

Terreni agricoli

Il supporto agli investimenti non produttivi

TESI N. 4

TESI

Master in Analisi e Valutazione
delle Politiche Pubbliche



Senato della Repubblica

Questa *Tesi* è stata scritta da

PAOLA PARODI

Funzionario del Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria

I dati sono aggiornati al 4 giugno 2017

CODICI E KEYWORDS: (VALUTAZIONE PSR LIGURIA, SUPPORTO INVESTIMENTI NON PRODUTTIVI, OBIETTIVI AGRO-CLIMATICO-AMBIENTALI LIGURIA)

CODICI E KEYWORDS: (APPROCCIO AGROAMBIENTALE, TERRAZZAMENTI, MURETTI A SECCO)

Terreni agricoli

Il supporto agli investimenti non produttivi

Anno accademico 2016/2017

Abstract

Per salvaguardare la ruralità mediante presidio di un territorio condizionante la competitività agricola e naturalisticamente ricco come quello ligure, emblematico è il caso dei muretti a secco, che ricavano spazi coltivabili mediante terrazzamenti.

Declinando la PAC, il PSR 2007-2013 ne sostiene il ripristino, prevalentemente a fini ambientali, in quanto fondamentali per stabilità idrogeologica e integrità ecologica.

Il lavoro esamina la valutazione dell'intervento, quale processo pluriennale, trasversale e pluridimensionale.

Premessa una contestualizzazione e le indicazioni secondo il QCVM, si delineano la Misura 2.1.6 e le risultanze del ciclo di valutazione. Dopo le prime indicazioni della VEA sull'analoga Sottomisura 4.4 del PSR 2014-2020, seguono le principali conclusioni.

In order to prevent soil degradation by keeping rural areas, the traditional stone walls and the terraced landscape play a major part in agricultural's competitiveness in Liguria's impervious and naturalistically rich landscape.

Declining the PAC, the PSR 2007-2013 supports its restoration, mainly for environmental purposes, as fundamental to hydrogeological stability and ecological integrity.

Work examines the evaluation of the intervention, as a multi-year, transversal and multidimensional process.

The report contains a description of the local context and the regulatory framework according to the QCVM, a deepening of the Measure 2.1.6 and the results of the evaluation cycle are outlined. According to the initial indications of the VEA on similar Measure 4.4 of the PSR 2014-2020, follow the main conclusions.

Sommario

In sintesi	6
Inquadramento dell'intervento nel contesto territoriale e nel quadro delle politiche di sviluppo rurale	7
Il contesto ligure: un approccio agroambientale	7
Il quadro comunitario e i livelli di implementazione.....	9
Le indicazioni per la valutazione dello sviluppo rurale secondo il quadro comune ...	13
Periodo di programmazione 2007-2013.....	13
Periodo di programmazione 2014-2020.....	15
L'intervento. La Misura 2.1.6: "sostegno agli investimenti non produttivi nei terreni agricoli"	17
La struttura dell'intervento.....	17
Obiettivi, avanzamento procedurale, finanziario e fisico.....	19
Le risultanze del ciclo di valutazione.....	23
La Relazione di valutazione Intermedia (RVI).....	23
Le attività in itinere.....	23
La valutazione ex post (RdV ex post)	30
Le prime indicazioni sul ciclo di valutazione 2014-2020	38
L'intervento. La sottomisura 4.4: "Sostegno a investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali in Liguria"	38
Sintesi del rapporto di valutazione ex ante del PSR 2014-2020	40
Conclusioni ed eventuali raccomandazioni	44
Riferimenti bibliografici	48

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Spesa pubblica per il Programma di sviluppo rurale della Regione Liguria.. 11

Tabella 2 - Pagamenti effettuati ed esecuzione finanziaria – spesa pubblica totale (€) .20

Indice delle figure

Figura 1 – Asse 2: miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale	12
Figura 2 – Attuale struttura dei Piani di sviluppo rurale	13
Figura 3 – Scadenze previste per le attività di valutazione.....	15
Figura 4 – Quadro regolamentare dei sistemi di monitoraggio e valutazione post 2013	16
Figura 5 - Schematizzazione delle attività di monitoraggio e valutazione post 2013	17
Figura 6 - Pagamenti effettuati di quota FEASR Schematizzazione delle attività di monitoraggio e valutazione post 2013	21
Figura 7 - Quadro sinottico sull’approccio valutativo adottato per il PSR	31
Figura 8 - Analisi della logica di intervento del PSR Liguria.....	32
Figura 9 - Logica di intervento - Conservazione della biodiversità, tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale.....	32
Figura 10 - Schema riassuntivo di giudizio Logica di intervento	33
Figura 11 - Indicatore R6	35
Figura 12- Il contributo del PSR alla conservazione della biodiversità e tutela del territorio mediante l’attivazione della Misura 2.1.6	37
Figura 13 - Le linee strategiche del PSR Liguria.....	42
Figura 14 - Le linee strategiche del PSR Liguria.....	42
Figura 15 - Soggetti beneficiari delle misure e impatto potenziale sui gruppi-target	43
Figura 16 - Forme di sostegno adottate per la Misura 4.....	44

In sintesi

Il lavoro ha ad oggetto l'intervento previsto, all'interno dei relativi ambiti ambientali, dal PSR Liguria 2007-2013 e poi rimodulato nella programmazione 2014-2020, a favore di investimenti nei terreni agricoli che non comportano aumento nella redditività delle aziende, ma sono funzionali alla salvaguardia della biodiversità e alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle zone ad alto valore naturalistico, mediante il ripristino o la ricostituzione dei muri a secco tradizionali per il sostegno dei terreni in pendio.

Il focus è rivolto all'attuazione e valutazione di questo intervento in quanto molto importante, seppur specifico, per il contesto ligure, prevalentemente rurale e la cui conformazione comporta una scarsa estensione di SAU e vede fenomeni di abbandono rurale e di conseguente degrado del territorio. In controtendenza si pone il sostegno alla creazione di terrazzamenti mediante i muri a secco, volti a ricavare spazi coltivabili, sul presupposto del ruolo fondamentale dell'agricoltura anche per uno sviluppo socio-economico sostenibile. Al valore di patrimonio portatore di valori paesaggistici e culturali, si aggiunge il contributo alla stabilità idrogeologica e all'integrità ecologica del territorio, quale habitat per ecosistemi complessi a elevato grado di biodiversità.

Finalità del lavoro è stata cogliere gli aspetti qualificanti del processo valutativo in relazione al percorso di programmazione, fornendo una lettura della capacità delle diverse attività a fornire in tempi congrui giudizi e raccomandazioni utilizzabili, utili e utilizzati su un intervento che si è rivelato snodo centrale della strategia ambientale del PSR, con un forte sviluppo nell'implementazione, anche in termini di dotazione finanziaria, e un'importante ricaduta su obiettivi prefissati ed effetti indiretti generati.

Alla luce della rilettura della logica di intervento, il processo di valutazione, identificati quali principali ambiti la conservazione di biodiversità e paesaggio e la tutela del territorio, è risultato apprezzabile per la capacità di seguire tutto il ciclo di vita del Programma con un approccio flessibile, innovativo, trasversale e partecipato e un criterio di proporzionalità delle attività, di cui tenere conto nelle successive programmazioni.

In particolare, una lettura tematizzata e non settorializzata e l'applicazione di diverse tecniche combinate hanno prodotto esiti, in particolare sui beneficiari, idonei ad analizzare il funzionamento dei criteri di implementazione nonché un'analisi, per diversi aspetti innovativa, sui cosiddetti servizi ecosistemici, anche in considerazione della natura composita degli interventi di sviluppo rurale che interessano vaste aree regionali e più settori.

Ciò ha evidenziato l'importanza di un disegno valutativo condiviso, adeguato e realistico basato, oltre che su domande di valutazione specifiche al Programma, su tecniche di analisi quantitative e qualitative fondate su fonti informative certe e disponibili.

Inquadramento dell'intervento nel contesto territoriale e nel quadro delle politiche di sviluppo rurale

Il contesto ligure: un approccio agroambientale

In ambito europeo è in corso un approfondito dibattito rispetto alle problematiche connesse alla diffusione insediativa e infrastrutturale, alla metropolizzazione del territorio e al consumo di suolo, fattori che si connettono direttamente e indirettamente alle dinamiche relative alla trasformazione del paesaggio rurale, definito¹, nelle sue componenti agricole, forestali, pastorali e insediative, come il risultato dell'integrazione fra processi economici, sociali ed ambientali nello spazio e nel tempo impressi al paesaggio naturale oggetto, negli ultimi decenni, di consistenti e incongrue trasformazioni e alterazioni².

A livello nazionale, il quadro di riferimento su cui impattano gli interventi a tutela dello sviluppo rurale, vede in generale, una crescita esponenziale di paesaggi insediativi diffusi e a bassa densità, indice di una concezione della campagna come territorio oggetto di eterogenee trasformazioni, piuttosto che solo di coltivazioni, con un grado di antropizzazione che ha comportato oltre, appunto, alterazioni degli usi tradizionali del suolo, una consistente perdita di biodiversità dovuta anche alle modificazioni degli elementi connotanti (siepi, alberate, rii, rogge, canali d'irrigazione, muretti a secco ecc.) e una conseguente precarietà del paesaggio, anche a seguito del progressivo abbandono del territorio e di cambiamenti nelle produzioni, nelle tecniche colturali, nei flussi antropici e negli andamenti del mercato che hanno da sempre connotato le trasformazioni degli spazi rurali.

Quanto premesso rileva particolarmente con riferimento alla situazione delle regione Liguria, che si estende su una superficie di 5.420 Km², costituita per il 16% da terreni agricoli (di cui la SAU rappresenta solo il 50%) e per oltre il 60% da foreste e con circa il 94% del territorio regionale classificato come area rurale (che ospita circa il 54% di una popolazione di oltre 1,5 milioni di abitanti) della quale circa il 90% è considerata Zona Svantaggiata. Le zone rurali della Liguria contano pochi centri abitati nati in tempi moderni in relazione allo sviluppo industriale o turistico, la cui quasi totalità sono borghi storici risalenti ai primi secoli del medio evo, e rilevanti risultano i siti storici e archeologici non compresi nei centri abitati. Va rilevato che la Liguria si contraddistingue per un notevole patrimonio naturalistico ricoprendo i siti Natura

1 V. "Documento tematico sul paesaggio redatto per il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013".

2 In merito si ricorda anche la Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, ratificata con legge 2 gennaio 2006, n. 14, in quanto primo trattato internazionale esclusivamente dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme concernente gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani.

2000 circa 39.000 ettari, corrispondenti al 26% del territorio regionale, e rappresentando tutte le regioni biogeografiche italiane, di cui circa il 30% compreso in aree naturali protette.

Pertanto, poiché le principali sfide ambientali da affrontare in Liguria sono legate al dissesto idrogeologico, all'erosione del suolo e agli incendi boschivi, è forte la valenza della salvaguardia degli elementi di ruralità del territorio come strumento di conservazione della qualità dell'ambiente e della valorizzazione del paesaggio, mediante il mantenimento del presidio nelle aree rurali e l'incentivazione delle attività di gestione del territorio tradizionali tese al consolidamento dei versanti (mantenimento di terrazzamenti e muretti a secco, regimazione delle acque, gestione del bosco, ecc.), in un contesto di progressivo abbandono e degrado sempre più esteso. Si tratta di un territorio che, per la sua continua necessità di manutenzione, riduce fortemente la competitività delle produzioni tradizionali, anche in considerazione delle sue peculiarità in termini di conformazione ed eterogeneità.

Il venir meno, in particolare, delle attività agricole, fortemente caratterizzanti gli aspetti ambientali e la conseguente mancanza di manutenzione contribuisce alla fragilità del sistema idrogeologico, sempre più inidoneo a garantire la sicurezza di aree e versanti, e determina una forte contrazione di spazi naturali ideali per favorire gli equilibri necessari per la biodiversità e la tutela delle specie protette dalla Direttiva Habitat³. A ciò si aggiunge che in Liguria la superficie riconosciuta a pericolo di inondazione ammonta a circa il 2% dell'intero territorio regionale e la maggior parte della superficie inondabile (circa il 51%) ricade in territori insediati.

Un caso emblematico⁴, in questo contesto, è rappresentato in Liguria dai muretti a secco, elemento caratteristico del territorio, dei quali scavi archeologici evidenziano la presenza sin dall'età del ferro (1000 a.C.), con diffusione per la realizzazione di fasce terrazzate a partire dal Medioevo, fino a raggiungere il culmine tra il 1700 e il 1800. Eretti con fatica da generazioni di agricoltori costruttori, i muretti a secco rappresentano una straordinaria opera collettiva, che ha modellato colline e montagne, conquistando aree coltivabili anche nelle zone più impervie, ricavando "fasce" dai versanti che hanno permesso di recuperare spazi pianeggianti per la coltivazione della vite e dell'olivo, produzioni abbinate spesso a foraggiere e cereali o ad ortaggi, soprattutto in prossimità delle abitazioni. La possibilità di reperire il materiale da costruzione in loco e la relativa economicità di questi manufatti, ne favorirono lo sviluppo e la diffusione ovunque, influenzando positivamente, anche grazie alla costante cura dell'uomo, sull'assetto territoriale.

3 La direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Habitat) è rivolta a endemismi che necessitano nel loro ciclo vitale di ambienti umidi quali ad esempio pozze temporanee, abbeveratoi, stagni, fossi, filari, muretti a secco, siepi ecc., quali devono essere quindi preservati nell'ottica di proteggere le relative specie.

4 Si veda, in tal senso l'"Approfondimento sui muretti a secco" redatto dall'AdG e pubblicato su www.agriliguria.net.it.

Il paesaggio terrazzato, costituisce oggi, oltre che un simbolo dell'aspro territorio ligure, uno straordinario patrimonio, portatore di valori culturali e in particolare ambientali, in quanto per loro natura e funzione primaria, i muretti a secco hanno una rilevanza di prim'ordine per la flora e la fauna autoctona e, quindi, per l'integrità ecologica del territorio. Questi manufatti costituiscono degli ecosistemi complessi in grado di ospitare specie ornitiche, piccoli rettili ed entomofauna che vi trovano cibo, rifugio e condizioni ideali per la riproduzione e, contemporaneamente, di rappresentare l'habitat di crescita ottimale per una ricca varietà di specie vegetali di pregio, in larga parte sottoposte a norme di tutela e protezione. Correlativamente l'abbandono del territorio, e dei muretti a secco nello specifico, comporta una forte contrazione di spazi naturali dove si erano instaurati particolari equilibri tra flora e fauna, in grado di dare luogo ad aree ad elevato grado di biodiversità.

Tale inquadramento di contesto rende evidente l'importanza di interventi finalizzati a rafforzare la multifunzionalità dell'agricoltura come sfida volta alla protezione dell'ambiente, nelle componenti già declinate, e delle peculiarità paesaggistiche: in questo senso le misure individuate dai Programmi di sviluppo rurale possono rappresentare importanti strumenti di correzione per preservare i paesaggi rurali dalla costante domanda di terreni da parte della città ed evitare i processi di degrado territoriale attualmente in atto.

Il quadro comunitario e i livelli di implementazione

Del fondamentale dell'agricoltura per uno sviluppo socio-economico delle aree rurali equilibrato sotto il profilo territoriale e ambientale, rispettoso del clima e resiliente dinanzi ai cambiamenti climatici, competitivo e innovativo, tiene conto la politica dell'Unione europea a favore dello sviluppo rurale che è stata introdotta, e confermata con l'ultima revisione della Politica agricola comune (PAC), come "secondo pilastro", con la cosiddetta riforma dell'Agenda 2000. È finanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), ai sensi del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, con fondi per la programmazione pluriennale, la cui finalità è di contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 (strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione), promuovendo uno sviluppo rurale sostenibile.

