



*Servizio di Valutazione in itinere del  
Programma di Sviluppo Rurale della  
Regione Friuli Venezia Giulia 2007-2013*

*Rapporto di Valutazione Intermedia  
(novembre 2010)*

**Sintesi**



**INDICE**

<b>1 _Introduzione .....</b>	<b>2</b>
<b>2 _Metodologia .....</b>	<b>2</b>
<b>3 _I risultati della valutazione: gli effetti di medio termine del PSR FVG 2007-2013.....</b>	<b>4</b>
<b>4 _Le raccomandazioni.....</b>	<b>14</b>

## 1\_INTRODUZIONE

La valutazione intermedia del PSR 2007-2013 del Friuli Venezia Giulia è stata condotta dalla società ESA s.r.l, aggiudicataria della gara per l'affidamento del Servizio di valutazione del Programma.

La valutazione di medio periodo, che si effettua nel 2010, è disciplinata dall'articolo 86 del Reg. (CE) 1698/2005 e ha come scopo l'analisi del “*grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della programmazione del FEASR, il suo impatto socioeconomico e l'impatto sulle priorità comunitarie*”. Essa inoltre, deve trarre le “lezioni” sulla politica di sviluppo rurale, identificare i fattori che hanno contribuito al successo o al fallimento nell'attuazione del Programma e individuare le *best practices*.

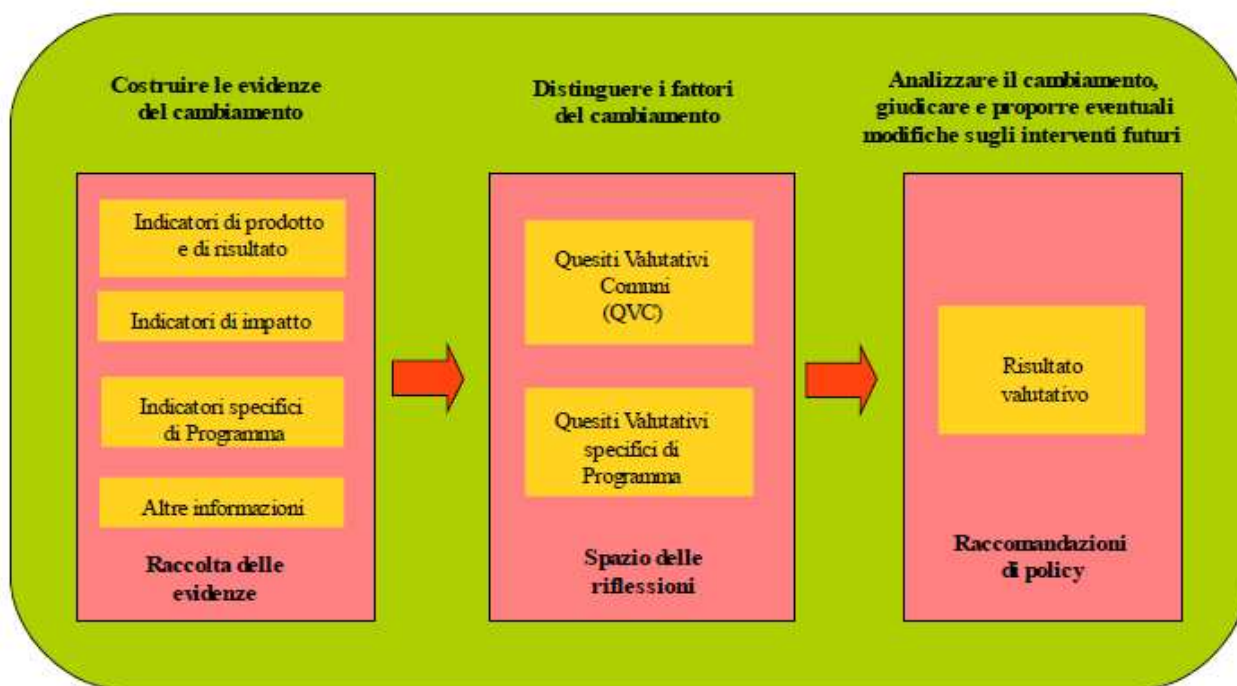
A tal fine, il valutatore ha svolto una serie di attività, iniziate nell'aprile 2010 e concluse a novembre dello stesso anno con la redazione del Rapporto di Valutazione Intermedia. Tra queste si distinguono: una preliminare rassegna della letteratura e della metodologia valutativa da applicare (i metodi valutativi del Programma sono oggetto di una continua discussione ed evoluzione tra gli esperti del settore nazionale ed europei, date le novità in termini di obiettivi e di *governance* introdotte con la nuova programmazione); la raccolta dei dati da fonti primarie e secondarie; l'applicazione delle tecniche valutative (quali e quantitative) per misurare gli impatti del PSR e per rispondere ai Quesiti Comuni di Valutazione (QCV); la rielaborazione dei dati; la redazione delle conclusioni e delle raccomandazioni; tutte nel rispetto delle indicazioni contenute nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV).

## 2\_METODOLOGIA

La metodologia adottata per valutare gli effetti di medio periodo del Programma si è ispirata prima di tutto alla logica dell'intervento descritta nel QCMV, in base alla quale l'attenzione della valutazione deve essere rivolta a verificare *in primis* il nesso di causalità tra le risorse finanziarie messe a disposizione e gli effetti delle misure attivate e quindi a misurare il contributo di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi programmati, attraverso i prodotti, i risultati e infine gli impatti da esse derivanti.

Rispetto alla consueta valutazione in itinere, quella di medio periodo, oltre ad analizzare l'efficacia (la misura in cui sono conseguiti gli obiettivi) e l'efficienza (il rapporto ottimale tra risorse impiegate e risultati raggiunti), si è concentrata soprattutto sulla quantificazione degli impatti del Programma e sulle risposte al Questionario Valutativo Comune (QVC). Per far ciò, il processo di valutazione è stato scandito in tre macro fasi finalizzate rispettivamente a: i) costruire le evidenze sui cambiamenti avvenuti a seguito degli interventi programmati; ii) distinguere i fattori che hanno determinato il cambiamento; iii) valutare gli effetti del Programma e proporre le raccomandazioni di policy e/o eventuali cambiamenti sugli interventi futuri. La raccolta delle evidenze empiriche sugli effetti delle azioni programmate è stata messa a punto tramite la misurazione degli indicatori fisici di prodotto, di risultato e di impatto, a cui ha fatto seguito l'analisi dei quesiti valutativi comuni, quest'ultima attraverso la formulazione di 198 criteri e di 367 indicatori quali-quantitativi, e la formulazione delle relative risposte valutative. Infine, il processo di valutazione si è concluso con il giudizio sui risultati ottenuti e con la formulazione delle raccomandazioni (Figura 1).

Figura 1 – Le tre fasi del processo di valutazione del Programma di Sviluppo Rurale



Fonte: The European Evaluation Network for Rural Development, 2010

La raccolta dei dati e delle informazioni si è avvalsa di un complesso sistema di fonti, articolato in fonti di dati primari e secondari, queste ultime sia interne che esterne. Al fine di ricavare tutte le informazioni primarie sono state condotte delle indagini dirette presso i beneficiari degli interventi, i responsabili di misura e i Servizi regionali; ciò ha permesso di completare il quadro informativo dei dati secondari ottenuto tramite *desk research*.

