurale della regione Abruzzo riconosce e sottolinea come parte integrante e snodo fondamentale della strategia.

Una prospettiva, quella della multifunzionalità e della diversificazione che porta in primo piano le opportunità offerte alla popolazione agricola (e rurale) femminile da questo sostegno alla diversificazione per intraprendere attività “collaterali” sul fronte dei processi di accoglienza, delle attività formative e di cura che possono valorizzare vocazionalità ed attitudine specifiche della popolazione femminile, talvolta messe in ombra dai caratteri più tradizionali della attività in azienda.

Opportunità che possono proporre un più alto livello di partecipazione femminile alle forze di lavoro, in azienda e nello spazio rurale, non solo come risorsa fondamentale per l'integrazione e il miglioramento del reddito familiare ma anche come vera e propria occasione di sviluppo civile e di affermazione sociale culturale delle specificità di genere.

La seconda questione riguarda il rilievo che la dimensione dello sviluppo locale assume con sempre maggiore forza nella strategia di sviluppo rurale, sottolineando il rilievo che

può essere assunto dalle iniziative capaci di mobilitare le risorse sotto-utilizzate nei diversi contesti locali, a partire dalle risorse umane oltre che da quelle naturali.

Il forte *gap* che è presente tra la popolazione femminile e maschile nelle forze di lavoro della Regione e delle sue aree rurali deve essere quindi inteso come indicatore di una riserva di opportunità rilevanti che una azione ben circostanziata di sostegno alla crescita di nuove opportunità di imprenditorialità e di lavoro nell’ambito aziendale delle imprese agricole e nel più esteso contesto sociale delle zone rurali può far emergere e consolidare con evidenti benefici per la tenuta economica dell’intero contesto, capaci di suscitare e sostenere processi “autoportanti” di sviluppo.

I temi strategici: le aree interne

Anche in considerazione di questo aspetto si deve ritenere che una maggiore attenzione vada rivolta agli aspetti di articolazione territoriale del Programma, tanto nella sua considerazione analitica che per gli effetti che questa può determinare per la sua strategia e per l’integrazione di questa, evidentemente necessaria entro un approccio territoriale, con gli altri strumenti di intervento della strategia Europa 2020.

Questa considerazione di carattere generale riguarda l’integrazione delle politiche di sviluppo rurale entro una più estesa strategia di sviluppo locale rivolta in particolare ai territori che presentano e hanno presentato in passato condizioni di svantaggio nell’ospitare moderni processi di sviluppo economico determinate dalle peculiari condizioni di rarefazione degli insediamenti e di perifericità.

Questi territori presentano in Regione Abruzzo una estensione quanto mai significativa e che propongono questioni di assetto territoriale e di mobilitazione delle risorse naturali, demografiche e culturali di particolare rilievo sino a farne una componente prioritaria di una efficace strategia di sviluppo locale.

Il riferimento obbligato è alla strategia nazionale delle Aree interne e alla esigenza/opportunità che questa esprime di intendere le azioni programmate dal Programma di Sviluppo Rurale come componenti di una azione di programmazione più estesa, non circoscritta al solo campo di intervento dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei ma estesa a interessare le politiche “ordinarie” delle Amministrazioni centrali e locali.

Condizioni e valutazioni, quelle direttamente espresse dal Programma di Sviluppo Rurale, da integrare strettamente con quelle di altri Programmi, operando entro questa logica e con questo approccio, e mettendo in campo una attenzione specifica non solo ai

differenziali di sviluppo ma anche ai caratteri distintivi dei diversi contesti territoriali interni alla regione che consenta di dispiegare una disciplina operativa che promuova, favorisca e agevoli questa integrazione.

I temi strategici: l'avvicendamento generazionale

Il tema dell'invecchiamento dei conduttori e quello, da esso conseguente, del sostegno da parte delle politiche pubbliche all'avvicendamento generazionale nelle imprese e, più in generale, all'ingresso di giovani agricoltori nella conduzione delle imprese agricole (esistenti e di nuova costituzione) si presenta forse come la criticità maggiore e la minaccia più rilevante che la strategia di sviluppo rurale della Regione Abruzzo si trova a dover fronteggiare sul proprio cammino.

Ciò sia per il deterioramento estremo della demografia agricola e rurale che è oggi presente nel contesto sociale della regione Abruzzo, Valutandolo sia in termini assoluti che nel confronto con altre regioni che costituiscono i *bench-mark* più significativi per la regione, ma anche per le non trascurabili difficoltà operative oggettivamente rappresentate dal problema della successione imprenditoriale.

Un problema presente in misura decisamente maggiore per le imprese agricole di quanto non accada per ogni altra attività imprenditoriale, per il complesso di valori e di significati anche culturali e sociali – e non solo economici – che l'azienda agricola esprime per la famiglia contadina; valori che le vicende successorie chiamano in causa in misura rilevante.

Per altro verso è anche il rilievo delle barriere all'entrata che si frappongono all'ingresso di nuovi operatori in misura particolarmente significativa per il settore agricolo a determinare particolari preoccupazioni al riguardo e a sollecitare una attenta riflessione sulle diverse modalità di disegno delle misure di sostegno che possono concorrere ad affrontare positivamente il tema.

Non è quindi questione di un fabbisogno singolare o di una singola misura quanto piuttosto di una attenzione trasversale che dovrebbe essere riconosciuta alla questione sollecitando approcci diversificati e flessibili per cogliere attraverso una pluralità di soluzioni quello che sembrerebbe essere il principale nodo critico dell'economia agricola della regione e dello stesso assetto delle zone rurali abruzzesi.

La lezione dell'esperienza

Non deve naturalmente essere trascurata nella formazione del Programma 2014-2020 la lezione che è possibile trarre dalla precedente stagione di programmazione dello sviluppo rurale.

La Regione Abruzzo ha presentato e presenta tutt'ora significativi ritardi e difficoltà nella attuazione del PSR 2007-2013 che si manifestano con tutta evidenza nel livello di avanzamento della spesa che attualmente (novembre 2014) la collocano nell'ultimo quintile di regioni italiane per livello di avanzamento della spesa.

Questa considerazione deve essere integrata dalla considerazione delle diverse velocità di avanzamento registrate per le diverse misure che presenta valori molto elevati (>90%) solo per le misure caratterizzate dai maggiori automatismi di spesa come indennità compensativa, pagamenti agro- ambientali o comunque da modalità di gestione più elementari come il sostegno agli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole.

Va rilevato che la scelta operata a suo tempo di indirizzare la propria operativa su un ventaglio di misure assai ampio, 32 misure delle 44 attivabili sulla base della disciplina comunitaria, nonostante le dimensioni relativamente contenute del programma nelle sue dimensioni finanziarie, non ha agevolato una maggiore speditezza ed efficacia della azione programmata: quasi un quarto delle misure prospettate dal PSR non ha ancora avuto alcuna attuazione o la avuta in misura del trascurabile. In particolare gli esiti più insoddisfacenti riguardano le azioni rivolte al mondo agricolo che richiedono un certo livello di integrazione e cooperazione, le misure forestali e quelle rivolte alla diversificazione e allo sviluppo locale.

I limiti dell'esperienza registrata nel passato proiettano sul nuovo programma una sollecitazione a considerare con estrema attenzione le due esigenze di semplicità/realismo (necessario per migliorare la capacità di spesa) e di innovazione (necessaria per migliorare la capacità della spesa di generare risultati e impatti significativi sul contesto regionale), esigenze che possono presentare aspetti discordanti tra i quali occorre trovare un bilanciamento.

Le difficoltà incontrate nel dare attuazioni a misure che richiedono un livello di attenzione, mobilitazione e capacità organizzativa maggiore, tanto all'interno dell'Amministrazione che le gestisce quanto nel tessuto socio-economico che ne dovrebbe beneficiare deve suggerire una particolare attenzione nel riprogrammare, nelle nuove condizioni istituzionali e di contesto, il disegno della nuova strategia e della sua operatività, accompagnando la scelta di rafforzare l'orientamento del programma

verso azioni meglio capaci di generare effetti sinergici e moltiplicativi (ma, anche per questo, spesso più complesse e faticose nella propria implementazione) con un adeguato investimento sulla capacità organizzativa della Amministrazione e sulla sensibilizzazione/coinvolgimento del partenariato.

1.2 Raccomandazioni legate a SWOT e Fabbisogni

- R.1. Si raccomanda l'opportunità di una più estesa considerazione agli obiettivi trasversali dell'ambiente e del cambiamento climatico e, più in generale delle conseguenze ambientali che possono derivare da linee di azione in risposta a fabbisogni di diversa natura quali quelli relativi al cambiamento generazionale (F05), alle produzioni tipiche (F10) o alla banda larga (F23), ovvero a quelli delle risorse idriche (F18) e al ciclo del carbonio (F19).in relazione alle quali si ritiene opportuno considerare la presenza di possibili conseguenze ambientali con l'espresso riferimento agli obiettivi trasversali dello sviluppo sostenibile in funzione del disegno più efficace delle azioni del Programma.
- R.2. Si raccomanda la produzione di un valore della baseline per l'indicatore comune di contesto ICC.41 *"materia organica del suolo nei seminativi"* la cui producibilità dovrebbe essere assicurata dalla presenza della tavola 4.24 *"Contenuto del carbonio organico della Regione Abruzzo, t/ha in 100 cm. (progetto SIAS, ISPRA)"* che mostra, con significativa disaggregazione territoriale e dettaglio analitico, la distribuzione dei valori dell'indicatore in oggetto all'interno del territorio regionale.
- R.3. Si raccomanda di non considerare come opportunità il "mutamento della struttura demografica della popolazione (senilizzazione, pericolo spopolamento delle aree marginali, incremento del numero di immigrati)" che se pur "rende possibile sviluppare specifici servizi rivolti alle persone" rappresenta un grave rischio alla stabilità delle zone rurali.
- R.4. Si raccomanda di ovviare all'assenza di richiami espliciti al tema delle problematiche di genere ad agli obiettivi di pari opportunità nella definizione strategia e, ancora prima nella strutturazione delle sue premesse attraverso l'analisi SWOT e la formulazione dei fabbisogni.
- R.5. Si raccomanda di rafforzare il riferimento all'integrazione delle politiche di sviluppo rurale entro una più estesa strategia di sviluppo locale rivolta in particolare ai territori che presentano e hanno presentato in passato condizioni di svantaggio nell'ospitare moderni processi di sviluppo economico determinate dalle peculiari condizioni di rarefazione degli insediamenti e di perifericità, con particolare riferimento alla Strategia Nazionale delle Aree interne.

2. Rilevanza, Coerenza interna e Coerenza esterna del Programma

2.1 Valutazione del contributo alla strategia Europa 2020

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera a) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Il Programma sottoposto alla valutazione *ex ante* presenta una articolazione assai ampia della propria operatività prendendo in considerazione ben 15 delle 18 *focus areas* individuate dal Regolamento.

Si può così considerare che il Programma garantisca una ampia copertura del campo di obiettivi posto a riferimento del Quadro Strategico Comune (CSF) e articolato nei suoi 11 obiettivi tematici, 10 dei quali sono intercettati dalla strategia di sviluppo rurale del FEASR [si faccia riferimento alla TAV.. di seguito riprodotta] e sono pertinentemente serviti dalle linee di azione rese operative dal Programma stesso.

Si richiama al riguardo come:

1. l'Obiettivo Tematico OT1 *"Ricerca Sviluppo Tecnologico e innovazione"* sia servito dalle Focus Areas (FA) 1.a *"Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali"*; FA 1.b *"Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali"*; FA 1.c *"Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale"*;
2. l'OT2 *"Tecnologie dell'informazione e comunicazione ICT"* sia servito dalla FA. 6c *"Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TLC) nelle zone rurali"*;
3. l'OT3 *"Competitività delle PMI"* sia servito dalle FA 2.a *"Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività"*; FA 2.b *"Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale"*; FA 3.a *Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agro-alimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e*

- organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali*"; FA6.a *"Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione"* e FA 6.b *"Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali"*;
4. L'OT4 *"Transizione verso una economia a basse emissioni di carbonio"* sia servito dalle FA 5.c *"Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia"* e 5.e *"Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale"*;
 5. l'OT5 *"Adattamento ai cambiamenti climatici e gestione dei rischi"* sia servito dalle FA. 4.b *"Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi"*, FA 4.c *"Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi"* e FA 5.a *"Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura"*;
 6. l'OT6 *"Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse"* sia servito dalle FA 4.a *"Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità (compreso nelle zone Natura 2000, nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici) nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa"*; 4.b *"Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi"*, FA 4.c *"Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi"* e FA 5.a *"Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura"*;
 7. l'OT7 *"Trasporto sostenibile ed eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete"* non è interessato dalla operatività del FEASR;
 8. l'OT8 *"Occupazione a sostegno della mobilità dei lavoratori"* è servito dalla FA 6.a *"Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione"*; e dalla FA 2.b *"Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale"*;
 9. l'OT9 *"Inclusione sociale e lotta alla povertà"*, è servito dalle FA 6.a *"Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione"* e 6.b *"Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali"*;
 10. l'OT10 *"Istruzione, Competenze e Apprendimento permanente"* è servito dalla FA 1.c *"Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale"*; e infine
 11. l'OT11 *"Potenziamento della capacità istituzionale e Amministrazioni pubbliche efficienti"* è servito dalle misura di Assistenza tecnica al Programma.

Una questione puntuale riguarda la scelta espressa dalla strategia delineata dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo di escludere dallo sviluppo operativo della strategia tre *focus-area*, tra quelle individuate dal Regolamento 1305/2013 (art. 5).

Si tratta in particolare della *focus area* 3b *“Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali”*; 5b *“Rendere più efficiente l’uso dell’energia nell’agricoltura e nell’industria alimentare”* e 5d *“Ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e di ammoniaca prodotte dall’agricoltura”*.

Per quanto riguarda la *focus area* 3b la scelta risulta in linea con l’orientamento di gestire la problematica del rischio entro un quadro di programmazione posto direttamente in capo all’operatività dell’Amministrazione Centrale.

Per quanto riguarda la *focus area* 5d la scelta operata trova riscontro nelle peculiari caratteristiche dell’agricoltura regionale che rendono relativamente meno rilevante la questione.

Per quanto riguarda invece la scelta operata riguardo alla *focus area* 5b sembrerebbe essere in conflitto con le considerazioni operate nel quadro della analisi SWOT a giustificazione della strategia ove riguardo alle opportunità si sostiene come *“.... l’utilizzo di energia nel settore agricolo e agro industriale secondo criteri di efficienza di facile acquisizione rappresenta una occasione non solo per aumentare la redditività delle imprese, ma anche per limitare il consumo inefficiente delle risorse primarie.”*

Ora, ben si comprende l’esigenza espressa dalla Autorità di Gestione di limitare il campo delle *focus areas* attivate per non disperdere l’attenzione e l’efficacia del programma tra una molteplicità di finalizzazioni, tanto più ove si considerino le dimensioni economiche relativamente modeste del contesto territoriale rappresentato dalla Regione Abruzzo.

Tuttavia si ritiene che l’affermazione espressa in sede di analisi SWOT, ove confermabile nella sua significatività e nel suo rilievo entro un approccio decisamente selettivo come quello dell’analisi SWOT, alla luce delle risultanze delle analisi, dovrebbe trovare adeguato riscontro nella più esplicita identificazione di un efficace nesso causale tra il fabbisogno [07 *“Introduzione di sistemi ad alta efficienza per la produzione, lo scambio e la vendita dell’energia”*] cui l’istanza è riconducibile e le *focus area* 1b, 2a, 5c che ad esso vengono relazionati nei documenti del Programma.

Tutto ciò con la consapevolezza che il legame con il tema dell’efficientamento energetico delle produzioni agricole ed agro-alimentari è solo indirettamente riconducibile alle *focus area* 1b e 5c.

Di conseguenza sarà la focus area 2° *“migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l’ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l’orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività”* cui il fabbisogno pare più direttamente riconducibile, a dover assumere adeguata considerazione di questa tematica; resta comunque scoperto ogni riferimento alle problematiche energetiche della trasformazione agro-alimentare.

2.2 Valutazione della correttezza del rapporto con il Quadro Strategico Comune Sostegno, l'Accordo di Partenariato e altri strumenti rilevanti

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera d) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Il FEASR contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020, tesa alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'Unione.

La strategia è quindi condivisa con gli altri Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) secondo linee strategiche delineate nel Quadro Strategico Comune e declinate a livello nazionale attraverso l'Accordo di Partenariato.