Restano invariati i principi generali della politica (cofinanziamento, programmazione nazionale o regionale pluriennale sulla base di un «menu di misure» europeo, ecc.) con una maggiore flessibilità per gli Stati membri e sulla base delle seguenti sei priorità dello sviluppo rurale per il periodo 2014-2020:

P1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nei settori agricolo e forestale (sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali; rafforzamento dei legami tra agricoltura, silvicoltura e settore della ricerca);

P2. potenziare la sostenibilità e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste;

P3. promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;

P4. ripristinare, preservare e valorizzare gli ecosistemi agricoli e forestali (biodiversità, acqua, suolo);

P5. promuovere l'uso efficiente delle risorse (acqua, energia) e sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (utilizzo delle energie rinnovabili, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, conservazione e stoccaggio del carbonio);

P6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico (facilitare la creazione di posti di lavoro, promuovere lo sviluppo locale, migliorare l'accessibilità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Tale politica rappresenta una fondamentale opportunità per il miglioramento ambientale nelle zone rurali, finanziando una serie di misure, di cui gli Stati membri o le Regioni si avvalgono per favorire lo sviluppo sostenibile dei territori rurali, in base ai propri fabbisogni, attraverso i Programmi di sviluppo rurale (PSR). Si tratta di programmi pluriennali, approvati dalla Commissione europea, comprensivi di un piano di finanziamento e di un insieme di indicatori di risultato, che devono attuare una strategia focalizzata, che risponda contemporaneamente alle esigenze specifiche degli Stati membri (o delle Regioni nel caso italiano) e alle priorità della politica europea di sviluppo rurale. Le strategie sono basate su una serie di operazioni combinate e selezionate da un «menu» di misure europee per ambiti di intervento e cofinanziate dal FEASR con tassi che variano a seconda delle Regioni e delle misure interessate.

Si prevede, infine, che il FEASR finanzi anche una rete europea per lo sviluppo rurale incaricata di collegare le reti nazionali e le organizzazioni e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale nell'Unione, nonché la rete PEI, che mette in contatto i soggetti del settore agricolo e i ricercatori per favorire gli scambi di conoscenze, e che gli Stati membri possano attuare dei sottoprogrammi tematici concernenti anche la biodiversità, con possibilità di ricevere un maggiore sostegno da parte del FEASR. Si finanzia anche una rete legata agli aspetti di valutazione (ENRD)⁵ e una attività di *helpdesk* sui temi del monitoraggio e della valutazione.

Un sintetico excursus evidenzia, più in particolare, come il periodo di programmazione 2000–2006, con l'assunzione da parte dell'Unione europea del ruolo di finanziatore "privilegiato", si sia caratterizzato per la riunione in pochi regolamenti chiave di tutti gli strumenti di sostegno per il comparto agricolo e forestale e per l'ingresso delle tematiche ambientali nelle politiche dello sviluppo rurale, dopo il periodo delle cosiddette misure di accompagnamento.

⁵ In tal senso: https://enrd.ec.europa.eu/evaluation_en

Con la programmazione 2007-2013 l'Unione europea rafforza il suo ruolo economico per il comparto agricolo e forestale, introduce un crescente numero di regole per accedere agli strumenti finanziari e aumentano i livelli di controllo e di verifica sul corretto utilizzo dei fondi, mentre le tematiche ambientali sono parte integrante della programmazione e dell'attuazione dello sviluppo rurale (condizionalità, misure dedicate, premialità...). Nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, il FEASR è dotato di 99,6 miliardi di euro, con 10,4 miliardi per l'Italia in qualità di uno dei quattro principali beneficiari, per un totale di 161 miliardi di euro di fondi attuati nell'ambito del "secondo pilastro" della PAC per l'intero periodo, inclusi i contributi nazionali. Almeno il 30% dei finanziamenti del FEASR dovrebbero essere destinati agli investimenti nei settori dell'ambiente e del clima - come anche nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste - alle misure «agroambientali e climatiche», all'agricoltura biologica e ai pagamenti di Natura 2000 e, in particolare per quanto qui rileva, alla Misura 4 concernente gli investimenti in immobilizzazioni materiali (84 milioni di euro).

Nel delineare le priorità della Liguria per l'utilizzo di quasi 314 milioni di euro di finanziamento pubblico per il periodo, di cui 135 (43% circa) di fondi UE (FEASR), 124 (40% circa) di fondi statali, 54 (17% circa) di fondi regionali, il PSR dà particolare rilievo alle azioni legate al potenziamento della competitività del settore agricolo e di quello forestale e alla salvaguardia, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi (si prevede che oltre il 13% delle superfici agricole saranno oggetto d'impegni a sostegno della biodiversità) secondo le priorità e gli aspetti specifici con la corrispondente allocazione finanziaria e gli obiettivi fissati nella seguente tabella, le cui colonne indicano l'obiettivo, la misura, la spesa totale in euro e in percentuale.

Tabella 1 - Spesa pubblica per il Programma di sviluppo rurale della Regione Liguria

Priorità 4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi in agricoltura e in silvicoltura²		99.285.000	31,65
4A Biodiversità 13,31 % di terreni agricoli oggetto di contratti 3,23 % di foreste/altre superfici boschive oggetto di contratti	01 conoscenza	1.400.000	0,45
	02 consulenza	930.000	0,30
	04 investimenti	13.895.000	4,43
	07 servizi di base	3.980.000	1,27
4B Gestione delle risorse idriche 11,63 % di terreni agricoli oggetto di contratti	08 foreste	21.740.000	6,93
	10 ACA	10.130.000	3,23
	11 agric. biologica	10.170.000	3,24
4C Erosione e gestione del suolo 15,14 % di terreni agricoli oggetto di contratti 0,29 % di terreni forestali oggetto di contratti	12 NAT 2000 e DQA	6.020.000	1,92
	13 zone svantaggiate	30.170.000	9,62
	16 cooperazione	850.000	0,27

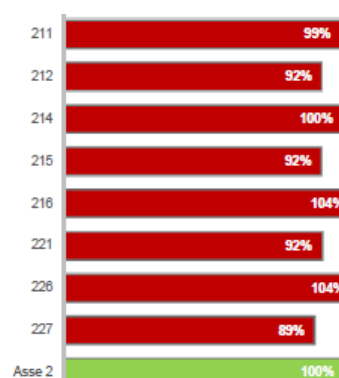
Fonte: Scheda informativa Ce sul programma di sviluppo rurale 2014-2020 per la Regione Liguria

Più nel dettaglio, il PSR relativo al periodo di programmazione 2007-2013 è incentrato su tre assi tematici della politica (competitività, ambiente e spazio rurale), oltre che sull'asse "Leader", all'interno dei quali sono state declinate le relative misure, tra cui (Asse 2) quelle dirette a contrastare la perdita di biodiversità nelle aree agricole all'interno dei siti Natura 2000, con interventi riguardanti, oltre gli investimenti non produttivi, la formazione, l'ammodernamento delle aziende agricole, le indennità compensative degli svantaggi naturali, i pagamenti agroambientali, l'agrosilvicoltura e l'imboschimento.

In particolare, in rapporto alla conservazione della biodiversità e alla tutela del territorio, il PSR Liguria affronta tutti i diversi aspetti inerenti il mantenimento della gestione dei territori montani e svantaggiati; la difesa della biodiversità e delle risorse genetiche; la tutela del paesaggio e degli habitat naturali; la lotta al dissesto idrogeologico e la qualità dei suoli, come di seguito schematizzato.

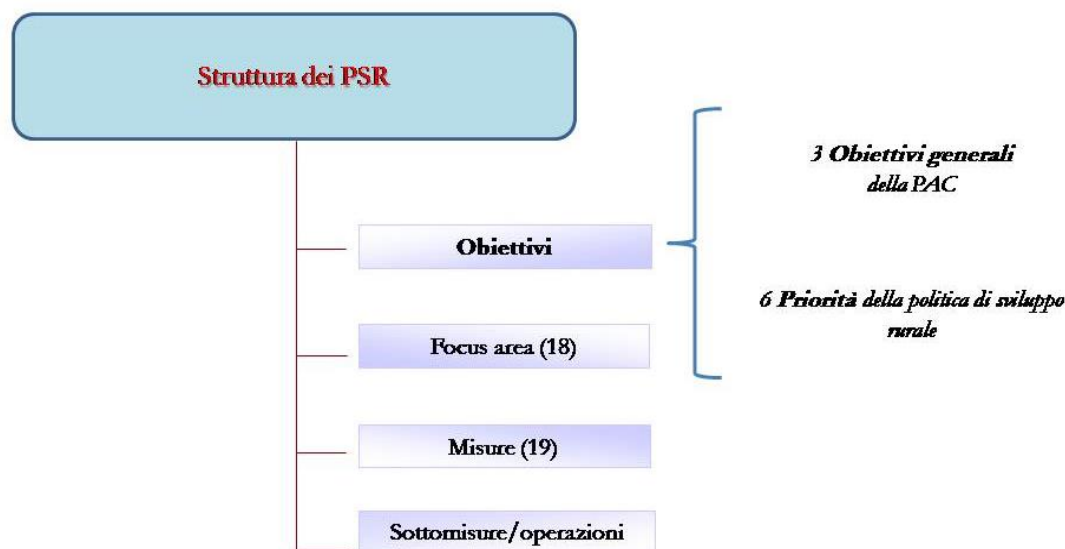
Figura 1 – Asse 2: miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale

- **5 Azioni chiave:** biodiversità, paesaggio e zone HNV, presidio aree svantaggiate, tutela delle acque, prevenzioni incendi forestali + prevenzione dissesto idrogeologico
- **7 Misure attivate**
- **88,56M€** spesi al 31/12/2015, pari al 100% della dotazione dell'Asse e al 31% del PSR
- **+39%** delle risorse complessive destinate all'Asse 2 nel corso degli anni



Fonte: Valutazione in itinere PSR Liguria 2007-2013. Relazione di valutazione ex post: risultati e impatti ambientali del PSR – 22 giugno 2016

La programmazione 2014-2020 si basa, invece, su una differente impostazione, incentrata su priorità e focus area (fa), che registra una certa semplificazione anche dei processi di programmazione, essendo indicate nel regolamento generale sullo sviluppo rurale solo 19 misure (a differenza delle oltre 40 della precedente programmazione) benché sovente più articolate in termini di sottomisure e di operazioni attivabili (ed elencate e disciplinate dal titolo III del Reg. (UE) N. 1305/2013 e dal Regolamento attuativo (UE) N. 808/2014 della Commissione).

Figura 2 – Attuale struttura dei Piani di sviluppo rurale

Sulla base del citato regolamento n. 1305/2013 (articolo 4), infatti, la programmazione è funzionale al raggiungimento dei tre obiettivi generali della PAC per la programmazione 2014-2020 (competitività del sistema agricolo e delle filiere agroalimentari, tutela dell'ambiente e del territorio e contrasto/mitigazione dei cambiamenti climatici, sviluppo territoriale bilanciato) con una struttura tendenziale per 6 priorità strategiche, 18 focus area, misure, sottomisure e "operazioni" (o "interventi").

Le indicazioni per la valutazione dello sviluppo rurale secondo il quadro comune

Periodo di programmazione 2007-2013

Per il periodo di programmazione 2007-2013 è previsto un approccio maggiormente strategico rispetto al passato anche sulle attività di sorveglianza e monitoraggio e sulla valutazione dei programmi di sviluppo rurale, che, esaminandone i risultati e gli impatti in rapporto all'efficienza, efficacia e pertinenza delle misure, contribuisce alla formulazione e al riorientamento delle politiche.

Il monitoraggio fornisce i dati quantitativi riportati nelle Relazioni Annuali di Esecuzione (RAE) e un riscontro sulla corretta attuazione delle misure, che rappresentano la base per le valutazioni. Entrambe le attività devono essere condotte seguendo il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV), recante le indicazioni metodologiche per l'utilizzo della

complessa batteria di indicatori che permettono di valutare la situazione di partenza, l'esecuzione finanziaria, i prodotti, i risultati e gli impatti dei programmi di sviluppo rurale. Il QCMV è stato realizzato, in collaborazione tra la Commissione europea e gli Stati membri, al fine di avere un quadro di riferimento basato su principi e procedure comuni rispetto agli effetti della politica di sviluppo rurale, anche per organizzare le informazioni derivanti dalle valutazioni in un *framework* omogeneo, strutturato e facilmente confrontabile (Cagliero e Cristiano, 2013).

Il QCMV affronta tutti gli aspetti principali della valutazione e si rivela uno strumento molto articolato, composto di una serie di documenti di indirizzo a supporto dell'organizzazione e della gestione dei percorsi. La parte centrale del quadro comune è rappresentata dal cosiddetto Questionario Valutativo Comune (QVC), a cui i valutatori sono tenuti a rispondere usando gli indicatori proposti. Secondo la Commissione, le risposte ai quesiti e la quantificazione degli indicatori costituiscono la base conoscitiva funzionale a esprimere i giudizi e le raccomandazioni della valutazione. Il quadro comune fornisce quindi un orientamento oltre che degli obblighi, e riporta delle concrete e vincolanti indicazioni su criteri, procedure di misurazione e tecniche di risposta, lasciando una relativamente ampia libertà al valutatore.

Le attività valutative dei PSR, ai sensi degli articoli 84 ss. del regolamento (CE) n. 1698/2005, sono effettuate da valutatori indipendenti e si esplicano in valutazioni *ex ante*, *intermedia* ed *ex post*. In particolare, l'articolo 86 precisa che "gli Stati membri istituiscono un sistema di valutazione annuale in itinere di ciascun programma di sviluppo rurale", organizzato dall'Autorità di Gestione (AdG) in collaborazione con la Commissione, su cui l'AdG e il comitato di sorveglianza si basano al fine di esaminare l'andamento del Programma rispetto ai suoi obiettivi, mediante indicatori di risultato ed eventualmente d'impatto, di migliorarne la qualità e la sua attuazione, di esaminare le proposte di modifiche sostanziali e di preparare, come autonome relazioni, la valutazione intermedia (2010) e la valutazione *ex post* (2015), che "analizzano il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della programmazione del FEASR, il suo impatto socioeconomico e l'impatto sulle priorità comunitarie...esaminano se sono stati raggiunti gli obiettivi del programma e tentano di trarre conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale. Individuano i fattori che hanno contribuito al successo o all'insuccesso del programma, tra l'altro sotto il profilo della sostenibilità, e rilevano le buone pratiche".

Figura 3 – Scadenze previste per le attività di valutazione

TAVOLA 1 - Le scadenze previste per le diverse attività di valutazione (Fase 2007-2013)		
Consegna Rapporto di Valutazione ex post PSR 2000-06 (Feoga Garanzia):		31/12/2008
Responsabilità: <i>Valutatore indipendente</i>		
Affidamento attività Valutazione in itinere PSR 2007-13:		31/12/2008
Responsabilità: <i>Autorità di Gestione</i>		
Resoconto attività di Valutazione svolte dal valutatore (all'interno della Relazione Annuale di Esecuzione):		30/06/2008-2013
Responsabilità: <i>Autorità di Gestione</i>		
Consegna Rapporto di Valutazione intermedia PSR 2007-13:		31/12/2010
Responsabilità: <i>Valutatore indipendente</i>		
Consegna Rapporto di Valutazione Ex post PSR 2007-2013:		31/12/2015
Responsabilità: <i>Valutatore indipendente</i>		

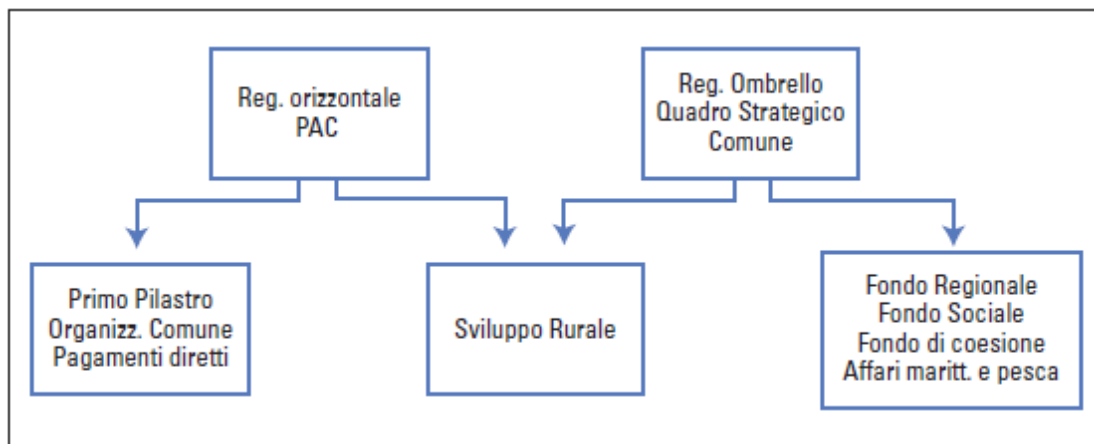
Fonte: Cagliero e Cristiano, 2013

Periodo di programmazione 2014-2020

Le proposte dell'insieme dei nuovi regolamenti per il periodo 2014-2020 sembrerebbero proseguire in parte il cammino avviato nella precedente programmazione, nel quadro del sistema comune di monitoraggio e valutazione della politica di sviluppo rurale⁶, ponendo l'accento sul coordinamento dell'azione del FEASR con quella degli altri Fondi strutturali e di investimento europei («fondi SIE») con norme comuni (Reg. (UE) n. 1303/2013) che comprendono un quadro strategico comune sulla base di un accordo di partenariato per il periodo 2014-2020.