Le indagini di campo presso i beneficiari hanno rappresentato sicuramente l'azione più importante della fase di raccolta dei dati. Sono stati contattati in tutto 238 aziende, ed enti, facenti parte dell'universo d'indagine costituito dall'insieme dei beneficiari delle misure 112, 121, 123az2, 211, 214 e 221, il cui intervento risultava terminato al 31/12/2009 (Tabella 1).

Tabella 1- Campione dei beneficiari del PSR FVG 2007-2013

MISURE CON INTERVENTI REALIZZATI	UNIVERSO DEI BENEFICIARI	INDAGINI DI CAMPO	CAMPIONE DEI BENEFICIARI	
			N°	%
112	206	X	31	15
121	487	X	81	17
122	15			
123/1	4			
123/2	44	X	10	23
211	1386	X	28	2
214	988	X	66	8
221	76	X	22	29
223	73			
225	4			
226	9			
227	5			

Fonte: ESA

Riguardo alle indagini di campo, è stata riscontrata un'ottima disponibilità dei beneficiari nel corso delle interviste, sia per il numero dei ritorni dei questionari, sia per la qualità delle risposte; ciò denota pertanto un buon rapporto del settore con l'Amministrazione, o comunque una corretta impostazione di tale rapporto da parte dell'AdG.

L'analisi degli effetti del PSR FVG nel suo primo triennio di attuazione 2007-2009 ha tenuto conto anche dell'andamento procedurale, finanziario e fisico (prodotti e risultati, oltre che impatti) delle misure, i quali sono stati misurati adottando il consueto sistema di indicatori utilizzato nelle precedenti valutazioni in itinere e suggerito dal QCMV.

L'attività di valutazione ha infine delineato i propri confini analitici in termini sia temporali che di aree di indagine, ovvero di quali misure inserire nella valutazione. Nel primo caso, il periodo di riferimento adottato è stato il triennio 2007-2009, dato che il processo valutativo è stato avviato agli inizi del 2010, tuttavia, dove è stato possibile, sono stati inseriti alcuni aggiornamenti sulle evoluzioni del PSR nel corso del 2010.

Per quanto riguarda invece le misure oggetto dell'analisi, l'attività di valutazione ha esaminato tutte le misure del Programma e quantificato gli impatti e risposto ai quesiti del QVC per quegli interventi aventi realizzazioni concluse al 31/12/2009, ovvero le misure: 112, 121, 122, 123 Az2, 211, 214, 221, 223, 227.

### 3\_I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE: GLI EFFETTI DI MEDIO TERMINE DEL PSR FVG 2007-2013

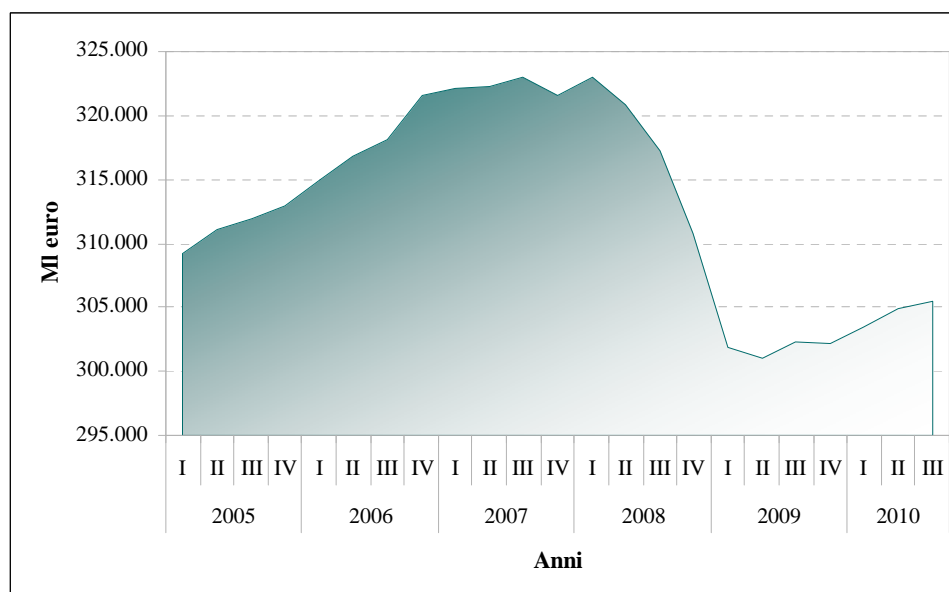
#### Aggiornamento del contesto socio-economico

Le indagini valutative sul triennio 2007-2009 hanno prima di tutto posto in evidenza il sensibile cambiamento delle condizioni di contesto socio-economico in cui ha operato il Programma.

Gli ultimi due anni in particolare si sono caratterizzati per fenomeni piuttosto negativi, riflesso dell'inasprirsi della crisi economico-finanziaria internazionale riversatasi anche sul mercato reale. L'andamento del prodotto interno lordo nazionale, illustrato in Figura 2, è piuttosto esplicativo. Nel 2008 si è registrata una drammatica flessione dell'economia che, nonostante i (timidi) segnali di ripresa incominciati a partire da metà 2009 e protratti per tutto il 2010, non ha permesso di raggiungere ancora i livelli di ricchezza precedenti la crisi.

#### Figura 2 - Prodotto interno lordo nazionale.

Dati destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario (anni 2005-2010). Valori concatenati anno di riferimento 2000. (milioni di euro).

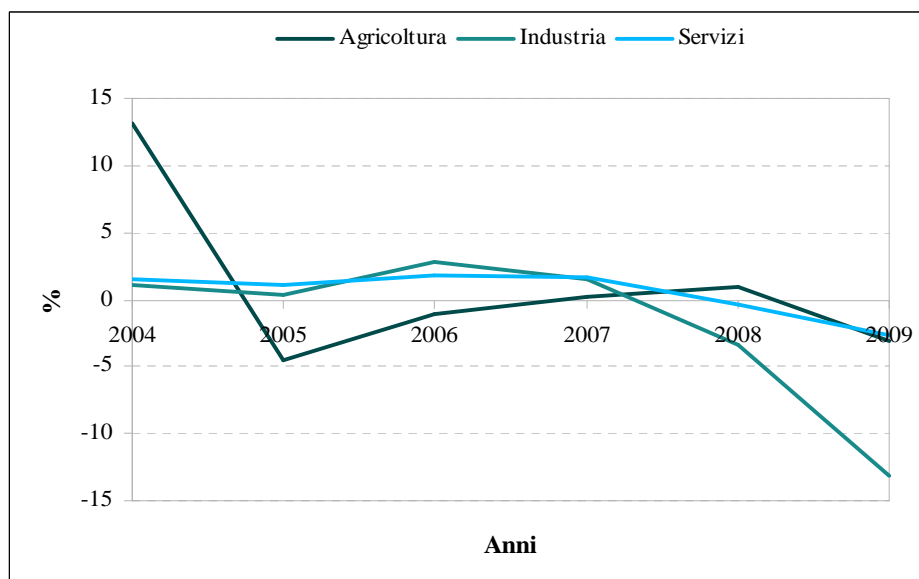


Fonte: elaborazioni ESA su dati ISTAT

L'analisi dell'andamento del valore aggiunto dei macro settori agricoltura, industria e servizi ha sottolineato inoltre come ad essere più colpite, almeno nella fase iniziale della crisi, siano state le attività economiche dei settori più maturi, ovvero quelle legate all'industria. Dal 2007 al 2009 queste ultime hanno perso infatti il 16% del loro valore, seguite da quelle dei servizi con tre punti percentuali in meno e infine da quelle agricole con il 2,1% in meno (Figura 3).

