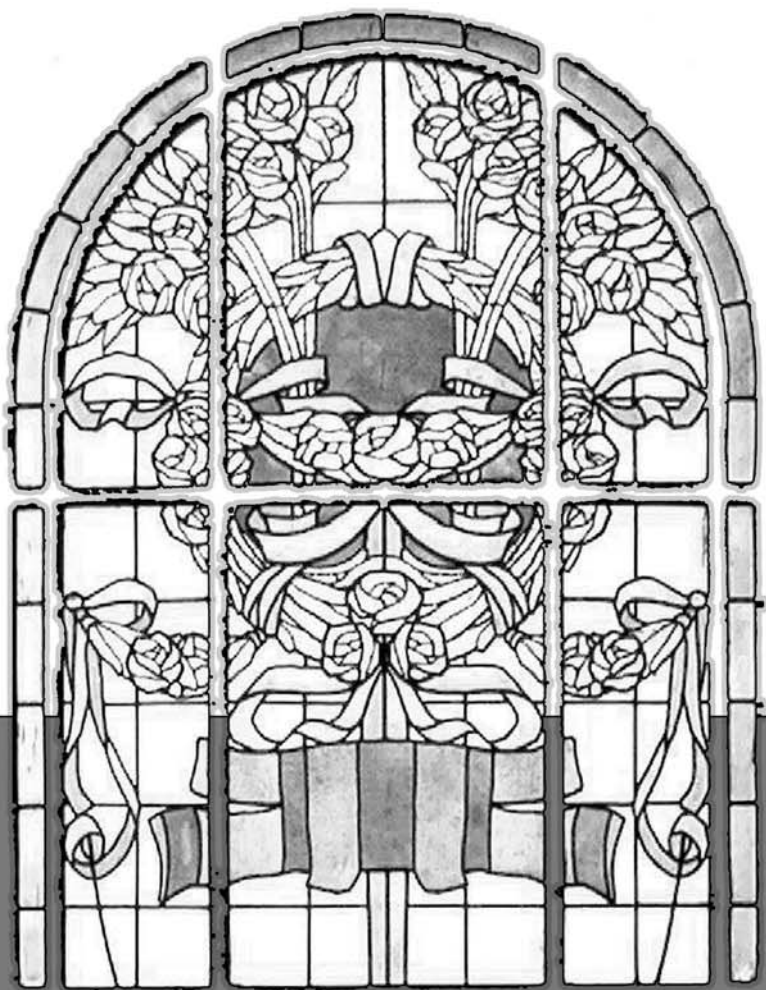


# MATERIALI UVVAL

Analisi e studi

Documenti

Metodi



*Numero 7 – Anno 2005*

**“VALUTAZIONE E SVILUPPO  
DELLE AREE RURALI”: UN APPROCCIO  
INTEGRATO NELLA VALUTAZIONE DELLE  
POLITICHE DI SVILUPPO**

S. Lucatelli, A. Monteleone



Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo  
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici



L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

È stata istituita, nella sua forma attuale, nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze avviato con la costituzione, nel 1998, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione. Formata da un massimo di 30 componenti coordinati da un Responsabile, è parte del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, posto alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, ai sensi del D.M. 19 dicembre 2000, recante *Modifiche al riassetto organizzativo dei dipartimenti centrali del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica*.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

### *Collana Materiali Uval*

Direttore responsabile: Laura Raimondo

*Segreteria di redazione: [materialiuval.redazione@tesoro.it](mailto:materialiuval.redazione@tesoro.it)*

Progetto grafico a cura dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del DPS

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004

Finito di stampare nel gennaio 2006

**Materiali UVAL** è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo

<http://www.mef.gov.it/materialiuval>

## **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**

### *Sommario*

Lo sviluppo rurale è stato uno dei temi oggetto della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) per le regioni Obiettivo 1. Per la disseminazione dei risultati di tale ricerca valutativa è stato organizzato a Roma, il 10 marzo 2005, il seminario “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”. *Miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali e Sviluppo dei territori rurali*, sono i principali obiettivi del QCS per le aree rurali e sono stati anche i principali temi di discussione. Dal seminario è emerso come la politica di sviluppo rurale, conservando un carattere fortemente settoriale, si sia concentrata prevalentemente su interventi in favore della competitività del settore agro-alimentare e a carattere ambientale, a discapito della diversificazione delle fonti di reddito della popolazione rurale e del miglioramento della qualità della vita dei territori rurali, elementi particolarmente importanti per il raggiungimento dello sviluppo di queste aree. Si è poi osservato come gli strumenti integrati (progettazione integrata e programma Leader) si siano rivelati più efficaci nel far emergere domanda e corrispondente offerta di soluzioni di sviluppo rurale più innovative, permettendo di superare l'ottica settoriale e tradizionale. Il seminario ha anche mostrato la rilevanza degli aspetti territoriali non solo per la politica di sviluppo delle aree rurali più trasversale e integrata con altri settori, ma anche per quella parte più strettamente settoriale, per la quale le caratteristiche del territorio sono importanti nella definizione delle strategie di intervento e nella capacità di integrare gli strumenti di sviluppo rurale con quelli della politica di coesione. Infine, è emersa con vigore la necessità di integrare politica di sviluppo rurale e politica regionale a livello di strategia, attuazione della stessa sui territori e attività di valutazione dei risultati.

## **“Evaluation for Development of Rural Areas”: an integrated approach in the evaluation of development policies**

### *Abstract*

Rural development is one of the themes examined by the midterm evaluation of the Community Strategy Framework (CSF) 2000-2006 for the Objective 1 regions. In order to disseminate evaluation results, a workshop on "Evaluation and development policies in Rural Areas" took place in Rome on March 10 2005. The CSF sets two goals for its intervention in rural areas: *Improvement of agricultural systems and agro-food chain competitiveness* and *Rural development*. These were the main issues discussed during the workshop. The debate clearly showed that the implementation of the CSF focused mainly on one of the two goals: improving agriculture and food chain competitiveness and land management systems. It neglected interventions aimed at creating new and diversified job opportunities and at improving quality of life in rural areas, even though, as clearly stated in the CSF strategy, such interventions are crucial for the development of rural areas. The debate also made it evident that integrated tools (such as integrated projects and Leader programme) have been more effective in both creating a demand for innovative rural development solutions that would transcend sector boundaries and in supplying them. Indeed, a place-based approach produces better results not only for rural development interventions, but also for the sector-based part of this policy. A territorial approach to competitiveness interventions produces a better strategy, but facilitates the much-needed integration between rural development tools and regional development policies. Finally, the main finding of the workshop was that policy-makers need to integrate rural development policy and regional policy at all levels (strategy, implementation, and evaluation).

*Il lavoro è a cura di Sabrina Lucatelli e Alessandro Monteleone ed è stato realizzato nell'ambito delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione del QCS obiettivo 1.*

**Sabrina Lucatelli**, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze;

**Alessandro Monteleone**, Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

*Si ringraziano Elena Cino per il prezioso contributo durante le attività di organizzazione del seminario, di redazione e rilettura della pubblicazione, e tutti gli autori per il loro contributo al seminario e alla redazione del testo.*

*Si ringrazia Paola Casavola per il sostegno e la determinazione nell'intento di organizzare una giornata sulla Valutazione e lo Sviluppo delle Aree Rurali e Laura Raimondo per il sostegno alla realizzazione di questa pubblicazione. Si ringraziano, inoltre, Simona De Luca, per il ruolo di coordinamento editoriale della pubblicazione, Franca Acquaviva per il supporto all'impaginazione e tutti i Referee del documento per i preziosi commenti e suggerimenti. Ogni errore e omissione è attribuibile agli autori.*

## INDICE

---

<b>I. Gli esiti del seminario “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”</b>	<b>7</b>
I.1 La politica di Sviluppo rurale: obiettivi e strumenti	7
I.1.1 <i>Le aree rurali nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1</i>	10
I.2 Il seminario come strumento di disseminazione	14
I.3 Sessione sulla competitività del settore agro-alimentare	18
I.3.1 <i>Questione emerse</i>	19
I.3.2 <i>Lezioni apprese</i>	22
I.4 Sessione sullo sviluppo delle aree rurali	24
I.4.1 <i>Questione emerse</i>	25
I.4.2 <i>Lezioni apprese</i>	32
Bibliografia	35
<b>II. Atti del seminario “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”</b>	
Introduzione di F. Mantino, INEA	39
Come utilizzare la valutazione per discutere del tema dello Sviluppo rurale <i>Presentazione del Rapporto di Valutazione del QCS, Approfondimento sullo sviluppo rurale e Casi di Studio in corso</i> di R. Fanfani, Valutatore indipendente del QCS	43
Il miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera <i>Valutazione Intermedia e Revisione del POR: l'adeguamento alla strategia di Filiera</i> di A.Scotese, F. Sbattella, Valutatori indipendenti del POR Basilicata	61
<i>Primi risultati da alcune valutazioni intermedie dei Piani di Sviluppo Rurale</i> di N. Ricciardulli, Valutatore indipendente dei PSR della Toscana e dell'Emilia Romagna	71
<i>Effetti inattesi di spiazzamento: il caso di un'analisi svolta su un campione di misure FEOGA del POR Sicilia</i> di F.Varia, Università di Palermo	81
<i>Commercializzazione e logistica dei beni agro-alimentari come elemento fondamentale della competitività: quale ruolo per le politiche?</i> di L. Lanini, Istituto sui Trasporti e la Logistica	91
Lo Sviluppo delle aree rurali  <i>Il ruolo dell'approccio integrato nello Sviluppo rurale: il caso della Regione Campania</i> di A. Falessi, Regione Campania	103
<i>L'obiettivo dello Sviluppo delle Aree Rurali con una prospettiva multi-programmatica</i> di C. Zumpano, INEA	115
<i>Valutazione dello Sviluppo delle Aree Rurali della Puglia in un'ottica territoriale e di integrazione tra fondi</i> di A. Bagnulo, Valutatore indipendente del POR Puglia	131
<i>Il DOCUP Obiettivo 2 nelle Aree Rurali della Toscana</i> di A. Caporale, Regione Toscana	145
<i>Gli insegnamenti della valutazione ex post del Leader II</i> di C. Ricci, Valutatore indipendente di Leader II	155
<i>Lo sviluppo rurale nell'ambito del Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione dell' Umbria</i> di C. Becchetti, Regione Umbria	169
Conclusioni di F. Mantino, INEA	177
Conclusioni di F. Barca, Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo	181
Glossario	183



## **I. Gli esiti del seminario “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”**

Questo lavoro raccoglie i numerosi spunti di riflessione emersi nel corso del seminario su “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali” organizzato dall’Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) e dall’Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) il 10 Marzo 2005. La finalità esplicita è quella di rendere disponibile a un pubblico più allargato il contributo conoscitivo offerto dalle valutazioni degli interventi a favore dello sviluppo rurale, integrato con quello che altre forme di ricerca offrono per l’interpretazione di quanto accade nei territori rurali. Il seminario si è posto un duplice obiettivo: garantire trasparenza nei confronti di un pubblico allargato e stimolare l’utilizzo delle lezioni apprese nel processo di discussione e di ridefinizione della politica di intervento e quindi nel miglioramento degli strumenti per applicarla nei territori, cioè i programmi.

Il paragrafo I.1 riporta una breve ricostruzione delle politiche in favore dello sviluppo delle aree rurali del Paese, prendendo in considerazione sia la politica di sviluppo rurale vera e propria, che quella di coesione. Nel paragrafo I.2 si presenta la scelta del seminario come strumento di disseminazione dei risultati della Valutazione Intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (QCS), ma anche come tappa di un processo, quello valutativo e di conoscenza, che dovrà accompagnare tutta la fase di disegno della prossima programmazione, alla quale l’Italia si sta attualmente preparando. I paragrafi I.3 e I.4 sono dedicati alle principali questioni emerse e alle lezioni apprese nelle sessioni del seminario riguardanti, rispettivamente, competitività del settore agro-alimentare e sviluppo delle aree rurali.

L’utilità di questo contributo è legata all’attuale fase di analisi e di programmazione parallela del Quadro Strategico Nazionale della politica regionale comunitaria da una parte e del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale dall’altra.

### **I.1 La politica di Sviluppo rurale: obiettivi e strumenti**

La politica di sviluppo rurale è uno dei due “pilastri” della Politica Agricola Comune (PAC). In quanto tale è spesso valutata, in particolare dagli operatori, come una parte della politica settoriale agricola e la sua evoluzione come il tentativo di individuare nuove strade, più sostenibili, rispetto ai modelli di sviluppo agricolo attualmente

perseguiti. In realtà la politica di sviluppo rurale deve essere più correttamente considerata uno strumento di sviluppo regionale. Come tutti gli strumenti di sviluppo regionale prevede, quindi, la possibilità di finanziare sia interventi a carattere settoriale, sia interventi a carattere territoriale. La combinazione ottimale di queste tipologie di intervento è demandata ai decisori delle politiche, che dovrebbero ovviamente adattarla alle caratteristiche delle singole aree rurali, in funzione dei diversi fabbisogni di intervento e delle potenzialità di sviluppo.