Il PSR Abruzzo si esprime in termini di piena coerenza nel rapporto con quanto definito dall'Accordo di Partenariato adottato dalla Commissione il 29 ottobre 2014 alla conclusione del negoziato. In particolare la ripartizione delle risorse del PSR Abruzzo 2014-2020 è pienamente coerente con la allocazione delle risorse comunitarie (e specificamente di quelle FEASR) operata a livello nazionale dal medesimo Accordo di Partenariato in relazione agli 11 Obiettivi Tematici del Quadro Strategico Comune, così come riorganizzabili nelle 6 priorità individuate per lo sviluppo rurale dal Regolamento (UE) 1305/2013. Valutazione che può essere verificata dal confronto della tabella qui di seguito riportata (TAB.2).

TAB. 2 RAFFRONTO TRA LE ALLOCAZIONI ACCORDO DI PARTENARIATO E PSR ABRUZZO

| ACCORDO DI PARTENARIATO ITALIA | | | | | | | PSR ABRUZZO | |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------|---|---------|---------|---------|--------------------------------|---------|
| Obiettivi Tematici | Allocazione FEASR Mio € | Ricomposizione OT in Priorità | Valori quota FESR dell'Accordo di Partenariato riferiti alle Priorità sviluppo rurale | | | | Allocazione Spesa pubblica PSR | |
| OT | FEASR | OT-> P | P | mio€ | % su T1 | % su T2 | mio € | % su T2 |
| OT1 | 441,9 | 1 | 1 | 441,9 | 4,1% | | - | |
| OT2 | 257,9 | 6 | 2 e 3 | 4103,9 | 37,7% | 39,3% | 187,60 | 44,9% |
| OT3 | 4.103,9 | 2 3 | | | | | | |
| OT4 | 797,7 | 5 | 4 | 3.441,3 | 31,6% | 33,0% | 127,00 | 30,4% |
| OT5 | 1.546,7 | 4 | 5 | 1.546,7 | 14,2% | 14,8% | 37,50 | 9,0% |
| OT6 | 1.894,6 | 4 | 6 | 1350,6 | 12,4% | 12,9% | 65,30 | 15,6% |
| OT8 | 224,1 | 6 | | | | | | |
| OT9 | 789,2 | 6 | | | | | | |
| OT10 | 79,4 | 6 | | | | | | |
| T1 = TOT. | 10.135,4 | | | 10884,4 | 100,0% | | 417,40 | |
| T2 = Totale esclusa priorità 1 | | | | 10442,5 | | 100,0% | | 100,0% |

2.3 Valutazione della logica di intervento

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettere b) ed e) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Le considerazioni avanzate in questo paragrafo muovono dalla consapevolezza che una strategia coerente contribuisce significativamente al raggiungimento degli obiettivi prospettati, sfruttando le possibili sinergie e neutralizzando gli effetti di possibili contraddizioni e conflitti tra diverse azioni.

Punto di partenza di questa applicazione è la ricostruzione strutturale del disegno strategico del programma, esplicitandone la gerarchia degli obiettivi, evidenziandone le possibili interazioni, valutando l'appropriatezza delle misure messe in campo per cogliere i risultati prospettati.

Gerarchia degli obiettivi

Il primo livello gerarchico è quello rappresentato dalle finalità di alto livello della strategia Europa 2020 che individuano la prospettiva di *“una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”*.

Queste finalità sono tradotte dal Quadro Strategico Comunitario negli 11 obiettivi tematici già descritti in sede di questo rapporto di valutazione *ex ante* al precedente §... dove se ne è altresì evidenziato il rapporto con le 6 priorità individuate da Regolamento per lo Sviluppo Rurale e la ulteriore articolazione di queste nelle 15 *focus areas* selezionate dal PSR Abruzzo (rispetto alle 18 identificate dal Regolamento stesso).

Il tema della crescita *intelligente* trova rappresentazione nel programma innanzitutto attraverso la sottolineatura dei temi dell'innovazione cui è focalizzata la Priorità 1. *“Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali”* con la appropriata articolazione proposta dalle tre Focus Areas che la attraversano, e in misura altrettanto rilevante, attraverso la proposizione dell'innovazione come l'obiettivo trasversale che viene riconosciuto come pertinente e rilevante per 16 dei 23 Fabbisogni individuati dal Programma (e potrebbe esserlo ulteriormente per altri, a partire dal F07 relativo alla efficientamento energetico o dall' F18 relativo alla gestione efficiente della risorsa idrica).

Al di là delle pur assai rilevanti “connessioni trasversali” il tema dell'implementazione di nuove soluzioni tecnologiche e di nuovi approcci che ne incorporano le potenzialità, presenta direttamente una diffusione nel Programma, più ampia della sola priorità 1, a partire dal rilievo della *focus area* 6.c *“Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle zone rurali”*, una *focus area* che

interpreta con particolare efficacia il rilievo delle criticità per lo sviluppo determinate dalle condizioni di dispersione territoriale degli insediamenti che caratterizzano la più gran parte del territorio regionale abruzzese.

Il tema della crescita *sostenibile* è centrale nella argomentazione del programma e nella sua articolazione: le due priorità direttamente coinvolte, la 4 *“preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all’agricoltura e alla silvicoltura”* e la 5 *“incentivare l’uso efficiente delle risorse e il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale”* sono ampiamente rappresentate dalle *focus areas* individuate e concretamente dal programma che sono ben 6 delle 8 teoricamente ipotizzabili, con le eccezioni discusse in precedenza al §2.1.

È tuttavia importante riconoscere come le ragioni della sostenibilità ricorrano anche nella motivazioni di altre linee di intervento le cui finalità dirette sembrerebbero condurre altrove.

Vanno richiamate al riguardo la FA 1.b, relativa ai temi dell’integrazione con la ricerca, che costituisce direttamente un vettore decisivo per la introduzione di nuove pratiche agronomiche e forestali improntate a maggiore consapevolezza e sostenibilità ambientale, la FA 2.b rivolta a promuovere il ricambio generazionale e l’ingresso con funzioni guida nella conduzione aziendali di operatori più qualificati e di conseguenza più sensibili al mantenimento e alla ricostruzione di condizioni di sostenibilità della conduzione aziendale, la FA 3.a relativa alla integrazione nella filiera alimentare per l’attenzione che il tema della valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità propone al fronte della sostenibilità, con l’attenzione ai mercati locali, alle filiere corte, etc.

Infine l’attenzione alla dimensione locale dello sviluppo rurale sostenuta dalla FA 6.b propone, anche se indirettamente, una evidente centralità dei temi della sostenibilità ambientale dei territori, avendo in particolare riguardo all’esercizio della manutenzione di eco-sistemi fortemente artificializzati come quelli su cui si esprime l’azione del Programma, seriamente minacciati da dinamiche di spopolamento.

Il tema della crescita *inclusiva* da origine alla priorità 6 *“per l’inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali”* ma trova riscontro anche nella generalità delle indicazioni che sorreggono il fronte della competitività (priorità 2 e 3) con particolare riferimento alla FA 2.a *“migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l’ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l’orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività”* in particolare dove il riferimento ai processi di diversificazione delle attività costituisce un

buon presupposto per la più estesa integrazione delle risorse umane presenti in ambito familiare (ma anche all'esterno di questo nelle aree rurali) realizzando una prospettiva di ampliamento occupazionale che della strategia per la crescita inclusiva rappresenta una condizione determinante; estremamente rilevante anche il contributo della FA 3.a *“migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte. Le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali”* dove l'integrazione di filiera rappresenta una evidente opportunità di sviluppo del valore aggiunto e della occupazione delle zone rurali.

Il PSR Abruzzo coglie con buona efficacia la possibile integrazione e trasversalità degli obiettivi alla ricerca di condizioni di rafforzamento della efficacia e delle prospettive di successo della strategia, pur evidenziandosi un campo di ulteriori approfondimenti ed esplorazioni che l'attività di valutazione nel corso della formazione del programma ha avuto modo di evidenziare, in particolare con riguardo alle potenzialità di integrazione multi-obiettivo di azioni rivolte a filiere cruciali per la sostenibilità ambientale e la coesione territoriale della regione oltre che per la sua competitività economica come è per la filiera zootecnica.

I temi strategici: la filiera zootecnica

La sollecitazione del valutatore è stata rivolta a sottolineare non tanto il rilievo di questa importantissima filiera produttiva nella costruzione del valore aggiunto agricolo ed agro-alimentare della Regione, ma, in termini ancora più generali, il ruolo della zootecnia come la sola attività che è capace di esprimere ed interpretare la vocazionalità (e anche il sentiero obbligato di specializzazione) per una porzione molto estesa del territorio regionale.

Una porzione che è peraltro quella rappresentata dalle parti di questo territorio – quelle della collina interna e della montagna – che esprimono le maggiori limitazioni e le più rilevanti condizioni di svantaggio per l'esercizio della attività agricola e, anche in termini più generali, per lo sviluppo e il consolidamento di economie locali auto-sostenibili e capaci di giustificare nel lungo periodo condizioni di popolamento seriamente messe in discussione dalle dinamiche “spontanee” dei processi di sviluppo economico.

Questa indicazione, secondo il giudizio del Valutatore, dovrà trovare una considerazione maggiore e di carattere non settoriale nel Programma di Sviluppo Rurale; una considerazione da non relegare nella estesa significativa e documentazione prodotta in

sede di analisi ma da esplicitare nel riconoscimento dei presupposti fondamentali della strategia rappresentata dalla analisi SWOT, in particolare sul fronte della individuazione dei rischi a cui il territorio rurale della regione è sottoposto.

Merita al riguardo di essere richiamata, come fattore particolare di attenzione, il superamento a brevissimo termine delle attuali modalità di gestione della organizzazione di mercato della produzione di latte, sicuramente in grado di determinare processi di adeguamento e di risposta di un tessuto produttivo che ha mostrato nelle dinamiche trascorse e prese in esame dal Programma di Sviluppo Rurale tutte le sue condizioni di fragilità estrema.

Più che ogni altra attività, in una logica di sviluppo rurale integrato, la zootecnia richiede un approccio di filiera nella sua più ampia ed estesa accezione.

Un approccio attento alle condizioni di sostenibilità economica, sociale e ambientale degli allevamenti per la produzione zootecnica che ne consideri in modo integrato il ciclo produttivo, dalla sostenibilità delle tecniche colturali che alimentano gli allevamenti (e dalle loro possibili esternalità positive nella azione di conservazione e manutenzione del territorio) alla qualità percepita dei prodotti alimentari collocati sul mercato.

Un approccio che richiede adeguata considerazione del momento produttivo nelle aziende agricole (e nelle loro strutture cooperative di condizionamento /trasformazione), dei rapporti con il mercato e con le nuove istanze dei consumi alimentari, e infine del rapporto con il contesto territoriale entro il quale una presenza di aziende zootecniche qualificate può generare esternalità positive, soprattutto in termini di ripristino degli equilibri idro-geologici e delle condizioni di sicurezza (oltre che della biodiversità e della qualità del paesaggio) fino a dare luogo a una prospettiva di veri e propri pagamenti eco-sistemici.

In complesso il Valutatore giudica positivamente la coerenza della gerarchia di obiettivi identificata dalla specifica articolazione del programma; gerarchia che muove dalle finalità di più alto livello espresse dalla strategia di Europa 2020, per interessare a un secondo livello la concreta articolazione degli obiettivi tematici (realizzata selezionando le *focus areas* di maggiore interesse per la realtà regionale) e si struttura infine nel disegno della loro articolazione/attuazione nelle concrete condizioni del contesto regionale.

Legami e relazioni tra obiettivi

Validata la gerarchia degli obiettivi, la valutazione di coerenza interna si occupa delle relazioni che si stabiliscono tra gli obiettivi di pari livello. L'analisi, in coerenza con le

indicazioni metodologiche delle linee guida, è sviluppata al livello delle *focus areas* ed è sintetizzata dalla tabella riportata alla pagina seguente (TAB. 3).

La tabella evidenzia, ad un primo livello, tre obiettivi che hanno un rilievo *strategico* nella realizzazione del programma.

Si tratta infatti di obiettivi (*focus areas*) che presentano al medesimo tempo un alto *grado di influenza* nei confronti di molteplici altri obiettivi e che sono al tempo stesso *sensibili* agli effetti di un altrettanto vasto spettro di obiettivi.

In particolare rivestono questa natura di obiettivi strategici due delle tre *focus areas* legate ai temi dell'innovazione: la FA 1.a 1.a *“Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali”* e la FA 1.b *“Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali”*.

Non sorprende la collocazione strategica di questi obiettivi specifici considerata la natura di “obiettivo trasversale” che l'intera priorità 1 ha assunto nel disegno della strategia comunitaria.

A queste si aggiunge la FA 2.b *“Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale”*, confermando la centralità dell'investimento sul capitale umano nella prospettiva di una *“crescita intelligente sostenibile e inclusiva”*.

Sono queste tre le *focus areas* che possono essere considerati obiettivi chiave per l'alto fattore moltiplicativo degli effetti determinati da un loro positivo conseguimento.

Altre *focus areas* mostrano un rilevante grado di influenza nei confronti di altri obiettivi risultando invece poco sensibili al conseguimento di questi.

Si tratta in particolare della FA. 1.c *“Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale”*; della FA. 6c *“Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TLC) nelle zone rurali”* e della FA 6.b *“Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali”*.

TAB. 3 - SINERGIE POSSIBILI TRA GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

| Obiettivi (Focus Areas) | 1A | 1B | 1C | 2A | 2B | 3A | 4A | 4B | 4C | 5A | 5C | 5E | 6A | 6B | 6C |
|--|-----|----|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1A INNOVAZIONE | | XX | X | XXX | XX | XX | X | XX | X | X | X | XX | XX | XX | XXX |
| 1B NESSO FILIERA RICERCA | XXX | | X | XX | X | X | X | XX | XX | X | X | XX | X | | |
| 1 C FORMAZIONE CONTINUA | XX | X | | XX | XX | X | X | X | XX | X | X | X | XX | XX | XX |
| 2A COMPETITIVITA' AZIENDE | X | XX | X | | XXX | XX | X | X | X | | X | | XX | X | |
| 2B NUOVI INGRESSI | XX | XX | XX | XXX | | XX | XX | XX | XX | X | X | X | | XX | X |
| 3A FILIERA | X | XX | | XX | XX | | | | | | X | X | XXX | XX | X |
| 4A BIODIVERSITA' PAESAGGIO | X | X | XX | X | XX | X | | X | XXX | | | XX | XX | X | |
| 4B RISORSE IDRICHE | X | X | | X | | | XX | | XX | X | | | | | |
| 4C EROSIONE | X | X | | | X | X | XXX | | XX | | | X | X | X | |
| 5A EFFICIENZA IDRICA | | | | X | | | XX | XX | | | | | X | | |
| 5C FER | X | X | X | X | X | XX | | X | | | X | | | X | |
| 5E SEQUESTRO CARBONIO | X | X | X | X | XX | XX | X | | X | | XXX | | XX | X | |
| 6A DIVERSIFICAZIONE/OCCUPAZIONE | X | XX | X | X | | XX | X | | | | X | | | X | |
| 6B SVILUPPO LOCALE | XX | XX | XX | XX | XX | XX | XX | | X | | XX | XXX | XXX | | XX |
| 6C BANDA LARGA | XXX | XX | XXX | XX | XXX | X | X | X | X | X | X | | XX | XXX | |

Queste tre *focus areas* fortemente *influenti* possono essere considerate un fattore di leva del programma, capace di condizionarne positivamente, con il proprio successo, una attuazione efficace.

Tra gli obiettivi più sensibili all'esito di altre azioni del programma devono essere ascritte due linee di intervento fondamentali per l'attuazione, vuoi per la continuità con linee di intervento già affermate nelle precedenti stagioni di programmazione dello sviluppo rurale, vuoi anche per la concentrazione di risorse che attorno ad esse si realizza.

Si tratta della FA 2.a *“Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività”* e della FA 6.a *“Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione”* e FA 6.b *“Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali”*.

Il livello di elevata sensibilità registrato da queste misuri, centrali per rilievo nel disegno di programmazione sviluppato dal PSR Abruzzo, sottolinea l'importanza, anche per il successo di operazioni di più ampia diffusione ed esteso impatto nel tessuto economico e sociale della regione, del buon esito della implementazione delle azioni che su queste sono più influenti.

Azioni queste ultime delle misure “strategiche” o “influenti” spesso rivolte a cogliere obiettivi forse di minore portata immediata, ma con un elevato grado di influenza sull'intero *framework* disegnato dal programma e quindi con un rilievo strategico che non può essere in alcuna misura sottovalutato o disatteso.