**Figura 3 - Variazione annuale del Valore aggiunto nazionale ai prezzi base**

Valori concatenati - anno di riferimento 2000 - anni 2004-2009- (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni ESA su dati ISTAT

La flessione economica nazionale si è riflessa inevitabilmente anche sul territorio regionale. L'analisi dei fondamentali attraverso le stime dell'Istat ha delineato infatti uno scenario regionale caratterizzato da una contrazione tra il 2008 e il 2009 sia del PIL nominale, pari al 5,6%, pur se in linea con l'andamento delle regioni del Nord-est, sia del Valore Aggiunto a prezzi base (di tutti i settori) del 3,4% e addirittura del 21,3% nel caso specifico del settore agricoltura, silvicoltura e pesca. La recessione ha investito inoltre il mercato del lavoro, nel quale nel corso del solo biennio 2008-2009 si è perso il 2,2% degli occupati totali e il 4,5% di quelli appartenenti al settore agricolo, silvicolo e pesca.

L'analisi macroeconomica più approfondita sul settore agroalimentare e forestale regionale ha evidenziato ulteriori criticità congiunturali: il calo della produzione agricola del 4,6% nel biennio 2008-2009, un rallentamento degli investimenti e un conseguente peggioramento della produttività del settore (VA per occupato), pari ad una diminuzione del ben 17,5%.

### L'attuazione del Programma

Prima della misurazione degli effetti attuativi del Programma rispetto alle sue tre principali sfere di implementazione: finanziaria, procedurale e fisica, l'indagine valutativa si è soffermata sulle logiche programmatiche che hanno ispirato la formulazione del PSR e testato la coerenza tra le priorità, gli obiettivi e gli interventi, sia a livello di Programma, sia di singola misura. Tale analisi è stata estesa anche alle nuove priorità introdotte dall'Health Check (HC) e dal Recovery Plan (RP). La valutazione sulla logica di intervento delle singole misure ha riguardato anche l'esame dei criteri di selezione delle domande individuali e dei progetti integrati (PI).

A seguito di tale esame, si è constatata una complessiva coerenza tra l'impianto attuativo delle misure e gli obiettivi programmati. Un approfondimento è stato dedicato anche ai progetti integrati, per i quali si è aperto un capitolo apposito, non contemplato nello schema di rapporto di valutazione indicato dal QCMV, ma considerato opportuno, data l'importanza che questi ricoprono all'interno del Programma. L'indagine sui PI ha riguardato anche la coerenza rispetto alle priorità affidate agli interventi ad accesso singolo. In merito a

quest'ultimo aspetto, dal confronto tra priorità e sistema dei punteggi dei progetti integrati con quelli delle domande ad accesso singolo è emerso un allineamento dei rispettivi criteri di selezione. L'assegnazione dei punteggi ai PI appare infatti sostanzialmente mutuata da quella stabilita nell'ambito delle domande individuali, sebbene si sconti una necessaria generalizzazione di alcuni criteri di selezione.

### *L'attuazione finanziaria*

Il Piano finanziario del PSR FVG nel corso del 2009 ha registrato un aumento di risorse grazie alle revisioni introdotte dall'*Health Check* e dal *Recovery Plan* europeo. Tale incremento si è tradotto in ulteriori 19,6 Meuro per il totale della spesa pubblica, di cui 11,7 Meuro per la componente FEASR; complessivamente il piano è stato incrementato di 7,9 punti percentuali in più. Rispetto ai nuovi obiettivi introdotti con l'*Health Check* e il *Recovery Plan*, il PSR ha deciso di potenziare modalità di intervento già esistenti, aumentando le risorse a cinque misure: una del primo asse (misura 121), tre del secondo (misure 213, 214 e 216) e una del terzo (misura 321).

L'andamento finanziario del Programma durante il triennio 2007-09 è complessivamente positivo: le risorse impegnate sono state 95,4 Meuro, ovvero il 35,7% della spesa pubblica a disposizione, mentre quelle spese sono state 56,6 Meuro, pari cioè al 21,2% delle risorse disponibili (Tabella 2).

**Tabella 2 – Attuazione finanziaria del PSR FVG, per assi al 31 dicembre 2009**

ASSI	RISORSE DESTINATE	RISORSE IMPEGNATE		RISORSE SPESE		TRASCINAMENTI / PAGAMENTI
	Euro	Euro	%	Euro	%	%
1	116.648.976	50.970.951	43,7	33.495.793	29,0	99,0
2	98.469.873	37.455.756	38,0	22.748.161	23,1	59,7
3	26.939.470	2.156.971	8,0	401.389	1,5	100
4	16.068.738	2.718.518	16,9	0	0,0	0
5	8.652.398	2.057.949	23,8	0	0,0	0
<b>Totale PSR</b>	<b>266.779.445</b>	<b>95.360.145</b>	<b>35,7</b>	<b>56.645.343</b>	<b>21,2</b>	<b>83,2</b>

Fonte: elaborazioni ESA su dati Monitoraggio

Tra i singoli assi, la velocità di attuazione è ancora eterogenea, ciò è dovuto in parte anche alle caratteristiche e agli obiettivi peculiari di ciascun di essi.

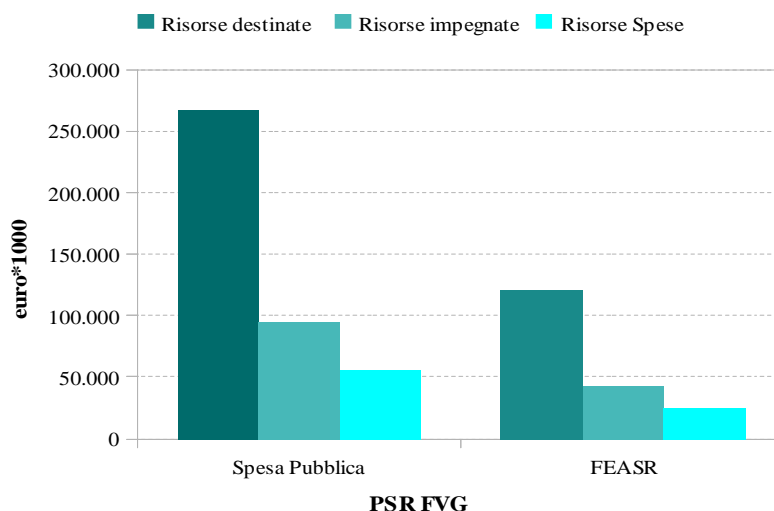
Dal punto di vista degli impegni, l'asse che ha raggiunto il miglior risultato è stato il primo, con il 43,7% delle risorse a disposizione impegnate, grazie soprattutto al contributo della misura 121, la quale ha coperto il 36,1% degli impegni di tutto il PSR. L'Asse 2 ha impegnato il 38% delle risorse, le quali provengono in gran parte (ovvero per il 70,6%) da impegni ereditati dalla programmazione precedente. Il contributo dell'Asse 3 alla dote finanziaria giuridicamente vincolata è stato relativamente limitato, con una capacità di impegno pari all'8%. L'Asse 4, infine, ha impegnato il 16,7% delle risorse a disposizione, grazie soprattutto al contributo della misura 431 che finanzia la gestione dei GAL, con il 70% degli impegni.