In questo senso è significativo il fatto che nelle conclusioni della Conferenza europea di Salisburgo<sup>1</sup> (2003) sia stato ribadito il ruolo di strumento fondamentale per la coesione economica e sociale europea della politica di Sviluppo rurale.

Tuttavia, questa caratteristica della politica di sviluppo rurale ha una storia relativamente recente. Prima dell'Atto Unico Europeo del 1986 infatti, l'intervento strutturale comunitario finanziato dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) è stato incentrato quasi esclusivamente sul sostegno di interventi di ammodernamento aziendale, con un obiettivo evidentemente settoriale. È a partire dalla prima riforma dei Fondi strutturali (1988), passando attraverso *Il futuro del mondo rurale* (Commissione Europea, 1988), e con la seconda riforma dei Fondi strutturali (1994) e la Conferenza di Cork (1996), che la riflessione degli operatori si sposta sempre di più sulla necessità di promuovere non più una politica di sviluppo del settore agricolo, quanto una politica di Sviluppo delle aree rurali con una valenza intersettoriale e territoriale, con l'introduzione all'interno del FEOGA sia di interventi di diversificazione aziendale ed economica, sia di strumenti di progettazione integrata territoriale come il Leader<sup>2</sup> (Mantino, 1996; De Filippis, Storti, 2002; Sotte, 2004).

È con Agenda 2000 e la successiva riforma dei Fondi strutturali (2000), che la politica di sviluppo rurale tende ad assumere una forma più organica. In primo luogo, infatti, viene ribadito come le zone rurali siano plurifunzionali e gli agricoltori debbano essere incoraggiati a sfruttare tutte le possibilità imprenditoriali offerte loro, e che l'obiettivo di creare fonti di reddito e occupazione complementari o alternative per gli agricoltori e le

---

<sup>1</sup> La Conferenza Europea di Salisburgo è stata organizzata dalla Commissione con l'obiettivo di stimolare la discussione e favorire il confronto tra gli Stati membri e i diversi attori coinvolti direttamente o indirettamente nella programmazione (Commissione, Autorità di gestione, GAL, Università, Istituti di Ricerca, ecc.) nella prospettiva della ridefinizione della politica di sviluppo rurale per il 2007-2013.

<sup>2</sup> Il Leader è un Programma di iniziativa Comunitaria giunto nel periodo di programmazione 2000-2006 alla sua terza edizione. Caratteristiche principali del Leader sono l'approccio integrato territoriale promosso da partenariati locali pubblico-privati, i Gruppi di Azione Locale (GAL), attraverso Piani di Sviluppo Locale al cui interno vengono finanziate iniziative dal carattere innovativo e immateriale (ReteLeader, 2004).



loro famiglie resti un obiettivo fondamentale della politica di sviluppo rurale (Commissione Europea, 2000). In secondo luogo, tutti gli interventi a carattere strutturale finanziati dal FEOGA vengono ricompresi all'interno di un unico Regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. (CE) 1257/99). Con la successiva Riforma di Medio Termine della PAC (2003), vengono adottate solo alcune azioni correttive che, tuttavia, hanno riflessi diretti e indiretti sullo Sviluppo rurale. Da un lato, infatti, con il Regolamento (CE) n.1783/03, la Riforma di medio termine ha modificato la politica di Sviluppo rurale, prevedendo la possibilità di finanziare cinque nuove misure<sup>3</sup> (Mantino, 2004); dall'altro, ha modificato le modalità di concessione degli aiuti diretti al settore agricolo, introducendo il disaccoppiamento<sup>4</sup> e rendendo obbligatori l'eco-condizionalità<sup>5</sup>, che influirà in maniera significativa sul contesto di intervento nel settore agricolo, e la modulazione<sup>6</sup>, che apporterà nuove risorse finanziarie alla politica di Sviluppo rurale.

La recente proposta di riforma delle politiche di coesione e di sviluppo rurale per il 2007-2013, presentata dalla Commissione nel luglio 2004, rafforza i principi già enunciati da Agenda 2000. Tra le principali novità troviamo infatti la nascita di un Fondo unico per la politica di sviluppo rurale (FEASR), la riunificazione di tutti gli interventi di sviluppo rurale all'interno di un unico sistema di programmazione e l'inserimento dell'approccio Leader all'interno di tale sistema come metodo per l'attuazione di tali interventi.

In Italia la politica di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2000-2006 ha assunto modalità differenti per le Regioni del Centro-Nord, fuori Obiettivo 1, e per quelle dell'Obiettivo 1 (INEA, 2002 e 2005). Nelle prime, tutti gli interventi relativi alle strutture agricole e allo sviluppo rurale hanno trovato collocazione all'interno dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR), con il cofinanziamento dal FEOGA Garanzia.

Nelle Regioni Obiettivo 1, invece, l'articolazione della programmazione si è rilevata più complessa. Da un lato, gli interventi co-finanziati dal FEOGA Orientamento, sono stati

---

<sup>3</sup> Si tratta di due misure finalizzate alla qualità dei prodotti agricoli, di due misure finalizzate all'adeguamento dei produttori agricoli agli *standard* previsti dalla normativa comunitaria e di una misura finalizzata al sostegno dei partenariati locali.

<sup>4</sup> Il meccanismo del disaccoppiamento prevede che gli aiuti diretti al settore agricolo vengano progressivamente disgiunti dalla produzione.

<sup>5</sup> L'eco-condizionalità prevede che gli aiuti diretti al settore agricolo siano condizionati al rispetto di una serie di impegni di corretta gestione agronomica dei terreni, salvaguardia dell'ambiente, salute pubblica e benessere degli animali (MiPAF, 2005).

<sup>6</sup> Il meccanismo della modulazione prevede a partire dal 2005 il trasferimento obbligatorio di una quota di risorse dalle politiche agricole di mercato alla politica di sviluppo rurale (Henke, 2004).

integrati con la programmazione degli altri Fondi strutturali nell'ambito del QCS e dei Programmi Operativi Regionali (POR). Dall'altro, le Regioni hanno dovuto redigere un programma *ad hoc*, il Piano di Sviluppo Rurale, cofinanziato dal FEOGA Garanzia, per le ex misure di accompagnamento<sup>7</sup> e le indennità compensative. A questi programmi, si aggiunge l'iniziativa comunitaria Leader+, attuata in tutte le Regioni e Province autonome italiane attraverso i Programmi Leader Regionali (PLR). Per le Regioni Obiettivo 1, il periodo di programmazione 2000-2006 ha rappresentato, quindi, l'ultima vera occasione in cui il principio comunitario dell'integrazione ha trovato la sua applicazione a livello di programma. In tale contesto la politica di sviluppo rurale è stata considerata parte integrante della strategia con cui perseguire gli obiettivi generali del QCS Obiettivo 1 in particolare, come vedremo nel paragrafo successivo, attraverso l'azione esercitata all'interno dell'Asse IV - Sviluppo locale.

### **I.1.1 Le aree rurali nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1**

Oltre alla politica di sviluppo rurale, sui territori rurali del nostro Paese agisce anche la politica comunitaria di coesione, con l'obiettivo di "... ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali", (Trattato di costituzione delle Comunità europee, art. 158).

In particolare, per quanto riguarda le regioni appartenenti all'Obiettivo 1, il QCS, partendo dall'informazione chiave che più dell'80 per cento del territorio del Mezzogiorno è rurale, definisce la ruralità nelle sue due principali accezioni: una più settoriale, che sottolinea l'importanza del sistema agro-alimentare in un'ottica di filiera (non a caso un ampio spazio è dedicato all'importanza dell'industria agro-alimentare nell'economia di alcune aree del Mezzogiorno), e un'altra territoriale, che inserisce l'attività agricola in "*un contesto economico e territoriale più ampio, in rapporto alla capacità di generare reddito attraverso la valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali, anche mediante l'apporto di altri settori (turismo, artigianato)*", facendo riferimento allo sviluppo dei cosiddetti "sistemi rurali"<sup>8</sup>.

Partendo da questi presupposti, la strategia disegnata nel QCS individua due principali obiettivi connessi allo sviluppo delle aree rurali:

- *migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera;*

---

<sup>7</sup> Si tratta delle misure agro-ambientali, dell'imboschimento delle superfici agricole e del prepensionamento.

<sup>8</sup> Vedi testo del QCS p.103.

- *sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali.*

È opportuno evidenziare come tali obiettivi, nel seguito citati come *Obiettivo Competitività* e *Obiettivo Sviluppo Rurale*, facciano principalmente parte della più generale strategia in favore dello sviluppo locale (Asse IV del QCS), dove l'avvio e il consolidamento di processi di sviluppo locale è perseguito attraverso la definizione di più linee strategiche. Una di queste è la *promozione di sistemi produttivi locali, distretti e sistemi esportatori*, attraverso la valorizzazione dei fattori di competitività territoriale e settoriale e la creazione di nuova impresa. Tra gli obiettivi specifici di questa linea strategica rientra ovviamente, *infra alias*, anche quello del miglioramento competitivo dei sistemi agricoli e agro-industriali.

Un'altra linea strategica chiave è la *qualificazione dei prodotti, dei processi aziendali e dell'innovazione tecnologica*, finalizzati al miglioramento del posizionamento competitivo dell'impresa in un'ottica di contemporanea crescita di efficienza e protezione dell'ambiente (migliore inserimento delle imprese all'interno dei processi di internazionalizzazione; aumento della dotazione e della qualità dei servizi; sviluppo e trasferimento dei risultati scientifici e delle innovazioni; adeguamento tecnologico degli impianti ecc.). All'interno di tale macro-area strategica compare l'obiettivo specifico di *sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali*. Questo obiettivo si affianca ad altri obiettivi settoriali, tra cui quello a sostegno dell'industria, del commercio e del turismo. È evidente come anche gli altri interventi settoriali, a esempio quelli a sostegno del settore turistico, possano verosimilmente concorrere allo sviluppo dei territori rurali.

Pur in questo contesto strategico, un intero paragrafo (3.8.1) è dedicato ad approfondire la strategia di sviluppo per l'agricoltura e il mondo rurale, con un evidente necessità di chiarire il ruolo del FEOGA all'interno del QCS. L'esplicitazione dei due obiettivi avviene, quindi, in relazione a due principali tipologie di aree: le realtà agricole maggiormente dinamiche e le aree rurali caratterizzate da difficoltà nel processo di sviluppo. Benché le linee di intervento previste all'interno dei due obiettivi possano interessare tutti i territori rurali, quelle previste all'interno dell'*Obiettivo Competitività* fanno esplicito riferimento alle aree più dinamiche mentre quelle previste all'interno dell'*Obiettivo Sviluppo Rurale* fanno riferimento alle aree caratterizzate da difficoltà nel processo di sviluppo.

Le linee di intervento previste per la realizzazione del primo obiettivo riguardano la riconversione produttiva (per il conseguimento di assetti produttivi compatibili con le prospettive di mercato); l'introduzione di innovazioni per la riduzione dei costi unitari; la valorizzazione e il potenziamento delle produzioni di qualità; l'introduzione di sistemi di gestione integrata; le azioni formative e quelle finalizzate al ricambio generazionale e al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali. In generale, per il raggiungimento dell'*Obiettivo Competitività* si è puntato prevalentemente sul miglioramento del funzionamento delle filiere, in un'ottica integrata. Tuttavia, questo intento strategico non ha sempre trovato riscontro nei programmi regionali o nella loro effettiva applicazione sul territorio.

L'*Obiettivo Sviluppo Rurale* punta prevalentemente a migliorare l'utilizzo di tutte le risorse endogene esistenti nelle aree considerate, da quelle imprenditoriali, a quelle ambientali e paesaggistiche, alle risorse legate all'identità culturale e sociale delle singole aree. In particolare, trattandosi prevalentemente di aree dove il settore agricolo non riesce a garantire livelli di reddito adeguati, la strategia punta al sostegno e alla diversificazione del sistema di imprese locali per ampliare gli sbocchi occupazionali in settori collegati all'agricoltura (turismo rurale, agriturismo, artigianato). Tra gli *asset* su cui puntare a livello locale, compaiono anche le microfiliere e le produzioni di qualità. Oltre al miglioramento infrastrutturale, tra le linee di intervento che il QCS annovera per il raggiungimento di questo obiettivo, anche il miglioramento dei *servizi essenziali*.

Quanto analizzato attiene a quella parte della strategia di sviluppo per il Mezzogiorno, dedicata in maniera esplicita allo sviluppo rurale. Ci sono poi una serie di assi di intervento che, pur non contenendo un esplicito riferimento alle aree rurali nella loro strategia, hanno delle potenziali ricadute in termini di sviluppo di queste aree. Alcuni di questi interventi, come quelli previsti a favore delle Risorse Naturali, di quelle Culturali e di quelle Umane (Asse I, II e III), pur finanziati da altri Fondi, possono avere impatti diretti ed evidenti sulle aree rurali. In altri casi, come gli interventi a favore delle Città o delle Reti e Nodi di Servizio l'impatto potenziale, sebbene possibile, è meno diretto (Asse V e VI).