Nell'ottica di una visione sempre più integrata e meno settoriale della valutazione, la normativa riporta sostanzialmente le disposizioni generali e fornisce alcuni dettagli in merito alla valutazione ex ante ed ex post, in coerenza con il cosiddetto "regolamento ombrello", trasversale a tutti i fondi strutturali di cui al Quadro comunitario di sostegno (QCS), che riporta le regole comuni per la valutazione di tutti i futuri programmi.

⁶ Technical HandBook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020.

Figura 4 – Quadro regolamentare dei sistemi di monitoraggio e valutazione post 2013

Fonte: Cagliero e Cristiano, 2013

La proposta offre una visione della VEA marcatamente orientata allo sviluppo dell'elaborazione del Programma, focalizzandosi sull'analisi e definizione dei fabbisogni da affrontare (needs assessment) e sulla consistenza e coerenza dell'intervento.

Di marcato interesse è la parte dedicata alla valutazione durante il periodo di programmazione (during the programme), che si può considerare una rilettura del concetto di valutazione on going prevista per il periodo 2007-2013 dello sviluppo rurale, con alcune novità, tra cui l'esplicita richiesta che le AdG approntino uno specifico Piano di Valutazione (PdV) e che sia garantita un'adeguata capacità di valutazione.

La valutazione dello sviluppo rurale resta incentrata su un set di indicatori e quesiti comuni, al fine di permettere di valutare i progressi, l'efficienza e l'efficacia dei programmi, mettendo in stretta relazione le attività di monitoraggio (come la Relazione Annuale di Attuazione - RAA) e la valutazione vera e propria.

Figura 5 - Schematizzazione delle attività di monitoraggio e valutazione post 2013

	Programmazione	Valutazione	Monitoraggio		Contratto Partnerariato	Attività Commissione
2013	Presentazione	Ex ante PdV				
2014						Sintesi Ex ante
2015	Implementazione programmi di sviluppo rurale	Attività during the programme				
2016			Riesame	Rapporto		
2017			Riesame	Rapporto	Rapporto Prog. Strat.	Rapp. PAC + Rap. Strategico
2018			Riesame	Rapporto		Sintesi Rap. Strategico
2019			Riesame	Rapporto	Rapporto Prog. Strat.	
2020			Riesame	Rapporto		Sintesi Rap. Strategico
2021			Riesame	Rapporto		Rapp. PAC + Rap. Strategico
2022			Riesame	Rapporto		
2023		Ex post		Rapporto finale		
2024						Sintesi Ex Post

Fonte: Cagliero e Cristiano, 2013

L'intervento. La Misura 2.1.6: "sostegno agli investimenti non produttivi nei terreni agricoli"

La struttura dell'intervento

Nel contesto dell'inquadramento svolto nel paragrafo 1.1, la "Ricerca conoscitiva del territorio preventiva all'esecuzione dei piani di bacino e per la difesa del suolo (legge 18/5/1989 n. 183 e legge Regione Liguria 28/1/1993 n. 9) relativo allo studio dei terrazzamenti agricoli liguri (incidenza sulla difesa del suolo e sulla stabilità dei versanti) ed all'analisi morfometrica dei bacini idrografici della Liguria (struttura del reticolo e caratterizzazione paesistico-ambientali degli ambiti principali) attraverso strumenti di informatica geografica", ha contribuito a mettere in evidenza le problematiche del degrado paesistico-ambientale dovuto ai muretti in stato di abbandono, a partire da un'analisi storico-antropica dello sviluppo del terrazzamento artificiale in Liguria e delle principali tipologie di sistemi e attraverso il rilevamento delle aree terrazzate in bacini idrografici "campione", con conseguenti analisi specifiche per la conoscenza del fenomeno, il loro censimento, l'analisi e la valutazione del rischio idrogeologico indotto dall'abbandono e dal degrado delle colture.

La Regione Liguria, in coerenza con la strategia nazionale sul rafforzamento del ruolo della rete Natura 2000 per la protezione della biodiversità, è pertanto intervenuta a sostegno della manutenzione del paesaggio terrazzato, attraverso l'Asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e

dello spazio rurale” del PSR 2007-2013, introducendovi la Misura 2.1.6 “Sostegno agli investimenti non produttivi nei terreni agricoli”, sulla quale è stata sostanzialmente mutuata la attuale Misura 4.4 del PSR 2014-2020.

Lo scopo della Misura, che rappresenta un'importante opportunità per rafforzare il ruolo delle aziende agricole nella salvaguardia del territorio rurale, nella tutela dell'ambiente e più in generale nella conservazione e valorizzazione del paesaggio ligure, è di finanziare interventi che non comportano un aumento nella redditività delle stesse, ma sono funzionali all'adempimento degli impegni assunti ai sensi delle misure agroambientali o a ad altri obiettivi agroambientali di interesse regionale. Inoltre, si supportano gli investimenti aziendali che valorizzano in termini di pubblica utilità le zone Natura 2000 interessate, le aree protette, o altre zone di grande pregio naturale finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio e alla protezione delle risorse naturali.

L'intervento prevede tra gli investimenti ammissibili a contributo (con una quantificazione dell'aiuto pari 94 euro/mq di muro effettivamente ripristinato, pari al 100% del costo standard), il ripristino dei muretti a secco, senza limitazione territoriale, da parte di enti pubblici, agricoltori e privati cittadini, conduttori dei terreni agricoli sui quali sorgono i manufatti, con l'impegno di mantenere muri e fasce terrazzate in buone condizioni per almeno 5 anni.

La Misura è distinta in due azioni, delle quali verrà presa in considerazione solo l'Azione 1 nelle sue due articolazioni: (a) ripristino dei muri a secco tradizionali per il sostegno dei terreni in pendio e delle opere di regimazione idrica strettamente connesse alla stabilità dei muri a secco con finalità non produttive; b) investimenti per la ricostituzione di muretti a secco tradizionali ai fini dello sviluppo di corridoi ecologici, del potenziamento della rete ecologica e del miglioramento del grado di connettività tra le aree protette. Ciò anche in considerazione del fatto che gli interventi oggetto dell'Azione 2 (costituzione di siepi, filari, cespugli ed alberi, idonei alla riproduzione, nidificazione, ricovero e protezione delle specie selvatiche e la realizzazione di fonti di approvvigionamento idrico per la fauna selvatica stanziale quali abbeveratoi, pozze e laghetti, in grado di assicurare ambienti umidi per fauna e flora di pregio) hanno assorbito solo una parte fortemente minoritaria dei fondi.

La selezione delle domande da ammettere a finanziamento, e la conseguente assegnazione delle risorse, avviene, nel rispetto delle condizioni di ammissibilità (ripristino di murature a secco degradate o danneggiate a causa di eventi straordinari quali calamità naturali, avversità atmosferiche o da fauna selvatica o risultanti degradate o danneggiate prima dell'entrata in vigore del 1° marzo 2015), tramite la valutazione dei seguenti elementi, considerati requisiti prioritari e numerati ai fini della determinazione del livello di priorità del progetto (massimo, medio, basso, zero):

- investimenti realizzati da beneficiari di altre misure dell'Asse 2;

- ripristino di muri a secco;
- investimenti realizzati in parchi nazionali e regionali e zone "Natura 2000"

La modalità di attuazione è "a sportello" e la copertura finanziaria ammonta a 25.542.200 di euro, con 12.693.425 di quota FEASR e 13.186.126 di spesa pubblica, di cui 6.216.152 (corrispondenti al 38% dell'intero budget aggiuntivo all'incremento della dotazione finanziaria) in applicazione del Reg. CE 74/2009, volto a rafforzare la priorità "biodiversità" (stanziamenti nell'ambito delle "nuove sfide Health Check -HC- per l'agricoltura europea"⁷). Con riguardo a questi ultimi, pare opportuno sottolineare come le scelte compiute dal PSR Liguria in merito all'assegnazione di tali risorse aggiuntive abbiano riguardato gli interventi di carattere più spiccatamente ambientale e il conseguente rafforzamento di alcune Misure dell'Asse 2 legate agli obiettivi della conservazione della biodiversità, tra cui la 2.1.6, con un approccio funzionale rivolto anche alle gravi emergenze ambientali che hanno interessato il territorio ligure, incidendo in particolare sul dissesto idrogeologico. La Misura in esame, infatti, oltre ad avere un'azione positiva sulla salvaguardia della biodiversità, è correlata al mantenimento della stabilità dei versanti interessati dai terrazzamenti.

Obiettivi, avanzamento procedurale, finanziario e fisico

L'inquadramento degli obiettivi della Misura operata dal PSR, nella logica di intervento del relativo obiettivo prioritario del PSN, è riconducibile alle Azioni chiave "Conservazione della biodiversità" e "Tutela del paesaggio agrario tradizionale e dei sistemi agroforestali ad alto valore naturale", che sono, a loro volta correlate ai seguenti principali fabbisogni: mantenimento dell'attività agricola nelle zone svantaggiate; diffusione dei piani di assestamento forestale; prevenzione degli incendi forestali; miglioramento della fruibilità delle foreste e degli spazi naturali; diffusione di pratiche agricole e forestali sostenibili in merito alla tutela delle risorse naturali; sviluppo integrato di agricoltura, turismo, ambiente; incremento degli investimenti per la tutela dell'ambiente.

L'avanzamento procedurale della Misura, può essere sintetizzato attraverso i principali provvedimenti normativi emanati nel periodo di programmazione, con particolare riferimento alla DGR n. 231/2009 che, nel predisporre l'avvio e le modalità delle procedure di presentazione delle domande di aiuto e di pagamento, individua in 1.430.000 di euro le risorse finanziarie per

⁷ Il 20 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le modifiche da introdurre nella politica agricola comunitaria a seguito di un importante dibattito sulla verifica del suo "stato di salute" (c.d. "Health check della Pac"). Per approfondimenti si veda: "Le nuove sfide della PAC e le misure di rilancio dell'economia nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Analisi delle scelte dei PSR nel quadro dell'Health Check e del Recovery Plan" - Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

il periodo 2007-2010, con possibilità di incremento da parte della Regione - deliberato con le successive DGR n. 234/2010 e n. 1453/2010 rispettivamente per 1.070.000 e 5.716.528 di euro (questi ultimi da HC) - in rapporto alle quali è stata anche operata la suddivisione nelle due sottoazioni come sopra descritte e sono state riaperti i termini di presentazione delle domande di aiuto (DGR n. 979/2011 con disponibilità finanziaria pari a 3.500.000 di euro e DGR n. 1119/2012). Tralasciando i successivi provvedimenti incidenti sui termini, con la successiva DGR n. 521/2014 è stato quindi disposto un ulteriore incremento per un importo pari a 4.000.000 di euro.

In questo quadro, una ricognizione dello stato di avanzamento finanziario e fisico della Misura è presupposto per accertarne l'incidenza rispetto agli obiettivi e alle risorse previste, analizzandola sulla base di quanto emerge dagli indicatori di prodotto e di risultato e dai dati di esecuzione finanziaria, estratti essenzialmente dai dati contenuti nella Relazione Annuale di Esecuzione 2015 (RAE) redatta dall'AdG, ai sensi dell'art. 60 del reg. (CE) n. 1974/2006 in applicazione dell'art. 82 del reg. (CE) n. 1698/2005. Essa rappresenta un resoconto sull'attuazione nel corso di tutto il periodo di programmazione del PSR 2007/2013, aggiornato al 31 dicembre 2015.

Esaminando lo stato di attuazione finanziaria della Misura 2.1.6, premesso che, in generale, al termine del periodo di programmazione il livello di attuazione finanziaria dell'Asse 2 ha raggiunto il 100%, si riporta nella tabella seguente quello relativo all'intervento in esame dalla quale si evince la realizzazione di un volume totale di investimenti (indicatore di prodotto individuato nella stessa RAE 2015) pari a 25,4 Meuro, dei quali 6 da HC, rispetto a un target di 25,3 Meuro, di cui 6,2 da HC.

Tabella 2 - Pagamenti effettuati ed esecuzione finanziaria – spesa pubblica totale (€)

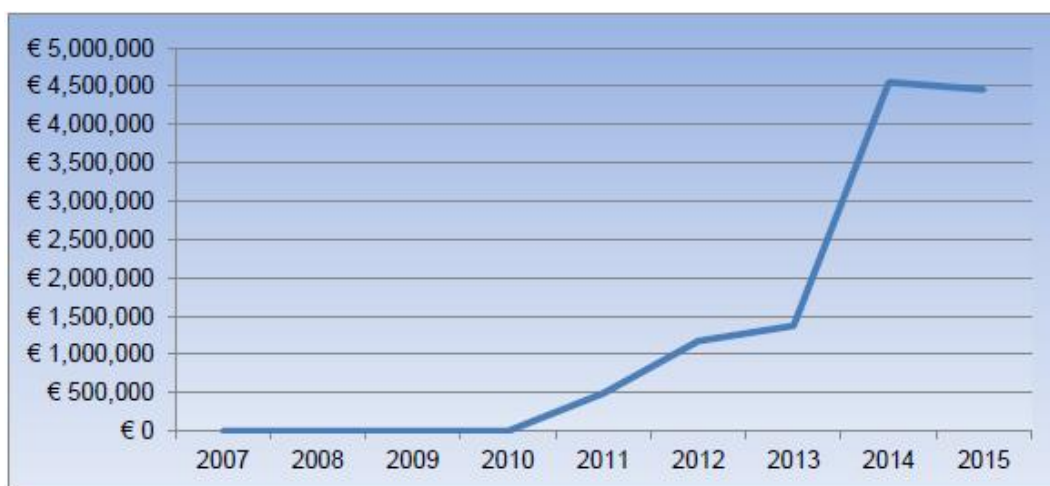
	PAGATO 2007 - 2015	PROGRAMMATO 2007 - 2013	ESECUZIONE 2007 - 2015 PROGRAMMATO
Ordinario	19.411.363	18.326.048	106%
Health Check	6.006.282	6.216.152	97%
TOTALE	25.417.645	24.542.200	104%

Fonte: RAE 2015

Tali dati evidenziano un tasso di esecuzione, rispettivamente, del 106%, 97% e 104%: l'avanzamento finanziario evidenzia, pertanto, il superamento del livello di spesa programmato dei pagamenti complessivamente effettuati nel periodo 2007-2015 e, più nel dettaglio, a fronte di un valore di una piena utilizzazione finanziaria, con anzi un quota di overbooking speso pari al +6% con riferimento alle risorse ordinarie, un'utilizzazione inferiore alla disponibilità finanziaria

pari al -3%, in termini di fondi HC. Si registra, inoltre, un andamento crescente delle liquidazioni a partire dall'annualità 2010, come risulta dalla seguente rappresentazione.

Figura 6 - Pagamenti effettuati di quota FEASR Schematizzazione delle attività di monitoraggio e valutazione post 2013



Fonte: RAE 2015

Si deve anche porre in evidenza la rilevanza dell'incremento della dotazione finanziaria deliberata, come evidenziato nella descrizione dell'avanzamento procedurale, che ha portato da 8.216.528 a 24.542.200 di euro il budget, con una rimodulazione tra la fase di programmazione e quella di chiusura pari a + 211%.