Per quanto riguarda i pagamenti, le misure ad investimento sono quelle che hanno mostrato un volume maggiore di erogazioni: tra queste si è distinta in particolare la misura 121, con una quota pari al 41,8% delle risorse totali. Anche la misura a premio 211 ha raggiunto in realtà una discreta capacità di spesa (37%), pesando per il 23% dei pagamenti complessivi. Un contributo trascurabile è stato dato invece dall'attuazione delle misure dell'Asse 3 e nullo per l'Asse 4.

La quota delle risorse trascinate dalla programmazione precedente ha certamente giocato un ruolo importante nel raggiungimento di tali risultati, come dimostrato dai dati dell'ultima colonna in Tabella 2. Nel caso degli Assi 1 e 3 in particolare, i trascinamenti hanno pesato rispettivamente per il 99% e il 100%, mentre relativamente inferiore lo è stato per l'Asse 2, con il 60%. In totale, i pagamenti sono stati determinati per l'83,2% da impegni pregressi.

La figura 4 sintetizza l'attuazione finanziaria del PSR al 31 dicembre 2009, in risorse destinate, impegnate e spese, sia per la componente FEASR che per la spesa totale.

**Figura 4 – Attuazione finanziaria del PSR FVG al 31 dicembre 2009**



Fonte: elaborazioni ESA su dati Monitoraggio e RRN

In conclusione, si è riscontrato un ottimo soddisfacimento della regola comunitaria dell'n+2, in quanto la spesa totale erogata dei fondi FEASR, pari a 24,8 Meuro, più i pagamenti in acconto che ammontano a 7,6 Meuro, rappresentavano già a fine 2009 il 102% dell'assegnato FEASR per il 2007-2008. Tale risultato ha posizionato nel 2009 la Regione FVG tra le regioni italiane che hanno erogato più fondi.

Un aggiornamento dei dati al 31 ottobre del 2010 riporta inoltre un ulteriore liquidazione, pari a circa 3,5 Meuro di cofinanziamento comunitario. Il Programma raggiungerebbe quindi il 112% dell'assegnato FEASR migliorando ulteriormente la sua posizione nei confronti dell'n+2.

### **L'attuazione procedurale**

L'analisi sull'attuazione procedurale ha descritto una situazione abbastanza eterogenea, dovuta alle differenze, a volte molto rilevanti, tra gli assi e in alcuni casi anche tra le misure degli stessi.

Nel complesso sono state presentate 2.091 domande verso le misure dell'Asse 1, 6.643 verso quelle dell'Asse 2 e 181 per l'Asse 3, in tutto quindi 8.915 domande. La capacità progettuale (domande ammissibili su quelle istruite) è risultata generalmente positiva e pari all'85,9% nel caso del primo asse, all'88,9% del secondo e al 100% del terzo. Considerando la diversa natura delle misure ad investimento e di quelle a premio, è ragionevole constatare una sensibile differenza della rispettiva riuscita attuativa media (domande concluse rispetto a quelle finanziate): 1,5% nel caso delle prime e 97,7% nel caso delle seconde. Anche l'indicatore della domanda soddisfatta (domande finanziate su quelle presentate) ha evidenziato delle differenze tra le misure del Programma, essendo tale indicatore pari al 16,3% per l'Asse competitività, al 55,4% per quello ambientale e infine al 21,5 % per il terzo asse. Il livello di mortalità progettuale è apparso piuttosto contenuto per tutti e tre gli assi, non superando mai il livello del 5%.

**Tabella 3 Indicatori procedurali al 31 dicembre 2009**

	DOMANDE PRESENTATE (a)	DOMANDE ISTRUITE (b)	DOMANDE AMMISSIBILI (c)	DOMANDE FINANZIATE (d)	DOMANDE CONCLUSE (e)	REVOCHE E RINUNCE (f)
ASSE 1	2.091	1.332	1.144	340	5	14
ASSE 2	6.643	4.141	3.680	3.680	3.227	2
ASSE 3	181	44	44	39	0	2



ASSE 4	0	0	0	0	0	0
<b>TOTALE PSR</b>	<b>8.915</b>	<b>5.517</b>	<b>4.868</b>	<b>4.059</b>	<b>3.567</b>	<b>18</b>
	<b>CAPACITÀ PROGETTUALE (c/b) (%)</b>	<b>RIUSCITA ATTUATIVA (e/d) (%)</b>	<b>MORTALITÀ PROGETTUAL E (f/d) (%)</b>	<b>DOMANDA SODDISFATTA (d/a) (%)</b>		
ASSE 1	85,9	1,5	4,1	16,3		
ASSE 2	88,9	87,7	0	55,4		
ASSE 3	100	0	5,1	21,5		
ASSE 4	0	0	0	0		
<b>TOTALE PSR</b>	<b>88,2</b>	<b>87,9</b>	<b>0,4</b>	<b>45,5</b>		

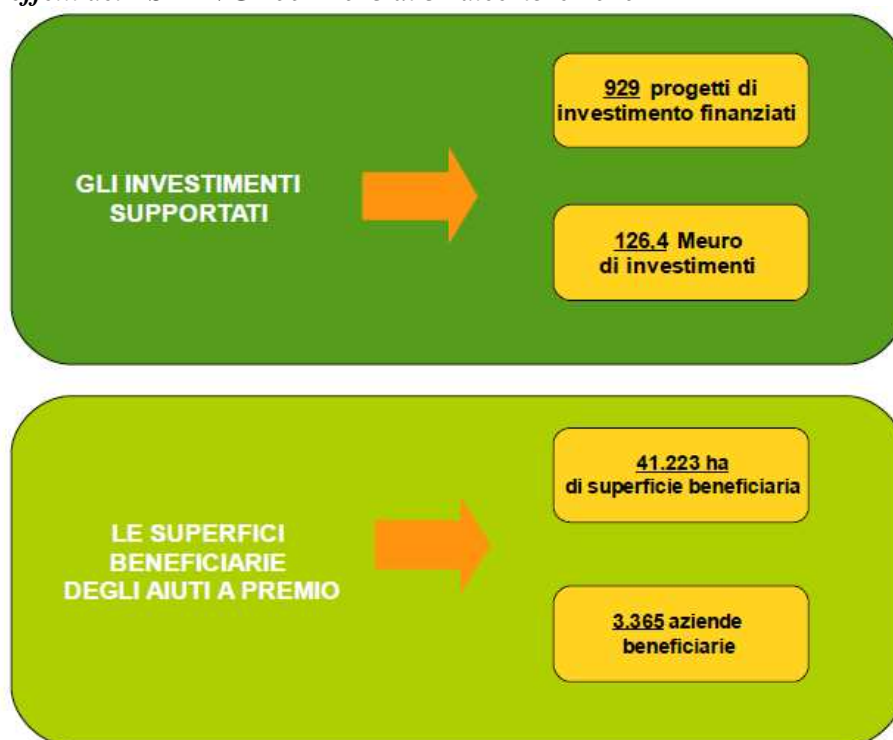
Fonte: elaborazioni ESA su dati Monitoraggio

I dati indicati comprendono anche i PI per i quali sono state presentate 64 domande di accesso, di cui 18 per AC, 27 per PIF e 19 per PIT, per un totale di 1.042 domande singole. La misura maggiormente richiesta all'interno dei progetti è stata la 121, con 498 domande per circa 84 Meuro di investimenti previsti e 37,5 Meuro di contributi richiesti.