## Riquadro A – Politiche regionali e ambiente: possibili ricadute sulle aree rurali

L'Ambiente è una priorità trasversale e di intervento nella programmazione 2000-2006. Sebbene gli obiettivi e gli interventi strategici dell'Asse I prendano in considerazione i territori rurali in maniera marginale, molti degli interventi previsti hanno sicuramente un impatto sulle aree rurali. Già a livello di strategia, a esempio, il QCS indica l'obiettivo chiave di: "creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile, a garantire il presidio del territorio a partire da quello montano, anche attraverso le attività agricole e a preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita". Per il perseguimento di tale obiettivo, la strategia dell'Asse I (Risorse Naturali) riconosce nelle zone classificate come rete NATURA 2000 e nelle aree protette, sottoinsiemi rilevanti della Rete Ecologica, gli ambiti territoriali nei quali realizzare in via prioritaria gli interventi in cui essa si articola. Il QCS attribuisce alla Rete Ecologica una consistente dotazione finanziaria (980 milioni di euro, ovvero una somma maggiore di quanto destinato all'intero programma Leader + nel nostro Paese). La strategia è tesa a coniugare la tutela e la conservazione dei beni ambientali con uno sviluppo economico e sociale che utilizzi come vantaggio competitivo la qualità delle risorse stesse e rafforzi nel medio-lungo periodo l'interesse delle comunità locali alla cura del territorio. Oltre al ripristino e alla fruibilità delle aree e alla valorizzazione delle micro-filiere locali, le linee di intervento della Rete Ecologica prevedono anche delle azioni da attuare in stretto collegamento con le iniziative dell'Asse IV (Sistemi locali di sviluppo). Tra queste: la promozione negli ambiti marginali di attività locali (come la valorizzazione delle attività agricole e artigianali, lo sviluppo di capacità professionali e la promozione di nuova imprenditorialità, la manutenzione e il recupero di beni paesaggistici e ambientali, la valorizzazione delle tipicità locali) e il miglioramento delle condizioni di vita delle zone rurali marginali mediante il rafforzamento della rete di servizi di primario interesse per la popolazione e per le imprese. Oltre all'esistenza di una strategia potenzialmente in grado di influenzare le aree rurali, si rileva che del totale dei comuni italiani ubicati in aree protette, circa il 61 per cento sono rurali o semi rurali\*.

\* La distinzione tra comuni rurali e semirurali segue la definizione Istat del 1981. I comuni ubicati in aree protette comprendono comuni con più o meno del 10 per cento di superficie protetta.

Uno strumento che, sebbene non pensato esclusivamente per le aree rurali, nella sua natura di strumento di Sviluppo locale e integrato concorre sicuramente al perseguimento dello sviluppo di tali aree è il Progetto Integrato Territoriale (PIT). Secondo una classificazione per temi di tali progetti, ben il 17 per cento dei PIT ha come idea forza il turismo a indirizzo storico-archeologico; il 9 per cento la tutela ambientale e i parchi naturali e il 7 per cento lo sviluppo agricolo, rurale e le produzioni tipiche. Trattasi di temi centrali per lo sfruttamento integrato degli *asset* disponibili sui territori rurali, che costituiscono una delle linee strategiche dell'obiettivo Sviluppo rurale. Sebbene il 41 per cento dei PIT operanti sul territorio italiano siano costituiti da raggruppamenti di comuni con meno di 20.000 abitanti<sup>9</sup>, è significativo come le

<sup>9</sup> Vedi Workshop Progetti Cantieri, presentazione di Marco Magrassi su "Strategie e Strumenti per lo Sviluppo nei Comuni Minori", DPS, Aprile 2005. Disponibile sul sito al seguente indirizzo: <http://www.cantieripa.it>

Valutazioni Intermedie non abbiamo a oggi sufficientemente preso in considerazione questa forma di programmazione in relazione allo sviluppo delle aree rurali. Questo è avvenuto per il ritardo con cui questi progetti sono stati realizzati, ma anche per la debole partecipazione del FEOGA alla realizzazione di questi progetti<sup>10</sup>.

Nell'ambito delle politiche regionali, sono stati attuati una serie di interventi che mirano al miglioramento del contesto economico, come a esempio quelli destinati alle reti di trasporto, ad altre infrastrutture, reti informatiche e sistema del credito che possono concorrere a entrambi i principali obiettivi che il QCS si è dato per lo Sviluppo rurale. In particolare, il miglioramento del contesto economico in cui una filiera agro-alimentare opera è fondamentale nella determinazione del posizionamento competitivo di tali aziende (cfr. paragrafo I.3.1). Da ultimo, ci sono anche alcuni Programmi Operativi Nazionali (PON) che possono avere impatti sulle aree rurali, a esempio il PON Sviluppo locale e il PON Ricerca.

In tutti questi casi, benché gli interventi possano ricadere in Area Rurale e, per la loro natura, possano più o meno contribuire al destino di tali aree, bisogna ricordare che le strategie non sono state definite secondo una georeferenziazione precisa e, quindi, seppure si possono immaginare delle ricadute, queste non hanno fatto parte di un disegno strategico preciso, tanto meno sono state monitorate e valutate in un'ottica territoriale.

## **I.2 Il seminario come strumento di disseminazione**

Affinché la valutazione non rimanga un'attività fine a se stessa e possa svolgere al meglio la molteplicità di funzioni che le vengono attribuite (garantire la trasparenza delle azioni di sviluppo e dei loro effetti nei confronti della collettività; soddisfare le esigenze informative dei partner socioeconomici e istituzionali e fornire informazioni e suggerimenti alle Autorità di Gestione per eventuali revisioni della programmazione) è necessario che i suoi risultati raggiungano tutti i soggetti potenzialmente interessati: dagli attori interni all'amministrazione titolare di Programmi Operativi (Autorità di Gestione; Responsabili di Asse e Misura; Nuclei; Organismi di garanzia per temi trasversali), agli altri partner istituzionali (Commissione Europea; Ministeri capofila di Fondo; Enti Locali), dai partner economici e sociali (sindacati, associazioni di rappresentanza varia,

---

<sup>10</sup> Il FEOGA finanzia circa l'8 per cento delle risorse totali destinate ai PIT. Se invece si considerano le risorse totali allocate dal FEOGA, una quota pari al 10,9 per cento è destinata ai PIT, percentuale simile a quella del Fondo Sociale ma inferiore alla metà di quella del FESR (25,2 per cento).

ONG), ai destinatari effettivi o potenziali delle azioni (compresi i soggetti che sul territorio operano attivamente, come gli operatori di Sviluppo locale), fino al pubblico in generale. È altrettanto evidente che le esigenze conoscitive degli attori sopraelencati sono diverse e, quindi, i vari strumenti di disseminazione (dalla diffusione cartacea dei Rapporti di Valutazione Intermedia o di loro singole parti, alla loro pubblicazione sul web, dalla diffusione di materiale tecnico e divulgativo all'organizzazione di eventi di vario tipo come *workshop* o seminari) possono raggiungere più o meno facilmente i diversi soggetti e possono rivelarsi più o meno indicati anche a seconda della fase della programmazione in cui ci si trova.

Il seminario su “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali” nasce proprio in quest’ottica, considerando che questo tema è stato oggetto di approfondimento nell’ambito della Valutazione Intermedia del QCS, e che anche nell’ambito dell’aggiornamento di questa Valutazione ne è stato confermato un diffuso interesse.

Il seminario, inoltre, ha rappresentato l’occasione per condividere i primi risultati dell’attività di Valutazione Intermedia con un pubblico allargato; non solo, quindi, come momento di disseminazione e restituzione dei risultati della valutazione agli addetti ai lavori (cosa che poteva essere realizzata più tradizionalmente con la spedizione del Rapporto finale di Valutazione Intermedia o la sua diffusione in rete), ma anche come occasione per confrontare tali risultati con i committenti, con le diverse realtà oggetto delle valutazioni e con gli esperti del settore.

Il seminario si è tenuto nel marzo del 2005, periodo in cui si è avviata la fase di definizione delle domande di valutazione per l’aggiornamento della stessa Valutazione Intermedia. Il confronto allargato a più attori ha rappresentato un’occasione importante per la formulazione delle domande di aggiornamento alla valutazione intermedia, nella convinzione che la qualità delle valutazioni sia strettamente legata al desiderio di conoscenza sia dei gestori che degli utenti dei programmi<sup>11</sup>.

È proprio alla luce della valutazione e del suo apporto in termini di conoscenze, che si sono voluti sottoporre a una riflessione comune i due obiettivi chiave del QCS per lo sviluppo rurale (cfr. paragrafo I.1.2), intorno ai quali sono state costruite le due sessioni di approfondimento del seminario.

---

<sup>11</sup> Cfr. Materiali Uval n.5 - anno 2005, “Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa - *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (modulo VI)*”

Tuttavia, con l'obiettivo di comprendere appieno ciò che realmente accade nei territori, è risultato di estrema rilevanza non limitare il dibattito alle sole regioni Obiettivo 1, ma affrontare le principali questioni di politica economica per le aree rurali dell'intero Paese. La riflessione è stata così allargata a esperienze sviluppate nelle regioni del Centro-Nord, considerando anche i risultati ottenuti nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR). Tutti i soggetti che sono intervenuti hanno avuto la possibilità di confrontarsi, di scambiare esperienze, di condividere problematiche e individuare *best practices* su una scala territoriale ampia. L'attenzione posta alla totalità dei territori italiani è inoltre sostenuta dalla prospettiva della creazione di un Fondo unico per lo sviluppo rurale che delinea un futuro per la programmazione dello Sviluppo rurale, superando il dualismo attualmente esistente tra regioni Obiettivo 1 e regioni del Centro-Nord.

Per comprendere, approfondire e interpretare cosa realmente stesse accadendo nelle aree rurali, non solo in termini di raggiungimento degli obiettivi della programmazione comunitaria, al seminario hanno partecipato attivamente anche attori esterni al mondo della valutazione in senso stretto, vale a dire rappresentanti del mondo accademico, conoscitori di temi specifici e, in qualità del loro rapporto quotidiano con i territori, attori di sviluppo locale.

Incentivare il dialogo tra il mondo della ricerca, quello della valutazione e quello degli operatori locali con l'obiettivo di accrescere al massimo la conoscenza dei territori, appare particolarmente importante in una fase come quella attuale caratterizzata anche dalla preparazione del prossimo ciclo di programmazione.

La riflessione è stata avviata con la presentazione, da parte del Valutatore Indipendente del QCS, dei risultati dell'“Approfondimento sullo sviluppo rurale del Rapporto di Valutazione Intermedia”. In tale ambito il Valutatore ha proposto i risultati dell'analisi svolta per determinare il peso finanziario di ciascuno dei due obiettivi<sup>12</sup>. Attraverso tale lavoro è stato possibile leggere l'avanzamento finanziario dei programmi alla luce di un linguaggio che non fosse strettamente quello proprio dei programmi, ma che fosse invece capace di catturare le scelte di politica economica e i potenziali cambiamenti sui territori. Questa analisi è stata funzionale all'individuazione di temi chiave discussi e approfonditi nel corso di ciascuna sessione.

---

<sup>12</sup> In tale analisi tutti gli interventi dei diversi POR sono stati classificati in modo da rendere possibile la loro attribuzione all'uno o all'altro degli obiettivi del QCS.



Nella sessione sulla Competitività, partendo dalla forte concentrazione delle risorse all'interno delle misure più direttamente finalizzate all'ammodernamento del settore agro-alimentare, si è cercato innanzitutto di comprendere la corrispondenza con il fabbisogno di intervento settoriale. Partendo da questo punto, la discussione ha cercato di capire due questioni chiave: se i soggetti finanziati corrispondono alla popolazione *target* dei programmi e se gli interventi finanziati stanno generando effetti positivi nel settore agro-alimentare. Parallelamente si sono affrontate due importanti questioni trasversali: il rapporto degli interventi settoriali con lo Sviluppo dei territori rurali e se sia possibile migliorata l'efficacia degli interventi.

La sessione dedicata allo sviluppo rurale intendeva indagare, alla luce della notevole sproporzione finanziaria a sfavore dell'obiettivo del sostegno allo Sviluppo dei territori rurali e alla valorizzazione delle loro risorse, quali fossero le tipologie di intervento prevalenti nelle diverse regioni per il perseguimento di questo obiettivo, distinguendo tra gli investimenti per il miglioramento del livello della qualità della vita delle popolazioni (attraverso a esempio il miglioramento dell'offerta di servizi sociali), gli interventi migliorativi dei territori di tipo infrastrutturale (strade rurali, reti irrigue, restauro di case rurali ecc.) e quelli per la diversificazione delle opportunità di reddito in favore delle popolazioni residenti. Si è infine discusso perché i programmi non hanno ancora prodotto gli esiti attesi, analizzando se esiste un problema di disegno delle strategie, ovvero se bisogna rimettere in discussione gli obiettivi o gli strumenti che sono stati utilizzati per il loro perseguimento.