Passando all'avanzamento fisico della Misura, lo stato di esecuzione risulta sostanzialmente in linea con il tasso dell'efficienza finanziaria ed evidenzia il livello delle realizzazioni ottenute con riferimento ai valori di esecuzione e alle differenze tra i valori realizzati e quelli attesi, prendendo a riferimento per questi ultimi.

La tabella che segue sintetizza le evidenze sopra riportate in merito agli output fisici realizzati nel periodo 2007-2013 dovendosi in tal caso tenere conto che i dati relativi ai beneficiari sono considerati al netto del doppio conteggio.

Figura 3 - Stato di Attuazione

TIPO INDICATORE	TIPO FONDO	INDICATORE	REALIZZATO 2007-2015 (VALORE CUMULATIVO)	RISULTATO ATTESO (VALORE AL 2015)	RISULTATO ATTESO (VALORE AL 2010)	ESECUZIONE (VALORE AL 2015)	ESECUZIONE (VALORE AL 2007)
PRODOTTO	Ordinario	N. aziende agricole e di altri gestori del territorio beneficiari	1.592	1.500	255	106%	624%
		Volume tot. investimenti (M€)	19,4	19,1	3,3	102%	589%
	HC	N. aziende agricole e di altri gestori del territorio beneficiari	740	820	757	90%	98%
		Volume totale investimenti (M€)	6	6,2	5,7	97%	105%
	Ordinario +HC	N. aziende agricole e di altri gestori del territorio beneficiari	2.332	2.320	1.012	101%	230%
		Volume tot. investimenti (M€)	25,4	25,3	9	100%	282%
RISULTATO	Ordinario	Superficie soggetta ad una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo alla biodiversità (ha)	1.423	1.343	250	106%	569%
	HC	Superficie soggetta ad una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo alla biodiversità (ha)	471	487	430	97%	109%
	Ordinario +HC	Superficie soggetta ad una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo alla biodiversità (ha)	1.894	1.830	680	103%	278%

Fonte: RAE 2015

Il numero totale di aziende agricole e altri gestori del territorio pagati alla data del 31 dicembre 2015 sono risultati, in questo caso con il metodo del doppio conteggio, pari a 2.332, di cui 820 da HC, rispetto a un target di 2.320, di cui 740 da HC (tasso di esecuzione pari al 101%).

Per completare il quadro dell'avanzamento fisico della Misura, va rilevato che la maggior parte dei finanziamenti previsti sono stati utilizzati per il ripristino dei tradizionali muretti a secco (sottoazione 1.a), con un risultato pari a oltre 250.000 metri quadri di ricostruzioni (dati da monitoraggio) e quasi 1.900 ettari (dati forniti dalla RAE 2015) di "superficie soggetta ad

una gestione efficace del territorio che ha contribuito ad influenzare positivamente la conservazione della biodiversità" (indicatore R6, su cui ci si soffermerà nei paragrafi 3.2 e 3.3), secondo un metodo, messo a punto in collaborazione con il Valutatore, volto a verificare in modo sufficientemente affidabile l'estensione di tale area in rapporto al relativo indicatore di risultato. I beneficiari in zone a rischio medio e alto di erosione sono risultati il 35,5% e quelli in siti Natura 2000 e in aree protette (e zone limitrofe), rispettivamente, il 22% e il 45% dei beneficiari totali.

Le risultanze del ciclo di valutazione

La Relazione di valutazione Intermedia (RVI)

Le risultanze della Relazione di Valutazione Intermedia 2010 (RVI), che ha considerato come orizzonte temporale di riferimento i pagamenti effettuati fino al 30 giugno 2010, non hanno consentito di rispondere nel dettaglio alle domande valutative per la Misura 2.1.6, a causa della lacunosità dei relativi dati di monitoraggio circa le superfici interessate e la tipologia di interventi effettuati, vista l'esiguità delle domande pervenute al 30 giugno 2010 (n. 31, di cui 30 nella Provincia di Imperia e 1 nella Provincia di La Spezia). Tali deludenti risultati possono essere anche considerati frutto del rigore metodologico imposto dalle indicazioni del QCMV, il cui metodo ne ha condizionato anche la comunicabilità rispetto all'impostazione sulle relative domande valutative (1: In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi agroambientali? 2: In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno contribuito a rafforzare in termini di pubblica utilità le zone Natura 2000 o altre zone di grande pregio naturale? 3: In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno contribuito a conservare lo spazio rurale e a migliorare l'ambiente?), secondo una scelta tesa ad agevolare la lettura trasversale da parte della Commissione europea delle varie RVI.

Le attività in itinere

Nel quadro delle attività di valutazione in itinere si inserisce anche la successiva redazione di vari approfondimenti valutativi di tipo settoriale e su tematiche specifiche, come l'"Approfondimento trasversale. Gli effetti di alcune misure del PSR Liguria su tematiche trasversali: aspetti economici, ambientali e sociali" con il quale il Valutatore, di concerto con l'Autorità di Gestione, ha intrapreso un approccio innovativo rispetto alla proposta della RVI 2010, con l'intento di approfondire particolari questioni (economiche, ambientali e sociali) connesse alle misure e di fornire uno strumento fortemente orientato all'utilizzo dei risultati. Questo lavoro, frutto dell'esperienza valutativa dei due anni precedenti e svincolato dalla rigidità degli schemi, è stato messo a punto nel dicembre 2012, annualità che, pur ponendosi in continuità rispetto alle attività intraprese, rappresenta anche un momento di analisi particolare in funzione della

chiusura del ciclo programmatico 2007-2013 e della finalità di individuare e valutare i primi risultati raggiunti, e - in vista della prossima costruzione del nuovo Programma per il periodo 2014-2020 - di trarre elementi per calibrarne gli interventi.

Sulla base della logica di intervento (attualizzata in relazione agli effetti trasversali delle misure), le due Azioni Chiave dell'Asse 2 "Conservazione della biodiversità" e "Tutela del paesaggio agrario tradizionale e dei sistemi agroforestali ad alto valore naturale" sono state calibrate sulle esigenze locali di sviluppo sia del settore agricolo, forestale e agroalimentare che delle aree rurali e, rispetto a ciascun Obiettivo Prioritario, sono stati formulati giudizi valutativi per ambiti tematici (ambientale, per quanto qui rileva, comprensivo degli aspetti relativi alla conservazione della biodiversità e alla tutela del territorio) attraverso l'analisi e l'elaborazione dei dati disponibili (fonti di natura primaria, quali le informazioni ottenute attraverso le indagini dirette, e ove possibile, ulteriori dati provenienti da fonti statistiche secondarie e dal database di monitoraggio del Programma)⁸.

Nell'esame delle prime ricadute dello stesso, con riferimento alla Misura presa in considerazione, tenendo fermo l'obiettivo di comunicazione semplificata ed efficace dei risultati raggiunti, l'attività di ricerca ritenuta più appropriata sotto il profilo metodologico del processo valutativo, rispetto ai primi risultati degli interventi, alla loro pertinenza e al grado di conseguimento degli obiettivi prefissati, è stata quella delle interviste individuali a un campione rappresentativo di beneficiari (44) - identificati con opportuni criteri di stratificazione dell'universo di riferimento (191) - mediante questionario specifico per la Misura⁹, oltre che con tecniche di

8 Di seguito si elencano le principali fonti utilizzate:

- dati del monitoraggio del Programma (Fonte AGEA/SIAN);
- documenti ufficiali della programmazione 2007-2013: PSR, SSL, bandi attuativi, RAE.
- relazioni valutative (RVI 2010; RVI 2012; Approfondimenti tematici annuali.
- fonti statistiche: ISTAT (Censimenti agricoltura, rilevazione forze lavoro, valore aggiunto ai prezzi di base dell'agricoltura, ecc.), Database RICA, Annuario ISPRA/APAT, ecc.
- dati cartografici: Corine Land Cover.
- fonti normative: Regolamenti comunitari e nazionali vari, Delibere della Giunta Regionale.
- altre fonti: pubblicazioni della Rete Rurale Nazionale e Rete Rurale Europea.
- indicatori di contesto, prodotto, risultato ed impatto previsti dal PSR Liguria.
- letteratura scientifica comprendente studi tematici, approfondimenti settoriali, ricerche vario livello.

9 Per la Misura 2.1.6 rilevano, oltre all'anagrafica e ai dati di progetto, finalizzati alla raccolta dei principali dati descrittivi del beneficiario e del tipo di intervento attivato, i dati di struttura al momento dell'intervista, che descrivono le caratteristiche fisiche delle aziende e le relative specializzazioni, i quesiti specifici, che prevedono, oltre ad una serie di domande comuni sulla tipologia e l'entità degli investimenti effettuati, anche domande calibrate sulla Misura, facendo particolare riferimento allo scenario pre e post-investimento, il quesito di contesto, volto a rilevare la propensione dei beneficiari a ricevere informazioni circa le opportunità che verranno offerte nel nuovo periodo di programmazione comunitaria e attraverso quali mezzi (e-mail, messaggi di telefonia mobile).

valutazione partecipata (video report e brainstorming) nell'ambito della realizzazione, nell'areale della Val di Vara, di un progetto pilota denominato "Voce alle aziende"¹⁰. Più nel dettaglio, l'intervento in esame, inquadrato nell'ambito di un obiettivo ampio come la "Conservazione della biodiversità e la tutela e diffusione dei sistemi agroforestali ad alto valore naturale", è stato stimato, in primo luogo, attraverso il calcolo della componente dell'indicatore di risultato R6, a cui si è già fatto cenno. La "superficie soggetta a una efficace gestione del territorio che ha contribuito con successo alla biodiversità e alla salvaguardia di habitat agricoli forestali di alto pregio naturale" è stata stimata rapportando il valore obiettivo, ridefinito alla data del 31 dicembre 2011 (50.628 ettari, valore di circa 2.000 ettari oltre il target prefissato) all'incidenza della Misura 2.1.6, rivelatasi idonea a costituire un reticolo di micro-habitat per la flora e la fauna e a favorire lo sviluppo di corridoi ecologici e il miglioramento della connettività tra aree protette, comprese le aree Natura 2000. In questa fase i finanziamenti hanno coinvolto 192 beneficiari (riguardando in massima parte, l'Azione 1) con 15.403 metri quadri di muretti ripristinati al 31/12/2011, per un'area complessiva di influenza dell'Azione 1 pari a 108 ettari), mentre con l'Azione 2 sono stati sovvenzionati investimenti non produttivi per un totale di 74.160 euro (e una stimata influenza positiva su un'area di circa 13 ettari). Anche se l'estensione dell'area sulla quale complessivamente le due Azioni hanno contribuito ad influenzare positivamente la conservazione della biodiversità (121 ettari) appare limitata se confrontata con quella di altre misure (come ad esempio i "Pagamenti agroambientali"), il ruolo da esse esercitato in tale ambito è risultato estremamente incisivo con risultati incoraggianti anche sulla difesa del territorio regionale, in correlazione con l'elevato tasso di avanzamento finanziario della di cui si è dato conto nel paragrafo 2.2.

Con riferimento dunque all'obiettivo generale "Tutela del territorio", anche in relazione al mantenimento del presidio nelle zone svantaggiate, benchè intervento "esterno" all'azione chiave di riferimento, il contributo dal punto di vista della difesa del territorio da fenomeni di dissesto idro-geologico è risultato particolarmente apprezzabile, in considerazione del ripristino funzionale di quasi 15.500 metri quadri di muretti a secco tradizionali, che ha permesso di aumentare il grado di stabilità dei versanti interessati, come dimostrato anche in occasione dei gravi fenomeni alluvionali dell'ottobre e novembre 2011, in rapporto all'evidente legame tra la soglia di innesco di una frana e la rottura dell'equilibrio idrogeologico dovuto ad un tratto di terrazzamento degradato o di bosco abbandonato: ciò sia alla luce dell'analisi compiuta dal Valutatore sulla localizzazione dei beneficiari della Misura rispetto ai Comuni liguri colpiti, sia a fronte delle riprese fotografiche effettuate nelle zone colpite, da cui emerge come in molti casi i danni maggiori si siano verificati in presenza di situazioni di degrado e abbandono, a

10 Per approfondimenti si veda *Agriregioneuropa* anno 9 n°33, Giu 2013 p. 43 Il progetto pilota "voce alle aziende" nella valutazione in itinere del Psr Liguria 2007-13 (V. Buscemi, F. Felici - Lattanzio e Associati Public sector – F. Licciardo, O. Mappa - CREA Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria).

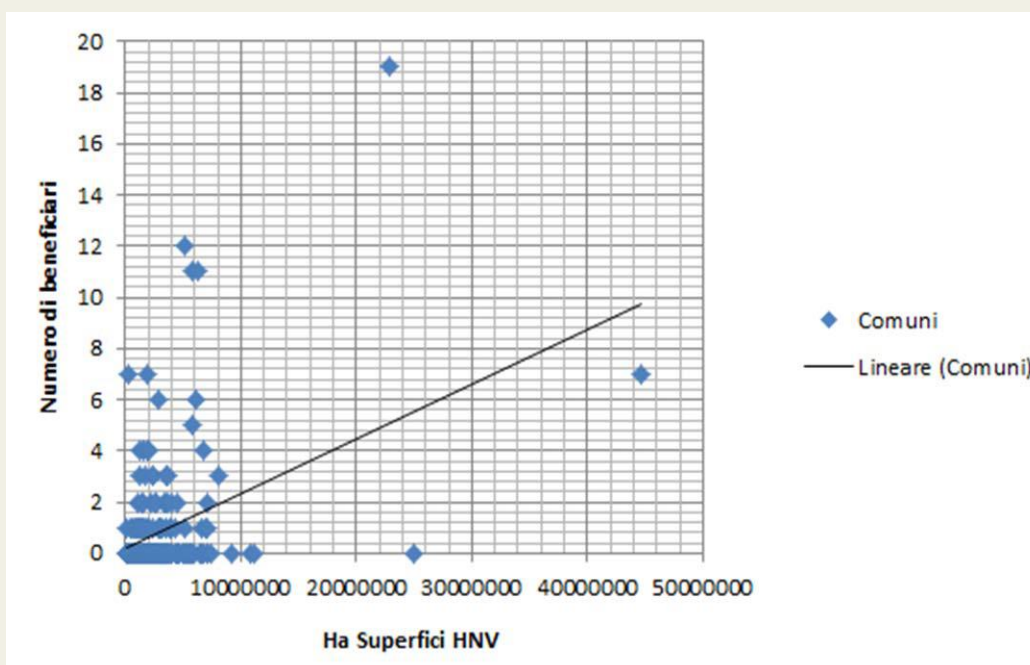
fronte di un grado maggiore di stabilità dei versanti limitrofi interessati da muretti ben mantenuti e in piena efficienza, che hanno permesso un'ottimale regimazione delle acque superficiali.

Tornando agli interventi di ripristino in rapporto alla tutela dei sistemi agricoli ad elevato valore naturale (HNV), di cui i muretti a secco tradizionali rappresentano già di per sé elementi semi-naturali tipici in grado di valorizzarne l'identità paesaggistica locale, il sostegno fornito dalla Misura ha permesso di mantenere sistemi produttivi agricoli tra i più caratteristici del paesaggio della Regione Liguria (cd. "agricoltura eroica"): secondo l'analisi effettuata, la maggior parte degli interventi ha riguardato appezzamenti coltivati con olivo o vite, con una concentrazione nella zona del Ponente ligure¹¹, come risulta dall'analisi dei dati di monitoraggio e dalle indagini di campo condotte su un campione rappresentativo dei beneficiari della Misura 2.1.6: in questo senso è emersa una moderata correlazione positiva tra gli interventi finanziati dalla Misura e la loro localizzazione nelle aree HNV, come esplicitato nella seguente scheda, estratta dal sopra citato "Approfondimento trasversale. Gli effetti di alcune misure del PSR Liguria su tematiche trasversali: aspetti economici, ambientali e sociali" effettuato dal Valutatore".

Box - Estensione delle aree HNV e numero di beneficiari della Misura 2.1.6

¹¹ Nel contesto della Strategia Europea sullo sviluppo sostenibile e del relativo VI Programma comunitario d'azione in materia d'ambiente, il progetto Corine Land Cover (CLC) è nato specificamente per il rilevamento e il monitoraggio delle caratteristiche di copertura e uso del territorio, con particolare attenzione alle esigenze di tutela. In particolare, le classi Corine Land Cover riferite ai Codici 2.2.1 "vigneti" e 2.2.3 "oliveti" rientrano nella definizione di aree "ad alto valore naturale di tipo agricolo".