### L'attuazione fisica

Nei suoi primi tre anni di attuazione, il PSR FVG 2007-2013 a fronte di una mobilitazione del 21% delle sue risorse è stato in grado di attivare in tutto 929 progetti di investimento, con un volume di 126,4 Meuro, e di supportare tramite aiuti diretti (premi o indennità compensative) una superficie agricola e forestale di 41.223 ha (circa il 19% della SAU regionale) coinvolgendo 3.365 aziende (Figura 6).

Figura 6 – Gli effetti del PSR FVG 2007-2013 al 31 dicembre 2010



Fonte: elaborazioni ESA su dati Monitoraggio

Dei 929 investimenti, è bene specificare che 756 sono considerati realizzati, cioè conclusi al 31 dicembre 2009, mentre 173 sono in corso di realizzazione; conseguentemente 83,2 Meuro corrispondono a investimenti conclusi mentre 43,1 Meuro sono in via di completamento.

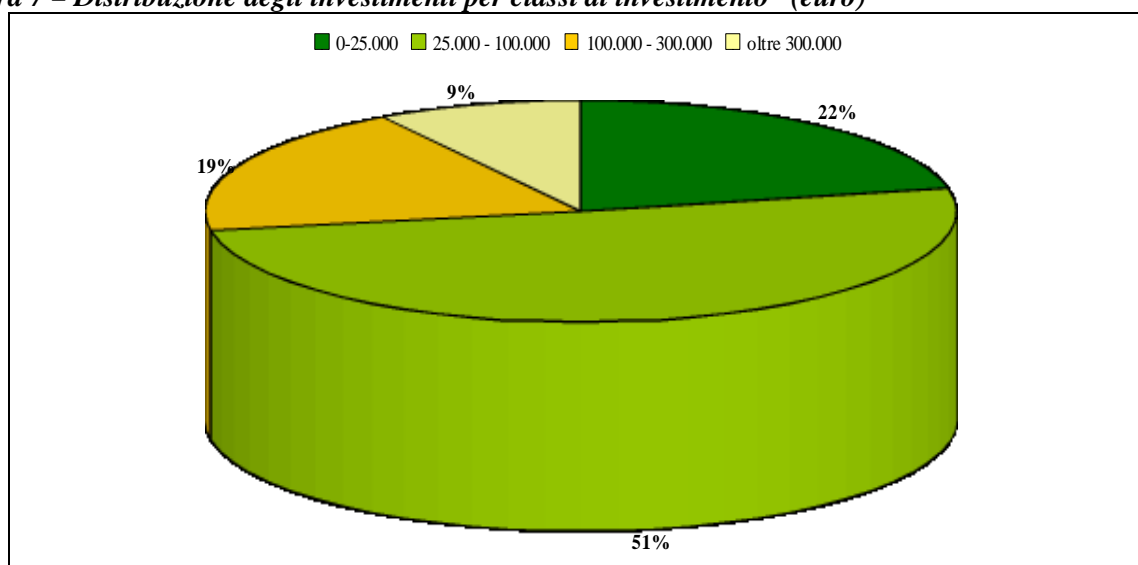
Analoga distinzione si applica per la tipologia degli aiuti diretti, per i quali: dei 3.365 interventi, la quasi

totalità, ovvero 3.225, sono considerati conclusi, mentre i rimanenti 140 sono ancora in corso di realizzazione. In termini di superfici beneficiarie, si specifica che per 40.549 ha il pagamento del sostegno è stato finalizzato mentre per i minoritari 674 ha, è ancora in corso.

### **Gli effetti economici del Programma**

Riguardo agli interventi di carattere strutturale, rivolti cioè all'ammodernamento delle aziende, un'osservazione più in dettaglio delle caratteristiche degli investimenti proposti dai beneficiari rivela delle interessanti considerazioni. Prima di tutto, la dimensione media dei progetti finanziati è nel 51% dei casi tra i 25.000 e 100.000 euro; la seconda classe più diffusa è quella al di sotto dei 25.000 euro, con il 22% delle aziende, la terza, con il 19%, è quella con un volume tra i 100.000 e 300.000 euro, mentre la più piccola classe corrisponde ad investimenti da oltre 300.000 euro. Da ciò emergerebbe quindi la presenza di una elevata concentrazione degli investimenti nelle prime due classi e di una più modesta di interventi da oltre 100.000 euro (31% dei progetti). La presenza inoltre di una buona fetta di beneficiari che fa richiesta di aiuto proponendo piani di investimento di piccole e/o piccolissime dimensioni (al di sotto dei 25.000 euro) rifletterebbe quindi l'importanza di una funzione redistributiva che ancora il Programma svolge, oltre che di ammodernamento strutturale del settore, tramite investimenti di maggiori dimensioni (Figura 7).

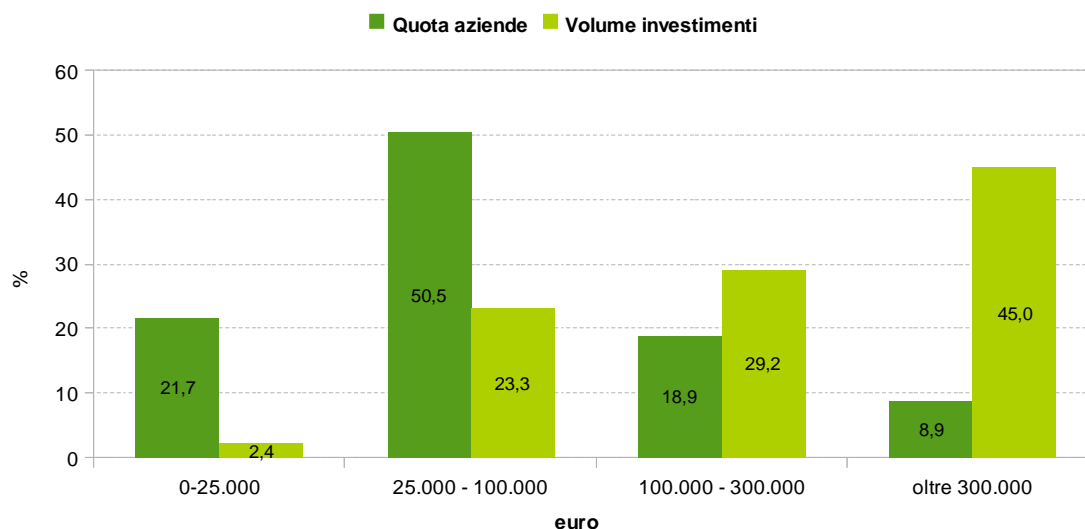
**Figura 7 – Distribuzione degli investimenti per classi di investimento\* (euro)**