A questi obiettivi che presentano un elevato grado di interdipendenza reciproca si associa una gamma più estesa di obiettivi specifici che viceversa mostrano un più elevato grado di indipendenza, relativamente poco influenti nel successo di altre linee di azione e poco sensibili al successo (o all'insuccesso) di queste.

Elevati livelli di “neutralità” degli obiettivi sono presenti per le *focus areas* che rispondono alle priorità ambientali del programma. In massimo grado per quelle a maggiore specificità che affrontano temi di elevata focalizzazione: è il caso per un verso delle FA 5.c *“Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia”* e FA 5.e *“Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale”* e per altro verso dalle FA 4.a *“Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi”* e FA 5.a *“Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura”*.

Un minor grado di neutralità è invece presente in *focus areas* che presentano maggiori interrelazioni con altre linee di azione pur mantenendosi al di sotto di una soglia rilevante per determinare un elevato grado di influenza o di sensibilità.

Si tratta in particolare della FA 3.a *“Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agro-alimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali”* e, per tornare nell’ambito delle priorità più squisitamente “ambientali”, della FA 4.a *“Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità (compreso nelle zone Natura 2000, nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici) nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa”* e FA 4.c *“Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi”*.

Valutazione del contributo delle misure selezionate al conseguimento degli obiettivi prefissati

Il disegno delle misure messe in campo dal Programma mostra in generale un elevato quadro di coerenza riguardo la scelta degli strumenti più appropriati in relazione agli obiettivi specifici selezionati e alla loro peculiare declinazione nel contesto socio-economico e ambientale della regione.

La scelta operata dal Programma di Sviluppo Rurale va nella direzione di selezionare il più ampio spettro della strumentazione resa disponibile dal nuovo Regolamento (UE) 1305/2013 per lo sviluppo rurale, scelta che rappresenta anche una conseguenza della decisione di operare entro un vasto orizzonte tematico che ha attivato ben 15 delle 18 *focus areas* individuate dal regolamento.

Più in dettaglio la costruzione di una griglia di misurazione del livello di efficacia delle misure selezionate al conseguimento degli obiettivi specifici individuati ha consentito al valutatore di esprimere le considerazioni che di seguito vengono riportate riguardo al contributo che le diverse misure esprimono rispettivamente al raggiungimento di ciascuno specifico obiettivo e, viceversa, alla efficacia delle misure selezionate a cogliere una pluralità di obiettivi.

Si veda più oltre la tabella alla pagina seguente (TAB. 4). La tabella è stata costruita operando secondo le indicazioni metodologiche delle Linee Guida per la valutazione ex ante dei PSR 2014-2020.

TAB. 4 - CONTRIBUTO DELLE AZIONI AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

| | MISURA | M01 | M02 | M03 | M04 | M05 | M06 | M07 | M08 | M10 | M11 | M12 | M13 | M16 | M19 |
|------------|---------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| FOCUS AREA | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1A | INNOVAZIONE | 2 | 1 | | 1 | | | | | | | | | | |
| 1B | NESSO FILIERA RICERCA | | | | | | | | | | | | | 2 | |
| 1 C | FORMAZIONE CONTINUA | 2 | | | | | | | | | | | | | |
| 2A | COMPETITIVITA' AZIENDE | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | | | 1 | | | | | 2 | |
| 2B | NUOVI INGRESSI | 2 | 1 | | 2 | | 2 | | | | 1 | | | 1 | |
| 3A | FILIERA | 1 | 2 | 2 | 2 | | | | | | 1 | | | 2 | |
| 4A | BIODIVERSITA' PAESAGGIO | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | |
| 4B | RISORSE IDRICHE | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | |
| 4C | EROSIONE | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | |
| 5A | EFFICIENZA IDRICA | | | | 2 | | | | | | | | | | 1 |
| 5C | FONTI ENERGETICHE RINNOV. | 1 | 1 | | 2 | | | | 2 | | | | | 1 | |
| 5E | SEQUESTRO CARBONIO | | | | 1 | | | | 2 | | | | | 1 | |
| 6A | DIVERSIFICAZIONE/OCCUPAZ. | 1 | | | | | 2 | | | | | | | 2 | |
| 6B | SVILUPPO LOCALE | | 1 | | | | | 2 | | | | | | 1 | 2 |
| 6C | BANDA LARGA | | | | | | | 2 | | | | | | 1 | |

Sul primo fronte, quello degli obiettivi specifici, deve innanzitutto essere richiamata l'essenziale distinzione tra un più ristretto campo di *focus areas* che fa ricorso ad uno spettro strumentale particolarmente esteso avendo, all'estremo opposto, alcuni obiettivi specifici che affidano la propria operatività ad una unica misura di intervento.

Sono soprattutto le tre Focus areas che declinano la priorità 4 *"preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi"* e segnatamente la FA 4.a *"Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità (compreso nelle zone Natura 2000, nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici) nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa"*; la FA 4.b *"Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi"*, e la FA 4.c *"Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi"* a prevedere il massimo ventaglio di strumentazione disponibile, peraltro comune a tutte le tre focus areas.

Un ventaglio che si dispiega a partire dai pagamenti a superficie previsti dalle misure M10 (pagamenti agroclimatici e ambientali), M11 (agricoltura biologica), M12 (indennità Natura 2000) ed M13 (indennità a favore delle zone rurali soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici), che costituiscono il cuore dell'azione strumentale con cui viene affrontata l'intera priorità 4, ricercando nell'"automatismo" della misura la massima diffusione e, conseguentemente, un più elevato livello di efficacia.

Efficacia che dovrebbe trovare cospicue ragioni di rafforzamento nella operatività richiesta alla misura M16 (cooperazione) per sostenere ed incentivare, cogliendo così una opportuna e importante innovazione introdotta dal Regolamento, gli approcci collettivi al miglioramento delle pratiche agronomiche e potendo così dare maggiore articolazione alla operatività della misura con riferimenti a più specifici contesti territoriali.

Altrettanto rilevante, come sostegno “orizzontale” all’efficacia delle finalità rivolte al miglioramento delle pratiche colturali per orientarle ad una maggiore sostenibilità, è il previsto ricorso alla misura M02 (servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole) per aumentare il contenuto di conoscenza necessario allo sviluppo delle buone pratiche e per sostenere cos’ lo sforzo innovativo.

Un apporto meno sistematico ed esteso, ma non per questo trascurabile o meno opportuno è quello che vede chiamare in causa a servizio delle finalità ambientali, le misure di investimento (M04, in particolare rivolti al sostegno degli “investimenti non produttivi”) e quelle relative ai servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali dove la relazione logica (astrattamente meno rimarcata) è stabilita dalla specifica finalizzazione dell’intervento alla formazione dei Piani di Gestione dei siti di Natura 2000, condizione peraltro necessaria alla implementazione della misura M12. [questa considerazione è valida anche per la FA 4.b sulle risorse idriche?].

Un elevato grado di attivazione di un ampio ventaglio di misure è previsto dal Programma anche in relazione alla FA 3.a “potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole” che trova operatività innanzitutto nel sostegno agli investimenti aziendali assicurato dalla misura M04, che rappresenta tradizionalmente il perno dell’intera programmazione di sviluppo rurale nel contesto regionale.

Questo ruolo centrale è innovato e rafforzato in maniera significativa, opportunamente viste le condizioni di contesto, dal ricorso alla misura M01 (trasferimenti di conoscenza) e alla misura M02 (servizi di consulenza), che devono intendersi come opportunità per realizzare veri e propri investimenti immateriali nella conoscenza disponibile, oltre che alla Misura M16 sulla cooperazione e alla misura M03 per il sostegno ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Misure queste ultime che dovranno operare per portare gli investimenti anche fuori dalla dimensione della singola unità aziendale (troppo spesso confinata entro dimensioni economiche ma anche culturali inadeguate).

Specificamente focalizzata alla specifica realtà forestale è invece l’operatività prevista per la misura M08 (investimenti nello sviluppo delle aree forestali).

Più circoscritto e forse meritevole di una integrazione nel programma maggiormente argomentata, l'attivazione della misura M05 (Ripristino del potenziale produttivo...).

L'obiettivo specifico del ricambio generazionale espresso dalla FA 2.b, ha il suo naturale riferimento prioritario nella misura M06 sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (in particolare per quanto è previsto riguardo il sostegno all'avviamento di attività imprenditoriali per i giovani imprenditori) e opportunamente interessa anche l'operatività della misura M01 sul trasferimento di conoscenze.

Il rilievo assolutamente cruciale della questione del ricambio generazionale nel contesto della agricoltura regionale suggerirebbe di sostenere l'operatività di questa *focus area* anche con un riferimento alle misure M02 sulla consulenza e M04 sugli investimenti, opportunamente coordinate ai regimi di sostegno ai nuovi ingressi imprenditoriali.

Importante anche lo spettro di operatività attribuito alla focus area FA 3.a relativa alla filiera agro-alimentare che ha il suo cardine naturale nella misura M16 sulla cooperazione e in quella M03 sul sostegno ai regimi di qualità ma per la quale è pure previsto il sostegno agli investimenti immateriali in conoscenza ed intelligenza disponibile, attraverso il ricorso alle misure M01 sul trasferimento di conoscenza e M02 sulla consulenza.

Più ristretto ma sempre articolata l'articolazione strumentale degli obiettivi specifici (FA 5c, fonti energetiche rinnovabili) e FA 5.e, sequestro di carbonio) che hanno come riferimento essenziale il comparto forestale e trovano di conseguenza nella misura M08 (investimenti nello sviluppo delle aree forestali) il proprio riferimento centrale.

Questo riferimento trova estensione negli investimenti infrastrutturali di supporto sostenuti dalla misura M04 sugli investimenti e, per la sola FA 5.c (fonti energetiche rinnovabili) anche nelle misure per la cooperazione M16 (essenziale per assicurare agli investimenti la presenza di condizioni di efficienza dell'intera filiera energetica che renda gli stessi investimenti forestali effettivamente efficaci sotto il profilo economico) e per il trasferimento di conoscenze (M01), rilevante per il significativo contenuto di know-how degli investimenti da realizzare.

Sempre riguardo ai temi forestali si evidenzia l'opportunità di estendere alle finalità "ambientali" delle FA 4.a, FA 5.c e FA 5.e l'operatività della misura M16 sulla cooperazione con particolare e specifico riferimento alla innovazione rappresentata dal supporto alla elaborazione di piani di gestione forestale contenuta nella misura, non riconducibile alla sola finalità "economica" della FA 2.a. ma che presenta anche evidenti effetti di miglioramento della qualità ambientale sia in termini paesaggistici che di sequestro di carbonio

Per restare nell'ambito delle finalità "ambientali" merita di essere considerata con attenzione l'esclusivo riferimento operativo della FA 5.a sugli investimenti (collettivi) necessari al miglioramento della gestione della risorsa idrica alla misura M04 sugli investimenti. L'efficacia "sinergica" che verrebbe assicurata da una maggiore integrazione spaziale e funzionale tra investimenti collettivi e investimenti aziendali (anche questi sostenuti dalla misura M04 con riferimento alla FA 4.a) potrebbe portare il Programma a considerare l'opportunità di attivare, con riferimento a questa focus area anche la operatività della misura M16 sulla cooperazione.

Molto focalizzate nella propria operatività risultano gli obiettivi specifici della priorità 1 "promuovere il trasferimento di conoscenza...." sia con riferimento alla FA 1.a (innovazione) che prevede di attivare le misure M01 sul trasferimento di conoscenza e M02 sulla consulenza, sia con riferimento alla FA 1.b sul rafforzamento del nesso tra filiera agricoltura e ricerca e alla FA 1.c sulla formazione continua, *focus areas* che hanno i propri riferimenti operativi rispettivamente nella misura M16 (cooperazione) e nella M01 (trasferimento di conoscenza).

Il circoscritto campo di operatività deve in questo caso tenere conto dello sviluppo a livello nazionale di un Programma Operativo riferito ai temi della ricerca che produrrà i suoi effetti anche per il contesto regionale.

Sul fronte della priorità 6 per lo sviluppo locale e la coesione sociale le tre *focus areas* si caratterizzano per una operatività via via più specializzata e circoscritta, dalla FA 6.a sulla diversificazione che si propone in rapporto alla misura M01 sul trasferimento di conoscenze, con la M06 relativa allo sviluppo delle imprese e con la M16 sulla cooperazione, passando per la FA 2.b sullo sviluppo locale che chiama in causa la misura M07.4 sui servizi nei villaggi locali assieme alla misura M19 sul LEADER, per arrivare alla FA 6.c sulla diffusione delle tecnologie della comunicazione che trova riscontro nella sola misura M07 sui servizi.

Letto sul versante opposto, che parte dalle misure attivate e ne valuta la diffusione nell'intero corpo del programma in relazione alle diverse finalità da questo interpretate attraverso i suoi obiettivi specifici, che le due misure principe sono quelle relative al sostegno agli investimenti M04 e quella relativa alla cooperazione M16.

Se nel primo caso il Programma si muove nel solco della tradizione potendo quindi contare su una diffusa conoscenza e consapevolezza dell'ambiente locale dei beneficiari potenziali, per la misura della cooperazione e la sua articolata presenza su 5 delle 6 priorità del Programma si tratta di una innovazione importante, sicuramente da praticare con determinazione viste le condizioni di partenza del contesto regionale, ma

da accompagnare con una particolare attenzione nella attuazione e nel suo monitoraggio.

Diffusione appena più contenuta hanno le misure M01 e M02 che interpretano l'azione di investimento immateriale del Programma e ne rappresentano il principale fattore di trasversalità.

Non del tutto condivisibile è invece la relativamente ampia estensione dell'azione della misura M07 sui servizi nello spazio rurale che, oltre al riferimento del tutto evidente agli obiettivi specifici delle FA 6.b e 6.c (banda larga), di cui rappresenta l'unico vettore di investimento, è esteso anche alle tre *focus areas* "ambientali" FA 4.a bio-diversità, FA 4.b risorse idriche, e FA 4.c erosione; se per il tema della bio-diversità e, in minor misura anche per quello della erosione, il riferimento alla realizzazione attraverso la misura M07 dei piani di gestione dei siti della rete Natura 2000 costituisce una valida motivazione, non altrettanto può dirsi per la indicazione della misura M07 con riferimento alla gestione delle risorse idriche.

Sempre riguardo alla misura M07, per la sottomisura 7.4 merita di essere osservato che la formulazione proposta per l'intervento evidenzia una focalizzazione sul ciclo formativo primario che non è ben comprensibile perché non sia estesa anche al ciclo secondario inferiore e alla scuola dell'infanzia che rappresentano presidi territoriali altrettanto significativi per le zone rurali e per quelle più estreme in particolare, come appare eccessiva la precisazione "a cominciare da laboratori linguistici ed informatici , allestiti anche con logiche di recupero di *hardware* dismesso"

In generale trovano adeguato riconoscimento nel programma tutte le relazioni logiche tra obiettivi e misure individuate in fase di valutazione, quantomeno per i legami di più alto livello espressi nella tabella 4.

Fa eccezione al riguardo la sola relazione tra la FA 2.b "favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale" e la misura 04 sugli investimenti in immobilizzazioni materiali.

2.4 Valutazione delle forme proposte di sostegno

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera h) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014-2020 attiva l'operatività di 37 sottomisure (che diventano 38, tenendo conto della assistenza tecnica) per tradurre le finalità generali e gli obiettivi specifici individuate in azioni capaci di incidere concretamente sulla realtà socio economica ed ambientale del contesto regionale su cui interviene.

La tabella riportata alla pagina seguente (TAB. 5) evidenzia in rapporto a ciascuna sottomisura attivata dal Programma la natura dello strumento che è stato adottato come specifica forma di sostegno rivolta alle imprese e alle istituzioni beneficiarie per conseguire con la migliore efficacia gli obiettivi specifici con riferimento ai quali sono state attivate le stesse sottomisure.

Nella più gran parte dei casi la forma prescelta per rendere operativo il sostegno ai beneficiari individuati è quella del contributo in conto capitale, contributo commisurato all'entità delle spese ammesse, secondo percentuali variabili in funzione della tipologia di intervento, della natura giuridica del beneficiario, della presenza di ulteriori condizioni che determinano maggiori riconoscimenti in forma premiale. Questa tipologia di sostegno interessa 20 delle 37 sottomisure attivate dal Programma.

Per due delle misure più rilevanti che attengono il sostegno agli investimenti delle aziende agricole e gli investimenti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli (sottomisure 4.1 e 4.2) il Programma lascia aperta l'alternativa tra il contributo in conto capitale e il sostegno attraverso il contributo in conto interesse per ridurre l'onerosità dei prestiti con cui l'investimento co-finanziato sarà sostenuto.