In entrambe le sessioni si è incoraggiata la presentazione di quelle valutazioni che, più di altre, hanno guardato ai risultati e agli impatti dei programmi sul territorio. Solo marginalmente si è discusso di questioni più strettamente legate alle metodologie valutative. Anticipando, infine, quanto descritto più puntualmente nei due paragrafi che seguono è utile evidenziare che una delle questioni emerse nel corso del seminario sia l'effettiva capacità delle Valutazioni Intermedie dei Programmi di dare risposte e di aiutare a comprendere la realtà dei territori, e il cambiamento su essi apportato dai programmi.

In tale ottica, numerose sono le domande cui dare una risposta:

- È rilevabile un problema di scarsa *ownership* della valutazione da parte della Autorità di Gestione (AdG)? Qual è stato il coinvolgimento delle AdG nel momento della definizione delle domande di valutazione? Hanno tali autorità

coinvolto i partner sociali nel processo di definizione delle domande, affinché si ascoltassero anche le esigenze di chi sulle aree rurali opera e vive?

- Gli orientamenti del Questionario Valutativo Comune<sup>13</sup> (QVC) sono stati utilizzati in maniera efficace? Sono stati subiti come una richiesta caduta dall'alto (la Commissione) o sono stati utilizzati come suggerimenti da adattare alla realtà delle diverse regioni?
- L'ottica monofondo con la quale sono state condotte gran parte delle valutazioni non ha forse comportato la perdita di informazioni utili? Quali sono le ragioni alla base di un simile approccio? L'idea che le valutazioni debbano rispondere ai gestori dei fondi, e non a un pubblico più allargato interessato ai territori?
- Quali le motivazioni alla base della scarsa propensione all'utilizzo di metodologie di ricerca quali le indagini di campo? Perché sono stati così poco ascoltati proprio quei soggetti che dei programmi dovrebbero maggiormente beneficiare?

### **I.3 La sessione dedicata alla competitività del settore agro-alimentare**

Nel corso della sessione del seminario dedicata ad approfondire gli aspetti relativi all'obiettivo del QCS volto a *migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera*, gran parte della discussione si è concentrata sul ruolo delle tre principali misure adottate nei programmi:

- investimenti nella aziende agricole;
- insediamento dei giovani agricoltori;
- investimenti nella trasformazione e commercializzazione.

Quanto discusso e approfondito ha fornito una serie di spunti di riflessione sia nel rendere più efficace l'intervento nell'attuale fase di programmazione, sia nell'individuare nuove strade in vista della programmazione 2007-2013.

Non sono stati però analizzati tutti i possibili interventi che possono giocare un ruolo positivo sulla competitività del settore, segnalando, da parte dei diversi soggetti sollecitati dal confronto seminariale, una visione troppo spesso limitata degli strumenti che possono contribuire al raggiungimento di tale obiettivo.

---

<sup>13</sup> Il Questionario Valutativo Comune è il metodo proposto dalla Commissione Europea per la valutazione degli interventi di sviluppo rurale finanziati dal FEOGA. Si tratta di domande specifiche relative agli effetti delle singole misure finanziate dal FEOGA (Commissione europea, 2000).

### I.3.1 Questioni emerse

In Italia le scelte strategiche delle Regioni si sono spesso concentrate sull'aspetto settoriale della politica di sviluppo rurale con l'obiettivo, quindi, di migliorare la capacità competitiva del settore agro-alimentare. Elemento, questo, presente sia all'interno dei POR delle regioni Obiettivo 1, sia nei PSR delle regioni del Centro-Nord. Come illustrato nella relazione introduttiva relativa alla valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1<sup>14</sup>, molte misure concorrono di fatto, almeno in linea teorica, al raggiungimento di questo obiettivo e rappresentano una quota consistente delle risorse finanziarie programmate e spese (in Obiettivo 1 circa il 64 per cento).

Le esperienze descritte dai diversi relatori intervenuti si sono concentrate, quindi, sulla capacità degli strumenti finanziati di operare cambiamenti nel settore agro-alimentare, sulla possibilità che questi cambiamenti abbiano avuto effetti positivi sulla competitività del settore e sui territori in cui le imprese si trovano a operare.

Le principali questioni emerse fanno riferimento a tre ambiti principali:

- il contesto di intervento;
- gli effetti degli interventi;
- il metodo valutativo.

Le relazioni hanno mostrato, con riferimento al contesto di intervento, come la situazione appaia in evoluzione sia nel settore agricolo sia, più in generale, nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari.

Sono emersi, tuttavia, diversi punti di debolezza che non rendono il settore agro-alimentare delle Regioni Obiettivo 1 pienamente dinamico e competitivo<sup>15</sup>, in particolare:

- la dimensione ancora ridotta delle aziende agricole, in particolare in confronto alle aziende delle regioni del Centro-Nord;
- la diffusione della grande distribuzione e i suoi rapporti con il settore agricolo;
- le carenze “logistiche” relative al comparto agro-alimentare.

---

<sup>14</sup> R. Fanfani, Valutatore indipendente del QCS, “Presentazione del Rapporto di Valutazione del QCS, Approfondimento sullo sviluppo rurale e Casi di Studio in corso”. Cfr. Allegati per la versione estesa e completa dei singoli contributi.

<sup>15</sup> Cfr. R. Fanfani Ibid; L. Lanini “Commercializzazione e logistica dei beni agro-alimentari come elemento fondamentale della competitività: quale ruolo per le politiche?”. Cfr. Allegati.

È necessario tenere conto, trattando degli effetti degli interventi, della inevitabile relatività di quanto emerso rispetto all'universo di intervento. Le analisi e gli approfondimenti effettuati hanno essenzialmente una valenza regionale. Tuttavia, alcuni risultati possono stimolare interessanti riflessioni riguardo alla politica di sviluppo rurale<sup>16</sup>.

In primo luogo emerge chiaramente come per le misure che prevedono incentivi al settore agricolo e agro-alimentare non sussistano problemi apparenti di “domanda”, in particolare se si confrontano le risorse stanziare con quelle impegnate o spese. In generale, infatti, si assiste a buone *performance* finanziarie delle misure interessate da questi interventi<sup>17</sup>. Si segnala però una certa difficoltà nel raggiungere il *target* dei beneficiari. Alcune analisi hanno infatti evidenziato un disallineamento tra gli effetti desiderati dei programmi e quelli effettivamente realizzati. In Sicilia, per esempio, è stato rilevato uno scostamento che ha premiato le aziende di più grandi dimensioni (in termini di SAU<sup>18</sup>) rispetto al valore atteso dal programma. In Emilia Romagna, invece, molti giovani agricoltori beneficiari del premio per l'insediamento hanno dichiarato che avrebbero comunque avviato la loro attività anche senza il sostegno ricevuto, indebolendo, di fatto, lo scopo ultimo della misura stessa che ha proprio l'obiettivo di incentivare l'ingresso di nuovi agricoltori. Questi due esempi evidenziano le difficoltà che in alcuni casi le fasce di imprenditori agricoli più deboli possono incontrare nell'accedere al programma e segnalano come siano ancora attuali fenomeni già noti e diffusi da tempo. Da un lato, infatti, molte aziende del settore agricolo incontrano difficoltà di accesso al credito e, quindi, alla partecipazione agli investimenti ma, dall'altro, scarsa è la conoscenza delle opportunità di finanziamento offerte dai programmi (Monteleone, Romano, Storti, 2004). Le Valutazioni Intermedie hanno evidenziato come ciò sia vero in particolare per i residenti nelle aree rurali più marginali.

Sempre con riferimento agli effetti degli interventi, un secondo aspetto analizzato e approfondito è quello relativo alla capacità delle misure di generare impatti positivi sulla competitività delle aziende beneficiarie, in particolare in termini di reddito aziendale e

---

<sup>16</sup> Si ricorda che nel corso della sessione sono stati discussi i risultati emersi nell'attività di valutazione del POR Basilicata (A. Scotese – F. Sbattella), del POR Sicilia (F. Varia), del PSR Toscana e del PSR Emilia Romagna (N. Ricciardulli).

<sup>17</sup> Cfr. N. Ricciardulli: “Primi risultati da alcune Valutazioni intermedie dei Piani di Sviluppo Rurale”; F. Varia: “Effetti inattesi di spiazzamento: il caso di un'analisi svolta su un campione di misure FEOGA del POR Sicilia”; A. Scotese – F. Sbattella: “Valutazione Intermedia e Revisione del POR: l'adeguamento alla strategia di Filiera”. Cfr. Allegati.

<sup>18</sup> La Superficie Agricola Utilizzata (SAU) indica la parte della superficie aziendale utilizzata per attività produttive.

utilizzo dei fattori produttivi<sup>19</sup>. Gli effetti riportati sono stati però valutati singolarmente per ciascuna misura, rendendo dunque di difficile comprensione la presenza o l'assenza di un effetto sistematico sulle diverse filiere oggetto di intervento e, più in generale, sulla competitività del settore agro-alimentare.

Un terzo elemento di rilievo emerso nel corso del seminario è relativo al rapporto che gli interventi finalizzati alla competitività del settore agro-alimentare hanno con il territorio. È stato evidenziato come, nei contesti in cui il decentramento amministrativo è in fase più avanzata (Emilia Romagna, Toscana), le caratteristiche della programmazione e dell'attuazione pur mantenendo un marcato aspetto settoriale, hanno un carattere di tipo *bottom up*, e sono quindi più vicine ai fabbisogni, non solo settoriali, dei territori che le hanno promosse. Analoga direzione, anche se in un contesto molto diverso, appare nella riprogrammazione del POR Basilicata, dove la logica degli interventi di filiera è stata spostata dal livello esclusivamente settoriale, che prevedeva l'utilizzo di misure chiuse, a un approccio aperto settoriale e territoriale, demandando soprattutto ai PITT, e quindi al territorio, la possibilità di realizzare l'integrazione lungo le filiere territoriali<sup>20</sup>.

Alcuni interventi hanno anche evidenziato un possibile effetto spiazzamento a favore delle aziende più forti localizzate nei sistemi agricoli più competitivi a scapito delle aziende più piccole in termini di dimensioni economiche o di superficie, localizzate nelle aree rurali più deboli (Sicilia, Emilia Romagna).

Infine, per quanto riguarda gli aspetti più strettamente legati al metodo valutativo è da segnalare come, nell'ambito dei Rapporti di Valutazione Intermedia si sia fatto un ampio, forse eccessivo, ricorso a fonti di tipo secondario. Fonti sicuramente utili a evidenziare fenomeni derivanti dall'attuazione dei programmi e sostenere i giudizi dei valutatori, ma che sarebbero, più correttamente, da considerare in modo non esclusivo. In alcuni casi l'uso esclusivo di fonti secondarie è stato giustificato dal periodo temporale in cui sono state realizzate le Valutazioni Intermedie, momento giudicato prematuro per individuare e valutare risultati e impatti. Vi sono state però esperienze (è il caso dell'Emilia Romagna) in cui il ricorso a fonti primarie, tramite a esempio la realizzazione di indagini dirette sui beneficiari, è risultato di estrema utilità per la valutazione degli effetti della politica.

---

<sup>19</sup> Cfr. N. Ricciardulli, Ibid.; A. Scotese – F. Sbattella, Ibid.

<sup>20</sup> Cfr. A. Scotese – F. Sbattella, Ibid..

Va tuttavia letto positivamente il fatto che, in vista dell'aggiornamento della valutazione intermedia, tutti i valutatori intervenuti al seminario abbiano sottolineato la volontà di ricorrere a fonti primarie, sia attraverso la realizzazione di indagini dirette, sia attraverso indagini di campo.

Per quanto riguarda l'utilizzo della valutazione, numerose sono state le modalità con cui le Amministrazioni hanno cercato di recepire i suggerimenti emergenti dalle ricerche valutative<sup>21</sup>. Questo aspetto rappresenta una novità nell'ambito della valutazione in Italia e segnala i progressi realizzati dalle Amministrazioni in questi ultimi anni in termini di qualità e, conseguentemente, di utilità e utilizzo delle valutazioni.

### **I.3.2 Lezioni apprese**

Le difficoltà incontrate da alcuni soggetti nell'accedere agli aiuti e la capacità di raggiungere i *target* fissati nei programmi impongono una riflessione su quali siano gli strumenti più idonei ad assicurare la partecipazione al programma degli utenti *target*. Numerosi possono essere gli interventi finalizzati a superare queste criticità. Sarebbe utile una riflessione più approfondita, per il futuro, sui seguenti aspetti:

- accrescere e meglio finalizzare le attività di informazione e di animazione per garantire condizioni comuni in termini di conoscenza, a tutti i soggetti potenzialmente interessati a un finanziamento pubblico;
- individuare strumenti di ingegneria finanziaria e incentivarne l'utilizzo. È chiaro che su questo aspetto la riflessione deve coinvolgere anche il livello comunitario, in quanto nell'attuale programmazione le Regioni che hanno mostrato interesse nell'adottare tali strumenti si sono confrontate con diverse difficoltà nel riconoscimento dell'effettiva ammissibilità degli strumenti.