L'analisi mira a valutare la presenza di una qualche correlazione tra l'estensione delle aree ad alto valore naturale (HNV) e l'entità dei beneficiari della Misura 2.1.6 nei diversi comuni della Liguria. Per correlazione si intende una relazione tra due variabili x e y , tale che al variare del valore di x si riscontra un cambiamento più o meno costante del valore di y . Si può avere una correlazione positiva quando il coefficiente di correlazione è compreso tra 0 e 1, negativa quando è compreso tra 0 e -1, nulla quando è uguale a zero. In base al valore del coefficiente di correlazione ρ , essa può risultare debole ($0 < \rho < 0,3$), moderata ($0,3 < \rho < 0,7$) oppure forte (se $\rho > 0,7$). I dati ($N=235$) sull'estensione delle aree HNV e sul numero dei beneficiari sono stati analizzati applicando l'indice di correlazione di Pearson, definito come la covarianza (ovvero il grado di dipendenza) delle due variabili divisa per il prodotto delle loro deviazioni standard (che indica la variabilità della popolazione di dati). Dai risultati dell'analisi è emerso che esiste una moderata correlazione ($\rho=0,39$; $p=0$) tra l'ampiezza delle aree HNV e il numero dei beneficiari della Misura 2.1.6 nei diversi comuni liguri. La correlazione non sembra essere dovuta al caso visto che p , ovvero la probabilità, è uguale a zero. Generalmente un effetto, in questo caso la correlazione, si considera significativo se il valore di p è minore di 0,05, poiché vuol dire che esiste solo il 5% di probabilità che l'effetto sia casuale, margine di errore scientificamente accettato. I risultati sono mostrati nel grafico soprastante, in cui è possibile notare una tendenza positiva della lineare che rappresenta il grado di correlazione medio. Sull'asse delle ascisse è riportata l'estensione in ettari delle aree HNV su scala logaritmica base 10, per consentire di apprezzare meglio la distribuzione dei valori visto l'ampio range (minimo 13 ettari, massimo 4.464 ettari) che li caratterizza. Si può quindi concludere che esiste un legame tra superfici HNV e investimenti non produttivi effettuati in terreni agricoli tramite il sostegno della Misura 2.1.6.



Con particolare riferimento ai beneficiari, sempre nell'ambito delle attività di valutazione in itinere, merita menzione, infine, l'approfondimento di sintesi "Muretti a secco per la tutela del territorio e del paesaggio, redatto per il Comitato di sorveglianza (12 giugno 2013) che, oltre a sintetizzare quanto in parte già esposto, focalizza tuttavia l'approccio appunto sul target dei beneficiari, per calibrarne le caratteristiche alla luce della sfida del PSR di sviluppare azioni in grado di prevenire situazioni critiche e contrastare l'abbandono del territorio, favorendo un ritorno al presidio territoriale e all'attività di gestione forestale e agricola, soprattutto nelle aree sensibili dal punto di vista geologico.

Si parte dall'analisi del contesto territoriale ligure, individuandone le principali criticità nella fragilità e degrado del territorio, in particolare dell'entroterra, nel dissesto idrogeologico con frane ed alluvioni, nei fenomeni erosivi e nell'impoverimento della qualità del paesaggio rurale, dovute, tra l'altro, all'abbandono del territorio e delle attività agricole e forestali, alla diminuzione di utilizzo della risorsa "bosco", agli incendi forestali, al cambiamento del regime meteorologico con piogge sempre più intense e concentrate e al degrado dei manufatti tradizionali (muretti a secco).

Vengono quindi enucleati i servizi ecosistemici derivanti dagli stessi - considerati i terrazzamenti quali elementi caratteristici del territorio ligure e straordinario patrimonio paesaggistico regionale - nell'attenuazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, nella riduzione dell'erosione, nella stabilità dei versanti, nel mantenimento e incremento della flora e fauna autoctona e di elevati livelli di biodiversità, nella salvaguardia e tutela dell'agrobiodiversità, nel miglioramento e recupero dell'integrità ecologica delle zone appartenenti alla rete Natura 2000 e delle aree di collegamento, nel mantenimento dei paesaggi tradizionali e dei sistemi produttivi regionali tipici e nel valore di testimonianza storica e culturale: si ricorda, infatti, come i muretti a secco siano stati realizzati da generazioni di agricoltori, oltre che per delimitare le proprietà, per interrompere l'acclività del versante da coltivare creando fasce o ripiani subpianeggianti adatti alla crescita e allo sviluppo delle piante e per regimare le acque.

Alla luce delle strette relazioni tra lo "stato di salute" degli ambienti terrazzati e le problematiche paesistico-ambientali, con particolare riferimento al rischio idrogeologico e alla stabilità dei versanti, è stata compiuta un'analisi qualitativa e quantitativa del contributo del PSR, attraverso la Misura 2.1.6, alla tutela del territorio e del paesaggio ligure, con particolare attenzione alla lotta al dissesto idrogeologico e alla riduzione del rischio erosione. Ciò mediante indagini dirette, via interviste, e dati di monitoraggio attraverso le aziende beneficiarie risultanti a maggio 2012 (1.304 domande di aiuto pervenute in relazione al ripristino di muretti a secco tradizionali, per un importo complessivo di circa 9,7 Meuro su due bandi regionali, di cui 659 su risorse ordinarie per 5,1 Meuro e 645 su fondi HC per 4,6 Meuro), prendendo in considerazione la dotazione finanziaria di riferimento (10.932.061 di euro di spesa pubblica totale, di cui 5.716.528 provenienti dalle risorse HC).

Dalle domande di aiuto ammissibili a finanziamento si è desunta la sussistenza di interventi di ripristino su oltre 103 mila metri quadri di muretti a secco e sono state individuate le principali evidenze concernenti le aziende beneficiarie della Misura intervistate, di cui si riportano le principali caratteristiche rilevate sulla base dell'elaborazione dei dati di cui al sopra citato questionario:

- dimensioni aziendali: il 71% ha meno di 5 ettari di SAU; il 48% indica la presenza di boschi sui terreni aziendali;
- il 98% ha presentato domanda per l'Azione 1;
- aziende "vive": circa 1/3 dei soggetti facenti parte del campione svolge anche attività extra-agricole, come la vendita diretta dei propri prodotti o la gestione di un agriturismo;
- aziende dedite, in prevalenza, alle colture permanenti (88%) e, tra queste, specialmente all'olivicoltura.

Premesso che per il 94% dei beneficiari la finalità principale dell'intervento realizzato è stato il contenimento del dissesto idrogeologico, in funzione di scelte produttive e gestionali volte ad assicurare la continuazione delle attività agricole, zootecniche e forestali in una particolare zona, piuttosto che la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio rurale (riconosciuta dal restante 6%), il 7% e il 17% dei beneficiari intervistati hanno dichiarato la realizzazione di una superficie di muretti a secco, rispettivamente, compresa tra 1 e 50 metri quadri e di oltre 100 metri quadri, mentre il 76 % si è attestato su una superficie compresa tra 50 e 100 metri quadri.

Ulteriori evidenze dell'analisi compiuta sui beneficiari riguardano le percentuali di aziende che sono state direttamente interessate da fenomeni di frana o alluvione (54% almeno una volta, 12% due volte, 31% tre o più volte) a danno di porzioni diverse delle stesse, mentre nessuno ha dichiarato la presenza di fenomeni erosivi.

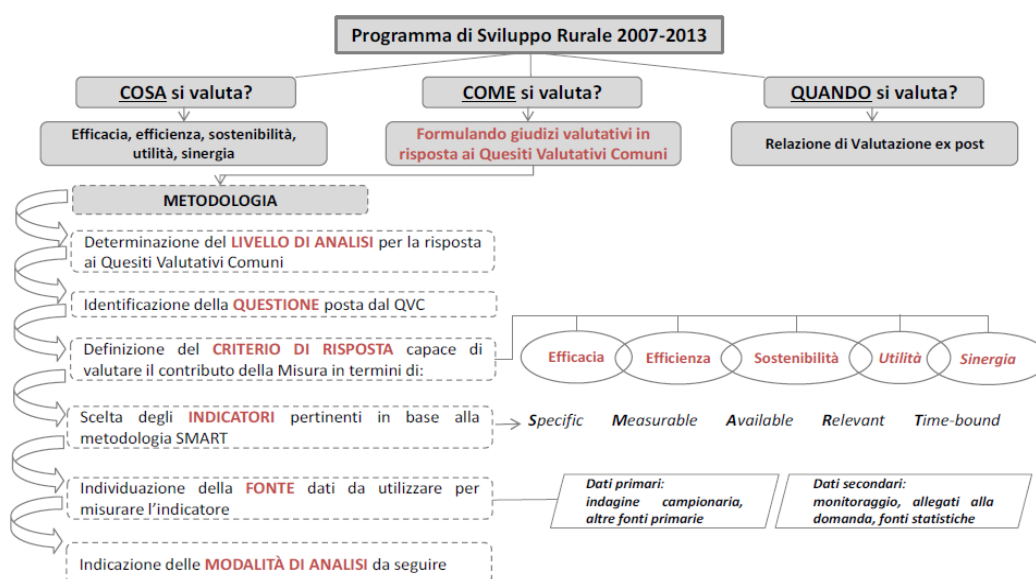
Tale analisi ha, pertanto, confermato la validità della strategia regionale volta a investire in modo importante sulla Misura 2.1.6 considerato che, al fine di perseguire la tutela dell'ambiente contribuendo all'attenuazione degli effetti del dissesto idrogeologico e al mantenimento di un elevato grado di biodiversità, con la DGR n. 521/2014, citata nel paragrafo 2.2, si è proceduto alla modifica di innalzamento a 11 milioni di euro della dotazione finanziaria, per consentire la concessione di aiuti alla realizzazione di questo tipo di investimenti sino al termine del periodo di programmazione, secondo un'indicazione tratta appunto dalle attività valutative intermedie.

La valutazione ex post (RdV ex post)

La Relazione di Valutazione ex post (RdV ex post), disciplinata dall'art. 86 del Regolamento (Ce) 1698/2005¹², rappresenta l'ultimo passaggio di un processo valutativo che ha accompagnato il PSR sin dal momento della definizione dell'impianto programmatico (valutazione ex ante) e lungo tutto il ciclo di attuazione (valutazione intermedia e in itinere), durante il quale è stato supportato il rafforzamento della qualità della programmazione e dell'implementazione, mediante verifica della logica di intervento, delle procedure di selezione delle operazioni, misurando i risultati conseguiti anche in termini di efficienza e di efficacia in relazione agli obiettivi individuati.

In questo continuum temporale, la RdV ex post rappresenta quindi il compendio dei principali risultati valutativi oggetto delle analisi compiute a partire dal 2010, in un'ottica di valutazione complessiva dell'efficacia degli interventi sostenuti dal Programma. Sintetizzando tale percorso in termini generali, ma sicuramente vevoli per l'andamento della Misura 2.1.6, si può considerare l'anno 2010, fino alla redazione RVI come la condivisione con l'Amministrazione regionale dell'impianto generale predisposto per la valutazione del Programma, delle scelte di massima operate e del linguaggio utilizzato, sebbene il tardivo avvio del processo di valutazione e lo stadio ancora prematuro degli interventi non abbia consentito di sedimentare a sufficienza le relative considerazioni. Il biennio 2011-2012, anche a seguito dell'impegno dell'Amministrazione in termini di miglioramento della performance degli interventi, ha invece visto dispiegarsi i primi effetti, anche dal punto di vista delle attività di valutazione elaborate. I due anni successivi hanno poi portato all'approfondimento di alcuni aspetti della valutazione *on-going*, riportati nel precedente paragrafo, e alla fase di sinergia con la valutazione ex ante del PSR 2014-2020, come momento di raccordo della complessiva programmazione regionale.

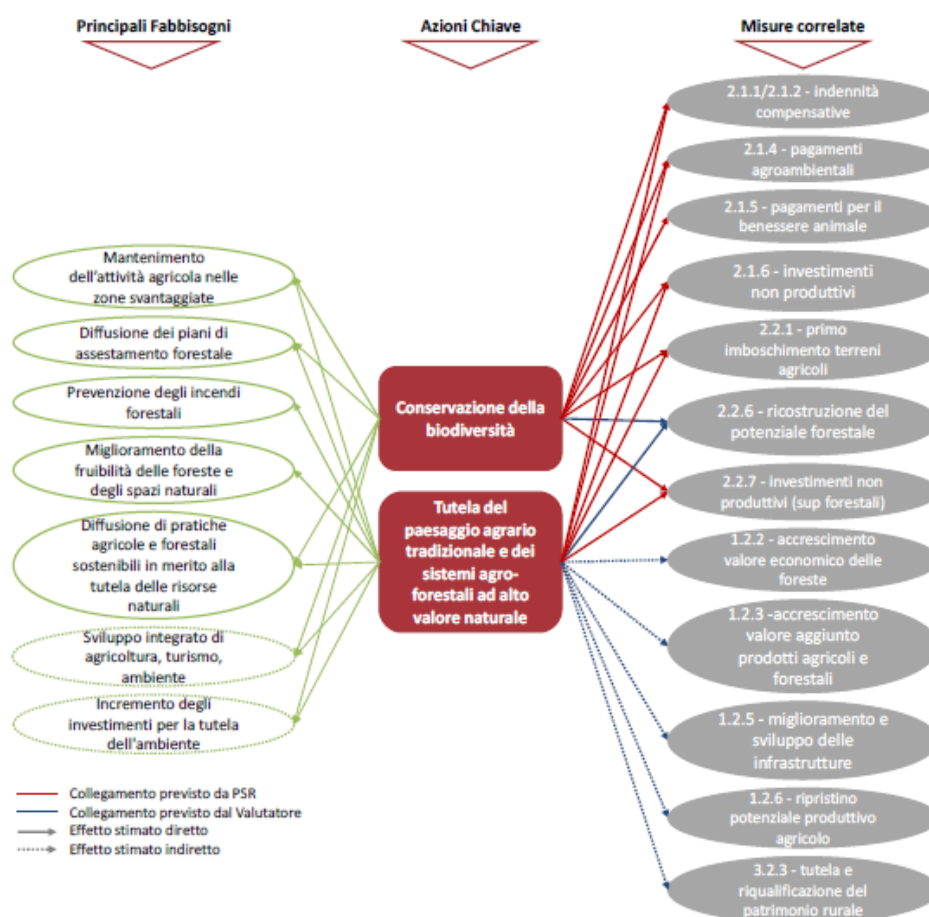
12 Struttura della Relazione di Valutazione ex post del PSR Liguria 2007-2013: 1. Sintesi; 2. Introduzione; 3. Contesto della valutazione; 4. Approccio metodologico; 5. Descrizione del Programma, delle Misure e del bilancio; 6. Risposte al questionario di valutazione; 7. Conclusioni e raccomandazioni.

Figura 7 - Quadro sinottico sull'approccio valutativo adottato per il PSR

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory - Consel

La RdV ex post, il cui orizzonte temporale è dato dai pagamenti effettuati fino al 31 dicembre 2015, si concentra in particolare sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi specifici e strategici e sugli effetti diretti (e indiretti) complessivi generati sul territorio regionale dall'investimento pubblico, rispondendo ai Quesiti Valutativi (QV) definiti a livello comunitario (a livello di Misura e di Programma), che sono stati ridotti a 90 (per l'Asse 2: quattro a livello di Asse e due a livello di singola misura) e hanno natura composita e multi-argomento funzionalmente a una maggiore strutturazione nell'approccio valutativo da utilizzare. La valutazione ex post è connotata, al pari della valutazione in itinere, di un importante elemento qualificante il processo di strutturazione delle analisi, ossia l'intento di fornire uno strumento fortemente orientato all'utilità in grado di offrire, al di là del profilo strettamente procedurale, un quadro di insieme degli effetti delle politiche comunitarie di sviluppo rurale a livello regionale, in un periodo storico in cui si compenetrano spinte contrastanti tra la crescente perdita di competitività del settore agricolo e le difficoltà occupazionali, che possono rappresentare un input a valutare il recupero di una dimensione di una vita rurale.