Per sei sottomisure, quelle di carattere e finalità più marcatamente ambientale, la modalità del sostegno è quella, più elementare, del pagamento a superficie, pagamento commisurato all'estensione delle aree assoggettate alla specifica misura.

Per la sottomisura legata alla adesione a regimi di qualità la forma prescelta è un contributo annuale, reiterato nel tempo.

Per le misure legate all'avvio di nuove attività imprenditoriali (6.1 e 6.2) la forma del sostegno è quella del premio di avvio, soggetto a condizionalità "di risultato".

Si tratta, in generale di modalità di sostegno che non prevedono particolari innovazioni o sofisticazioni nella individuazione di meccanismi finanziari per amplificare l'efficacia della spesa pubblica programmata.

TAB. 5 - FORME DI SOSTEGNO ADOTTATE PER LE DIVERSE MISURE

| MISURA | Sottomisura | Tipo di Supporto |
|---------------|--|---|
| M01 | 1.1. Sostegno ad azioni di formazione professionale e acquisizione di competenze | contributo in conto capitale |
| | 1.2 sostegno ad attività dimostrative e azioni di informazione | contributo in conto capitale |
| M02 | 2.1 sostegno allo scopo di aiutare gli aventi diritto ad avvalersi di servizi di consulenza | contributo in conto capitale |
| M03 | 3.1 Sostegno alla nuova adesione a regimi di qualità | contributo per 5 anni |
| | 3.2 sostegno per attività di informazione e promozione, svolte da associazioni di produttori nel mercato interno | contributo in conto capitale |
| M04 | 4.1 Investimenti nelle imprese agricole | contributo in conto capitale oc/ interessi |
| | 4.2 sostegno a investimenti a favore della trasformazione e commercializzazione | contributo in conto capitale oc/ interessi |
| | 4.3 sostegno a investimenti nella infrastruttura per la selvicoltura | contributo in conto capitale |
| | 4.4 Investimenti non produttivi | contributo in conto capitale |
| M05 | 5.2 sostegno a investimenti per il ripristino di terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali | contributo in conto capitale |
| M06 | 6.1 aiuti all'avviamento imprese per i giovani agricoltori | premio di avvio |
| | 6.2 aiuto all'avviamento di attività imprenditoriali extraagricole | premio di avvio |
| | 6.4 sostegno a investimenti attività extragricole | contributo in conto capitale |
| M07 | 7.1 Redazione Piani di gestione siti della rete Natura 2000 | contributo in conto capitale |
| | 7.3 sostegno infrastrutture a banda larga | contributo in conto capitale |
| | 7.4 servizi di base | contributo in conto capitale |
| M08 | 8.1 costi di impianto e mantenimento della forestazione/imboschimento - impianto | contributo in conto capitale |
| | 8.1 idem manutenzione | pagamento a superficie |
| | 8.3 prevenzione incendi e calamità naturali | contributo in conto capitale |
| | 8.5 investimenti per accrescere la resilienza e il pregio degli ecosistemi forestali | contributo in conto capitale |
| | 8.6 investimenti in tecnologie silvicole e trasformazione, nobilitazione e commercializzazione prodotti foreste | contributo in conto capitale |
| M10 | 10.1 pagamenti agroclimatico ambientali | pagamento a superficie |

| | | |
|-----|--|---------------------------|
| | 10.2 conservazione risorse genetiche | contributo conto capitale |
| M11 | 11.1 pagamenti per adozione pratiche biologiche | pagamento a superficie |
| | 11.2 pagamenti per mantenere pratiche biologiche | pagamento a superficie |
| M12 | 12.1 pagamento compensativo rete Natura 2000 | pagamento a superficie |
| M13 | 13.1 pagamento compensativo zone montane | pagamento a superficie |
| M16 | 16.1 sostegno ai gruppi operativi PEI | sovvenzione globale |
| | 16.2 progetti pilota | sovvenzione globale |
| | 16.4 cooperazione di filiera | sovvenzione globale |
| | 16.5 approcci collettivi alle pratiche ambientali | sovvenzione globale |
| | 16.6 cooperazione di filiera per approvvigionamento biomasse | sovvenzione globale |
| | 16.7 sostegno a strategie sviluppo locale non partecipativo | sovvenzione globale |
| | 16.8 sostegno alla stesura di piani di gestione forestale | contributo conto capitale |
| | 16.9 diversificazione attività agricole in campo sanitario, sociale, ambientale .. | sovvenzione globale |
| M19 | 19.2 sostegno alla esecuzione degli interventi | contributo conto capitale |
| | 19.3 preparazione e realizzazione attività cooperazione GAL | contributo conto capitale |
| | 19.4 sostegno costi di gestione e animazione | contributo conto capitale |

Questo orientamento appare peraltro in linea con la relativa fragilità organizzativa e gestionale che caratterizza il contesto istituzionale e socio economico regionale; fragilità che ha già significativamente limitato, nella esperienza delle precedenti stagioni di programmazione dello sviluppo rurale, l'avanzamento della spesa e il conseguimento dei *target* prospettati, giustificando l'approccio sicuramente prudentiale adottato al riguardo dal Programma.

Il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 introduce tuttavia una innovazione meritevole di particolare attenzione riguardo alle modalità del sostegno; innovazione che è applicata dal Programma alla più gran parte (7 su 8) delle sottomisure nelle quali si articola l'azione della misura M16 relativa alla cooperazione.

In questi casi il Programma di Sviluppo Rurale prevede infatti il ricorso al regime della sovvenzione globale, in relazione a quanto disposto al 6° comma dell'art. 35 del Regolamento (UE) 1305/2013.

2.5 Valutazione del contributo atteso delle misure scelte a raggiungere i risultati

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera f) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Per valutare il contributo delle misure messe in campo dal Programma a cogliere gli obiettivi di innovazione, competitività, sostenibilità e coesione sociale individuati e la loro effettiva rispondenza al quadro dei fabbisogni individuati con riferimento allo specifico contesto regionale occorre risalire la catena dei risultati che collega i fabbisogni agli obiettivi e questi alle misure di intervento attesi.

Occorre farlo, secondo le indicazioni delle Linee Guida, muovendo nella direzione opposta a quella (*top down*, dai fabbisogni alle misure) seguita dall'Autorità di gestione e partendo quindi con un percorso *bottom up* dalle misure attivate per ricostruire le assunzioni e le condizioni di contesto operate e valutare così le effettive condizioni di efficacia di queste azioni in termini di *outpus* attesi, di risultati e di impatti nello specifico contesto socio economico e ambientale della regione.

In questa ricostruzione la valutazione seguirà come ordine espositivo una sequenza che parte dalle misure di maggiore rilievo, considerato in termini di attivazione di risorse ma anche di integrazione con una pluralità di obiettivi specifici e di sinergia con altre misure.

Il sostegno agli investimenti delle aziende agricole

In primo piano è innanzitutto la M04, in particolare con la sottomisura 4.1 investimenti delle aziende agricole.

L'azione prevede di interessare 625 aziende agricole che rappresentano una percentuale modesta (0,94%) del totale delle unità aziendali anche se presumibilmente coinvolgeranno imprese di maggiore consistenza e strutturazione aziendale e, conseguentemente, di maggiore dimensione economica.

Il Programma, nel delineare i suoi indicatori di obiettivo non contiene indicazioni sulla effettiva consistenza dei beneficiari e dunque sulla portata economica dell'impatto atteso. Le analisi sulla struttura economica sviluppate in sede di valutazione qualificano il solo 15% delle aziende agricole presenti nel contesto regionale come imprese ma riconoscono a questo 15% una consistenza economica pari al 75% del totale: un rapporto di 5 volte maggiore a quello descritto dalla numerosità.

Si può quindi ritenere che anche l'impatto della misura in termini strutturali possa coinvolgere direttamente imprese che esprimono il 5% almeno del valore aggiunto

agricolo regionale e che il miglioramento di redditività direttamente prodotto da queste sia sufficientemente sensibile.

La misura presenta strette relazioni nei suoi nessi causativi dei risultati attesi con altre misure del programma, in particolare con quelle (M06.1) che riguardano il sostegno all'ingresso di nuovi imprenditori agricoli, ovvero che sostengono (M01.1) l'attività formativa e (M02) consulenziale.

La prossimità dei *target* quantitativi individuata per le misure sul sostegno agli investimenti aziendali (625 unità) e quella riguardante il sostegno all'ingresso (650 unità) sembrerebbe intendere una rilevante possibile sovrapposizione delle due misure nei confronti dello stesso *target* con un processo di reciproco rafforzamento degli effetti (maggiori investimenti in aziende condotte da più giovani imprenditori).

Tale considerazione (riguardo la quale non si ravvisano nel programma specifiche considerazioni), sembrerebbe tuttavia entrare in collisione con la considerazione che il *target* di aziende di carattere più marcatamente imprenditoriale che potrà accedere al sostegno degli investimenti rappresenta un insieme sicuramente più ampio del suo sottoinsieme formato dalle aziende che oltre ad avere la consistenza economica necessaria a sostenere un processo di investimento lo accoppiano con una operazione di ricambio generazionale

Questo sottoinsieme è più contenuto intanto per la presenza di imprese che il ricambio lo hanno già realizzato; in questa ipotesi il margine di sovrapposizione tra le due misure potrebbe essere assai più ridotto e una quota della misura di aiuto all'ingresso imprenditoriale rivolgersi verso tipologie di aziende a minor rilievo strategico nella economia agricola regionale.

Quanto agli interventi formativi e consulenziali questi interessano una platea di beneficiari di 2 o 3 volte più estesa di quella cui è indirizzato il sostegno diretto agli investimenti, rispettivamente 1.300 e 1.900 unità. Sicuramente a queste azioni è affidato una operatività più estesa che, in particolare, potrà riguardare imprese già interessate in precedenza da investimenti in immobilizzazioni materiali che avvertano ora l'esigenza di accompagnarli con investimenti immateriali sul capitale umano e sulla conoscenza disponibile ovvero su aziende agricole che, anche in relazione alla evoluzione del contesto socio economico generale che riduce la capacità attrattiva di altri settori di attività economica, esplorino attraverso l'attività formativa e consulenziale possibilità di assumere un approccio più marcatamente imprenditoriale.

Condizioni queste che rafforzerebbero la sinergia tra le misure di investimento, materiale e immateriale.

Anche la misura M03 del sostegno alla adesione a regimi di qualità presenta qualche possibile sinergia operativa con le strategie di investimento aziendale.

Qui il *target* è decisamente più ristretto (66 unità) e sembra piuttosto definito in funzione della disponibilità della allocazione budgetaria di quanto questa non sia determinata dalle dimensioni del fabbisogno. L'adesione ai regimi di qualità potrebbe infatti rappresentare una prospettiva di interesse anche per aziende di minore dimensione economica alla ricerca di più elevati margini operativi ed è peraltro strettamente legata alla misura sulla cooperazione M16.4 rivolta alle filiere locali che assume tuttavia un *target* operativo ancora più ristretto prevedendo di interessare 50 imprese.

La misura M04, con le sottomisure 4.1 e 4.3 copre anche l'esigenza di migliorare l'efficienza nella gestione delle risorse idriche sia nei sistemi di gestione aziendale che nella infrastrutturazione collettiva, finalità di esplicita valenza ambientale ma destinata ad avere anche riflessi sulle condizioni di redditività delle aziende che realizzano gli investimenti per l'efficientamento.

Il *target* individuato è di 2000 ha che rappresentano poco meno del 7% della superficie irrigua della regione ed è riferito ad un numero di azioni sovvenzionate decisamente contenuto (20 in complesso) che sembrerebbe delineare il rischio di uno squilibrio tra l'azione di infrastrutturazione collettiva e il suo "accompagnamento" nelle realtà aziendali correlate.

La cooperazione e il sostegno agli approcci collettivi

Le misure sulla cooperazione (M16) rappresentano per rilievo un secondo aspetto prioritario del programma che esprime con qualche ambizione, l'obiettivo di integrare in modo più efficace ed entro filiere coerenti di valorizzazione realtà agricole ed extra-agricole diversamente distribuite nello spettro della articolazione imprenditoriali della economia regionale.

Il carattere innovativo della politica ha evidentemente determinato un atteggiamento estremamente prudentiale della autorità di gestione nella definizione che la ha portata ad esprimere esplicitamente indicatori "fisici" di *output* solo per 2 delle 8 sottomisure esplicitate, limitandosi per tutte le altre a definire l'obiettivo in termini di spesa pubblica attivata.

Le sottomisure per le quali esiste una quantificazione sono la già citata 16.4 della cooperazione di filiera per cui è individuato un *target* di 50 imprese coinvolte, la 16.1

che assume l'obiettivo di sostenere 10 gruppi operativi del PEI; un più generico riferimento al altre 30 imprese coinvolte nella attuazione della azioni da 16.2 a 16.9 completa un quadro che evidenzia l'esigenza di un approfondimento della consapevolezza della Autorità di gestione ma manche del partenariato economico e sociale sulla effettiva portata delle misure sulla cooperazione nei confronti delle quali sarebbe da attendersi un coinvolgimento più esteso del tessuto imprenditoriale regionale come condizione all'effettivo dispiegarsi del rilevante potenziale moltiplicativo che queste azioni portano con se.

La valutazione dei risultati della misura della cooperazione o, più correttamente, del vasto gruppo di sottomisure con cui essa si articola, consente di risalire in modo assai esteso e ramificato la catena di relazioni tra le diverse azioni attivate, gli *output* prodotti e, considerate anche le condizioni di contesto, i risultati attesi.

Il primo nesso, di particolare rilievo strategico, è quello con i temi dell'innovazione che i 10 gruppi del PEI che si prevede di attivare sapranno realizzare stabilendo relazioni positive tanto con la rete nazionale ed europea (e particolarmente rilevante sotto questo profilo sarà il rapporto con il Programma Operativo Nazionale per la Ricerca) quanto con le linee di azione operative che presuppongono un maggior tasso di innovazione.

Risulteranno particolarmente rilevanti sotto questo profilo la condivisione di operatività con le sottomisure per i progetti pilota M16.2, per gli approcci collettivi alle pratiche agro-ambientali, 16.5, per gli approcci di filiera agli approvvigionamenti di biomassa M16.7. Tutte azioni per le quali il programma non individua obiettivi "fisici" di risultato limitandosi ad indicare il livello di spesa pubblica atteso e rendendo così particolarmente incerta la valutazione della portata economica e sociale degli impatti prevedibili.

Il sostegno alla filiera forestale

Il riferimento alla sotto misura M016.7 per la filiera delle biomasse apre il tema della valutazione dell'intero sistema di misure in diversa misura riconducibili alla filiera forestale che, sempre nella misura della cooperazione trova già un primo riscontro nella misura M16.8 per la predisposizione di piani di gestione forestale.

Quest'ultima si propone come la condizione necessaria per il pieno dispiegamento della strategia in campo forestale sia avendo riguardo alla sua dimensione più squisitamente economica dei prelievi, specie a fini energetici, che alla dimensione più propriamente ambientale e paesaggistica che peraltro presenta poi essa stessa rilevanti conseguenze economiche sul versante della valorizzazione turistica.

Il cuore della manovra sulla filiera forestale è naturalmente assicurato dalla misura M08, sullo sviluppo delle aree forestali.

La misura propone una articolazione degli interventi che presenta una non perfetta leggibilità della sua efficacia nel rapporto tra azioni e *output* prodotti.

L'obiettivo generale (della FA 5.e) di garantire una superficie agraria e forestale gestita per garantire la conservazione del carbonio di 50.000 ha (il 5,6 % della superficie agraria e forestale della regione non è in relazione diretta e argomentata con gli obiettivi di output delle misure che devono concorrere al suo raggiungimento).

La sottomisura 8.1 che sostiene l'estensione della superficie forestale peraltro non espressamente in linea con i fabbisogni individuati investirà nelle intenzioni del programma appena 50 ha con un apporto dunque relativamente marginale pur in presenza di un impegno finanziario considerevole.

Per le misure di prevenzione dei danni M08.3, di miglioramento qualitativo M08.5 e di investimenti in tecnologie finalizzate a migliorare la redditività delle operazioni selvicolturali M08.6, non sono definiti obiettivi di *output* fisico ma solo il *target* di spesa pubblica individuata.

Ne emerge una strategia di azione sulla filiera produttiva e sullo stesso ambiente forestale incerta e forse troppo adattativa (o "difensiva") nei confronti della domanda espressa.