\*Le stime si basano sull'universo dei beneficiari delle misure 121 e 123

Fonte: elaborazioni ESA su dati di Monitoraggio

La figura successiva (Figura 8) confronta la distribuzione dei progetti per classi di investimento con la corrispondente quota di risorse investite. Da ciò emergerebbe una certa dicotomia tra la quota di beneficiari con progetti di piccole dimensioni di investimento e quella di aziende proponenti invece grandi piani di investimento. La prima infatti, sebbene copra il 22% circa della platea dei beneficiari, è in grado di attivare il 2% degli investimenti proposti, mentre la seconda, ne genera il 45% sebbene corrisponda a meno del 9% dei richiedenti. La quota più importante di soggetti beneficiari (tra i 25.000 e i 300.000 euro) ha realizzato investimenti per un volume di 23 Meuro, mentre gli interventi da 100.000–300.000 euro hanno rappresentato un volume di 29 Meuro.

**Figura 8 – Distribuzione degli investimenti per classi di investimento e numero di aziende beneficiarie\***

\*Le stime si basano sull'universo dei beneficiari delle misure 121 e 123

Gli investimenti attivati grazie ai finanziamenti del PSR nel corso degli ultimi anni di attuazione hanno generato una serie di effetti virtuosi sull'economia del settore agro-forestale. Un'idea della loro grandezza si è ottenuta con la stima degli indicatori di impatto stabiliti dal QCMV, i cui risultati si riportano in tabella 5. La quantificazione di tali indicatori ha permesso inoltre di testare l'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi di competitività programmati.

Le variabili macroeconomiche su cui si è concentrata l'analisi sono state tre: valore aggiunto, occupazione e produttività del lavoro. Gli interventi sembrerebbero aver inciso positivamente sull'economia del settore; su tutti e tre gli indicatori infatti si è verificato un buon avanzamento rispetto agli obiettivi stabiliti, sebbene si tratti di una fase ancora iniziale dell'attuazione del Programma, finalizzata per la maggior parte dei casi al completamento degli investimenti approvati dal precedente Piano.

In particolare, per quanto riguarda la variazione del **valore aggiunto** valutata per l'intero PSR, le indagini presso i beneficiari hanno condotto ad una stima di variazione incrementale pari a 11,4 Meuro in PPS, contro un obiettivo di variazione, a fine programma, pari a 66,9 Meuro in PPS. La percentuale di realizzazione, allo stato attuale, sarebbe pertanto pari al 17%, valore che appare sostanzialmente in linea con lo stato di avanzamento finanziario del programma, pari al 21%.

Il dato **occupazionale** emerso dalle indagini porta a stimare, per l'intero universo del PSR, una variazione positiva dell'occupazione, valutabile nell'ordine di circa 264 unità (etp), contro un obiettivo atteso dal Programma di 440 unità (etp). Si tratterebbe, in questo caso, di una realizzazione pari al 60% dell'obiettivo in soli tre anni di attuazione del Programma e a fronte di una realizzazione finanziaria del 21%. Se confermato anche nelle successive indagini valutative, il dato metterebbe in luce un possibile impatto superiore agli obiettivi posti in fase di stesura del PSR.

La stima della **produttività** ha portato a quantificare una variazione incrementale della produttività nelle aziende interessate dagli interventi del PSR di più di 4.000 Euro in PPS, pari ad un incremento del 21,6%. I valori obiettivo in valore assoluto non sono stati definiti dal PSR, mentre come variazione percentuale sono pari al 4,9%. In questo caso i risultati raggiunti finora sembrerebbero molto più elevati di quelli previsti.

Tabella 5 - Indicatori di impatto economici al 31 dicembre 2009

INDICATORI	Risultati	Obiettivi PSR	% di realizzazione	Avanzamento finanziario PSR (%)
VARIAZIONE VALORE AGGIUNTO (Meuro PPS)	11,4	66,9	17%	21%
VARIAZIONE OCCUPATI PSR (etp)	264,1	440	60%	
VARIAZIONE % PRODUTTIVITÀ (Euro PPS)	4.205	-	-	

A quest'ultimo quadro valutativo, si sono aggiunti i risultati ottenuti dalle risposte al QVC, che hanno confermato il giudizio complessivamente positivo sull'efficacia dell'intervento sulla competitività delle aziende beneficiarie. Le *performance* incoraggianti degli interventi acquistano una maggiore importanza soprattutto se interpretati alla luce del difficile contesto socio-economico di cui si è detto.

L'analisi microeconomica sulle performance aziendali dei beneficiari emersa dai quesiti ha testimoniato infatti una buona dinamicità di questi ultimi, per i quali si è riscontrato un incremento dell'efficienza produttiva (Misure 121 e 123), grazie all'aumento della produzione lorda vendibile per ettaro (32% in più) e alla riduzione dei costi per unità di prodotto (12% in meno). Inoltre gli investimenti sembrerebbero aver incoraggiato in misura rilevante l'introduzione di nuove tecnologie e innovazione, tale che per la misura 121 si è toccato un livello di efficacia pari all'83% dell'obiettivo e per la misura 123 il 53%. Risultato più che soddisfacente, considerando la fase di attuazione solo iniziale del Programma. Il supporto a nuovi investimenti ha prodotto conseguentemente effetti positivi sui livelli di reddito degli agricoltori interessati dal Programma, aumentati mediamente del 40% nel caso della misura 121.

Il Programma inoltre ha mostrato di intervenire su uno dei fenomeni regionali (ma anche europei) recentemente più dibattuti e caratterizzanti il settore agricolo, ovvero il limitato *turnover* generazionale, conseguenza del tendenziale invecchiamento degli agricoltori e della scarsità di giovani nel settore. Si ricordi infatti che nel corso dell'ultimo decennio, ovvero dal 2000 al 2007, la quota dei giovani conduttori nel FVG si è più che dimezzata passando da 2.945 a 1.234. Il PSR, anche se in misura prevalente per effetto dei trascinamenti, ha mostrato di aver in parte attutito tale fenomeno incentivando l'insediamento di nuovi 206 giovani agricoltori, pari ad una quota del 16,7% del totale dei giovani agricoltori attivi in regione nel 2007. Favorire l'ingresso della componente giovanile significa quindi incrementare la qualità del capitale umano impegnato nel settore; i risultati delle indagini condotte per la valutazione degli interventi hanno mostrato infatti che i beneficiari finanziati dalla misura 112 possiedono un livello di istruzione mediamente più elevato rispetto a quelli regionali e una quota importante di essi (il 74%) ha aderito a corsi di formazione.