Come si è già detto, sono emersi anche gli effetti positivi, in termini di competitività, generati dagli interventi nelle aziende finanziate. Tuttavia, è stata sottolineata la difficoltà degli stessi programmi di collegare i diversi strumenti di intervento a favore del settore agricolo e del settore agro-alimentare. Questa difficoltà si riflette chiaramente nella scelta dei valutatori di analizzare separatamente il contributo dei diversi interventi (misure) e di rinunciare all'analisi di eventuali effetti combinati, in virtù dell'indipendenza delle misure nel disegno strategico dei diversi programmi. Per il futuro dunque la questione di fondo non è solo l'integrazione di filiera, magari attraverso l'adozione di idonei strumenti, ma

---

<sup>21</sup> Cfr. F. Varia, *Ibid.*; A. Scotese – F. Sbattella, *Ibid.*; N. Ricciardulli, *Ibid.*

anche la capacità di indirizzo dei programmi nel definire chiare linee strategiche per orientare effettivamente gli investimenti degli operatori del mercato e valorizzare le diverse opportunità offerte dai programmi stessi.

Il tema della qualità dei prodotti agro-alimentari è in parte collegato alla definizione di chiare linee strategiche, tenendo conto del fallimento delle misure a ciò dedicate nei programmi attualmente in corso di attuazione. La discussione sollecitata dal seminario ha evidenziato, tuttavia, come il concetto di qualità (anche in senso lato: vedi standardizzazione dei prodotti, tracciabilità, regolarità degli approvvigionamenti ecc.) sia una questione fondamentale nell'attuale funzionamento dei mercati e nei rapporti tra distribuzione e produttori agricoli. La qualità non è più solo un fattore per migliorare la competitività di alcuni prodotti, ma in molti casi è condizione quasi essenziale sia per l'accesso ai mercati (in particolare la grande distribuzione organizzata), sia per i consumatori. I programmi in futuro dovrebbero quindi rafforzare le scelte strategiche in questa direzione, non solo incentivando una o più misure esplicitamente indirizzate a questo obiettivo, ma utilizzando anche altri strumenti disponibili: informazione e formazione, servizi di consulenza, promozione di investimenti aziendali, azioni infrastrutturali o di sistema.

È stato inoltre segnalato come la logistica rappresenti un elemento di debolezza del sistema agro-alimentare italiano. Aspetto questo di particolare importanza perché elemento di potenziale e fondamentale integrazione con le future politiche di coesione. Gli interventi sulla logistica, infatti, riguardano sia operazioni finanziabili con il futuro Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) a carattere aziendale o più settoriale (piattaforme organizzate di distribuzione), sia operazioni che vanno al di là del settore agro-alimentare (infrastrutture, ricerca, innovazione, sviluppo di nuove figure professionali). In questo caso lo sforzo necessario per orientare gli operatori non potrà essere limitato alle sole strutture che si occupano di programmazione dello Sviluppo rurale, ma dovrà coinvolgere attivamente anche le strutture nazionali e regionali dedicate alla definizione delle strategie dei futuri programmi di sviluppo regionale (riflettendo sugli strumenti di programmazione più idonei per la logistica, sistema che implica uno sforzo sovra-regionale).

In ultimo è emersa l'importanza del ruolo territoriale delle politiche settoriali. Per la politica di sviluppo rurale uno dei principi ispiratori è rappresentato, infatti, dal ruolo multifunzionale dell'agricoltura, per cui la presenza di un'azienda agricola vitale su un

territorio non ha solo una valenza economica, ma può rappresentare un valore anche dal punto di vista sociale e ambientale. I modelli di progettazione integrata territoriale, l'approccio partenariale, la programmazione dal basso sono concetti che possono essere applicati anche alla programmazione degli interventi settoriali.

#### **I.4 La sessione dedicata allo sviluppo delle aree rurali**

Gli approfondimenti relativi all'obiettivo del QCS volto a *sostenere lo Sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole ambientali e storico- culturali* hanno riguardato le principali linee di intervento:

- la valorizzazione di tutte le risorse endogene esistenti nelle aree interessate, da quelle imprenditoriali a quelle ambientali e paesaggistiche fino alle risorse legate all'identità culturale e sociale delle singole aree;
- la conservazione, tutela e valorizzazione commerciale delle risorse ambientali;
- il sostegno e la diversificazione del sistema di imprese locali per ampliare gli sbocchi occupazionali, anche nei settori collegati con l'agricoltura;
- l'ampliamento degli sbocchi commerciali per la produzione agricola di qualità e delle microfiliere territoriali;
- il miglioramento del contesto infrastrutturale e dei servizi essenziali alle aree rurali.

Gli interventi dei diversi relatori hanno contribuito a:

- ricostruire lo stato del perseguimento dell'obiettivo, guardando al complesso delle risorse finanziarie destinate alle aree rurali nei diversi programmi<sup>22</sup>;
- segnalare le tipologie di interventi che sono stati principalmente realizzati;
- indicare quali strumenti di programmazione sono stati utilizzati.

La riflessione ha riguardato soprattutto la capacità delle valutazioni di ricostruire i cambiamenti provocati dai programmi sui territori, ovvero i risultati e gli impatti. Laddove le valutazioni non hanno affrontato questi aspetti, si è cercato di individuare eventuali ostacoli o criticità.

---

<sup>22</sup> Si è deciso, infatti, di approfondire la discussione mantenendo un'ottica multiprogrammatica, e non limitandosi soltanto a un'analisi delle misure di sviluppo rurale finanziate dal FEOGA nei POR delle Regioni Obiettivo 1.



### I.4.1 Questioni emerse

Le principali questioni emerse sono:

- quelle relative agli effetti della politica (e degli interventi riguardanti questo obiettivo);
- quelle relative agli strumenti;
- quelle relative alla valutazione e alla sua capacità di interpretare i cambiamenti avvenuti sul territorio.

Con riferimento agli effetti della politica è da segnalare come l'attuale panorama delle valutazioni in Italia presenti ancora alcuni limiti nell'offrire all'utente finale un adeguato livello conoscitivo. Spesso, infatti, non è possibile andare oltre una mera ricostruzione dell'avanzamento finanziario degli interventi, e un'analisi degli strumenti utilizzati per la loro applicazione. L'analisi del Valutatore Indipendente del QCS, riferita ai Programmi Operativi Regionali (POR) delle Regioni Obiettivo 1, ha mostrato come a oggi i programmi siano fortemente sbilanciati, in termini di allocazione delle risorse, in favore dell'*Obiettivo Competitività*. Considerando l'insieme delle Regioni Obiettivo 1, soltanto una quota residuale delle risorse (il 22 per cento) è stato infatti destinato al raggiungimento dell'obiettivo Sviluppo rurale<sup>23</sup>. Tale sbilanciamento ha riguardato in maniera più o meno rilevante tutte le regioni considerate, con l'unica eccezione del POR Campania.

Nell'approfondire il contenuto della politica dedicata allo sviluppo delle aree rurali si è evidenziato come sul totale delle risorse allocate, dominino gli interventi di tipo infrastrutturale, con una quota del 72 per cento. All'interno di questa tipologia prevalgono interventi di adeguamento di strade rurali. Circa il 18 per cento delle risorse è invece dedicato alla diversificazione delle attività agricole (con il netto prevalere di interventi a favore dell'agriturismo). Infine, quote molto limitate sono destinate a servizi alle aree rurali e all'ammodernamento, rispettivamente il 6 e il 4 per cento (R. Fanfani)<sup>24</sup>. Questa sproporzione in favore di interventi infrastrutturali è rilevabile pressoché in tutte

---

<sup>23</sup> Il Valutatore ha esplicitato separatamente l'obiettivo Ambiente. L'analisi tematica proposta ha quindi di fatto articolato il QCS in tre obiettivi, Competitività, Sviluppo Rurale e Ambiente. Se l'esercizio valutativo avesse ridistribuito le risorse attribuite all'obiettivo Ambiente, tra gli altri due obiettivi (Competitività e Sviluppo Rurale), la sproporzione sarebbe certamente più contenuta.

<sup>24</sup> Per l'analisi dell'obiettivo Sviluppo rurale, il Valutatore ha individuato quattro tipologie di intervento: ammodernamento delle Aree Rurali (ripristino delle strutture architettoniche; manutenzione degli spazi rurali e piccoli interventi in favore delle aziende forestali), infrastrutture rurali (ovvero interventi su strade rurali, interventi di elettrificazione, ampliamento e realizzazioni di acquedotti rurali), servizi per le Aree Rurali (che include sia servizi alle aree rurali in senso proprio, sia alle popolazioni rurali), diversificazione delle attività (ovvero interventi diretti ed indiretti sugli agriturismi, incentivazione delle attività artigianali nelle aree rurali).

le regioni osservate (la quota minima di risorse è pari a circa il 55 per cento). Ne consegue una fotografia abbastanza deludente degli interventi a favore dello sviluppo rurale: lontani dal saper integrare le risorse sui territori, valorizzare le produzioni attraverso strategie di qualità, offrire alternative interessanti di reddito per le popolazioni rurali e innalzare il livello della qualità delle loro esistenze, e limitano a offrire infrastrutture, di cui alcune di base (strade rurali, elettrificazione).

Il confronto tra realtà delle regioni Obiettivo 1 con quanto sta avvenendo nel resto del Paese è stato possibile grazie all'impostazione multi-programmatica proposta dall'INEA<sup>25</sup> che ha segnalato come sia elemento comune l'esiguità delle risorse dedicate allo sviluppo rurale (una media italiana del 7 per cento del totale programmato, leggermente più elevata per le regioni dell'Obiettivo 1). Se si guarda al tipo di interventi realizzati, la spesa per la diversificazione dei redditi, in particolare per gli agriturismi, risulta elevata in entrambe le aree del Paese. Si può osservare, invece, come nelle regioni del Centro-Nord ci sia una minore enfasi sugli interventi di ristrutturazione dei villaggi e una maggiore concentrazione degli interventi a favore del miglioramento della qualità della vita delle popolazioni rurali (servizi di trasporto, creazione di micro-nidi, centri per il tempo libero, strutture per il telesoccorso<sup>26</sup>). Tale comportamento può essere spiegato sia con una minore necessità di ristrutturazione architettonica nelle regioni del Centro-Nord, sia con la maggior complessità delle misure a carattere sociale, che necessitano di capacità progettuali e di organizzazione a livello locale per individuare i bisogni delle popolazioni residenti nelle aree interessate e tradurli in progetti. La minore concentrazione di risorse nel Mezzogiorno in tali tipologie di intervento non appare certamente ricollegabile a una minore domanda di servizi sociali delle aree rurali meridionali.

In termini di realizzazioni sul territorio, il quadro complessivo si modifica se si pone l'attenzione su forme di progettazione integrata: in particolare il programma *Leader*. Infatti il 46 per cento delle risorse di *Leader* è destinato al sistema produttivo locale, dunque al sostegno delle piccole e medie imprese; il 22 per cento a interventi sul patrimonio rurale (e ambientale)<sup>27</sup>; il 19 per cento a interventi rivolti al miglioramento

---

<sup>25</sup> Cfr. C. Zumpano, "L'obiettivo dello Sviluppo delle Aree Rurali con una prospettiva multi-programmatica". Cfr. Allegati.

<sup>26</sup> In realtà due sono le regioni portate come esempi di buona prassi in materia: la Toscana e la Campania. In Toscana sono stati a esempio avviati alcuni centri sociali dedicati a giovani, donne e portatori di handicap, a seguito di un processo di concertazione con le realtà locali. In Campania è invece stato finanziato un servizio di assistenza medica ambulatoriale itinerante (C. Zumpano).

<sup>27</sup> Si tratta di piccoli interventi di recupero immobili di pregio artistico o relativi a tradizioni locali (mulini, chiese, frantoi, case storiche ecc.).

della qualità della vita (quindi anche a servizi) e il 13 per cento ai costi di gestione<sup>28</sup>. Sempre riguardo alla progettazione integrata, delle 52 esperienze di PTT che hanno visto una partecipazione del FEOGA, la maggior parte può essere ricondotta a due idee forza:

- il turismo rurale e la valorizzazione del patrimonio culturale;
- la valorizzazione delle risorse endogene (prodotti di qualità, ambiente ecc.).

Il contributo del FEOGA, tuttavia, è stato limitato a misure con un carattere prevalentemente infrastrutturale, non sfruttando appieno il contributo che alcune misure particolarmente innovative avrebbero potuto dare al raggiungimento degli obiettivi previsti dai soggetti promotori dei PTT.