Parrebbe infatti relativamente squilibrato il rapporto tra l'investimento pubblico operato nella infrastrutturazione immateriale M16.8, formazione dei piani di Gestione Forestale) e materiale M04.3, infrastrutture per ammodernamento e adeguamento del settore forestale) rispetto alle dimensioni del miglioramento delle prestazioni economiche ed ecologiche del settore selvicolturale che è possibile leggere dalla qualificazione e quantificazione delle misure che più direttamente incidono sulle utilizzazioni: M08 *"Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste"*.

I pagamenti a superficie

Pagamenti "a superficie" sono previsti dal Programma di Sviluppo Rurale con riferimento alle misure M10, per i pagamenti agro-climatico ambientali; M11, per l'agricoltura biologica; M12, per l'indennità natura 2000; M13, per l'indennità compensativa nelle zone montane.

Misure che incentivano con diversa finalizzazione ed intensità tipologie di pratiche e conduzioni agronomiche che vengono sovvenzionate dal Regolamento (UE) 1305/2013 per le positive esternalità ambientali prodotte a fronte dei maggiori costi sostenuti cui la sovvenzione è commisurata.

Questa linea di azione, che assume nel Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 un rilievo finanziario di primo piano, rappresenta la componente per così dire più “elementare” della strategia di sviluppo rurale messa in campo del Programma, quanto meno avendo riferimento alla complessità delle modalità di attuazione.

Si tratta di misure per cui si può attendere una risposta “automatica” da parte del tessuto socio-economico locale, fortemente correlato alla precedente gestione delle misure e diversamente facilitato dalla presenza di condizioni tecnico-amministrative (quali quelle relative agli approcci collettivi sostenuti dalle misure di cooperazione M16.5) che ne possono rendere più efficace la gestione o che addirittura rappresentano una condizionalità *ex ante* al loro sviluppo, come accade per la formazione dei Piani di Gestione dei siti della rete natura 2000 (M07.1) rispetto alla M12.

L'efficacia di queste misure è in primo luogo condizionata dalla loro estensione territoriale, posta in rapporto diretto con le dotazioni budgetarie dai massimali di pagamento individuati dal Regolamento (e anche in questo caso il Programma sembra aver operato a ritroso, a partire da una valutazione budgetaria “in equilibrio” rispetto alle molteplici esigenze del programma, piuttosto che a partire da una esplicita formulazione di obiettivi quantificati di estensione delle misure

Qui le superfici individuate riguardo agli obiettivi specifici della priorità 4 sono indicate rispettivamente in 29.000 ha per la FA 4.a con contratti di gestione per la biodiversità e il paesaggio (6,39% della SAU regionale) di 15.000 ha per la FA 4.b con contratti di gestione volti a migliorare la gestione delle risorse idriche (3,31% della SAU regionale) e di 75.000 ha di terreni per la FA 4.c con contratti di gestione per prevenire l'erosione (16,53% della SAU regionale)

Si evidenzia però un disallineamento tra questi valori e quelli indicati con riferimento alle specifiche misure con cui i risultati dovrebbero essere conseguiti che (vedi punto 11.1.4 del Programma) indicano rispettivamente le superfici di 39.420 ha per i pagamenti agro climatico ambientali (M10), di 17.000 ha per la conversione o il mantenimento all'agricoltura biologica (M11) e di 2000 ha per i pagamenti della rete Natura 2000 (M12), oltre a 42.000 ha di territori montani interessati dalla indennità compensativa (M13).

Nel complesso si tratta di una incidenza significativa che potrebbe coinvolgere circa $\frac{1}{4}$ della intera SAU regionale i cui effetti possono essere considerati significativi in termini ambientali (dove peraltro la situazione regionale è caratterizzata da livelli di pressione da parte delle attività agro-zootecniche relativamente contenuto) che dovrebbe essere rafforzata dalle misure “complementari” M02, relativa alla consulenza e M08, per il sostegno agli investimenti non produttivi, oltre alla misura M16.5 sulla cooperazione, già citata.

La misura M02 sulla consulenza individua in particolare un *target* di 2000 beneficiari che rappresenterebbero $\frac{1}{4}$ circa dei beneficiari delle misure (pagamenti agro climatici, agricoltura biologica, indennità siti Natura 2000) che utilmente potrebbero richiedere una azione di assistenza tecnica o, viceversa se si dovesse intendere una volontà di copertura totale del campo dei beneficiari, assumono una dimensione media delle aziende che accedono alle medesime misure di 4 volte superiore alla dimensione media regionale delle aziende agricole.

Situazione da sottoporre ad una attenta azione di monitoraggio per garantire la piena efficacia ambientale del dispiegamento della misura.

Il sostegno allo sviluppo locale delle aree rurali

I pagamenti a superficie, oltre alle priorità ambientali in funzione delle quali sono stati attivati, potrebbero esprimere impatti significativi sul contesto socio-economico regionale anche in termini di valorizzazione turistica del territorio (stabilendo quindi un rapporto positivo, per quanto indiretto, con gli obiettivi di diversificazione occupazionale e di sviluppo locale della Priorità 6 per la quale il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 individua il settore turistico come riferimento preminente della strategia.

Questo esito in termini di impatto economico è tuttavia subordinato al verificarsi di condizioni che in larga parte risultano essere esterne alla operatività del programma (condizioni peraltro riconducibili anche alla operatività del Programma Operativo Regionale per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale con il quale devono essere garantiti al riguardo i necessari rapporti) che dovranno essere oggetto di specifica considerazione nel corso del monitoraggio e della valutazione “in itinere” del PSR.

Sul fronte dello sviluppo locale e della coesione sociale delle zone rurali le misure cruciali sono quelle dello sviluppo delle imprese (extragricole - sottomisura M06.2) e delle relative infrastrutture (sottomisura M06.3), dei servizi di base (sottomisura M07.4) e dell’investimento per la diffusione della banda larga (sottomisura M07.3) nonché della

misura M19 per lo sviluppo locale “di tipo partecipativo” (LEADER), assistite dalle misure “orizzontali” per l’innovazione M01 e della cooperazione M16.

L’*output* dell’azione di queste azioni è previsto in un incremento occupazionale di 160 unità (a fronte di un investimento complessivo di 19 milioni di euro) e in 20 azioni di potenziamento dell’offerta di servizi di base che coinvolgono una popolazione di 33.125 abitanti.

Per lo sviluppo locale di tipo partecipativo l’enfasi è posta sul coinvolgimento della popolazione definita nel *target* di 600.000 abitanti (il 44,61% della popolazione residente nelle zone rurali della regione) attraverso l’attivazione di 5 GAL

Alla popolazione delle zone rurali è commisurata anche l’operatività della misura M07.3 per la diffusione della banda larga che in questo caso dovrebbe essere interessata nella quota percentuale del 74,35%, corrispondente ad un milione di abitanti.

2.6 Valutazione della consistenza della allocazione budgetaria con gli obiettivi

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera c) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Le considerazioni espresse nel presente paragrafo fanno riferimento innanzitutto alla qualificazione del rilievo che i diversi obiettivi specifici hanno per il successo del programma in relazione alla loro interconnessione e reciproca capacità di influenza che è stata sviluppata nell'ambito della analisi di coerenza interna al paragrafo 2.3 del presente rapporto di valutazione.

Gli esiti di tale valutazione, sintetizzati nella qualificazione dei diversi obiettivi rispettivamente come "strategico, influente, sensibile, intermedio e neutrale", sono riportati dalla seguente tabella (TAB.6) che considera altresì con riferimento a ciascuno di questi gruppi di obiettivi specifici "riclassificati" i valori della spesa pubblica pianificata dal Programma in relazione alle diverse *focus areas* (§ 5.4 del Programma).

TAB. 6 RILIEVO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI E RELATIVA ALLOCAZIONE BUDGETARIA

| FOCUS AREAS | QUALIFICAZIONE | SPESA PUBBLICA (€) per FA | SPESA PUBBLICA (€) per gruppo | INCID. % |
|---------------------------|----------------|------------------------------|----------------------------------|----------|
| 1A INNOVAZIONE | STRATEGICO | | | |
| 1B FILIERA RICERCA | STRATEGICO | | | |
| 2B NUOVI INGRESSI | STRATEGICO | 46.625.000,00 | | |
| sub totale | | | 46.625.000,00 | 11,2% |
| 6B SVILUPPO LOCALE | INFLUENTE | 29.800.000,00 | | |
| 6C BANDA LARGA | INFLUENTE | 18.000.000,00 | | |
| 1C FORMAZIONE CONTINUA | INFLUENTE | | 47.800.000,00 | 11,5% |
| sub totale | | | | |
| 2A COMPETITIVITA' AZIENDE | SENSIBILE | 114.725.000,00 | | |
| 6A DIVERSIFICAZIONE | SENSIBILE | 17.500.000,00 | | |
| sub totale | | | 132.225.000,00 | 31,7% |
| 3A FILIERA | INTERMEDIO | 25.250.000,00 | | |
| 4A BIODIVERSITA' | INTERMEDIO | 42.666.666,67 | | |
| 4C EROSIONE | INTERMEDIO | 42.666.666,67 | | |
| sub totale | | | 110.583.333,33 | 26,5% |
| 4B RISORSE IDRICHE | NEUTRALE | 42.666.666,67 | | |
| 5A EFFICIENZA IDRICA | NEUTRALE | 15.100.000,00 | | |
| 5C FER | NEUTRALE | 8.400.000,00 | | |
| 5E SEQUESTRO CARBONIO | NEUTRALE | 14.000.000,00 | | |
| sub totale | | | 80.166.666,67 | 19,2% |
| TOTALE | | 417.400.000,00 | | |

I valori di spesa per la priorità 4 “*Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all’agricoltura e alla silvicoltura*” che nella tab. 5.4 del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 non sono disaggregati nelle tre *focus areas* dipendenti, sono stati attribuite a queste nella tabella suddividendo il totale di priorità in parti uguali ai soli fini della presente analisi.

Gli obiettivi specifici che rivestono nel programma il maggior valore per la loro capacità di essere ad un tempo influenti sul conseguimento di altri obiettivi e sensibili nel risentire del successo di questi, obiettivi che per questo sono individuati come “*obiettivi strategici*”, presentano una incidenza nella allocazione del *budget* relativamente limitata pari all’11,2% del totale.

Ciò è frutto, innanzitutto, della presenza in questo gruppo di due *focus areas*, la 1.a sul sostegno all’innovazione e la 1.b sulla integrazione tra produzione agro-alimentare e ricerca non sono direttamente comprese nella operatività e nella programmazione finanziaria del programma in quanto affidate alla operatività di un Programma Operativo Nazionale. Tra le misure operanti riveste rilievo strategico, nel senso prima richiamato, il solo obiettivo specifico del sostegno all’ingresso di nuovi operatori qualificati.

Anche il gruppo degli “*obiettivi influenti*”, cioè con una elevata capacità di trascinamento nei confronti di altri obiettivi, dai quali però risultano essere scarsamente influenzati, presenta una incidenza altrettanto contenuta, l’11,5% del totale della spesa pubblica programmata.

Anche in questo caso rileva la presenza di un obiettivo specifico della priorità sul trasferimento di conoscenze, la 1.c sulla formazione continua, che fa riferimento alle risorse del Programma Nazionale. Nella diretta operatività del PSR Abruzzo sono invece le *focus areas* 6.b sullo sviluppo locale e 6.c sulla diffusione della banda larga il cui ruolo di contributo alla innovazione e alla più generale efficacia dell’intero Programma è riconosciuto dalla allocazione budgetaria in misura che si può ritenere significativa.

Sono invece gli obiettivi specifici qualificati come “*obiettivi sensibili*” cui cioè deve essere riconosciuta il massimo effetto del successo della intera manovra per ottenere il pieno dispiegamento della propria efficacia, a rappresentare il momento di maggiore concentrazione delle risorse: la focus area 2.a sulla competitività delle aziende agricole (che singolarmente rappresenta la maggiore focalizzazione di interesse e di risorse del Programma) e, in misura decisamente più contenuta la FA 6.a sulla diversificazione occupazionale, *focus areas* che, entrambe, rivestono questa caratteristica di forte sensibilità assorbono infatti quasi un terzo alle intera allocazione budgetaria, evidenziando una esplicita preferenza del Programma verso canali e destinatari

dell'intervento più tradizionali e consolidati che sicuramente hanno un prevedibile comportamento più agevole e sicuro nella erogazione dei flussi ma che, per ottenere il massimo livello di efficacia della spesa in termini di impatto sulla economia agricola e sullo sviluppo rurale della regione richiedono di essere accompagnati anche da azioni a carattere più strategico.

Quasi la metà della spesa pubblica individuata dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 è affidata al conseguimento di obiettivi che possiamo definire “obiettivi neutrali” perché caratterizzati da un modesto livello di interdipendenza reciproca.

Questo gruppo in cui ricadono ben 7 delle 15 *focus areas* attivate, può essere tuttavia utilmente suddiviso in due sottogruppi: un primo gruppo di “*obiettivi intermedi*” i quali, pur con livelli decisamente più contenuti dei precedenti, presentano interrelazioni non trascurabili con alcuni degli altri obiettivi specifici del Programma, e un secondo gruppo di “*obiettivi neutrali*” a tutti gli effetti le cui relazioni e sinergie sono trascurabili e delineano quindi linee di azione che presentano una configurazione più settoriale e meno sistemica.

È sicuramente positivo il fatto che la maggiore concentrazione budgetaria sia da riferire al gruppo degli intermedi, che assorbono il 26,5% del totale delle risorse, piuttosto che quello dei neutrali propriamente detti, cui è destinato il 19,2% del *budget* totale.

Tra gli obiettivi che rivestono un livello di integrazione non trascurabile devono essere intanto richiamati quelli che rappresentano la priorità della conservazione e valorizzazione degli ecosistemi agricoli, caratterizzati non solo da una evidente reciproca sinergia ma anche da un apprezzabile rapporto con gli obiettivi dello sviluppo locale, di cui la valorizzazione delle risorse paesaggistiche e la conservazione del presidio umano nelle aree marginali sono caratteri fondamentali.

La configurazione complessiva della allocazione budgetaria del programma presenta in sintesi i caratteri di un orientamento relativamente “tradizionale” nella individuazione dei propri *target* di spesa ma, proprio per questo, ha bisogno che le linee di azione relativamente meno presidiate dalla esperienza e dalla capacità operativa consolidata tanto della Amministrazione come del Partenariato economico e sociale, vengano adeguatamente accompagnate e sostenute nella loro implementazione. Questo per garantire loro un successo che non è importante solo in termini di conseguimento del proprio specifico obiettivo ma anche per il rafforzamento della efficacia complessiva del programma e in particolare delle *focus areas* sulle quali si concentra maggiormente

l'interesse del Programma e che, come si è visto, sono particolarmente sensibili al risultato delle linee di intervento a maggior contenuto strategico.

L'efficacia di cui si parla è naturalmente da intendere in termini di impatto economico e sociale complessivo e non solamente in termini di risultato misurato dalla efficienza della spesa.