A questo fine, fermo il rigore metodologico del processo valutativo, oltre a fare ricorso a un metodo di semplificazione espositiva, conferendo grande importanza alle attività di comunicazione, è stata replicata l'impostazione volta a identificare un numero definito di priorità valutative sulle quali focalizzare le attività, secondo la logica di intervento esemplificata dai due seguenti schemi.

Figura 8 - Analisi della logica di intervento del PSR Liguria**Figura 9 - Logica di intervento - Conservazione della biodiversità, tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale**

Fonti: Elaborazioni Lattanzio Advisory - Consel

In linea generale, è opportuno premettere che dall'esercizio valutativo è emerso come la strategia di sviluppo rurale posta in essere sia risultata coerente rispetto ai fabbisogni espressi dal territorio e rispondente alle condizioni socio-economiche e ambientali individuate nell'analisi di contesto, avendo concorso tutte le Azioni chiave al perseguimento degli obiettivi generali e degli Obiettivi Prioritari del PSN ed essendo risultate pertinenti rispetto alla strategia d'intervento del Programma. Per quanto riguarda, in particolare, le tematiche di carattere ambientale previste nell'ambito dell'Asse 2, si è rilevato come le situazioni più performanti siano da ascrivere proprio alla difesa della biodiversità e del paesaggio rurale (oltre che alla difesa delle risorse genetiche e alla lotta all'esodo rurale) e va ricordato, in proposito, come le scelte compiute in merito all'assegnazione delle risorse aggiuntive provenienti dall'Health Check, abbiano riguardato proprio il rafforzamento di alcune di queste misure, tra cui la 2.1.6, la quale è stata pure ricompresa tra le priorità valutative in quanto determinante effetti positivi diretti sugli obiettivi della conservazione della biodiversità e sul mantenimento della stabilità idrogeologica dei versanti interessati da muretti a secco.

Da questo punto di vista si sottolinea che le scelte compiute dal Programma – in termini di concentrazione delle risorse disponibili tra le diverse misure – siano coerenti con la volontà di dare risposte operative alle emergenze ambientali, perseguite in maniera prioritaria dall'Asse 2 attraverso tre principali Misure (2.1.1, 2.1.4, 2.1.6) che, complessivamente, ne assorbono l'86% della dotazione, corrispondente al 27% di quella relativa all'intero PSR.

Si evidenzia nella tabella che segue il giudizio sulla capacità del Programma di intervenire rispetto agli obiettivi a livello di Asse e relative Azioni Chiave.

Figura 10 - Schema riassuntivo di giudizio Logica di intervento

Obiettivi Prioritari di asse	Azioni Chiave	Giudizio sul grado di raggiungimento delle Azioni Chiave
Tutela del territorio	Mantenimento del presidio nelle zone svantaggiate	++
Conservazione biodiversità, tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale	Conservazione della biodiversità	+++
	Tutela del paesaggio agrario tradizionale e dei sistemi agro-forestali ad alto valore naturale	+++
Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche	Tutela delle risorse idriche	++ (aspetti quantitativi) + (aspetti qualitativi)
Riduzione dei gas serra	Prevenzione degli incendi forestali	++

Legenda: +++ elevato; ++ discreto; + limitato

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory – Consel

Esaminando più del dettaglio il contributo quali-quantitativo attuato con la Misura 2.1.6, che, come detto, ha riguardato principalmente gli interventi previsti dall'azione 1 sui muretti a

secco, la RdV ex post evidenzia come, in un contesto come quello ligure, essa rappresenti indubitabilmente uno snodo centrale di tutta la strategia ambientale del Programma, a cui è corrisposta, come visto, una conseguente forte dotazione finanziaria. Oltre a consentire di preservare uno dei tratti più caratteristici del paesaggio ligure, finanziando la ristrutturazione di circa 250.000 metri quadri di muretti a secco, per oltre 25 Meuro di contributi erogati complessivi, essa ha decisamente rafforzato il ruolo dell'agricoltura di presidio del territorio e dell'ambiente, che si traduce in vari ambiti, con ricadute positive sulla difesa della biodiversità e del paesaggio, sul miglioramento delle aree ad alta valenza naturale e sulla difesa dei suoli e dal dissesto idro-geologico, come di seguito declinato.

In relazione al QV "Come e in che misura la Misura 2.1.6 ha contribuito a migliorare la situazione ambientale dal punto di vista del criterio "Tutela dei suoli agrari" e del criterio "Arricchimento delle aree protette/zone Natura 2000", il Valutatore, al fine di quantificare gli effetti ambientali positivi della presenza di muretti a secco, come già anticipato, ha messo a punto una metodologia di calcolo - condivisa con l'AdG - che, permettendo di stimare la superficie complessiva d'influenza a partire dal numero di metri quadri di muretto ripristinati, l'ha stimata in 1.894 ettari (rispetto a un target di 1.830), partendo dal presupposto che ogni metro quadro di muretto a secco realizzato possa avere un'influenza positiva su 70 metri quadri di territorio¹³. Non si è invece ritenuto che la Misura, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, possa contribuire, se non come effetti indotti e non diretti, agli altri parametri previsti (qualità del suolo e riduzione della marginalizzazione).

13 Per la quantificazione del valore di ogni singolo parametro ambientale (a, b, c, d ed e), la metodologia utilizzata prevede che si sommino i diversi contributi ("superfici interessate") delle misure/azioni ritenute correlate. Per arrivare a detta quantificazione sono state prese innanzitutto in considerazione le realizzazioni conseguite dal PSR Liguria 2007-2013 - in termini di superfici finanziate o stimate come finanziate per ogni misura/azione coinvolta (nell'insieme indicate come "superfici rilevate") - alla data del 31/12/2011, determinate senza le ripetizioni dovute ai pagamenti degli impegni per le diverse annualità riferite allo stesso appezzamento. Il calcolo dei valori dei vari parametri dell'R6 è stato poi effettuato considerando come "superfici interessate", per ogni misura/azione, il 100% delle "superfici rilevate". In considerazione del fatto che per la quantificazione del valore in superficie di ogni componente dell'R6 la metodologia adottata prevede la definizione del numero di ettari sui quali si concretizza l'influenza di ogni misura/azione e che, dal momento in cui una misura può avere influenza su più componenti, il totale che ne risulta sarà maggiore di quello previsto a livello di misura/azione (c.d. "doppio conteggio").

Figura 11 - Indicatore R6

Ambito	Misure	Biodiversità	Qualità acqua	Cambiamento climatico	Qualità suolo	Riduzione marginalizzazione
Agricoltura	2.1.1-2.1.2	17.603	0	0	0	17.603
	2.1.4	48.772	51.363	51.363	86.291	0
	2.1.6	1.165	0	0	0	0
Silvicoltura	2.2.1	88	0	88	88	0
	2.2.6	1.121	0	1.121	1.121	1.121
	2.2.7	249	0	249	249	249
Totale		68.998	51.363	52.821	87.749	18.973
Silvicoltura	2.2.1	88	0	88	88	0
	2.2.6	1.121	0	1.121	1.121	1.121
	2.2.7	249	0	249	249	249
Totale		68.998	51.363	52.821	87.749	18.973

Fonte Valutazione in itinere PSR Liguria 2007-2013. Relazione di valutazione ex post: risultati e impatti ambientali del PSR – 22 giugno 2016

Riguardo alla salvaguardia della biodiversità, i muretti a secco realizzati mediante la Misura impattano anche per la conservazione e la valorizzazione degli agro-sistemi ad alto valore naturale. Da questo punto di vista, il 22% dei beneficiari coinvolti sono localizzati in aree protette e il 45% in aree Natura 2000 e nelle aree limitrofe. Complessivamente si stima che l'area su cui la Misura può esercitare un'influenza positiva sia pari al 3% della SAU regionale e che la superficie media (solo 3,1 ettari) comprenda normalmente coltivazioni di olivo, vite, alberi da frutto.

Tuttavia la motivazione principale data dai beneficiari in funzione dell'adesione alla Misura (come risulta dalle indagini condotte nel 2012 e confermate anche da quelle realizzate nel 2015) riguarda la difesa dai fenomeni di dissesto idrogeologico: infatti, quasi nella metà dei casi le aziende intervistate erano state interessate in passato da questo tipo di fenomeni.

La Misura 2.1.6 è stata infatti valutata anche in funzione dell'importante ruolo da essa esercitato nell'ambito della logica di intervento dell'Obiettivo Prioritario "Tutela del territorio" (a cui corrisponde una sola Azione chiave non risultata in grado di cogliere tutti i fabbisogni regionali individuati), al fine di poter meglio esaminare gli effetti complessivi del Programma in funzione della riduzione del rischio alluvionale e di fenomeni di dissesto idrogeologico. Da questo punto di vista si è rilevata l'idoneità degli interventi ad attenuare i danni in caso di eventi straordinari, come riportato nel paragrafo 3.2, per i terreni colpiti da eventi alluvionali essendo stato possibile verificare come nelle zone caratterizzate dalla presenza di muretti a secco in buone condizioni i danni registrati siano stati minori che in altre aree: per potenziare ulteriormente l'effetto positivo di questi interventi è stato, pertanto, previsto di aumentare il massimale inerente alla dimensione dei muretti finanziabili per singolo beneficiario da 100 a 200 metri quadri nei Comuni colpiti. Gli interventi, inoltre, sono risultati idonei a ridurre i fenomeni erosivi ordinari e a tale scopo la Misura è riuscita a raggiungere la tipologia di beneficiari

più a rischio o che può ricevere più vantaggi da questo intervento, in quanto il 35% risiede in zona a rischio erosione medio e alto.

In relazione poi al QV "Quali ulteriori effetti, compresi quelli relativi ad altri obiettivi/assi, sono correlati all'attuazione della Misura 2.1.6 (indiretti, positivi/negativi su beneficiari, non beneficiari, livello locale) alla luce del criterio "Tutela dei suoli agrari", la Misura ha contribuito al mantenimento dei sistemi agricoli e rurali anche dal punto di vista economico e sociale, attraverso ricadute pure sul comparto turistico, con un primo effetto indiretto nel contrasto all'inurbamento e all'abbandono delle terre agricole (- 40% di SAU dal 2000 al 2010). A ciò si aggiunge il valore dei muri a secco come tipicità del territorio ligure e motivo d'affezione caratterizzante l'identità della regione nel conferire un tratto inconfondibile al paesaggio rurale come patrimonio ambientale in sé e come valore dal punto di vista turistico.

Ulteriore effetto indiretto della Misura emerso dalle indagini dirette è rappresentato, nell'ambito dell'Azione chiave "Mantenimento del presidio nelle zone svantaggiate", dal supporto alle attività imprenditoriali ricadenti in tali aree, principalmente per sostenere la multifunzionalità delle aziende localizzate in zone interne della Liguria, contribuendo a mantenerne vitale dal punto di vista della sostenibilità economica e ambientale il tessuto produttivo agro-zootecnico e determinando ricadute positive in termini di freno all'esodo rurale: il ruolo dei finanziamenti per il ripristino dei muri a secco, quali strutture indispensabili per la tutela dei suoli nelle aziende con terreni a forte acclività, è infatti risultato particolarmente importante anche in considerazione del costo di ripristino molto elevato.

Sintetizzando, con riferimento al target dell'intervento, dalle indagini di campo svolte è risultato che l'identikit dei beneficiari riguarda fundamentalmente aziende di piccole dimensioni, ma nel 40% dei casi multifunzionali, le quali avevano già subito in passato danni provocati da dissesto idrogeologico, con conduttori di età superiore alla media regionale (52 anni contro 47), con un grado di istruzione abbastanza elevato (52% diplomato o laureato). Il confronto tra i risultati delle indagini condotte nel 2012 e nel 2015 indicano anche come sia diminuita la percentuale di beneficiari che non avrebbe realizzato gli interventi in assenza dei contributi del Programma (si passa dal 77% al 60%). A ciò si aggiunge che la grande maggioranza (78%) ha dichiarato di aderire alle Misure del nuovo PSR 2014-2020 e che la propensione dei beneficiari a continuare l'attività agricola è stata condizionata favorevolmente dal supporto ricevuto nel 59% dei casi.

Sottolineando ancora una volta la valenza su temi prioritari per i connotati territoriali e ambientali della Liguria, come la tutela della biodiversità e del paesaggio, nonché la gestione idrogeologica e del rischio annesso, la Misura si è dunque dimostrata come strumento dalle vaste potenzialità per i suoi effetti diretti e indiretti, anche in considerazione della valenza di lungo periodo degli interventi previsti di realizzazione di micro-infrastrutture distribuite sul territorio rurale, a condizione di una adeguata manutenzione dei manufatti.

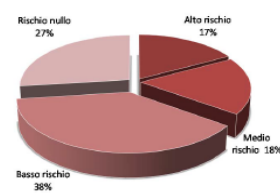
Si è dato conto, infatti, oltre che di alcuni effetti indiretti, delle ricadute positive dirette sulla biodiversità, in special modo sulla microfauna del terreno (1.894 ettari), potenziate dalla rilevazione di una notevole concentrazione di beneficiari in aree protette o Natura 2000, nonché dell'influenza positiva nella difesa da erosione e dissesto idro-geologico stimata su una superficie di circa 1.200 ettari (3% della SAU regionale), localizzata per un terzo in aree a rischio erosione medio o elevato.

Figura 12- Il contributo del PSR alla conservazione della biodiversità e tutela del territorio mediante l'attivazione della Misura 2.1.6

Misura 2.1.6

- **101.721 m2 muretti a secco** realizzati
- Le superfici sulle quali è possibile ipotizzare un'influenza positiva della Misura nella difesa da erosione e dissesto idro-geologico sono circa **1.200 ha**, (il 3% della SAU regionale)
- Sono stati raggiunti la tipologia di beneficiari più a rischio o che può ricevere più vantaggi da questo intervento: **il 35% dei beneficiari risiede infatti in zona a rischio erosione medio e alto**
- Dal punto di vista della difesa dal **dissesto idrogeologico** gli interventi riducono i fenomeni erosivi ordinari e attenuano i danni in caso di eventi straordinari. Si è osservato che in particolare la presenza dei muretti a secco ha contenuto i danni ai terreni nelle zone recentemente alluvionate.
- I muretti a secco impattano anche per la **conservazione e la valorizzazione degli agro-ecosistemi di alto valore naturale**
- La misura ha sostenuto **la tipicità del territorio ligure** con i muretti visti come motivo d'affezione che caratterizzano l'identità della regione, partecipando a un inconfondibile paesaggio rurale

Beneficiari in zone a rischio erosione - M. 2.1.6



Fonte: Valutazione in itinere PSR Liguria 2007-2013. Relazione di valutazione ex post: risultati e impatti ambientali del PSR – 22 giugno 2016

È pertanto possibile concludere avallando le scelte regionali effettuate in fase di predisposizione del PSR prima e di modifica del documento approvato poi, che ha inteso investire in modo importante sulla Misura 2.1.6, la cui performance è andata ben oltre le previsioni, riscuotendo un notevole interesse tra i potenziali beneficiari, al punto che è stato necessario, come riportato nel capitolo 2, aumentare la dotazione programmata inizialmente (una parte consistente della spesa si è infatti verificata negli ultimi anni di programmazione), quasi triplicando il volume degli investimenti e raggiungendo un numero dei beneficiari più che raddoppiato rispetto all'iniziale valore obiettivo. Proprio con riguardo al significativo scostamento tra i valori obiettivo fissati in fase programmatoria e l'effettiva capacità di realizzazione della Misura, è stata, pertanto, operata una rivisitazione al rialzo degli indicatori di prodotto e di risultato in rapporto all'andamento della stessa.

Con riguardo alle attività di monitoraggio, si dà infine conto, per completezza, della specifica analisi elaborata con riferimento agli indicatori a valenza ambientale, per valutare la percentuale di raggiungimento degli obiettivi prefissati e l'impatto ambientale delle attività finanziate,

ad opera della struttura Servizi alle Imprese Agricole, e in particolare del Centro di Agrometeorologia Applicata Regionale-Laboratorio Regionale Analisi Terreni, le cui risultanze sono state usate a commento delle misure dell'Asse 2¹⁴.