Risulta di estremo rilievo interpretare le ragioni che, a oggi, non hanno permesso alle valutazioni di approfondire adeguatamente i cambiamenti avvenuti sui territori in termini di realizzazioni, risultati e impatti riconducibili agli interventi finanziati dal programma<sup>29</sup>. La programmazione integrata, oltre agli effetti realizzati in termini di risultato e impatto (chilometri di strade costruite, quantità di prodotti tipici commercializzati, miglioramento della redditività degli operatori rurali ecc.), provoca indubbiamente anche una crescita in termini di capitale sociale collegabile ad alcuni elementi fondamentali:

- miglioramento dei meccanismi di *governance* a livello di amministrazioni centrali (i cosiddetti “funzionari agricoli” che si abituanano a lavorare con i cosiddetti “funzionari non agricoli”);
- ruolo attivo degli attori locali;
- meccanismi di concertazione e di decentralizzazione delle decisioni;
- attività di condivisione delle conoscenze (*knowledge pooling*) che coinvolgono attori di diverso tipo;
- creazione di *partnership* tra soggetti privati e pubblici.

Il programma *Leader* ha svolto un importante ruolo di condivisione e messa a rete delle conoscenze, producendo in tutta Europa<sup>30</sup> una visione comune delle prospettive future delle aree rurali. Nel Rapporto di Valutazione Finale del programma *Leader II*, è stato

---

<sup>28</sup> Cfr. C. Zumpano, *Ibid.*

<sup>29</sup> Vedi *Domande, Ricerca di Campo e Dati Disponibili, Linee Guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*, Materiali UVAL Numero 4, Anno 2005.

<sup>30</sup> Cfr. C. Ricci, “Gli insegnamenti della valutazione *ex post* del *Leader II*”. Cfr. Allegati.

dato rilievo a una particolare specificità del programma, definita come “spirito *Leader*”, una sorta di effetto leva umano ricollegabile alla crescita provocata, da questo programma, in termini di capitale sociale. Tale effetto è certamente da valutare, tenendo conto che in questi casi l’analisi deve di necessità superare un puro *assessment* finanziario.

Con riferimento alle questioni relative agli strumenti si è rilevato che l’*Obiettivo Sviluppo Rurale* è stato perseguito in maniera più innovativa nei territori in cui, grazie proprio al tipo di strumento di programmazione utilizzato, si è assistito a una sorta di auto-definizione della strategia. Sono state in questi casi favorite linee di intervento quali:

- valorizzazione integrata delle risorse;
- iniziative plurisetoriali di piccole e medie imprese;
- perseguimento di strategie di differenziazione della produzione agricola in favore di produzioni a più alto valore aggiunto;
- tentativo di integrazione con altri *asset* del territorio, quali risorse naturali e beni culturali.

Si è inoltre rilevato che anche gli interventi a carattere socio-sanitario a favore delle popolazioni rurali, assumono maggiore importanza quando sono i territori a disegnare la propria strategia. I territori non mostrano dunque un problema di domanda di interventi innovativi, mentre esiste un problema di intercettazione di tale domanda e di offerta da parte degli strumenti classici di programmazione. Nel corso del seminario è stato più volte sottolineato come l’integrazione che tanto difficoltosamente viene perseguita a livello di politiche e di strumenti, risulti ben più avanzata sui territori<sup>31</sup>.

Gli strumenti integrati permettono certamente una maggiore autodeterminazione dei territori attraverso un ruolo attivo degli attori locali, promotori del loro stesso sviluppo, ma bisogna tenere conto del fatto che si tratta di strumenti che richiedono un assetto organizzativo e gestionale alquanto complesso, di un tempo significativo per la loro implementazione sui territori e costituiscono ancora, dal punto di vista finanziario, esperienze di nicchia<sup>32</sup>.

Una *governance* adeguata implica l’integrazione orizzontale e verticale dei diversi livelli di amministrazione, contestualmente a una partenariato tra attori privati e pubblici presenti

---

<sup>31</sup> Cfr. F. Mantino, “Conclusioni”. Cfr. Allegati.

<sup>32</sup> Cfr. F. Barca, Conclusioni della Conferenza OCSE “*Designing and Implementing Rural Development Policies*”, Oaxaca Aprile 2005 (in corso di pubblicazione).

sui territori<sup>33</sup>. In particolare, è necessario un forte coordinamento tra i diversi responsabili della programmazione a livello regionale, gli enti locali e i gruppi di animazione sui territori. È inoltre di fondamentale importanza un processo di decentramento delle funzioni (amministrative, finanziarie e decisionali), ben descritto da C. Ricci, valutatore del Programma *Leader II*: “*la valenza del fattore decentramento può essere riassunta nello slogan ‘autonomia in cambio di accountability’ dove l’Autorità di Gestione concede autonomia per lo svolgimento di una serie di funzioni, ma chiede in cambio ritorni, in termini di qualità, nel modo in cui le risorse vengono gestite e impegnate sul territorio*”<sup>34</sup>. Un esempio interessante dello sforzo di *governance* necessario per l’organizzazione di strumenti di sviluppo rurale integrati, è quello relativo ai Programmi Integrati Rurali appena lanciati dalla Regione Campania<sup>35</sup>.

Per la creazione di un effettivo partenariato a livello locale, vengono però spesso stabilite nei programmi tempistiche difficilmente realizzabili. È infatti da osservare come in molte realtà territoriali l’organizzazione dei diversi livelli di partenariato abbia allungato in maniera rilevante i tempi di realizzazione del Programma *Leader*<sup>36</sup>.

I classici strumenti di intervento, quali le misure contenute nei POR o nei PSR, si sono dimostrati poco efficaci nel perseguimento dell’*Obiettivo Sviluppo Rurale*. Le scelte di programmazione delle singole Regioni, hanno di fatto perseguito con più determinazione l’*Obiettivo Competitività*. In particolare a esempio l’analisi<sup>37</sup> ha segnalato difficoltà nelle misure previste dall’art. 33 del Regolamento (quelle a sostegno della diversificazione economica e quelle orientate a migliorare la qualità della vita dei territori rurali), misure nuove e impegnative per le Regioni, che non sempre hanno dimostrato capacità organizzativa e coraggio nel lanciarle e nel perseguirle realmente. Si tratta infatti di misure che, lungi dal prevedere la concessione di un premio o di un incentivo a una determinata azienda in funzione di una specifica, richiedono capacità organizzative e implicano un elevato sforzo di animazione per organizzare e formalizzare la domanda

---

<sup>33</sup> Cfr. C. Zumpano, *Ibid*; e C. Ricci, *Ibid*.

<sup>34</sup> C. Ricci descrive molto chiaramente le opportunità ed i rischi di questa relazione, estremamente delicata. È questo decentramento, in fondo, a dare spinta e credibilità locali alle agenzie, ma anche numerose minacce: il rapporto è, infatti, molto delicato e facile a “incepparsi”. Può accadere spesso, in effetti, che l’erogazione dei fondi si interrompa, che le risorse date ai partneriati siano impiegate male o siano insufficienti rispetto agli adempimenti richiestigli, o che, proprio la mole di tali adempimenti, crei uno spostamento di tutte le risorse utilizzate a livello locale sulla gestione degli aspetti amministrativi e finanziari dimenticando la missione propria del GAL, che è quella di animare il territorio.

<sup>35</sup> Cfr. A. Falessi, “Il ruolo dell’approccio integrato nello sviluppo rurale: il caso della Regione Campania”. Cfr. Allegati.

<sup>36</sup> Cfr. C. Ricci, *Ibid*.

<sup>37</sup> Cfr. C. Zumpano, *Ibid*.

latente sui territori. Prendendo in considerazione sia gli strumenti integrati che quelli non integrati, alcuni relatori hanno infine sottolineato l'influenza negativa esercitata dal meccanismo del disimpegno automatico sull'attuazione di questi strumenti. In fase di riprogrammazione di metà periodo, molte regioni hanno infatti ridisegnato o addirittura eliminato alcune di queste misure rispondendo a esigenze di pura accelerazione della spesa.

In relazione alle valutazioni, non sempre queste hanno permesso di ricostruire i cambiamenti apportati dai programmi alle aree rurali. La significativa sproporzione esistente nell'allocazione finanziaria e lo sbilanciamento verso l'obiettivo più settoriale, hanno certamente indotto i valutatori a focalizzare l'attenzione su altri aspetti del programma. È però ruolo fondamentale della valutazione l'approfondimento e l'interpretazione di ciò che in un programma non funziona.

Nell'introduzione alla giornata seminariale (F. Mantino) è stato a questo fine chiarito come “la valutazione dello sviluppo rurale è sempre più valutazione delle interrelazioni all'interno del settore e tra settore agricolo e altri settori, ed è sempre meno valutazione di tipo settoriale”. Questo implica che una valutazione misura per misura, o fondo per fondo, è alquanto limitante nella messa a fuoco delle problematiche. È da segnalare, a questo proposito, un interessante esercizio metodologico<sup>38</sup> dove il valutatore, partendo da alcuni quesiti valutativi contenuti nel Questionario Valutativo Comune (QVC)<sup>39</sup>, dimostra come per rispondere sia necessario prendere in considerazione più misure anche appartenenti a Fondi diversi. In un'ottica di diversificazione del reddito e di miglioramento della qualità della vita della popolazione nelle aree rurali, è infatti necessario guardare da un lato alle opportunità offerte da altri settori, come a esempio il turismo, l'artigianato, l'ambiente, il sostegno alle PMI, e dall'altro è indispensabile rilevare l'esistenza di un sistema sociale in grado di garantire una vita dignitosa alla popolazione di queste aree, offrendo quindi servizi minimi rispettosi degli standard di un Paese a sviluppo avanzato, quali sistemi socio-sanitari integrati, offerta di occasioni culturali ecc.

L'importanza di superare l'impostazione di valutazioni per fondo di appartenenza degli interventi è stata ben delineata da un esercizio valutativo<sup>40</sup> attraverso il quale sono stati

---

<sup>38</sup> Cfr. A. Bagnulo, “Valutazione dello Sviluppo delle Aree Rurali della Puglia in un'ottica territoriale e di integrazione tra fondi”. Cfr. Allegati.

<sup>39</sup> Si tratta di domande del tipo: “se e in quale misura le condizioni di vita e il benessere della popolazione rurale sono state mantenute grazie ad attività sociali e culturali, migliori servizi o migliore integrazione del territorio” ecc.

<sup>40</sup> Cfr. A. Caporale, “Il DOCUP Obiettivo 2 nelle Aree Rurali della Toscana”. Cfr. Allegati.

individuati gli interventi finanziati dal FESR contenuti nel DOCUP della Toscana, realizzati in aree rurali. La fotografia del territorio che si ottiene è di estremo interesse. Analizzando i dati di monitoraggio a livello di progetto si può osservare come, considerando i territori rurali e parzialmente rurali, circa l'80 per cento dei progetti finanziati da questo fondo ricada in aree rurali o parzialmente rurali, mentre il 53,6 per cento delle risorse finanziate sia destinato alle aree urbane. L'analisi a livello di singole misure, segnala come anche la misura che riguarda le aree industriali ha mostrato una forte concentrazione (ben 29 progetti) in comuni rurali, rispetto ai 16 comuni urbani. Questo comportamento era atteso prevalentemente da altre tipologie di misure in grado di intercettare una domanda sui territori rurali (attrezzature complementari al turismo, riqualificazioni aree mercatali e commerciali, beni culturali). L'esperienza della Regione Toscana, che ha avuto un approccio territoriale spinto, ha introdotto alcuni interessanti spunti di discussione. È stato sottolineato come la discriminante della localizzazione territoriale non sia sufficiente e come sia necessario costruire metodologie di valutazione basate su domande valutative e su una ricostruzione delle strategie delle politiche (A. Bagnulo)<sup>41</sup>. È stato inoltre rivendicato un impatto delle politiche regionali sui territori rurali, non direttamente collegabile a una strategia di sviluppo rurale, ma che impone una riflessione sulla necessità di creare meccanismi di monitoraggio e valutazione in grado di sostenere analisi volte a approfondire l'impatto territoriale dell'intervento incrociato di più politiche<sup>42</sup>.

È infine necessario sviluppare metodologie di valutazione mirate per gli strumenti integrati di sviluppo. Si tratta ovviamente di una questione che prescinde lo sviluppo rurale. Gli strumenti integrati di sviluppo provocano infatti cambiamenti sui territori che non si limitano alle realizzazioni fisiche. Le valutazioni devono affrontare tali tematiche con metodologie adeguate per riuscire a interpretare i cambiamenti provocati anche in termini di investimenti immateriali e crescita di capitale sociale.

#### **I.4.2 Lezioni apprese**

Il messaggio centrale che emerge è certamente la necessità di recuperare una visione integrata delle misure e dei fondi. Le domande valutative devono però essere chiare e focalizzate.

---

<sup>41</sup>Le considerazioni di A. Bagnulo sono particolarmente vere con riferimento alla Puglia, una regione con almeno il 90 per cento del territorio rurale.

<sup>42</sup> Cfr. A. Caporale, Ibid.