2.7 Raccomandazioni sulla rilevanza e coerenza del programma

- R.6. Si raccomanda di meglio argomentare la scelta di non attivare la focus area 5b “Rendere più efficiente l’uso dell’energia nell’agricoltura e nell’industria alimentare” che sembrerebbe non essere coerente con le considerazioni operate nel quadro della analisi SWOT ove si sostiene come opportunità “.... l’utilizzo di energia nel settore agricolo e agro industriale secondo criteri di efficienza di facile acquisizione rappresenta una occasione non solo per aumentare la redditività delle imprese, ma anche per limitare il consumo inefficiente delle risorse primarie.”
- R.7. Si raccomanda di rafforzare l’integrazione tra misure avendo particolare riguardo alla trasversalità e valenza multi-obiettivo di azioni rivolte a filiere cruciali per la sostenibilità ambientale e la coesione territoriale della regione oltre che per la sua competitività economica come è per la filiera zootecnica, all’esigenza sostenere l’operatività della focus area 2.b sul ricambio generazionale anche con un riferimento alle misure M02 sulla consulenza e M04 sugli investimenti, opportunamente coordinate ai regimi di sostegno ai nuovi ingressi imprenditoriali.
- R.8. Si raccomanda di considerare la maggiore efficacia “sinergica” che verrebbe assicurata da una maggiore integrazione spaziale e funzionale tra investimenti collettivi e investimenti aziendali considerando l’opportunità di attivare, con riferimento alla focus area 4.a anche la operatività della misura M16 sulla cooperazione.
- R.9. Si raccomanda di estendere il campo di applicazione della sottomisura 7.4 dalla sola focalizzazione sul ciclo formativo primario estendendola anche al ciclo secondario inferiore e alla scuola dell’infanzia che rappresentano presidi territoriali altrettanto significativi per le zone rurali e in particolare per quelle più estreme, omettendo la precisazione “a cominciare da laboratori linguistici ed informatici, allestiti anche con logiche di recupero di hardware dismesso”
- R.10. Si raccomanda di riconsiderare il target individuato per l’indicatore di output relativo della misura M04.1 riferito ad un numero di azioni “aziendali” sovvenzionate decisamente contenuto (20 in complesso) che potrebbe delineare il rischio di uno squilibrio tra l’azione di infrastrutturazione collettiva e il suo “accompagnamento” nelle realtà aziendali correlate.
- R.11. Si raccomanda di considerare con attenzione il rapporto tra l’investimento pubblico operato nella infrastrutturazione immateriale (M16.8, formazione dei piani di Gestione Forestale) e materiale M04.3, infrastrutture per ammodernamento e adeguamento del settore forestale) rispetto alle dimensioni attese del miglioramento delle prestazioni economiche ed ecologiche del settore selvicolturale che è possibile leggere dalla qualificazione e

quantificazione della misura M08 “Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste”

- R.12. Si raccomanda di rettificare il disallineamento tra i valori degli indicatori di obiettivo relativi alla priorità 4 indicati rispettivamente in 29.000 ha per la FA 4.a con contratti di gestione per la biodiversità e il paesaggio (6,39% della SAU regionale) di 15.000 ha per la FA 4.b con contratti di gestione volti a migliorare la gestione delle risorse idriche (3,31% della SAU regionale) e di 75.000 ha di terreni per la FA 4.c con contratti di gestione per prevenire l'erosione (16,53% della SAU regionale); e i valori indicati con riferimento agli indicatori di output delle specifiche misure attraverso le quali dovrebbero essere conseguiti i risultati risultati attesi indicati rispettivamente in 39.420 ha per i pagamenti agro climatico ambientali (M10), in 17.000 ha per la conversione o il mantenimento all'agricoltura biologica (M11) e in 2000 ha per i pagamenti della rete Natura 2000 (M12), oltre a 42.000 ha di territori montani interessati dalla indennità compensativa (M13).

3. Misurazione dell'avanzamento e dei risultati del Programma

3.1 Valutazione degli indicatori del programma

Il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 individua un set di 17 indicatori di obiettivo in relazione alle 15 focus areas attivate, di norma si tratta di un unico indicatore di obiettivo per ciascuna focus areas con l'unica eccezione della FA 6.b per la quale vengono individuati 3 indicatori.

Gli indicatori utilizzati sono in prevalenza indicatori che misurano l'output della linea di azione pianificata piuttosto che il risultato conseguito in termini di evoluzione socio-economica del contesto nei confronti dei quali l'azione è diretta.

In particolare un indicatore (T01) è commisurato al volume della spesa mentre altri 9 indicatori (T02, T04, T05, T06, T09, T10, T12, T14, e T19) sono commisurati agli esiti di questa in termini di numero di interventi attivati o di estensione delle superfici investite dalle misure.

Un numero più ristretto di 7 indicatori (T03, T16 T20, T21, T22,T23, T24) si spinge a valutare gli esiti delle linee di azione pianificate in termini di presumibile adesione e/o coinvolgimento dei destinatari delle stesse, quantificandone il numero o la percentuale sulla popolazione di riferimento senza che l'indicatore stesso sia posto in relazione diretta con le dimensioni finanziarie dell'intervento e con la sua traduzione in termini fisici direttamente derivante dai massimali di spesa. Per due di questi indicatori (T16 e T22) non viene tuttavia quantificato il valore di riferimento al 2023.

Per la loro stretta adesione all'avanzamento del programma gli indicatori prescelti presentano in generale una elevata coerenza con il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 e le sue modalità di implementazione per tutti i requisiti di semplicità, misurabilità, disponibilità, robustezza e aggiornabilità richiesti dalle linee guida.

Tuttavia essi propongono una visione degli esiti attesi dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 (e, attraverso l'azione di monitoraggio della loro effettiva realizzazione nel corso dello sviluppo dello stesso molto più improntata ad una misura della velocità e della efficienza della spesa piuttosto di quanto non possano dare indicazioni compiute sulla efficacia del Programma stesso in termini di risultati acquisiti dal processo di sviluppo rurale nel contesto regionale.

3.2 Valutazione dei valori quantificati come obiettivo

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera g) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Il realismo e l'attendibilità dei valori individuati per quantificare gli indicatori tematici all'orizzonte di previsione del 2023 è strettamente correlato alla natura degli indicatori utilizzati e dalla loro stretta desumibilità dalla articolazione budgetaria e dalla disciplina normativa del programma.

Il giudizio sul loro realismo è quindi essenzialmente un giudizio sul livello di efficienza della implementazione operativa del programma perché da questo dipenderà in modo diretto e, per la più parte degli indicatori selezionati e dei loro valori obiettivo, anche immediato il livello di conseguimento degli obiettivi che, in buona sostanza sono identificabili come obiettivi di *performance* del programma.

Questo non vuol dire, naturalmente che la relazione diretta e lineare tra volume della spesa attivata e risultati attesi non sia influenzata anche dalla evoluzione delle condizioni di contesto che il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 dovrebbe identificare nei termini di fattori di rischio al quale l'attuazione del programma è sottoposta e di accorgimenti attraverso i quali il rischio stesso può essere preventivamente limitato ovvero affrontato e ridotto con interventi correttivi degli scostamenti dalle traiettorie attese.

Il riferimento necessario è in primo luogo al permanere di condizioni di criticità della situazione economica generale tanto a livello della regione che del Paese o dell'intera area euro; condizioni che potrebbero aumentare l'incertezza e gli atteggiamenti attendisti degli operatori o anche determinare condizioni dei mercati del credito meno favorevoli a sostenere le azioni di investimento per la quota che eccede il livello di spesa pubblica e la capacità di autofinanziamento delle imprese.

Si ritiene che la valutazione del programma debba essere condotta, nel corso della sua implementazione e del suo progressivo sviluppo avendo riguardo non solo agli obiettivi di *performance* ma anche agli effetti attesi sul contesto socio-economico ed ambientale della regione, avendo riguardo alla considerazione della effettiva sensibilità delle filiere interessate a trasformare gli *input* di risorse determinati dal programma in *output* di valore dei prodotti e dei servizi realizzati nel processo economico sostenuto dal programma considerando anche gli effetti moltiplicativi che una positiva interazione tra diversi obiettivi può generare a questo riguardo.

Detto questo in termini generali possono essere avanzate alcune considerazioni specifiche riguardo a taluni degli indicatori considerati.

Riguardo l'indicatore T19 la quantificazione in 50.000 ha della superficie agricola e forestale gestita in maniera tale da promuovere il sequestro e la conservazione del carbonio non appare in una relazione specifica con i *target* operativi individuati dalle misure connesse alla specifica focus area.

Né questi *target* sono quantificati in relazione ad una *baseline* di riferimento della situazione iniziale che non trova riscontro negli indicatori comuni di contesto e neppure come sarebbe in questo caso necessario negli indicatori specifici del Programma.

Riguardo l'indicatore T21 la quantificazione in 600.000 abitanti della popolazione interessata da strategie di sviluppo rurale che determina il valore soglia dell'indicatore in termini percentuali (44,61% della intera popolazione delle zone rurali) posta in relazione con il numero (5) di Gruppi di Azione Locale (GAL) selezionati, evidenzia una certa ampiezza dei bacini di operatività di ciascun GAL (con conseguente presumibile maggiore eterogeneità e discontinuità dei contesti socio economici locali interessati da ciascuno di essi) che potrebbe rappresentare un limite alla più efficace implementazione degli stessi.

Questo tanto più in considerazione delle gravi difficoltà incontrate nella passata stagione di programmazione 2007-2013 per la effettiva implementazione della strategia LEADER nello specifico contesto della regione Abruzzo.

3.3 Valutazione della attendibilità dei *milestones*

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera k) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Per quanto riguarda la considerazione del loro *target* intermedio degli indicatori di risultato prospettato dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 per l'orizzonte del 2018, va innanzitutto notato che gli indicatori proposti sono improntati a un profilo di estrema semplicità essendo rappresentati da una percentuale di impegno della spesa pubblica programmata o, quando definiti in termini fisici, dal numero di operazioni realizzate nell'ambito della specifica *focus area* di riferimento e, in termini più circoscritti (FA 4.a, FA 4.b, FA 4.c, FA 5.a e 5.e) dalla estensione superficiale dei terreni investiti, ovvero (FA 6.b) dalla popolazione coinvolta.

Con riferimento alla Priorità 5 *“incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio ad una economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agro-alimentare e forestale”* il Programma omette la presentazione dell'indicatore relativo alla FA 5.b (non attivata dal programma) congiuntamente alla FA.5.c *“Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia”* che invece è inclusa nel programma stesso.

Non appare del tutto convincente l'adozione di un *target* intermedio uniforme per tutte le priorità, nonostante queste stesse contengano una combinazione di misure di diversa natura, ciascuna delle quali presenta modalità diverse di attuazione e conseguentemente è contraddistinta da un diverso grado di difficoltà nella implementazione della politica e, si deve ritenere, anche nei tempi di conseguimento dei risultati attesi.

In particolare si evidenzia un livello di complessità significativamente più elevato per l'attuazione della Priorità 3 *“promuovere l'organizzazione della filiera agro-alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione del rischio del settore agricolo”* che non contempla misure relative a pagamenti a superficie e neppure misure di sostegno ad investimenti diretti delle aziende, concentrandosi prevalentemente verso misure di sostegno alla cooperazione anche attraverso la realizzazione di appositi “Programmi Integrati di Filiera” che rappresentano un significativo elemento di innovazione del Programma e che, per conseguenza, richiedono la realizzazione di condizioni di *governance* più sofisticate e, realisticamente, tempi di attivazione più lunghi.

Si suggerisce di differenziare almeno per questa priorità il *target* intermedio.

Analoghe considerazioni che potrebbero riguardare la priorità 6 *“adoperarsi per l’inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle aree rurali”*, in particolare per quanto attiene la misura di sostegno allo sviluppo locale LEADER anche in questo caso tanto in relazione alle maggiori complessità di governance richieste dall’intervento che in relazione alle lezioni della esperienza pregressa.

In questo caso tuttavia questa difficoltà è in qualche misura compensata dalla attuazione degli interventi per la FA 6.c *“Promuovere l’accessibilità, l’uso e la qualità delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TLC) nelle zone rurali”* che per la loro natura possono garantire tempi di realizzazione più circoscritti e contribuire più che proporzionalmente al conseguimento del *target* intermedio previsto con riferimento alla priorità 6 nel suo complesso.

In generale si considerano estremamente prudentziali i *target* intermedi proposti, giustificati tuttavia dai ritardi registrati nella predisposizione del Programma come pure dalle difficoltà di avanzamento della attuazione registrate nella pregressa stagione di programmazione.

3.5 Raccomandazioni relative alla misura degli avanzamenti e dei risultati

- R.13. Si raccomanda di riconsiderare il valore dell'indicatore T21 definito nel al 44,61% della intera popolazione delle zone rurali interessati da strategie di sviluppo rurale che corrisponde alla soglia di 600.000 abitanti in relazione con il numero (5) di Gal che si intende selezionare; ciò in quanto una eccessiva ampiezza dei bacini di operatività di ciascun GAL (con conseguente presumibile maggiore eterogeneità e discontinuità dei contesti socio economici locali interessati da ciascuno di essi) potrebbe rappresentare un limite alla più efficace implementazione degli stessi.
- R.14. Si raccomanda di riconsiderare l'adozione di un target intermedio uniforme per tutte le priorità, nonostante queste stesse contengano una combinazione di misure di diversa natura, ciascuna delle quali presenta modalità diverse di attuazione e conseguentemente è contraddistinta da un diverso grado di difficoltà nella implementazione della politica e, si deve ritenere, anche nei tempi di conseguimento dei risultati attesi.

4. Valutazione delle modalità per la implementazione del programma

4.1 Valutazioni sulla adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettere i) e n) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Tra i temi di carattere generale che richiedono un approfondimento assume particolare rilievo il tema della *governance*. E, con esso, quello della adeguatezza organizzativa delle risorse e delle procedure destinate a curare l'attuazione del programma.

Il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020, nel delineare la SWOT di riferimento per la messa a punto del Programma [cfr. paragrafo 1.1.1], si esprime infatti in questi termini:

“Come emerge dalla valutazione intermedia e dal relativo aggiornamento consegnato nel 2013 dal valutatore indipendente, le criticità principali del Psr 2007-2013 sono riconducibili alla governance. In particolare il valutatore evidenzia come la difficoltà al raggiungimento dei risultati e degli impatti delle misure programmate è dar rintracciarsi prevalentemente:

- *nel ritardo con cui molte delle misure sono state attuate e nelle lungaggini amministrative a seguito della pubblicazione del bando (posticipazione dei termini di presentazione, tempistiche lunghe per le istruttorie e per definire la graduatoria dei beneficiari e concessioni, eccessive proroghe);*
- *inefficacia dei criteri di selezione o non coerenti con gli obiettivi dell'asse o del programma;*
- *manca di integrazione tra le misure (nessun pacchetto di misure o progettazione di filiera).*
- *manca di un sistema informativo a monte della procedure amministrative di gestione del Psr.*

A ciò si aggiunge una organizzazione amministrativa non funzionale alla gestione efficace del Psr. Oltre alla mancanza di figure apicali di riferimento, l'età media dei funzionari afferenti alla Direzione risulta particolarmente elevata. A ciò si aggiunge l'assenza di una formazione strutturata a favore delle figure coinvolte nella gestione del Psr e mirata alle esigenze conoscitive necessarie alla gestione delle misure del Psr.

Infine, la comunicazione del Psr mostra delle debolezze sia in termini di comunicazione dei risultati raggiunti e di opportunità offerte dai bandi ai potenziali beneficiari.”

Sempre il documento di PSR, nel delineare la propria strategia [cfr. paragrafo 5.1.5] afferma:

“La strategia del Psr 2014-2020 si prefigge la maggiore possibile coerenza tra fabbisogni, interventi, criteri di selezione, una apprezzabile efficienza attuativa, modalità gestionali e di comunicazione verso i potenziali beneficiari improntate alla semplificazione ed alla trasparenza. Un ruolo essenziale nel raggiungimento di tale obiettivo sarà assicurato da una profonda revisione della struttura organizzativa preposta alla gestione, ispirata alla centralità delle Priorità del Psr .

Verrà implementato un sistema informativo che, oltre ad ottemperare alle esigenze di monitoraggio e valutazione in progress della spesa, contribuirà a facilitare la circolazione delle informazioni tra le Autorità del Programma, e contribuirà a ridurre i tempi procedurali ed a semplificare la presentazione delle domande di contributo e la conoscibilità dei loro esiti. L’assistenza tecnica all’attuazione del PSR consentirà di integrare, ove carente, il fabbisogno cognitivo che la gestione richiede.”

In questa prospettiva le indicazioni contenute al capitolo 15 “Modalità di attuazione del programma” appaiono espresse in termini ancora troppo generali e quindi non pienamente adeguati ad assicurare che verranno messe in campo azioni idonee a superare un così grave *handicap* come quello che si è manifestato nella gestione del programma precedente.

Ciò, per di più, tenendo conto che la formulazione del Programma 2014-2020 introduce linee di azione a maggiore integrazione e complessità organizzativa, in particolare sul fronte delle misure di Cooperazione (M16) e, in particolare, dei Progetti integrati di Filiera.

Assumono quindi particolare rilievo le previsioni relative alla introduzione di *“un nuovo sistema informativo a supporto di tutte le attività gestionali degli interventi attraverso modalità di collaborazione elettronica tra l’AdG e l’OP”* che richiedono tuttavia impegni circostanziati rispetto ai tempi di realizzazione ed entrata in esercizio del sistema.

Analogamente deve essere precisata la tempistica per la predisposizione del *“Manuale Operativo dell’Autorità di Gestione”* e il suo livello di significatività ed efficacia tanto come strumento di coordinamento organizzativo interno alla struttura di gestione che come elemento di comunicazione e raccordo con il partenariato economico e sociale.

Opportunamente il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 individua nella utilizzazione delle risorse previste per le attività di assistenza tecnica dalla misura M20 un essenziale riferimento per implementare e rendere più efficiente la struttura di gestione del Programma stesso, sia riguardo ai temi già richiamati del Sistema Informativo e del Manuale Operativo dell’Autorità di Gestione, che riguardo alle esigenze affermate al punto 15.6 di “ri-progettazione” della struttura organizzativa che gestirà il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020.