Le prime indicazioni sul ciclo di valutazione 2014-2020

L'intervento. La sottomisura 4.4: "Sostegno a investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali in Liguria"

Alla luce di quanto fin qui esposto, anche il PSR 2014-2020 prende in considerazione la valorizzazione del patrimonio storico rurale come parte integrante di una strategia di sviluppo locale volta all'integrazione di più settori (turismo, agricoltura, ambiente, cultura) determinanti per lo sviluppo del territorio e, in questo senso, considera di grande rilevanza gli investimenti non produttivi (Misura 4).

Se ne evidenzia, infatti, l'importante opportunità per rafforzare il ruolo delle aziende agricole nella salvaguardia del territorio rurale, nella tutela dell'ambiente e, più in generale, nella conservazione e valorizzazione del paesaggio ligure, prefiggendosi, tra gli altri, l'obiettivo del mantenimento e incremento della fauna selvatica autoctona sul territorio, della salvaguardia e tutela dell'ambiente, del paesaggio rurale e dell'agrobiodiversità, del mantenimento di elevati livelli di biodiversità. In questo quadro, tra le diverse azioni che concorrono in particolare alla difesa di quest'ultima, figura anche la manutenzione e il recupero di elementi strutturali tradizionali del territorio di interesse ecologico e paesaggistico, riproposta anche in considerazione dei risultati dimostrati, nel precedente ciclo di programmazione, sugli obiettivi di riferimento come sopra ricordati.

Nella specie si tratta della sottomisura 4.4 che sostiene gli investimenti non produttivi destinati alla salvaguardia della biodiversità, alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000, dei parchi e del territorio e del paesaggio rurale ligure, la quale, in funzione dei suoi diversi obiettivi, prevede diversi tipi di operazioni:

- ripristino dei muri a secco tradizionali per il sostegno dei terreni in pendio;
- costituzione di siepi, filari, cespugli e alberi e altri elementi idonei alla riproduzione, alla nidificazione, al ricovero e alla protezione di specie selvatiche;

¹⁴ Rapporto di monitoraggio ambientale del Programma regionale di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013 - Anno 2015.

- realizzazione o recupero di piccoli invasi (abbeveratoi per fauna selvatica, pozze, laghetti, ecc.) allo scopo di assicurare una buona disponibilità idrica, soprattutto nei periodi di siccità, nonché di assicurare ambienti umidi per fauna e flora di pregio;
- recinzioni a tutela di specie di cui alla direttiva 92/43 o realizzazione di punti di osservazione per la fauna selvatica all'interno delle aree della Rete Natura 2000, aree di connessione ecologica o aree parco nazionali e regionali.

L'intervento risponde al fabbisogno F13 "Ripristino e mantenimento degli elementi del paesaggio agroforestale e dei sistemi eco forestali locali", individuato in seguito alla SWOT analysis e concorre, nell'ambito della Priorità 4 "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste", alla focus area 4A) "Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità" con effetti indiretti di tipo qualitativo anche sulla focus area 4C "Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi"¹⁵.

Con riguardo agli interventi di ripristino dei muretti a secco, limitatamente ai terreni agricoli, si tratta di una sovvenzione a fondo perduto quantificata in 105 euro/mq di muro effettivamente ripristinato, pari al 100% del costo standard, sulla base del "Prezziario regionale delle opere edili" e del "Prezziario regionale di riferimento per opere di miglioramento fondiario e interventi in ambito forestale", funzionale all'adempimento degli impegni assunti ai sensi delle misure o ad altri obiettivi agroambientali di interesse regionale, nei confronti dei seguenti beneficiari:

- imprese agricole singole e associate;
- enti pubblici anche in forma associata, compresi gli enti parco;
- proprietari e gestori dei terreni agricoli;
- partenariati misti pubblico/privati tra gli enti pubblici e i soggetti privati di cui ai punti precedenti.

Le risorse finanziarie disponibili ai sensi del bando, emanato con Delibera di Giunta regionale n. 666 del 15/07/2016, ammontano a 4.000.000 di euro, successivamente incrementate di ulteriori 4.000.000, ai sensi della DGR n. 872 del 27/09/2016, in considerazione della capacità della originaria dotazione a finanziare una percentuale minima di domande e tenuto conto della rilevanza dell'intervento.

La concessione del sostegno avviene con sistema "a sportello" e, nell'ottica di finanziare interventi più meritevoli, è previsto un meccanismo per cui, in caso di esaurimento del budget

¹⁵ Gli interventi inerenti alla P4, in coerenza con la Strategia Europa 2020, mirano direttamente a valorizzare una crescita sostenibile e lo sviluppo equilibrato di ambiente, biodiversità e paesaggio rurale regionale, sostenendo azioni mirate alla resilienza degli ecosistemi e alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Il contributo diretto di questi interventi si connette anche con gli obiettivi di sviluppo intelligente (introduzione di tecniche agronomiche innovative, conoscenze su ambiente e clima, ecc.) e inclusivo (promuovendo pratiche agricole sostenibili in aree svantaggiate ed interne, proteggendo e mantenendo il valore storico, ambientale e paesaggistico delle zone rurali).

per priorità più alta, è possibile attingere a finanziamenti attraverso la priorità più bassa e non viceversa.

I muri a secco, oggetto di ripristino, devono essere realizzati con materiali e secondo le forme e le tipologie costruttive tradizionali, a regola d'arte, senza utilizzare cemento o alcun altro tipo di legante, pena il rifiuto o la revoca totale del sostegno richiesto per l'intero manufatto, e mantenendo le stesse caratteristiche originarie.

Sono, infine, previste, quali limitazioni, la possibilità per ciascun beneficiario di chiedere il sostegno per una quantità non superiore a 200 metri quadri per domanda e il divieto di presentazione di una nuova domanda di sostegno prima che sia stata presentata quella di pagamento del saldo della domanda precedente. E' inoltre richiesta la qualità di beneficiario delle misure 10 (Pagamenti agro-climatico-ambientali) o 11 (Agricoltura Biologica) del PSR.

Sintesi del rapporto di valutazione ex ante del PSR 2014-2020

Il Regolamento (UE) n.1305/2013 prevede espressamente (articolo 77) che il Valutatore sia coinvolto sin dalle prime fasi nell'iter di elaborazione del PSR, oltre che per la definizione della logica d'intervento e la fissazione degli obiettivi del Programma, anche per la predisposizione del rapporto di valutazione ex ante (VEA), che è presentata alla Commissione contemporaneamente al Programma¹⁶. La particolarità che connota la VEA, rispetto agli altri tipi di valutazione, è la finalizzazione a migliorare la qualità della progettazione in fase di pianificazione con una forte interazione con il disegno della strategia¹⁷.

16 Ai sensi dell'art. 55 Reg. (UE) n. 135/2013 essa comprende: 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; la coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti; la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma; 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, paragr. 2, TFUE e, se si applica a livello nazionale, il programma nazionale di riforma; la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto; in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi; se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi SIE; la motivazione della forma di sostegno proposta; l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma; l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni; l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione; 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; l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile; le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

17 Per garantire l'azione di accompagnamento e di confronto continuo con l'AdG, l'attività di valutazione è stata così articolata: diagnosi (analisi di contesto, SWOT analysis e individuazione dei fabbisogni), compreso il coinvolgimento del partenariato; contributo del PSR alla strategia Europa 2020; analisi di rilevanza e coerenza del

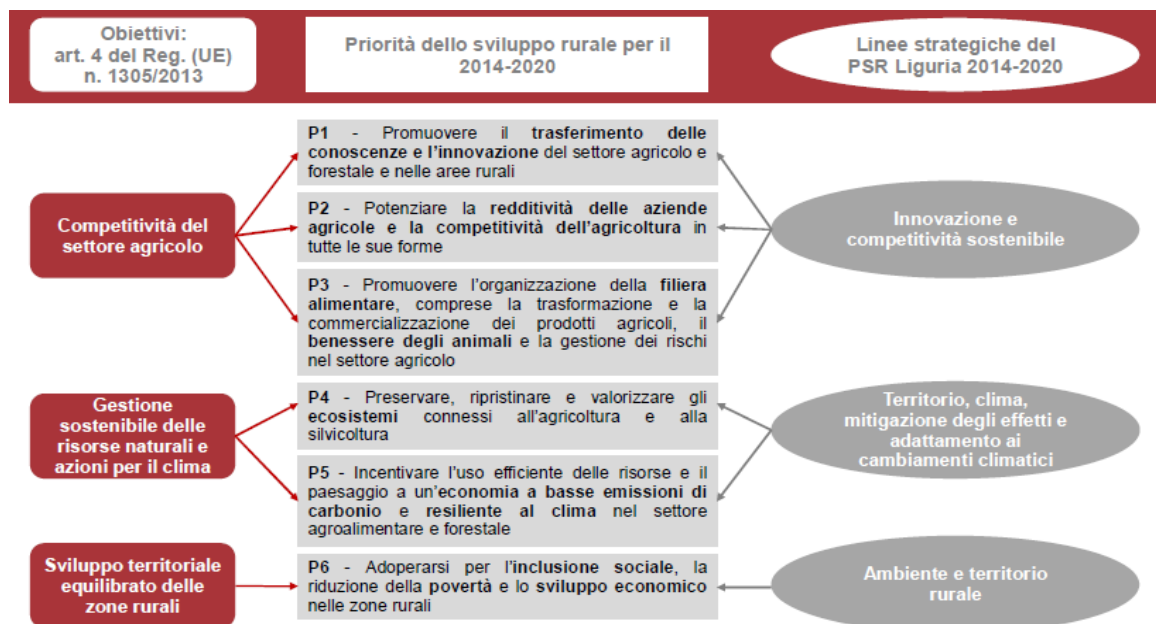
In generale, l'esame valutativo sull'individuazione dei fabbisogni regionali e sulla rilevanza delle opzioni strategiche proposte è stato ritenuto positivo in considerazione della completezza ed esaustività dell'analisi del contesto e dell'utilizzo, a supporto delle analisi, di indicatori specifici di contesto ulteriori rispetto a quelli comuni: ciò ha infatti consentito di restituire un quadro più accurato dell'ambito territoriale di riferimento, unitamente alla valorizzazione del contributo offerto dal partenariato regionale e alla internalizzazione delle valutazioni operate sul ciclo di programmazione 2007-2013, che ha determinato una riflessione migliorativa della strategia del PSR 2014-2020.

L'analisi della quantificazione dei valori target, che appare sufficientemente positivo, in quanto risultano predominanti gli indicatori che hanno ottenuto una valutazione positiva, è stata condotta considerandone la presenza, robustezza e plausibilità e alla luce di un costante monitoraggio e aggiornamento, seguendo le variazioni del piano finanziario. Con riferimento agli indicatori di performance, la Regione Liguria si contraddistingue per aver utilizzato una strategia di natura precauzionale sulla varie Priorità.

La logica di intervento del Programma, sviluppata contemporaneamente all'analisi di contesto, ha seguito un approccio bottom-up, volto a mettere in luce i nessi di causa-effetto tra fabbisogni del territorio, obiettivi, azioni ed effetti attesi, anche mediante l'esplicitazione dei legami logici fra gli obiettivi trasversali alle Priorità, verificando una soddisfacente coerenza interna delle stesse, delle focus area e delle misure e sottomisure attivate con la SWOT analysis e i fabbisogni regionali rilevati. Inoltre, è stata valutata positivamente anche la strategia regionale di affiancare alle più tradizionali misure agroambientali degli interventi volti sia alla competitività e all'organizzazione di filiera, sia a supportare e vitalizzare le aree rurali della Liguria. Ciò anche in considerazione della stima dei rapporti di reciprocità di tali interventi rispetto al perseguimento degli obiettivi del PSR, con particolare riferimento alle misure 2, 10, 1, 11 e 4 per il loro convergente ruolo nell'affrontare alcune criticità del sistema, quale il capitale fisico e umano, la competitività dell'agricoltura e le questioni agroambientali. In questo senso l'allocazione prospettica delle risorse finanziarie tra le diverse misure attivate è risultata coerente rispetto al perseguimento degli obiettivi strategici generali e specifici per Priorità e focus area, oltre che nell'ottica di incrementare il valore aggiunto del supporto pubblico promuovendo, al contempo, un uso più efficiente delle risorse.

Di seguito vengono esplicitati i legami sottesi alla strategia del Programma, evidenziando le interconnessioni tra gli obiettivi trasversali del Reg. (UE) n. 1305/2013, le sei Priorità dello sviluppo rurale e le linee strategiche del PSR Liguria 2014-2020.

PSR; misurazione dell'avanzamento e dei risultati; allocazione finanziaria; governance e sistema di gestione e monitoraggio; temi orizzontali (pari opportunità, sviluppo sostenibile, disposizioni per LEADER); completamento e raccordo alla stesura della Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Figura 13 - Le linee strategiche del PSR Liguria

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su PSR Liguria 2014-2020

Spostando, quindi, il focus sulle singole Priorità, prendendo in considerazione quella di riferimento della Misura 4.4 (P4) che, da un punto di vista finanziario, intercetta 96,10 Meuro, pari al 30,64% delle risorse programmate per l'intero settennio 2014-2020, viene indicato nello schema seguente, limitatamente alla focus area 4a) di riferimento per la Misura 4.4, il livello di finalizzazione del budget (alto, medio, basso) rispetto alla stessa, permettendo in tal modo la formulazione di un giudizio sintetico circa la rispondenza (forte, media, normale) dell'intervento con le finalità indicate dal Programma.

Figura 14 - Le linee strategiche del PSR Liguria

Priorità	FA	Misure/sottomisure 2014-2020	Finalizzazione del budget rispetto alle Priorità (*)	Giudizio sintetico (**)
4	4a	01.01 - Azioni di formazione e acquisizione di competenze	B	↑
		01.02 - Supporto alle attività dimostrative e azioni di informazione	B	↑
		01.03 - Supporto agli scambi interaziendali di breve durata e alle visite di aziende agricole e forestali	B	↗
		2.1 - Servizi di consulenza	B	↑
		04.04 - Supporto agli investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali	A	↑
		07.01 - Sostegno alla stesura e all'aggiornamento di piani di sviluppo dei comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali [...]	A	↑
		07.06 - Sostegno per studi/investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del	B	↗

Fonte: Relazione di valutazione ex ante PSR 2014-2020. Elaborazioni Lattanzio Advisory - Consel

L'esame sull'allocazione finanziaria ha preso in considerazione anche i destinatari degli interventi del PSR, ovvero la distribuzione delle risorse rispetto ai gruppi-target interessati, in maniera diretta e indiretta, dalle misure del Programma.

Il giudizio sintetico rappresentante gli effetti potenziali di ciascuna misura sui beneficiari, riportato nello schema seguente, è stato basato sul peso finanziario della misura, sugli elementi di complementarietà e sinergia tra le misure e sull'integrazione dei gruppi-target di beneficiari nell'architettura complessiva del PSR, tenendo in considerazione sia gli elementi dell'analisi di contesto e della SWOT analysis, sia i fabbisogni emersi e i conseguenti obiettivi del Programma.

Figura 15 - Soggetti beneficiari delle misure e impatto potenziale sui gruppi-target

Misure	Sottomisure/operazioni	Peso %	Soggetti beneficiari					Effetto potenziale	
			Operatori*		Organizzazioni di produttori	PMI/ Cooperative	Enti pubblici**		Altri soggetti***
			Agricoli	Forestali					
1	1.01 Azioni di formazione e acquisizione di competenze	1,6						57	+
	1.02 Supporto alle attività dimostrative e azioni di informazione						58		
	1.03 Supporto agli scambi aziendali brevi e alle visite ad aziende agricole e forestali						59		
2	2.01 Servizi di consulenza	0,9						10	+
	2.03 Formazione dei consulenti						11		
3	3.01 Sostegno ai regimi di qualità e di certificazione	1,5	5						+
	3.02 Promozione e informazione dei prodotti agricoli e floricoli certificati nel mercato interno				5				
4	4.01 Supporto agli investimenti nelle aziende agricole	26,8	5						+++
	4.02 Supporto agli investimenti nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli					5			
	4.03 Investimenti in infrastrutture connesse allo sviluppo, ammodernamento o adattamento dell'agricoltura o della selvicoltura		5	5			5	5	
	4.04 Supporto agli investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali		5	5			5	5	
5	5.01 Azioni preventive per ridurre le	2,0	5				5	5	+

Fonte: Relazione di valutazione ex ante PSR 2014-2020. Elaborazioni Lattanzio Advisory - Consel

Con riguardo, infine, alla valutazione delle forme di sostegno previste, come richiesta dalle Linee Guida comunitarie per la valutazione ex ante dei PSR, sono state considerate le singole schede di misura, confrontandole sia con le fiches predisposte dalla Commissione europea che, per gli interventi simili, con le modalità attuative del periodo di programmazione 2007-2013, al fine di verificarne l'adeguatezza in considerazione della coerenza con le misure e della rispondenza agli obiettivi specifici correlati.