In conclusione, alla luce di ciò, sembrerebbe che il PSR sia stato in grado non solo di incentivare nuove iniziative economiche (in linea con quanto programmato), ma anche di aver garantito una vera e propria tenuta del tessuto produttivo agricolo di fronte alle impreviste dinamiche congiunturali. Quest'ultimo aspetto appare decisamente importante considerando l'entità e la durata della crisi economico-finanziaria, in particolare in termini di perdite di posti di lavoro e in maggior misura di lavoro giovanile.

### Gli effetti ambientali del Programma

La nuova programmazione di sviluppo rurale 2007-2013, in linea con quella precedente, si impegna a sviluppare un settore agricolo e forestale, oltre che moderno e competitivo, anche sostenibile dal punto di vista ambientale. A tal fine una quota importante di risorse e di interventi è indirizzata alla tutela dell'ambiente e dello spazio rurale. Per far ciò le azioni attivate si sono indirizzate al raggiungimento di obiettivi comuni di impatto, quali: i) il ripristino della biodiversità; ii) la conservazione di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale; iii) il miglioramento della qualità delle acque; iv) il contributo all'attenuazione dei cambiamenti climatici (Figura 9).

**Figura 9– Gli impatti ambientali del PSR FVG 2007-2013**

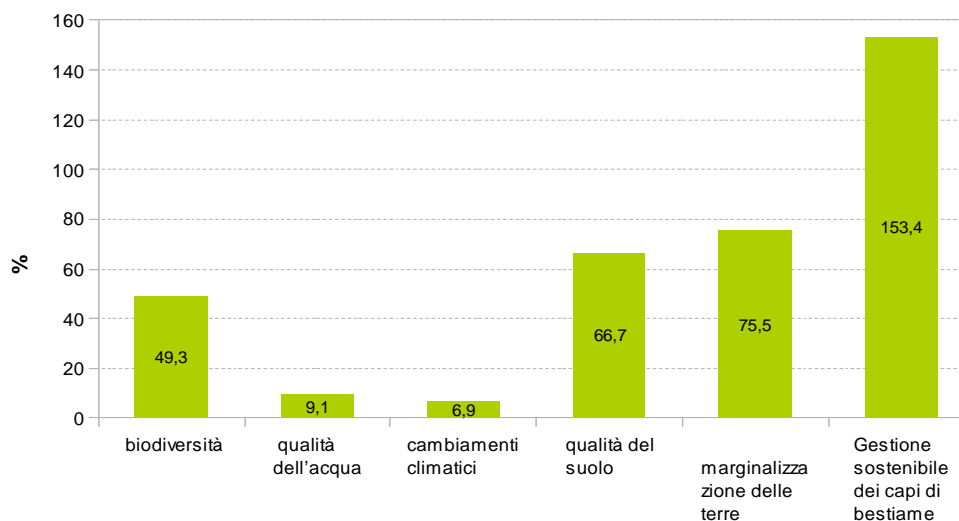
Fonte: elaborazioni ESA

L'individuazione e la misurazione degli effetti ambientali del Programma è stata costruita attraverso la quantificazione degli indicatori di risultato e di impatto e la risposta ai quesiti comuni valutativi, analogamente a quanto fatto per gli effetti economici e territoriali del PSR.

Come già detto, le risorse finalizzate ad interventi ambientali hanno assorbito una quota pari a circa il 37% del piano finanziario, di cui il 23% (ovvero 22,7 Meuro) è stato speso al 31 dicembre 2009. La superficie regionale coinvolta dall'aiuto diretto ha raggiunto in totale i 41.223 ha, toccando 3.365 aziende agricole e/o forestali.

Nella figura successiva è illustrato l'avanzamento del Programma dal punto di vista degli obiettivi di risultato ambientali, quali: a) la tutela della biodiversità e degli habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale; b) il miglioramento della qualità dell'acqua; c) la mitigazione dei cambiamenti climatici; d) il miglioramento della qualità del suolo; e) la riduzione della marginalizzazione e dell'abbandono delle terre; f) la gestione sostenibile dei capi di bestiame. Tale avanzamento è stato misurato in termini di superficie beneficiata dall'aiuto al 31 dicembre 2009 (sommando i contributi di ciascuna misura ai singoli obiettivi) rispetto ai target programmati per il settennio 2007-2013.

A parte l'obiettivo specifico del Programma di gestione sostenibile dei capi di bestiame, il contributo più rilevante in termini di aree gestite con pratiche sostenibili è indirizzato in particolare al contenimento del fenomeno di abbandono e marginalizzazione delle terre, per il quale l'efficacia delle misure rispetto a quanto programmato equivale al 75,5%. A quest'ultimo segue l'impegno al miglioramento della qualità del suolo, con il 66,7% e alla tutela della biodiversità e degli habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale, con il 49,3%. Le misure tese a migliorare la qualità delle acque e a mitigare i cambiamenti climatici, hanno invece maturato dei bassi livelli attuativi, raggiungendo nel primo caso il 9,1% e nel secondo solo il 6,9%.

**Figura 10 – Gli effetti ambientali del Programma al 31 dicembre 2009 (Efficacia attuale degli obiettivi di risultato)**

Fonte: elaborazioni ESA su dati Monitoraggio

Il quadro emerso dalla stima degli indicatori di impatto appare oggi ancora provvisorio. Le ragioni alla base di ciò sono di diversa natura. Da un lato, la mancata identificazione delle aree ad alto pregio naturalistico e l'assenza di strumenti analitici adeguati per la stima dell'indicatore *Farmland Bird Index*, non hanno permesso la quantificazione degli impatti sulla biodiversità e sulle zone ad elevato pregio naturale.

Dall'altra, i limiti riscontrati nella misurazione degli impatti hanno riguardato il grado di avanzamento di alcune misure chiave, a volte risultato troppo basso per poter produrre effetti di rilievo sull'ambiente. Ciò, in particolare, ha riguardato l'attivazione dell'azione 1.2 della misura 214 che può incidere direttamente sull'ambiente finanziando la conduzione sostenibile dei seminativi e dei fruttiferi, ma che ha riscontrato una bassa adesione da parte degli agricoltori (7% di superficie raggiunta rispetto all'obiettivo). Infine, riguardo all'ultimo indicatore di impatto, concernente la mitigazione dei cambiamenti climatici, il rallentamento attuativo delle misure forestali, direttamente responsabili di questo aspetto, ha influenzato l'efficacia degli interventi.

A fronte delle problematiche sollevate, restano tuttavia da segnalare importanti contributi da parte di azioni specifiche. Gli interventi ambientali finalizzati al mantenimento dei pascoli e dei prati (azioni 1.3 e 1.4 della misura 214) hanno prodotto interessanti risultati, garantendo la continuità di pratiche agronomiche sostenibili di un'area pari al 76% dell'obiettivo nel primo caso e del 54% del secondo.

Infine, non bisogna dimenticare, che le misure a finalità ambientale necessitano di orizzonti temporali di medio-lungo periodo affinché possano esprimere appieno i propri effetti. Di conseguenza, le valutazioni ottenute finora devono essere interpretate con cautela e contestualizzate al periodo iniziale di attuazione del Programma.

### **Gli effetti territoriali del Programma**

L'analisi degli effetti del Programma si è concentrata, oltre che sulle performance delle aziende e quindi del settore agricolo-silvicolo in generale, anche sugli impatti spaziali delle misure. Il PSR infatti, tra i suoi obiettivi generali, prevede il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione delle attività economiche.