Pare opportuno al riguardo che il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 integri le sue considerazioni individuando, sia pure in linea generale, le linee di indirizzo di tale ri-progettazione in termini più estesi e dettagliati di quanto non sia indicato ai paragrafi 9.2 e 15.6, in coerenza con le criticità riscontrate e con le politiche identificate per il loro superamento, e che provveda altresì a definire i tempi previsti per la entrata in esercizio delle nuove modalità organizzative.

La realizzazione del nuovo Sistema Informativo e del Manuale Operativo dell’Autorità di Gestione sono individuati dal Programma anche come le leve essenziali per la riduzione del carico amministrativo in capo ai beneficiari, questione questa che viene individuata come un obiettivo di primaria importanza nell’ambito del PSR.

L’Amministrazione prevede infatti di operare, oltre che con il rafforzamento della strategia di comunicazione, attraverso:

- l’utilizzo di sistemi informativi più evoluti, che portino a ridurre la documentazione cartacea necessaria per la presentazione e gestione delle domande di contributo;
- la semplificazione e razionalizzazione dei controlli, attraverso l’incrocio delle banche dati pubbliche e un maggiore coordinamento dei controlli operati da diversi soggetti in capo allo stesso beneficiario;
- l’adozione di costi *standard*;
- l’adozione di criteri di selezione trasparenti, oggettivi e facilmente verificabili.

4.2 Valutazioni sull'uso dell'assistenza tecnica

La misura per l'assistenza tecnica nel PSR Abruzzo 2014-2020 è dotata di risorse pari a quasi 15,5 milioni di euro.

Una dotazione importante che rappresenta il 3,7% della spesa pubblica totale e che, con un suo oculato ed efficace impiego può contribuire in maniera significativa a migliorare significativamente l'efficienza del sistema di programmazione regionale che ha mostrato in passato lacune e difficoltà che è assolutamente necessario superare.

Importante è per questo la prefigurazione delle modalità di attivazione della misura che il programma esprime al § 15.6 che così delinea la missione della misura:

“Le risorse di assistenza tecnica supporteranno la realizzazione del sistema informativo di monitoraggio del PSR e l'accesso/utilizzo del sistema gestionale allestito in concorso con l'OP. La struttura organizzativa che gestirà il PSR Abruzzo verrà riprogettata assumendo a riferimento una architettura che faccia del Programma il suo core business adottando un modello di gestione, caratterizzato da un centro decisionale con compiti di indirizzo e coordinamento orizzontale e strutture responsabili verticalmente dell'attuazione di misure e tipologie di intervento, che dispongano a tal fine di un appropriato sostegno dell'assistenza tecnica.

L'Assistenza tecnica accompagnerà l'avvio della fase attuativa anche predisponendo un “Manuale Operativo dell'Autorità di Gestione”, con i contenuti sinteticamente descritti nel paragrafo 8.1, Il documento, finalizzato a stabilire indirizzi generali e, occorrendo, puntuali, allo scopo di uniformare e standardizzare l'elaborazione e la gestione dei bandi, sarà sottoposto nel tempo ad eventuali operazioni di manutenzione evolutiva.

Infine, l'attuazione del programma sarà accompagnata da interventi di formazione continua per il personale dell'Amministrazione Regionale che a diverso titolo parteciperà alla sua realizzazione.”

Missione che appare condivisibile e pienamente coerente con le criticità emerse dal percorso di valutazione *ex-ante* rispetto alle quali il miglioramento della capacità amministrativa e della *governance* del Programma si presenta come condizione prioritaria.

È proprio in ragione di questo rilievo che a giudizio del valutatore devono essere fornite dal Programma indicazioni più stringenti sulla tempistica prevista per l'attuazione della misura e per garantire che gli effetti prospettati possano essere efficacemente riscontrati già nelle fasi iniziali della sua implementazione.

4.3 Valutazioni del sistema di monitoraggio e del Piano di Valutazione

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera j) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 individua una linea di azione per il monitoraggio e la valutazione *in itinere* (ed *ex-post*) della sua implementazione, attuazione ed efficacia, coerente con le indicazioni del quadro comune di monitoraggio.

Il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 ne presenta il disegno funzionale, ne delinea la struttura organizzativa, ne definisce i caratteri e le modalità operative, la programmazione temporale, le risorse affidate attraverso una adeguata delineazione del Piano di Valutazione (§ 9 del PSR).

Si deve in particolare ritenere che la ipotesi di ridisegno organizzativo della struttura destinata a sostenere l'azione della Autorità di Gestione con la costituzione di un *“Ufficio per il monitoraggio e la valutazione del PSR”* che avrà una dotazione minima di 6 unità” e di un *“Ufficio per la gestione dei sistemi informativi”* che avrà una dotazione minima di 4 unità”, possa garantire condizioni organizzative adeguate per lo svolgimento delle funzioni.

Ciò tanto più ove si tenga conto che il Piano di Valutazione prospettato individua le modalità per il coinvolgimento nel processo di valutazione del Comitato di Sorveglianza, di un Gruppo direttivo di valutazione del PSR (*steering group*) di apposita costituzione e dell'Organismo Pagatore ed individua altresì ruoli, modalità di selezione e di funzionamento del valutatore indipendente del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020.

Anche la dotazione di risorse finanziarie di cui si prospetta l'impiego per la conduzione della attività di valutazione, nella ampia accezione ed articolazione che viene delineata dal programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020, preventivata nell'ordine di grandezza di 6 milioni di euro, pare congrua.

4.4 Raccomandazioni relative alla implementazione del Programma

- R.15. Si raccomanda di definire i tempi previsti per la entrata in esercizio delle nuove modalità organizzative indicate ai paragrafi 9.2 e 15.6 del Programma, anche in relazione alle criticità riscontrate nella governance del PSR vigente.

5. Valutazione dei temi orizzontali e specifici

5.1 Valutazione della adeguatezza a promuovere pari opportunità e prevenire discriminazioni

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera l) del Regolamento (UE) 1303/2013)

Si è già fatto ampiamente riferimento in precedenza (vedi § 1.1) alla insufficiente considerazione nel Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 delle questioni di genere e delle politiche atte a promuovere pari opportunità, sottolineando della importanza che queste rivestono con particolare intensità nello specifico contesto regionale abruzzese avendo riguardo alla prospettiva di realizzare una crescita economica consistente, oltre che di promuovere una sua più elevata qualità sociale.

Deve essere rimarcato al riguardo il fatto che la considerazione espressa dal valutatore in corso d'opera, nei percorsi paralleli di programmazione e di valutazione, ha sollecitato l'Autorità di Gestione ad intervenire provvedendo non solo ad intervenire sui capitoli 4 e 5 del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020, con l'integrazione di adeguati riferimenti alle questioni e alle politiche di genere, ma anche a introdurre una specifica attenzione a questi aspetti nel disegno di un numero significativo (e tematicamente pertinente) di singole misure.

Si ritiene tuttavia necessario estendere ulteriormente questa attenzione prendendo in considerazione anche le Misure 16.4 “*Sostegno alla cooperazione di Filiera*” e 16.9 “*Diversificazione delle attività agricole..*” e prevedendo per queste criteri di selezione orientati alle politiche di genere.

5.2 Valutazione della adeguatezza a promuovere lo sviluppo sostenibile

(in riferimento all'art. 55, 3° comma, lettera m) del Regolamento (UE) 1303/2013)

L'attenzione ai temi della sostenibilità rappresenta una coordinata fondamentale nella formazione sviluppo dell'intero Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020, come testimonia innanzitutto il rilievo delle risorse attribuite alle Priorità 4 e 5 che rappresentano la più diretta finalizzazione ambientale della manovra.

Deve peraltro essere ulteriormente rimarcato come dette finalità ambientali possano concorrere in misura non trascurabile anche a generare condizioni di promozione di nuove attività e di nuovi percorsi di valorizzazione, segnatamente in campo turistico, per i quali le risorse naturali e culturali messe in campo dalla Regione Abruzzo sono di primaria importanza e rilievo nello scenario nazionale italiano come in quello continentale.

Si concretizza così una interpretazione dello sviluppo sostenibile nel quale la sostenibilità ambientale non è semplicemente un limite esterno ai processi economici ma riesce a pervaderli e compenetrarli diventando essa stessa un motore dello sviluppo (sostenibile).

Occorre altresì notare che l'attenzione ai temi della sostenibilità è stata presente nel concreto disegno di tutte le misure, indipendentemente dalla propria finalizzazione ai temi della competitività e della coesione sociale e territoriale oltre che della sostenibilità ambientale.

Significativo al riguardo è il giudizio espresso dal percorso di Valutazione Ambientale Strategica nella stesura del suo Rapporto Ambientale le cui conclusioni affermano come *“Rispetto alle criticità intrinseche prodotte dell'attività agricola si è visto come il Programma può agire positivamente attenuando le problematiche maggiormente imputabili ad un utilizzo agricolo del territorio. Gli impatti rilevati, che potrebbero derivare dal Programma infatti, non riguardano attività prettamente agricole ma piuttosto quelle attività legate ai processi e alle logiche di trasformazione e commercializzazione legati alle attività agricole”*.

Di conseguenza l'individuazione di interventi di mitigazione degli impatti è individuata in sede di VAS esclusivamente con riferimento ad un campo tematicamente circoscritto di sotto-misure che riguardano:

- 4.1 Sostegno per investimenti in immobilizzazioni materiali che migliorino le prestazioni e la sostenibilità globale dell'azienda agricola.

- 4.2 Sostegno agli investimenti per la trasformazione/commercializzazione e lo sviluppo dei prodotti agricoli.
- 6.4 Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole
- 7.4 Investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra agricole.
- 16.6 Sostegno per la cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la produzione sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione alimentare, di energia e nei processi industriali.

5.3 Valutazione delle disposizioni LEADER

Alla Misura M19 è affidato dal Regolamento (UE) 1305/2013 il sostegno allo sviluppo locale secondo strategie di tipo partecipativo che rispondono alla consolidata linea di intervento delle politiche percorsi di sviluppo rurale per sostenere approcci *bottom-up*; linee di azione che hanno trovato oggi sostegno e rafforzamento nel riconoscimento da parte del Regolamento (UE) 1303/2013 degli approcci *Community Lead Local Development* (CLLD) come strumento generalizzato di programmazione per i Fondi SIE e la Strategia Europa 2020.

Le considerazioni che il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 evidenzia riguardo ai caratteri e alle finalità generali della misura sono pienamente coerenti con la disciplina legale vigente e ben si inseriscono nella strategia delineata dal Programma stesso.

In particolare la misura si propone come risposta significativa in relazione a un campo potenzialmente molto esteso di fabbisogni individuati dalla Analisi SWOT; campo che viene focalizzato dal programma, anche in relazione al confronto con gli attori locali del Partenariato nei seguenti quattro fabbisogni:

- F10 – Promuovere le produzioni tipiche regionali e a marchio qualità;
- F20 – Accrescere la capacità dei territori di proporre un’offerta turistica integrata;
- F21 – Favorire l’occupazione, le opportunità di lavoro e la nascita di nuove imprese, la multifunzionalità e diversificazione dell’economia rurale;
- F22 – Incrementare la qualità della vita nelle aree rurali, l’attrattività dei territori rurali ed i servizi per fronteggiare i mutamenti demografici.

Le risorse messe a disposizione della misura dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020 sono rilevanti, ammontando a 21,8 milioni di € che corrispondono al 5,2% del valore dell’intero Programma e, con la loro articolazione nelle tre sottomisure che coprono rispettivamente il sostegno alla esecuzione degli interventi (M19.2), la preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del GAL(M19.3) e il sostegno per i costi di gestione e amministrazione (M19.4), possono garantire le migliori condizioni per sollecitare e sostenere progetti di sviluppo locale ben disegnati strategicamente e radicati nel tessuto economico e sociale delle comunità che si faranno promotrici delle strategie locali.

La misura può quindi consentire lo sviluppo di una azione molto ben riconoscibile e rilevante nel contesto delle zone rurali della Regione le cui condizioni di fragilità economica, sociale e ambientale rappresentano, come si è argomentato anche in sede

del presente rapporto (cfr, § 1.1) una delle criticità di maggiore rilevanza nel contesto regionale.

Ciò anche in considerazione della forte capacità di attivazione e di influenza (cfr. § 2.6) che la linea di azione per lo sviluppo locale (in generale, e l'approccio LEADER con una rilevanza ancora maggiore proprio per la sua natura di processo *bottom-up*) mostra nei confronti dell'intero programma.

Per di più, l'approccio LEADER e le iniziative dei GAL rappresentano un punto di specifico e particolare contatto della azione di promozione dello sviluppo rurale per le zone rurali della regione e del Paese con la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SIAN) cui dovrà essere dedicata particolare attenzione, tanto nella fase di costituzione e selezione dei GAL che in quella successiva del sostegno alla loro concreta operatività.

Attenzione da rivolgere alla ricerca della maggiore integrazione e sinergia, tra approccio LEADER e approccio SIAN intanto nella individuazione delle specifiche strategie locali di sviluppo (a partire dalle aree pilota)

Un campo di potenzialità estremamente rilevante cui è accompagnato un rischio altrettanto elevato, messo in tutta evidenza da quanto (non) si è realizzato nella passata gestione e che deve essere affrontato con la necessaria attenzione dal Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo per il periodo 2014 – 2020.

Si ritiene in particolare che la selezione dei GAL debba essere preceduta e accompagnata da una forte azione di comunicazione nei confronti delle comunità locali potenzialmente interessate dalla misura, sostenuta dalla Autorità di Gestione con un forte coinvolgimento del Partenariato. Obiettivo di questa azione di animazione che potrà anche essere sostenuta dalle risorse per l'Assistenza Tecnica, dovrà essere quello di favorire l'emergere di proposte e candidature circostanziate, originali e innovative nella concezione ma anche ben radicate e riconosciute nei contesti locali, così da consentire un esercizio più attivo e responsabile della azione regionale di selezione dei GAL.

Si richiama anche la preoccupazione avanzata in sede di valutazione degli indicatori (§ 3.2 del presente rapporto) riguardo alle dimensioni territoriali e demografiche dei GAL che non debbono confliggere con un forte riconoscimento identitario delle comunità locali.

5.4 Raccomandazioni relative ai temi orizzontali e specifici

- R.16. Si richiama quanto già indicato alla raccomandazione R.4 riguardo ad una maggiore considerazione nel Programma delle questioni di genere e delle politiche atte a promuovere pari opportunità.
- R.17. Si richiama quanto già indicato alla raccomandazione R.5 e si raccomanda di ricercare una maggiore integrazione e sinergia, tra approccio LEADER e approccio Aree Interne a partire dalla individuazione delle specifiche strategie locali di sviluppo (a partire dalle aree pilota)
- R.18. Si richiama quanto già indicato alla raccomandazione R.13 riguardo alle dimensioni territoriali e demografiche dei GAL che debbono consentire un forte riconoscimento identitario delle comunità locali. Si raccomanda che la selezione dei GAL sia preceduta e accompagnata da una forte azione di comunicazione nei confronti delle comunità locali potenzialmente interessate dalla misura, condotta dalla Autorità di Gestione con un forte coinvolgimento del Partenariato e sostenuta dalle risorse per l'Assistenza Tecnica. Con l'obiettivo di favorire l'emergere di proposte e candidature circostanziate, originali e innovative oltre che ben radicate e riconosciute nei contesti locali.

6. Riconsiderazione della Valutazione ex ante a seguito delle Osservazioni della Commissione

6.1 Le osservazioni della Commissione

La Commissione Europea ha avviato il negoziato con la Regione Abruzzo per l'approvazione del Programma di Sviluppo Rurale della Regione, sottoponendo nel giugno 2015 all'Autorità di Gestione un Documento di osservazioni articolato in 472 punti che hanno trovato puntuale riscontro nel confronto che si è sviluppato nei mesi successivi tra la Commissione e la medesima Autorità di Gestione.

In particolare, per quanto riguarda la terza sezione del Documento di Programma di Sviluppo Rurale – sezione che è appunto quella relativa alla Valutazione *ex ante* - sono state proposte dalla Commissione quattro osservazioni e segnatamente le n. 22, 23, 24 e 25.

Nello sviluppo del presente paragrafo 6 del Rapporto di Valutazione, aggiornato all'ottobre 2015, di tali osservazioni della Commissione si dà espressamente conto, argomentando al riguardo le ragioni e le modalità per il loro accoglimento nel percorso di Valutazione e, più in generale, negli esiti del Programma di Sviluppo Rurale.