Il giudizio sintetico medio espresso deriva dall'analisi congiunta tra la tipologia di strumento di sostegno adottata (standard), l'uso di aliquote adeguate diversificate e la presenza di soglie contenute di intervento: per la Misura in esame, individuata come forma prioritaria di sostegno la concessione di contributi in conto capitale, le varie sottomisure prevedono una articolazione in operazioni che verranno distinte «in base al loro obiettivo prevalente, come risulta dal piano di sviluppo aziendale», senza trovare una specifica articolazione all'interno della scheda di misura e uniformandosi ai dettami delle corrispondenti sottomisure anche in termini di forme di sostegno concesse. Più nel dettaglio, per la sottomisura 4.4, l'intensità dell'aiuto prevista è pari

al 100% della spesa ammissibile, senza un'adeguata differenziazione delle aliquote per tipologia di beneficiario o iniziativa, secondo lo schema che segue.

Si evidenzia in merito come, rispetto alle versioni precedenti del Programma, risulti molto interessante l'adozione di costi standard per i muretti a secco («l'aiuto è quantificato in 105 €/mq di muro effettivamente ripristinato, pari al 100% del costo standard»), scelta effettuata in continuità con l'esperienza positiva avviata con la Misura 2.1.6 nella Programmazione 2007-2013.

Figura 16 - Forme di sostegno adottate per la Misura 4

Tipologia di sottomisure/intervento/operazione	Sovvenzioni in conto capitale		Massimale a beneficiario	Aliquote diversificate per tipologia	
	Costi effettivi	Costi standard		Beneficiario	Iniziativa
04.01 (2a) - Incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole	40% + 10%		N.D.	SI	SI
04.02 (3a) - Migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare	40% + 10%		N.D.	NO	SI
04.03 (2a) - Incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole	100%		N.D.	NO	NO
04.04 (4a) - Salvaguardia e ripristino della biodiversità	100%	Si nel caso dei muretti a secco	N.D.	NO	NO

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su PSR Liguria 2014-2020

Inoltre, data la centralità della Misura 4 (gli investimenti in immobilizzazioni materiali rappresentano il perno di tutto il Programma e intercettano con una dotazione di 83,9 Meuro, pari al 26,8% delle risorse disponibili, di cui 16,6% destinato agli investimenti non produttivi connessi alla tutela dell'ambiente), viene segnalata dal Valutatore l'opportunità, in sede di attuazione del PSR, di migliorare la sua articolazione complessiva sviluppando le singole operazioni e introducendo dei criteri premianti per alcuni interventi ritenuti prioritari per il contesto regionale.

Conclusioni ed eventuali raccomandazioni

Il lavoro ha avuto lo scopo di seguire e analizzare un processo valutativo su un intervento specifico all'interno di un programma settennale, a cavallo tra due periodi di programmazione e lungo tutto il ciclo di valutazione, soffermandosi sui momenti più rilevanti, come proposti dalla normativa comunitaria: valutazione intermedia, attività in itinere, valutazione ex post, valutazione ex ante del nuovo periodo di programmazione.

Il focus è stato posto sulla visione di insieme del suddetto processo nell'ottica di coglierne gli aspetti qualificanti anche in funzione del concetto di programmazione e di riorientamento delle relative politiche nel contesto della pluriennalità dei cicli interessati dai Programmi di sviluppo rurale. Il lavoro ha voluto anche fornire alcuni giudizi in merito alla concreta portata delle diverse attività valutative condotte, oltre a evidenziare l'importanza di una valutazione che sappia accompagnare un programma e fornire in tempi utili giudizi e raccomandazioni, come proposto nella logica *on going*, a fronte di attività tematiche o concordate di volta in volta con la committenza. In questo senso si può sottolineare anche la crescita, in termini di governo e *ownership* dei processi valutativi da parte della Autorità di Gestione, fermo restando un chiaro quadro di indipendenza dei Valutatori.

Questi, che sono rimasti sostanzialmente gli stessi per tutto il periodo preso in considerazione¹⁸, hanno impostato il proprio lavoro lungo gli orientamenti, spesso cogenti, proposti dal quadro comunitario e hanno identificato alcuni ambiti/dimensioni principali di valutazione: biodiversità e tutela paesaggio e del territorio. Sintetizzando il percorso valutativo svolto, si può considerare il passaggio tra la valutazione ex ante e la Relazione intermedia (2010) come il momento di condivisione con l'Autorità di Gestione dell'impianto di valutazione del Programma; il biennio 2011-2013 si caratterizza, invece, per le attività di analisi dei primi effetti e, quindi, per l'implementazione di concrete attività valutative; il momento ex post rappresenta sia un punto di sintesi di tutto il periodo, sia un punto di approfondimento di alcuni aspetti della valutazione *on going* (tenendo presente che la formulazione di raccomandazioni volte a migliorare le politiche di sviluppo rurale in una fase in cui il PSR 2014-2020 è già stato avviato, rischia di fornire elementi di giudizio poco utili per l'Amministrazione regionale) e introduce i lavori della valutazione ex ante del PSR 2014-2020.

I principali risultati in termini di valutazione mostrano uno sviluppo nell'implementazione dell'intervento 2.1.6 e nella sua capacità di avere una ricaduta lungo gli obiettivi prefissati e sul territorio target.

La valutazione intermedia ha mostrato risultati sotto le aspettative, ma soprattutto si è rilevata non utile a fornire risposte ai questi valutativi proposti, evidenziandosi, inoltre, una criticità nel reperire informazioni, anche dal sistema di monitoraggio

Diversamente, le attività messe in campo come valutazione in itinere, si sono rilevate più consistenti. Impostate a partire da una rilettura della logica di intervento, sono state definite su due attività principali di approfondimento. In queste attività, il Valutatore, di concerto con l'Autorità di Gestione, ha potuto attivare un approccio più libero e innovativo rispetto alla va-

¹⁸ La società che ha condotto i primi lavori di valutazione (Ecosfera VIC srl) è stata infatti assorbita dal Gruppo Lattanzio.

lutazione intermedia, di carattere trasversale al PSR e partecipato, al fine di approfondire particolari questioni (economiche, ambientali e sociali) connesse alle misure e di fornire un output più orientato all'utilizzo da parte della Autorità di Gestione.

In termini di approcci e metodologie utilizzate, queste attività *on going* evidenziano una lettura finalmente tematizzata e non settorializzata e l'applicazione, in un'ottica anche di triangolazione, di diverse tecniche combinate. Oltre alla più usuale lettura *theory based*, legata alla quantificazione della catena degli indicatori, infatti, il Valutatore ha fatto ricorso a tecniche qualitative, quali interviste a un campione rappresentativo di beneficiari, e a tecniche di valutazione partecipata (quale il progetto "Voce alle Aziende"). Si è implementata un'analisi in profondità sui beneficiari, al fine di calibrare le caratteristiche dell'intervento e analizzare il funzionamento dei criteri di implementazione e selezione, ed è stata svolta una analisi, per diversi aspetti innovativa, sui cosiddetti servizi ecosistemici.

La valutazione *ex post* rappresenta l'ultimo passaggio del processo valutativo che ha accompagnato il PSR 2007-2013, rappresentando, quindi, il compendio dei principali risultati valutativi delle analisi compiute a partire dal 2010, in un'ottica di valutazione complessiva dell'efficacia degli interventi sostenuti dal Programma. Il rapporto finale si concentra sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi e sugli effetti diretti (e indiretti) generati sul territorio regionale, rispondendo ai Quesiti Valutativi definiti a livello comunitario (in rapporto a Misura e Programma).

Mentre sui temi di carattere socio-economico, la valutazione *ex post* ha utilizzato approcci di tipo quantitativo e controfattuale, per l'analisi delle dimensioni ambientali l'approccio è stato più legato alla teoria del cambiamento e su una verifica e quantificazione degli indicatori proposti dal Programma, ma con l'apporto di una lettura di conforto costruita con tecniche qualitative e quantitative (si fa riferimento, ad esempio, alla stima della superficie complessiva d'influenza).

In estrema sintesi, la Misura 2.1.6 è giudicata come uno snodo centrale di tutta la strategia ambientale del Programma, con una conseguente forte dotazione finanziaria e l'applicazione dell'intervento è stata valutata positivamente nelle sue componenti e anche nella capacità di attivare sinergie e quelli che la letteratura sullo sviluppo rurale definisce effetti indiretti.

Il quadro osservato è, quindi, positivo anche in termini di processo di valutazione e di crescita dello stesso. Centrale appare l'importanza che ha avuto la capacità della valutazione di accompagnare il ciclo di vita del programma, risultando in grado di offrire analisi e conclusioni adeguate e puntuali sulle diverse esigenze della Autorità di Gestione (meccanismo di delivery nei primi anni, effetti in quelli successivi). In questo, il team di valutazione ha mostrato la rilevante professionalità di andare oltre i vincoli regolamentari, che avrebbero costretto la valutazione a fornire esercizi sostanzialmente poco consistenti e non utili all'Amministrazione, offrendo una corretta interpretazione del concetto di valutazione *on going*. Questo approccio risulterà ancora più importante nella attuale programmazione 2014-2020.

In questo senso, parimenti centrali risultano due aspetti, legati al governo stesso del processo valutativo: la capacità di rendere la valutazione flessibile e il livello di condivisione, senza perdere indipendenza, con la committenza e con l'innesco di processi partecipativi con gli stakeholder. Da questo deriva la concreta possibilità di offrire servizi valutativi utili e utilizzabili e non solo meri adempimenti regolamentari.

Alcune condizioni, tuttavia, risultano da rispettare, come accaduto nel caso osservato. Nel quadro regolamentare dello sviluppo rurale e delle sue imposizioni comuni in termini di quesiti valutativi obbligatori, è infatti necessario essere in grado di "colpire il bersaglio grosso", attuando un criterio di proporzionalità nelle attività messe in campo, in quanto non tutto è valutabile allo stesso modo. In particolare risulta evidente la necessità di spostare l'ottica da quella settoriale a quella tematiche e/o territoriale, come proposto nella valutazione ex post 2007-2013. Trattandosi di interventi di sviluppo rurale, infatti, che interessano vaste aree regionali e più settori, non solo l'ambito agricolo, pur riconoscendo l'indubbia importanza degli interventi puntuali, si dovranno mettere in atto strumenti utili a coinvolgere intere aree, con azioni collettive al fine di riqualificare superfici più ampie e il più omogenee possibile. Occorre sviluppare, insieme alla Autorità di Gestione, domande di valutazione specifiche al Programma che integrino, e migliorino, la batteria dei quesiti comuni regolamentari. Questo processo, per essere anche consistente dal punto di vista metodologico, oltre che trasparente e utilizzabile, deve essere basato su approcci chiari e robuste tecniche di analisi, non solo quantitative ma anche qualitative, e, di conseguenza, su fonti informative certe e realmente disponibili.

Ferma l'importanza di una corretta comunicazione dei risultati di valutazione e la scelta adeguata dei *deliverable*, al fine di rendere il processo concretamente operativo, il punto di snodo è, quindi, la costruzione di un disegno valutativo condiviso, adeguato e realistico, che sappia tenere conto del fatto che non si tratta di una valutazione puntuale, ma di un processo, non solo di un prodotto, che si dipana in più anni, anche a cavallo di cicli diversi di programmazione, e su più dimensioni: la valutazione all'interno di un programma pluriennale deve sapere cambiare, quando occorre.

Riferimenti bibliografici

Buscemi V., Felici F., Licciardo F., Mappa O. (2013). Aspetti motivazionali e strategie di sviluppo delle aziende agricole nelle aree rurali. Il progetto pilota "voce alle aziende" nell'ambito della valutazione in itinere del PSR Liguria 2007-2013. *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 33

Cagliero R., Cristiano S. (a cura di). (2013). La politica di sviluppo rurale post 2013. Monitorare e valutare i programmi di sviluppo rurale: metodi e strumenti, INEA Studi e Ricerche, Roma

Centro di Agrometeorologia Applicata Regionale e del Laboratorio Regionale Analisi Terreni. (2015). Rapporto di monitoraggio ambientale del Programma regionale di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013 - Anno 2015

Commissione Europea. (2005). Regolamento n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

Commissione Europea. (2006a). Manuale del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione. Documento di orientamento. Documento di orientamento. Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, Bruxelles

European Commission. (2015). Technical HandBook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020

Ministero politiche agricole, alimentari e forestali. (2007). Documento tematico sul paesaggio redatto per il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013

Ecosfera VIC Srl - Consel Srl. (2010). Relazione di Valutazione Intermedia, PSR Liguria 2007-2013, Roma.

Ecosfera VIC Srl - Consel Srl. (2012a). Gli effetti del PSR Liguria 2007-2013 su tematiche trasversali: aspetti economici, ambientali e sociali, Roma

Ecosfera VIC Srl - Consel Srl. (2013). Approfondimento metodologico sulla valutazione degli impatti ambientali, Roma

Fa.re.na.it Insieme per Rete Natura 2000. PSR 2014-2020 Quadro di sintesi delle principali misure per la conservazione della biodiversità e la sostenibilità ambientale

Lattanzio - Advisory Consel. (2013) Valutazione in itinere PSR Liguria 2007-2013. I muretti a secco per la tutela del territorio e del paesaggio.

Lattanzio - Advisory Consel. (2015). Rapporto di monitoraggio ambientale del Programma regionale di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013 - Anno 2015

Lattanzio - Advisory Consel. (2015). Rapporto di valutazione ex ante PSR 2014-2020

Lattanzio - Advisory Consel. (2016). Valutazione in itinere PSR Liguria 2007-2013. Relazione di valutazione ex post: risultati e impatti ambientali del PSR – 22 giugno 2016

Liguria Ricerche. (2007). Valutazione ex ante del Programma di Sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Liguria

Ministero politiche agricole, alimentari e forestali. (2009). Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale, ottobre 2009

Ministero politiche agricole, alimentari e forestali. (2010). Le nuove sfide della PAC e le misure di rilancio dell'economia nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Analisi delle scelte dei PSR nel quadro dell'Health Check e del Recovery Plan

Perna B.; Camaioni, B.; Rossi, N.; Cagliero, R. (2017). Documento di lavoro – Indicazioni di sintesi sull'uso del modello proposto per il capitolo 7 della RAA 2017 "Valutazione delle informazioni e dei progressi nel Consequimento degli obiettivi del programma" - MIPAAF CREA Ce

Regione Liguria. (2012). Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 e 2014-2020 della Regione Liguria

Regione Liguria Dipartimento Agricoltura, Turismo, Formazione, Lavoro Settore Politiche Agricole e della Pesca. (2012). PSR Liguria – Misura 2.1.6 azioni 1a) e 1b) Approfondimento sui muretti a secco

Regione Liguria. (2015). Relazione Annuale di Esecuzione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 (Anno 2015)

Regione Liguria Dipartimento Agricoltura, Turismo, Formazione, Lavoro Settore Politiche Agricole e della Pesca- Servizio di valutazione indipendente del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. (2016). Relazione di valutazione ex post

Unione europea. (2013). Regolamento 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.

Unione europea. (2013). Regolamento 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.

Unione europea. (2013). Regolamento n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

Unione europea. (2013). Regolamento n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento

Unione europea. (2014). Regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie



Senato della Repubblica

www.senato.it/mastervalutazione



Università
Ca' Foscari
Venezia

MASTER DI II LIVELLO
IN ANALISI E VALUTAZIONE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME



ASVAPP



FONDAZIONE
BRUNO KESSLER

IRVAPP

ISTITUTO PER LA RICERCA VALUTATIVA
SULLE POLITICHE PUBBLICHE