Le esperienze passate hanno permesso di comprendere molti aspetti dei diversi strumenti di sviluppo rurale utilizzati. Dai programmi tradizionali a quelli integrati, la valutazione è a oggi in grado di offrire suggerimenti interessanti sui limiti e i pregi delle diverse forme di programmazione. Ma dal seminario è apparso chiaro che bisogna superare l'enfasi sugli strumenti e riportare la riflessione sulle politiche.

Le politiche di sviluppo rurale sono in bilico tra visioni allargate che le concepiscono come politiche trasversali in grado di rispondere alle diverse esigenze dei territori (esigenze infrastrutturali e strutturali di settore; esigenze in termini di servizi offerti e quelle in termini di miglioramento dei redditi e della qualità della vita), e realizzazioni spesso assai limitate rispetto a un obiettivo spropositato.

Nella realtà una politica di sviluppo rurale non potrà mai essere esaustiva nel rispondere a tutto ciò di cui necessitano i territori rurali<sup>43</sup>.

In Italia, ricadono sui territori rurali politiche differenti (puramente agricole, di sviluppo regionale comunitarie e nazionali, ambientali e sociali) e non esiste un sistema di monitoraggio che permetta di rilevarne gli effetti sui territori.

La tematica dell'integrazione di tali politiche sui territori e la capacità delle regioni di coordinarle tra loro sulla base di alcuni obiettivi definiti è una questione aperta (a esempio è da segnalare il caso dell'Umbria). Come si è già osservato molti relatori hanno sottolineato un ritardo delle politiche rispetto ai territori (ovvero l'integrazione tanto perseguita a livello di politiche, è di fatto già realtà sui territori). La costituzione di un fondo unico per lo sviluppo rurale (FEASR), e la separazione tra le politiche di coesione e quelle di sviluppo rurale impongono però una riflessione.

Due sembrano essere gli elementi di partenza su cui costruire tale integrazione<sup>44</sup>:

- è necessario partire dai territori e dalla loro caratterizzazione, cercando di valorizzarla al meglio<sup>45</sup>. Esistono aree a vocazione agricola, aree dove una vocazione agroalimentare sia rilanciabile attraverso l'innovazione e il miglioramento della logistica, aree a vocazione integrata (agricoltura di qualità – ambiente – turismo), e aree rurali dove un'antica vocazione industriale può essere conservata, ripristinata, rilanciata attraverso l'innovazione, puntando di più sulla

---

<sup>43</sup> Vedi F. Barca, Conclusioni della Conferenza OCSE "*Designing and Implementing Rural Development Policies*", Oaxaca Aprile 2005 (in corso di pubblicazione). Vedi anche in allegato l'intervento di Ciro Becchetti, Regione Umbria.

<sup>44</sup> I risvolti operativi dell'integrazione non potranno che riguardare soprattutto le Regioni, su cui ricade la gestione dei programmi.

<sup>45</sup> Cfr. F. Barca, "Conclusioni". Cfr. Allegati.



qualità della vita e sull'impatto ambientale, senza rinnegare la vocazione industriale propria di quel territorio.

- La comprensione delle specifiche vocazioni dei territori comporta che i diversi strumenti e le diverse politiche operino nel rispetto e nella valorizzazione di tali vocazioni. Se un territorio, a esempio, ha una spiccata vocazione agroindustriale con una forte propensione all'esportazione, sarà fondamentale che le misure previste dall'asse Competitività del Piano di Sviluppo Rurale riescano a coordinarsi con quelle che, nella politica regionale, operano per il miglioramento del trasporto intermodale. Laddove invece spiccherà una vocazione al turismo e allo sfruttamento delle risorse locali, si dovrà cercare il coordinamento tra i diversi strumenti di Sviluppo locale integrato (a esempio *Leader* e PIT).

Affinché questo possa avvenire, durante gli approfondimenti di conoscenza, gli esercizi di diagnostica e di valutazione (*ex ante; in itinere* ed *ex post*) non ci si deve dimenticare che, benché le politiche siano differenti, i territori su cui queste agiscono sono gli stessi, con gli stessi bisogni.



## Bibliografia

Barca F., Conclusioni della Conferenza OCSE “*Designing and Implementing Rural Development Policies*”, Oaxaca Aprile 2005 (in corso di pubblicazione).

Commissione europea, *Il futuro del mondo rurale*, Bruxelles, 1988.

Commissione europea, *Agenda 2000. Per una Unione più forte e più ampia*, Vol.I, COM (97) 2000 def, Bruxelles, 2000.

Commissione europea, *Questionario valutativo comune con criteri e indicatori*, STAR VI/12004/2000, Bruxelles, 2000.

De Filippis F., Storti D., *Le politiche di sviluppo rurale nell’Unione Europea: un secondo pilastro tutto da inventare, Sviluppo locale*, Vol. IX, n. 19, 2002,

DPS, *Rapporto Annuale 2004* del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate.

Henke R, *La modulazione degli aiuti diretti nell’UE e in Italia*, in Bollettino Politiche Strutturali per l’Agricoltura, n.19, INEA, Roma, 2004.

INEA, *Politiche comunitarie per lo Sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Roma, 2002.

INEA, *Le politiche comunitarie per lo Sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Roma, 2005.

Mantino F., *Politiche di sviluppo rurale in Europa. La Conferenza di Cork, La Questione Agraria*, n.64, 1996.

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MiPAF), *Condizionalità: un nuovo rapporto tra agricoltura, ambiente e società*, Manuale operativo, Roma, 2005.

Monteleone A, Romano R., Storti D., *La valutazione dello Sviluppo rurale. Diversi modelli a confronto*, paper presentato al VII Congresso Associazione Italiana Valutazione, Milano 2004.

QCS, “*Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006*”, Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Rete Leader, *Rapporto sullo stato di attuazione dell’iniziativa Comunitaria Leader+ in Italia*, Roma, 2005.

SNV, *Domande, ricerca di campo e dati: indicazioni per la ricerca valutativa*, Roma Maggio 2005.

Sotte F., *From CAP to CARPE: the state of the question, 87 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Assessing rural development policies of the CAP*, Vienna, 21-24 april 2004.

.



*Atti del Seminario*

*Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali*

*Roma, 10 marzo 2005*



# Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Introduzione

**Franco Mantino**  
**INEA**





Franco MANTINO

L'obiettivo di questo seminario è quello di fare il punto sul tema della Valutazione nell'ambito dello Sviluppo rurale, tema sempre più centrale nell'ambito delle attività dell'INEA. Se penso al lavoro fatto in questi anni la mente ritorna al 1993 quando abbiamo cominciato a occuparci dei Fondi strutturali proprio con un'attività di valutazione, la valutazione *ex ante* dei vecchi POP 1994-1999, su incarico della Commissione Europea.

Sulla valutazione, in generale, abbiamo lavorato molto, spostandoci però da attività di valutazione sul campo, verso un ambito di carattere metodologico e un sostegno orizzontale a favore del "sistema valutazione". È proprio in questo ambito, che è nato il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) sul quale abbiamo investito, insieme all'UVAL e all'ISFOL, già a partire dalla programmazione 1994-1999, rafforzando il nostro comune impegno nell'ambito dell'attuale QCS Obiettivo 1.

Lo sviluppo rurale è un tema non settoriale, fare valutazione in questo ambito non vuol dire, quindi, fare valutazione di tipo settoriale. Questo aspetto rappresenta sia un punto di arrivo che di partenza anche per questo seminario. Lo sviluppo rurale è andato abbracciando nel corso del tempo sempre più questioni, non riguarda più soltanto l'agricoltura e la valutazione deve tenerne conto. Valutare lo sviluppo rurale significa valutare specialmente i diversi legami sia nel settore (e penso a tutti i problemi di valutazione delle filiere e dei rapporti al loro interno), sia tra settore agricolo e altri settori (a esempio la valutazione delle misure che hanno legami con il mercato del lavoro, o di quelle che hanno un impatto non solo sulle strutture produttive ma anche su turismo, artigianato, ambiente). In questo senso, la valutazione deve farsi anche carico di analizzare aspetti relativi alla mobilitazione degli attori locali e, quindi, il ruolo che questi programmi hanno nel mobilitare risorse umane e nel migliorare la *capacity building* a livello locale (la valutazione del *Leader*, a esempio, è un emblema di questo approccio).

La valutazione dello sviluppo rurale è sempre più valutazione delle inter-relazioni all'interno del settore e tra settore agricolo e altri settori, ed è sempre meno valutazione di tipo settoriale, questo è forse il principale insegnamento di questi anni e il punto di partenza di questa giornata.

La valutazione del rurale è cambiata nel tempo anche per effetto di due questioni fondamentali. La prima è che è migliorata molto la domanda di valutazione, sia in termini qualitativi, sia in termini quantitativi. Ed è cresciuta tanto per effetto della

metodologia comunitaria e della forte volontà della Commissione di imporre e diffondere standard comuni, quanto anche per effetto del coordinamento metodologico che si sta cercando di raggiungere con il SNV. Il secondo motivo per cui la valutazione dello sviluppo rurale è cambiata nel tempo sta nel fatto che è migliorata anche la base informativa. Pochi anni fa era disponibile una base informativa veramente scarsa, ora abbiamo qualcosa di più, per esempio un sistema di monitoraggio fortemente sottovalutato e fortemente sottoutilizzato che potrebbe invece rappresentare una base di partenza per migliorare ancora molto la valutazione.

Permangono, però, nonostante tutto, dei punti nodali sui quali spero il seminario si soffermerà oggi. Ci sono almeno tre elementi, a mio avviso, sui quali dovremmo cercare di soffermare l'attenzione:

- prima di tutto l'utilizzo della valutazione sia da parte delle Autorità di Gestione, sia da parte di tutti i soggetti che fanno scelte pubbliche in materia di politiche di sviluppo. Questo comporta tutta una serie di iniziative e di riflessioni anche sulle interazioni tra valutatore e Autorità di Gestione;
- il secondo elemento riguarda la comparabilità dei risultati della valutazione. Nonostante gli sforzi fatti per migliorare la qualità e gli standard comuni, rimangono problemi in termini di comparabilità e confrontabilità dei risultati;
- il terzo elemento riguarda la necessità di superare l'eccessiva attenzione sulla valutazione delle singole misure (aiuti agli investimenti, aiuti alle strutture e infrastrutture), e sviluppare una valutazione di tipo orizzontale dell'insieme di misure e dei loro obiettivi. Ci sono mancati il tempo e la capacità di guardare queste misure in maniera orizzontale, di guardare all'impatto degli interi pacchetti di misure o degli interi programmi (come nel caso dei Piani di Sviluppo rurale) sul territorio.

Questi tre elementi, a mio avviso, non vanno esplorati solo nel completamento di questo ciclo di programmazione, ma approfonditi anche per il futuro. Abbiamo davanti una proposta di regolamento in cui la valutazione ha un ruolo forse più importante di prima; abbiamo un piano strategico, degli orientamenti comunitari, nei quali si accenna anche a degli standard comuni per la valutazione; avremo un Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo rurale, da redigere entro la fine di questo anno, nel quale da un lato potremo utilizzare i risultati delle attuali valutazioni e, dall'altro, dovremo definire delle adeguate metodologie per la futura fase di programmazione.

## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Presentazione del Rapporto di Valutazione del QCS,  
Approfondimento sullo sviluppo rurale e presentazione dei  
Casi di Studio in corso

**Roberto Fanfani**  
**Valutatore indipendente del QCS**



Roberto FANFANI

Prima della presentazione del lavoro di approfondimento sullo sviluppo rurale all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1, è utile fornire alcune informazioni sul contesto finanziario complessivo per comprendere meglio la collocazione degli interventi del FEOGA a favore dello Sviluppo rurale.

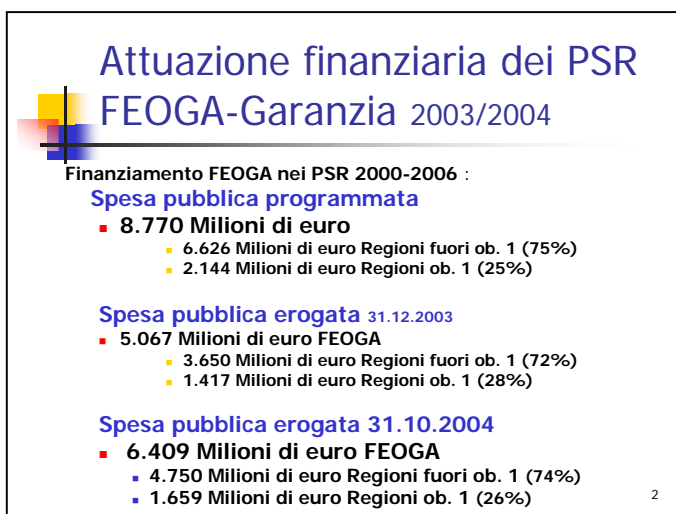
L'attuazione finanziaria dei POR mette in evidenza come gli interventi del FEOGA –



Orientamento rappresentino, in termini di spesa pubblica programmata, per l'intero periodo di programmazione 2000-2006, poco più di 5 miliardi di euro pari al 12 per cento del finanziamento complessivo del QCS e al 30 per cento dell'Asse IV-Sviluppo locale [SLIDE 1]. La parte di spesa pubblica, contributi FEOGA e contributi

statali e regionali, erogata alla fine del 2003 è risultata di poco superiore a 1 miliardo di euro, anche se c'è stata un'accelerazione della spesa che ha superato i 1.340 miliardi di euro al 1 ottobre 2004.