6.2 Considerazioni in ordine alla osservazione 22

Si riporta innanzitutto il testo dell'Osservazione: *“Alla luce delle incongruenze individuate (ad esempio, la valutazione ex-ante ritiene che gli interventi proposti in materia di banda larga siano soddisfacenti) e delle importanti modifiche richieste all'analisi SWOT e alla strategia del programma, una revisione della valutazione ex ante, inclusa la valutazione ambientale strategica (VAS) sarebbe auspicabile, in particolare per quanto riguarda la concentrazione (targeting) degli interventi nell'ambito delle priorità 2 e 3, e per quanto riguarda la priorità 6 (servizi di base e soprattutto infrastruttura NGN), nonché sugli interventi proposti a favore della biodiversità.”*

La Revisione operata dal Documento di Programma di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo nel corso e per effetto del negoziato con la Commissione propone questioni di particolare rilievo che coinvolgono in diversa misura

considerazioni e giudizi espressi dalla Valutazione *ex-ante* come viene richiamato dalla osservazione in oggetto.

Le più importanti verifiche, rettifiche e “messe a fuoco” della analisi e della strategia del Programma di Sviluppo Rurale riguardano in primo luogo la diversa articolazione delle “misure per la competitività” che registra così un più forte orientamento agli approcci di filiera ed ai processi di diversificazione e valorizzazione della multifunzionalità dell’impresa agricola.

Questo orientamento è riscontrabile innanzitutto nell’incremento delle dotazioni rivolte al sostegno della trasformazione e commercializzazione (Misura 4.2 che viene ora proposta nell’ambito della priorità 3A, quindi da realizzare entro un più esteso contesto istituzionale che considera le imprese agro-alimentari); altra innovazione di rilievo è legata alla attivazione della *Focus Area 3B*, entro la quale trovano nuova collocazione e significato le azioni di prevenzione dei rischi con la introduzione di regimi di sostegno agli investimenti per la conservazione in sicurezza e il ripristino dello spazio rurale minacciato dalle calamità naturali, in primo luogo il dissesto idrogeologico; ancora rilevante è l’accentuazione dei temi e delle misure orientate a sostenere la diversificazione aziendale delle attività.

Le stesse “priorità ambientali” hanno registrato un rafforzamento sensibile della attenzione e dell’impegno rivolto dal Programma di Sviluppo Rurale ai temi della biodiversità e della qualità ambientale rappresentati nella priorità 4; questo rispetto alla più limitata manovra affidata alla priorità 5 per migliorare l’uso efficiente delle risorse naturali nel quale viene esclusa una terza *Focus Area* (5C, oltre alla 5B e 5D, già escluse dalla proposta iniziale del PSR).

Il più significativo incremento di dotazioni è quello che riguarda la misura 10.1 sui pagamenti per impegni agro climatico ambientali che registra una più articolata (e integrata) caratterizzazione degli impegni e risponde così alla sollecitazione della Commissione ad assumere obiettivi più ambiziosi per le pratiche della sostenibilità, anche in termini di impatto territoriale delle politiche, avendo in questo come riferimento prioritario la presenza della rete Natura 2000, così rilevante nel contesto territoriale della Regione.

Questo più marcato orientamento delle dotazioni della Misura 10.1 “compensa” la sospensione temporanea da parte del Programma di Sviluppo Rurale della Misura 12.1 intervenuta a seguito del negoziato; Misura 12.1 la cui operatività viene ora rinviata al completamento della formazione ed adozione dei Piani di Gestione sei Siti di interesse Comunitario e delle Zone di Protezione Speciale

della Rete Natura 2000 che presumibilmente completeranno il proprio iter entro il traguardo intermedio del 2018.

La modifica più rilevante nella considerazione budgetaria delle priorità di intervento è tuttavia quella che avviene all'interno della priorità 6 alla *Focus Area 6C "promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TLC) nelle zone rurali"* per la quale, portando particolare enfasi sulle carenze esplicitate in sede di Accordo di Partenariato e sulle esigenze di dare più sollecitamente corso alle previsioni dell'Agenda Digitale Europea, la nuova stesura del Documento di Programma di Sviluppo Rurale prevede l'incremento (del 50% circa) delle dotazioni relative.

Tema, quello della Banda larga, già evidenziato dalla Analisi come criticità assai rilevante nello scenario delle zone rurali della Regione per il quale, in coerenza con un rafforzato impegno nazionale sulla questione, la Strategia del Programma di Sviluppo Rurale è stata chiamata, opportunamente, a fornire un contributo più ampio ed incisivo.

Modifiche nella articolazione generale della manovra vengono inoltre introdotte per garantire la presenza delle misure "trasversali" sulla formazione e l'acquisizione delle competenze nella più gran parte delle Focus Area considerate dal Programma (9 su 12 contro una precedente previsione di operatività riferita a sole 4 delle 12 Focus Area attivate), operando in questo del tutto in linea con analogo orientamento all'integrazione delle politiche fortemente espresso in sede di valutazione.

In questa stessa direzione di integrazione delle politiche muove anche la diversa articolazione del Programma di Sviluppo Rurale che riconduce una quota significativa delle dotazioni relative ad una delle misure di primario rilievo, la M.4.1 per il sostegno degli investimenti nelle aziende agricole, specificamente all'interno della Focus Area 2B orientata a *"Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale"*.

Si punta così a rafforzare il legame tra aiuti all'avviamento e sostegno agli investimenti che l'ingresso di nuove energie imprenditoriali deve auspicabilmente comportare, includendo nella azione di integrazione delle politiche, accentuata operativamente attraverso l'adozione di sostegni con la modalità "a pacchetto", anche azioni formative e di rafforzamento delle competenze.

In controtendenza rispetto ad una generale sollecitazione promossa dalle Osservazioni della Commissione ad attribuire un approccio di maggiore ambizione programmatica e strategica al Documento di Programma di Sviluppo Rurale, nella nuova stesura del programma conseguente al recepimento delle stesse osservazioni sembrerebbe invece doversi registrare qualche minore ambizione a raccogliere e sviluppare le nuove opportunità espresse dal Regolamento sullo Sviluppo Rurale attraverso la messa in campo delle misure di Cooperazione.

Una opportunità che si sarebbe dovuto ritenere significativa per rafforzare l'efficacia e per moltiplicare l'impatto delle azioni del PSR sull'economia, la società e il territorio delle zone rurali. attraverso approcci collettivi e cooperativi che stimolino la formazione e lo sviluppo di più sofisticate strutture di *governance* economica delle zone rurali.

6.3 Considerazioni in ordine alla osservazione 23

Si riporta innanzitutto il testo dell'Osservazione *“In generale, il seguito dato alle raccomandazioni del valutatore ex ante dovrebbe essere descritto per tutte le raccomandazioni. Le indicazioni circa i cambiamenti apportati al programma a seguito delle raccomandazioni dovrebbero essere presentate in modo più dettagliato e più chiaramente.”*

In relazione a tale Osservazione si producono di seguito le verifiche operate dal valutatore che riscontrano l'effettivo accoglimento delle indicazioni circa i cambiamenti apportati al programma a seguito delle raccomandazioni che, come richiesto, vengono presentate in modo più dettagliato e più chiaramente.

Per quattro delle raccomandazioni si è ritenuto di non modificare il testo [riportato tra parentesi quadra] presente nella versione del Documento del Programma di Sviluppo Rurale sottoposto dalla Autorità di Gestione alla Commissione nel gennaio scorso.

Per due di queste (R.10 e R.12) non si ritiene necessaria in questa sede alcuna integrazione rispetto alla affermazione già contenuta nella versione di gennaio che indicava il pieno e immediato recepimento della raccomandazione che, per sua natura, non propone difficoltà o incertezze interpretative e può dunque ritenersi esaustivo.

Per altre due raccomandazioni (R.2 e R.15), invece, le indicazioni dell'Autorità di Gestione in ordine all'impegno a recepire la raccomandazione producendo le informazioni da questa richieste non hanno ancora trovato risposta nella nuova stesura del Documento di Programma di Sviluppo Rurale.

R.1. Effetti ambientali dei processi socio-economici

L'approfondimento condotto nella considerazione degli obiettivi trasversali ha consentito di meglio integrare le raccomandazioni del valutatore in ordine alla opportunità di una adeguata considerazione degli obiettivi ambientali (oltre che di cambiamento climatico) nella determinazione dei fabbisogni relativi alle risorse idriche (F.18) e al ciclo del carbonio (F.19).

La riconsiderazione della strategia operata in sede di negoziazione ha consentito altresì di mettere in evidenza la correlazione trasversale tra processi socio-economici e azioni volte a contrastare fenomeni di isolamento e di declino demografico e insediativo (cambiamento generazionale (F.05), diffusione della banda larga (F.23)) e conseguenze ritraibili anche sul piano ambientale.

R.2 Indicatore sostanza organica [vedi anche § 6.4]

[L'Autorità di Gestione si impegna a reperire il valore regionale dell'indicatore e a tenerlo monitorato nel tempo]

R. 3 Trasformazione demografica

La considerazione dei processi di trasformazione della struttura per età della popolazione è stata opportunamente accolta integrando nella analisi SWOT "l'aumento del grado di senilizzazione" e l'erosione della base giovanile come fattori di rischio.

Entro questo sottolineato quadro di criticità, il riconoscimento dei fabbisogni di attività di cura che a questo processo di trasformazione demografica sono associati, può essere identificato dalla SWOT anche come fattore di crescita della domanda di servizi specifici rivolti a particolari fasce di popolazione che possono rappresentare significative occasioni di occupazione nelle aree interne della regione.

R.4 Problematiche di Genere

L'Analisi ha considerato con specifica attenzione le penalizzazioni occupazionali della popolazione femminile nella situazione regionale ponendo le basi per una adeguata considerazione delle azioni necessarie – sia sul fronte della occupazione che su quello dei servizi - ad affermare nella strategia il tema delle problematiche di genere individuando concreti riferimenti nella articolazione delle manovre con particolare riferimento alle misure 6.2 Aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per attività extra agricole nelle zone rurali e 6.4 Sostegno ad investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extragricole.

R.5 Strategia Nazionale Aree Interne

L'opportunità di integrazione delle azioni del PSR entro strategie di sviluppo locale con il coinvolgimento di un più esteso campo di politiche e strumenti, compresi gli altri fondi SIE è significativamente presente nella strategia del PSR come documentato dalla presenza di un apposito allegato.

Operativamente questa esigenza trova efficace riscontro nelle considerazione delle condizioni di complementarietà della misura 19.2 laddove si prevede che il Piano di Sviluppo Locale di un territorio di un GAL che coinvolga comuni ricompresi nella Strategia per le Aree Interne preveda interventi espressamente complementari a quelli della Strategia. Rilevante è anche la considerazione della Strategia per le Aree Interne nei criteri di selezione della Misura 16.4 relativa al sostegno della cooperazione di filiera.

R.6. esclusione Focus Area 5B

Il programma ha avvertito l'esigenza di concentrare la focalizzazione del proprio intervento su una sezione più limitata del generale campo di operatività individuato dal Regolamento in relazione alle dimensioni finanziarie del programma stesso. Tale orientamento è stato ulteriormente rafforzato ad esito del negoziato con la commissione portando alla esclusione della focus area 5C, pure orientata ai temi dell'energia.

Il soddisfacimento delle esigenze di efficientamento energetico nelle imprese agricole ed agroalimentari trova riscontro nel PSR con l'attivazione delle misure sul sostegno agli investimenti con particolare riguardo alla misura 4.2 sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello

sviluppo dei prodotti agricoli che attribuisce valenza prioritaria agli interventi per migliorare l'efficienza energetica anche attraverso la produzione da FER (biomasse).

R.7 Integrazione delle politiche

Il tema della integrazione delle politiche è affrontato dalla strategia e dalla articolazione della manovra del PSR avendo particolare e specifico riguardo alla Misura 16 sulla Cooperazione cui è espressamente affidato tale compito.

La nuova articolazione del Programma conseguente al processo di negoziazione ha altresì introdotto un importante elemento di integrazione trasversale con la considerazione delle misure relative al sostegno ad attività di formazione e acquisizione di competenze pressoché nella generalità delle Focus Areas, rafforzando la funzione dei servizi formativi (e di consulenza) come elemento di integrazione trasversale e di trasferimento di conoscenze per l'intero territorio di programmazione.

R. 8 Approcci collettivi alle pratiche ambientali

La raccomandazione è stata accolta introducendo nella Focus Area 4A la misura 16.5 rivolta espressamente a sostenere approcci collettivi ai progetti e alle pratiche ambientali in corso promovendo e sostenendo l'azione congiunta di imprese agricole e forestali, di enti pubblici e privati responsabili della difesa e della gestione del territorio per la adozione di iniziative volte alla mitigazione e adattamento del cambiamento climatico e al rafforzamento dell'efficacia delle pratiche ambientali in corso

R.9 Estensione del campo di intervento della misura 7.4

La nuova formulazione della misura 7.4 per investimenti nella creazione, miglioramento o espansione di servizi di base locali per la popolazione rurale risponde pienamente alla raccomandazione avanzata individuando tra gli interventi previsti "le strutture per il welfare rivolte all'infanzia..."

R.10 Target azioni della misura 4.1 nella focus Area 5A

[Si precisa che l'indicatore fa riferimento al numero di azioni collettive e non di beneficiari]

R.11 Rapporto tra investimenti pubblici e privati nelle misure forestali

La nuova versione del Documento di Programmazione ha trasferito il riferimento per gli interventi forestali legati alla misura 4.3 *“Infrastrutture per ammodernamento e adeguamento del settore forestale”* dalla Focus Area 5.E Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale” alla Focus Area 2° *“Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole....”* sottolineando così, opportunamente, la stretta finalizzazione produttiva degli interventi infrastrutturali del settore, rispondendo così alla preoccupazione espressa dalla raccomandazione”

R.12 riallineramento indicatori Priorità 4

[Gli indicatori sono stati riallineati]

R. 13 Target Misura 19.2 CLLD

La nuova versione del Documento di Programma di Sviluppo Rurale ha significativamente modificato il target assunto per la operatività della misura 19.2 portando la popolazione di riferimento da 600.000 a 504.000 abitanti e dunque dal 44,61% al 37,42% della popolazione delle zone rurali, in linea con l’indicazione della Raccomandazione.

R.14 differenziazione target intermedio

La nuova versione del Documento di Programmazione ha significativamente modificato la individuazione dei diversi target intermesi previsti all’orizzonte del 2023 introducendo differenziazioni importanti tra gli obiettivi assunti per le diverse priorità, in funzione delle diverse inerzie prevedibili nella implementazione e diffusione della manovra, in generale assumendo obiettivi intermedi più ambiziosi.

In particolare importanti incrementi sono registrati per la priorità 4 (indicatore di spesa pubblica totale dal 18,75% al 30%; indicatore di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione che contribuiscono alla biodiversità, al miglioramento della gestione idrica alla migliore gestione del suolo e prevenzione della erosione, dal 21,25% al 60%) e per la priorità 6 (indicatore di popolazione coperta dal GAL dal 21,25% al 100%).

R.15 Calendario per le nuove modalità organizzative

[L'Autorità di gestione si impegna a definire con la massima urgenza il calendario richiesto]

6.3 Considerazioni in ordine alla osservazione 24

Si riporta innanzitutto il testo dell'Osservazione: *"Il programma di sviluppo rurale non può essere approvato prima della chiusura dell'ultima consultazione pubblica della VAS e prima che i risultati siano stati inseriti nella versione finale del rapporto VAS. LA Regione è invitata a fornire delle informazioni sul calendario previsto per il completamento della VAS in relazione al processo di approvazione del Programma di sviluppo rurale."*

L'Osservazione riguarda esclusivamente il percorso procedurale della Valutazione Ambientale Strategica ed ha trovato pertanto risposta in tale sede che ne dà puntualmente conto in linea con quanto richiesto dall'Osservazione.

6.4 Considerazioni in ordine alla osservazione 25

Si riporta innanzitutto il testo dell'Osservazione: *"La valutazione ex ante raccomanda, tra l'altro, l'integrazione degli indicatori comuni di contesto con informazioni sulla materia organica del suolo. La Regione si è impegnata dar seguito a questa raccomandazione. La Regione è invitata a chiarire il seguito dato alla presente raccomandazione."*

La questione sollevata dalla osservazione non ha ancora trovato soluzione e permane la carenza della indicazione relativa all'indicatore segnalato per il quale il Documento di Programma riporta unicamente il dato nazionale.

Come già segnalato dal valutatore, si rinnova l'invito a voler provvedere tempestivamente al reperimento (e al successivo monitoraggio) del dato.