Gli effetti territoriali possono essere esaminati tramite due prospettive di analisi (Mantino F., 2008): la redistribuzione del reddito tra le aree a diverso grado di sviluppo e l'applicazione degli strumenti di sviluppo locale all'interno delle singole aree.

Per quanto riguarda il primo punto, nella figura che segue è illustrata la fotografia delle risorse distribuite per aree rurali (A,B, C e D) degli interventi indirizzati all'ambiente e alla qualità della vita (misure Assi 2 e 3).

**Figura 11 - Distribuzione degli aiuti diretti erogati tra le aree rurali**

Fonte: elaborazioni ESA su dati Monitoraggio

In coerenza con la filosofia di queste misure, la quota maggiore di risorse è stata destinata all'area con problemi complessivi di sviluppo, Area D, assorbendone il 41,5%. A quest'ultima, seguono l'area rurale ad agricoltura intensiva specializzata, Area B, con il 26,5% delle risorse pubbliche e le aree rurali intermedie, Area C, con il 25,8%.

Per quanto concerne il secondo aspetto, ovvero quello legato all'efficacia degli stimoli di sviluppo locale, al 31 dicembre 2009, la messa a punto dei Programmi di Sviluppo Locale da parte dei GAL era ancora in corso di completamento; è pertanto necessario attendere l'attivazione di questi ultimi per poterne valutare gli effetti.

#### 4 LE RACCOMANDAZIONI

A conclusione dell'intero processo valutativo (Figura 1), sulla base dei risultati ottenuti, sono state formulate all'Autorità di gestione delle raccomandazioni di *policy*. Queste hanno riguardato principalmente tre aspetti:

- il miglioramento dei prodotti di monitoraggio;
- l'attuazione degli assi e delle misure;
- l'approccio integrato.

Per quanto riguarda il primo punto, è stato fatto presente che la dislocazione dei dati necessari per la valutazione su più supporti, la difficoltà di estrazione dei dati dagli stessi, la mancanza di protocolli di scarico di dati omogenei e sistematici con il SIAN, sono tutti elementi che hanno limitato la capacità del sistema di monitoraggio implementato, a fronte, invece, di un ampio patrimonio informativo e informatizzato esistente.

A fronte di ciò, il valutatore ha tenuto conto delle contromisure attivate dall'AdG, le quali hanno tuttavia richiesto tempo e risolto solo parzialmente il problema. Per questo motivo, il valutatore raccomanda di superare queste strozzature che limitano, o ritardano rispetto ai tempi richiesti, l'attività di valutazione. In particolare si ritiene che tale problematica andrebbe risolta soprattutto a livello nazionale, con le strutture ministeriali e con l'Organismo Pagatore, visto che presso quest'ultimo risiede tutto il patrimonio informativo, dal fascicolo aziendale al provvedimento di liquidazione, e visto che essa si ripropone in modalità analoga in tutte le regioni che fanno riferimento all'OP nazionale.

Sempre in merito a questo punto, il valutatore ha altresì raccomandato di accelerare la stipula della nuova convenzione generale tra la Regione FVG e l'AGEA (comprendente oltre allo sviluppo rurale anche la PAC), al fine di perfezionare formalmente alcuni aspetti dell'attuale convenzione, quali il periodo di validità e l'adozione formale di tutta la manualistica. Si è inoltre posta in evidenza, quale buona pratica amministrativa, l'attivazione dello "sportello AGEA" che il Servizio Sviluppo Rurale ha aperto presso la

propria sede e che contribuisce all'accelerazione delle procedure di verifica e allineamento dei fascicoli aziendali e delle domande.

Dal punto di vista dell'attuazione degli assi e delle misure, le raccomandazioni sono state indirizzate in maniera specifica a ciascun asse, date le differenti necessità:

- per l'Asse 1, si è chiesto di dedicare maggiore attenzione all'accelerazione delle procedure di liquidazione degli aiuti, considerando che, grazie alla recente emanazione delle schede di misura che fissano le riduzioni ed esclusioni da applicare nei casi di mancato rispetto degli impegni e obblighi, è ora possibile procedere regolarmente alle liquidazioni delle domande di anticipo e di saldo degli investimenti;
- per l'Asse 2, si è raccomandato di risolvere le problematiche connesse ai ritardi nelle erogazioni, dovute sia ad un eccessivo protrarsi dei tempi di istruttoria delle strutture territoriali delegate, sia alle ben note problematiche informatiche del SIAN e considerare un aumento dei premi unitari per alcune azioni, necessario, per compensare adeguatamente le aziende aderenti a tali azioni e consentire un incremento delle superfici impegnate e il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- per l'Asse 3, dato che le realizzazioni dipendono in gran parte dalla progettazione integrata e dall'approccio Leader, si è chiesto di tener conto, in particolare per i futuri sviluppi attuativi, della dotazione finanziaria dei PIT, soprattutto forestali. Non si tratta di rifinanziare le Misure dell'Asse 3, per le quali la dotazione finanziaria sembra essere adeguata, quanto di attribuire ulteriori risorse finanziarie alle misure che sono attivate nell'ambito dei PIT e relative ad altri assi, al fine di poter far approvare i medesimi PIT dal punto di vista finanziario. Infatti poiché nei PIT sono presenti domande afferenti a misure dell'asse 1 e 2 che drenano molte risorse, la carenza di risorse attribuite a queste misure ha creato una strozzatura attuativa dei progetti.
- Per l'Asse 4 andrebbero risolti i problemi relativi sia ai meccanismi afferenti al sistema dei controlli amministrativi sulle domande di aiuto e di pagamento indirizzate ai GAL, sia alle procedure che regolano i pagamenti da parte dell'AGEA, nei confronti dei GAL e nei confronti degli altri beneficiari (cioè imprese beneficiarie ed eventuali soggetti pubblici). Un altro problema è costituito dal contrasto tra il regolamento regionale di attuazione del PSR e le modalità di pagamento di AGEA. Infatti per tre GAL è stato individuato un capofila amministrativo e finanziario (la Comunità Montana), con il compito di ricevere i fondi e erogare i finanziamenti, per il quale ancora non è contemplato il suo inserimento nel circuito finanziario AGEA. La mancata soluzione di questi problemi non consente ai GAL di impegnarsi giuridicamente nei confronti dei beneficiari e quindi non ha ancora consentito la pubblicazione dei bandi con il conseguente avvio dell'iter procedurale delle istruttorie.

Infine, l'importante ruolo assunto nel PSR del Friuli Venezia Giulia dell'“approccio integrato”, se da un lato ha posto la Regione, in un certo senso, all'avanguardia nel panorama nazionale, dall'altro ha comportato una gestione meno celere di molte misure e ha impegnato l'AdG nell'organizzazione e nella messa in atto di procedure che hanno ora permesso di superare la maggior parte delle problematiche iniziali.

In attesa di poter valutare, a seguito delle effettive realizzazioni, l'efficacia di tale forma di progettazione, in considerazione della sua particolare complessità attuativa viene raccomandato di monitorare e supportare con attenzione anche la fase realizzativa degli interventi finanziati nell'ambito dei Progetti Integrati.