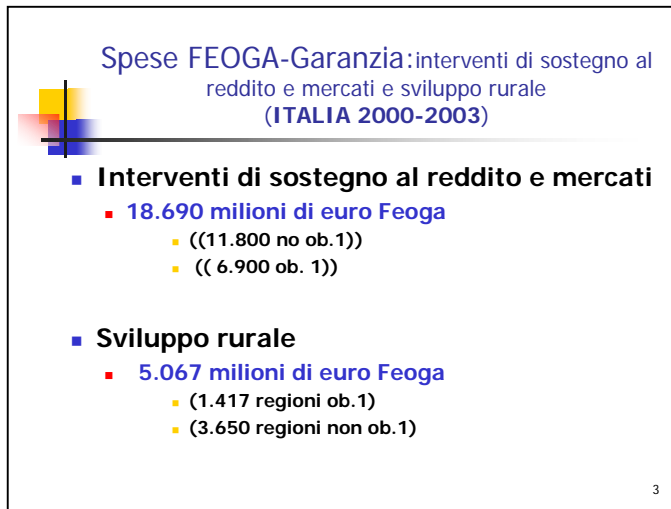
L'attuazione finanziaria dei Piani di Sviluppo rurale, che come noto riguardano tutte le



Regioni e sono finanziati dal FEOGA – Garanzia, evidenzia che la spesa pubblica programmata per il periodo 2000-2006 supera 8,7 miliardi di euro (di cui 6,6 nelle Regioni fuori Obiettivo 1, e 2,1 miliardi in quelle dell'Obiettivo 1). Nelle Regioni Obiettivo 1 la spesa pubblica erogata per i PSR al 31 ottobre 2004 ha superato 1,6

miliardi di euro ed è stata quindi di poco superiore a quella erogata nei POR [SLIDE 2].

Il contributo finanziario complessivo della PAC destinato allo sviluppo rurale tra il 2000




e il 2003 nelle Regioni Obiettivo 1 e Non-Obiettivo 1, ha superato di poco i 5 miliardi di euro, ben poca cosa in confronto ai quasi 19 miliardi destinati a interventi di sostegno al reddito e ai mercati agricoli, sempre nel periodo 2000-2003 [SLIDE 3].

Per quanto riguarda esclusivamente le Regioni Obiettivo 1,

le spese della PAC per il sostegno dei redditi e dei mercati, secondo alcune stime basate sui dati regionali del 2002, raggiungono quasi i 7 miliardi di euro, mentre solamente 2,4 miliardi sono stati spesi per lo sviluppo rurale (nei POR e PSR). Gli interventi di mercato e di sostegno dei redditi agricoli hanno quindi un'influenza notevole non solo sulle principali filiere interessate dalle organizzazioni comuni di mercato (OCM), ma anche sullo Sviluppo rurale. Si rende dunque necessario guardare allo sviluppo rurale anche attraverso i cambiamenti occorsi nelle politiche di mercato che molto spesso inducono anche cambiamenti strutturali nelle imprese agricole e nei territori interessati al sostegno. Per quanto riguarda le Regioni dell'Obiettivo 1 si pensi al rilievo che il sostegno ai seminativi ha per le aree cerealicole e il grano duro, la cui produzione interessa anche molte aree interne del Mezzogiorno, oppure alla rilevanza territoriale delle OCM del tabacco e del vino. La riforma di medio termine della PAC, che introduce il pagamento del premio unico al sostegno del reddito degli agricoltori disgiunto (disaccoppiamento) dalla produzione, lascerà maggiori possibilità di scelta agli agricoltori sia rispetto alle singole produzioni che rispetto all'intensità delle produzioni stesse. Le caratteristiche strutturali delle aziende agricole (tipologie, dimensioni, presenza di giovani, localizzazione territoriale) diventeranno quindi sempre più importanti nell'evoluzione dell'attività agricola delle principali filiere e delle diverse realtà territoriali.

In una situazione di forte cambiamento delle politiche agricole risulta ancora più importante esaminare le trasformazioni del contesto socio-economico in corso nelle



### Il contesto socio economico è in rapido cambiamento

- Cambiamenti strutturali nelle aziende agricole (Censimento 2000 e anni recenti)
- Cambiamenti e debolezza dell'industria di trasformazione alimentare (Censimento 2001)
- Cambiamenti nel sistema distributivo

4

Regioni dell'Obiettivo 1 [SLIDE 4]. Importanti risultano i cambiamenti strutturali nelle aziende agricole, i cambiamenti e le debolezze delle industrie di trasformazione e i cambiamenti nel sistema distributivo. Il quadro socio-economico che si sta delineando negli ultimi anni evidenzia nelle Regioni dell'Obiettivo 1 un cambiamento per molti aspetti

rapido rispetto ai periodi precedenti.



### Cambiamenti strutturali nelle aziende agricole (Censimento 2000)

- Il Censimento del 2000 evidenzia una forte accelerazione dei cambiamenti strutturali
  - Nelle regioni non ob.1
    - **diminuisce in modo consistente il numero delle aziende (-22%), ma molto meno la SAU (-8% rispetto al 1990)**
    - **forte dualismo fra pianura, collina e montagna**
  - Nelle regioni ob.1
    - **le aziende diminuiscono molto meno (-6%), ma diminuisce molto più la SAU (-17%)**

5

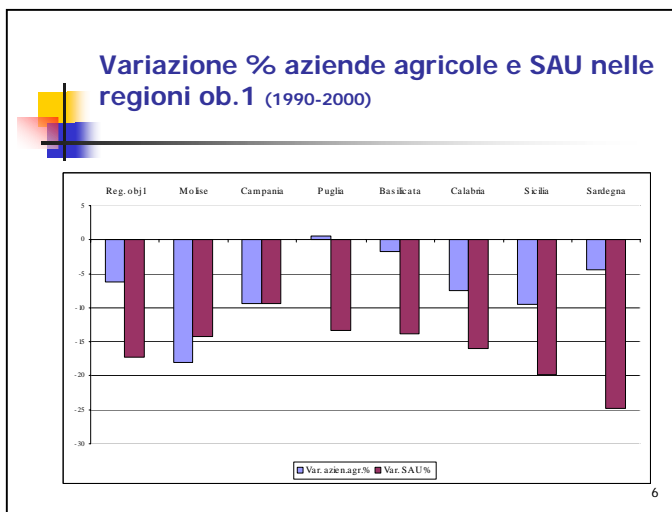
I cambiamenti strutturali nelle aziende agricole messi in evidenza dal Censimento dell'Agricoltura del 2000 rappresentano una vera e propria rottura rispetto al passato e in particolare rispetto ai risultati del censimento del 1990 [SLIDE 5]: il ricambio generazionale è probabilmente già in atto, e il tabù e le

difficoltà dell'affitto stanno per essere superate permettendo alle aziende di ampliarsi. Dai dati del Censimento del 2000 emerge, infatti, che le aziende che hanno terra in gestione, di proprietà e in affitto, hanno una dimensione doppia o tripla rispetto a quelle che gestiscono esclusivamente terra di proprietà.

Nelle Regioni Non-Obiettivo 1 diminuiscono di quasi un quarto le aziende (-22 per cento), ma diminuisce molto meno la Superficie Agricola Utilizzata (-8 per cento) e quindi aumentano le dimensioni medie. Nel Nord il dualismo tra pianura e montagna è impressionante: se in montagna può parlarsi di effettivo abbandono, poiché spariscono sia le aziende che la superficie, in pianura aumentano le dimensioni delle aziende in quanto diminuisce notevolmente il loro numero ma non la loro superficie.

Nelle Regioni Obiettivo 1, invece, diminuisce il numero delle aziende (-6 per cento) pur se molto meno rispetto alle altre regioni italiane, e allo stesso tempo diminuisce, e in misura maggiore, la loro superficie (-17 per cento) sebbene occorra sottolineare che gran parte della riduzione della superficie si concentra in Sicilia e Sardegna. I dati del Censimento del 2000 mostrano una situazione ancora statica nelle regioni del Mezzogiorno dove le dimensioni medie delle aziende rimangono molto modeste e non si discostano molto da quelle dei decenni precedenti.

Importanti novità e segnali di cambiamento vengono invece dai risultati dell'Indagine



sulle strutture delle aziende agricole del 2003, resi noti recentemente dall'ISTAT [SLIDE 6]. Infatti, mentre prosegue nelle regioni del Nord e del Centro la riduzione delle aziende agricole, nel Mezzogiorno sembra arrestarsi il processo di parcellizzazione e frammentazione delle aziende. Infatti, la riduzione del numero

delle aziende diventa consistente anche nelle regioni meridionali, ma allo stesso tempo si arresta la riduzione della SAU, con un leggero recupero rispetto al 2000. Pare dunque che anche nel Mezzogiorno cominci quel processo di aggregazione e gestione della terra su dimensioni più congrue rispetto al passato. Un aspetto importante degli ultimi anni, anche se limitato rispetto alle regioni del Centro Nord, riguarda il maggiore incremento che sembra avere l'utilizzazione della terra in affitto nelle regioni dell'Obiettivo 1. Se è vero, come è emerso in questi ultimi anni, che un ricambio generazionale è in atto, siamo di fronte a una vera novità strutturale in un sistema fermo da almeno mezzo secolo, sebbene saremo in grado di accertarlo solo nel prossimo futuro. Nel Mezzogiorno, secondo i risultati dell'indagine sulle strutture del 2003, si stanno muovendo le strutture delle aziende agricole. Bisognerà certamente vedere l'intensità e la direzione di questi cambiamenti a livello regionale, anche perché questi cambiamenti sono contestuali al primo periodo di attuazione del QCS (2000/2006).





### Cambiamenti strutturali nelle aziende agricole negli anni più recenti


- Nelle regioni non ob.1
  - Continua la forte riduzione delle aziende, anche se in modo più uniforme fra Nord e Centro.
  - Continua la riduzione della SAU (con meno intensità)
- Nelle regioni ob.1
  - Continua la riduzione delle aziende, ma viene recuperata la SAU
  - Le dimensioni medie aumentano e si affermano nuove aggregazioni nella gestione della terra

7

I dati dei cambiamenti strutturali delle aziende agricole descritti in precedenza vanno attentamente esaminati a livello regionale [SLIDE 7]. Infatti, l'eclatante riduzione del 17 per cento della SAU, occorsa tra il 1990 e il 2000 nelle Regioni dell'Obiettivo 1, viene di molto ridimensionata quando si rileva che si tratta di un fenomeno

concentratosi fondamentalmente in due Regioni, Sicilia (-25 per cento) e Sardegna (-20 per cento). Nelle altre Regioni la riduzione è molto più contenuta, con valori minimi in Campania (-9 per cento), Puglia e Basilicata (-14 per cento). Le forti differenze a livello regionale, registrate anche per quanto riguarda la riduzione del numero delle aziende (sempre dal 1990 al 2000), mettono in evidenza situazioni strutturali molto diverse all'interno delle stesse Regioni dell'Obiettivo 1.

Altro importante elemento di contesto da prendere in attenta considerazione è quello



### Cambiamenti strutturali nell'industria alimentare

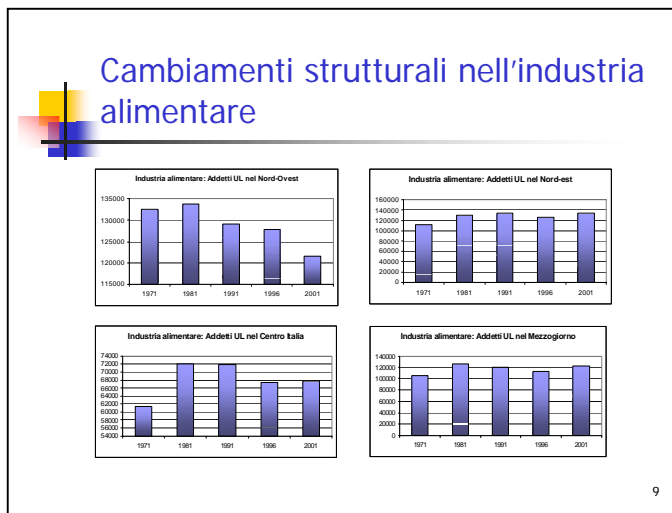
- Sostanziale tenuta dell'Industria alimentare nel Mezzogiorno
  - aumento della UL (+18%)
  - Aumento degli addetti (+1,2%)
- Riduzione addetti a livello nazionale (-2,6%)

8

dell'industria alimentare [SLIDE 8]. Di fronte a un'industria manifatturiera in evidente affanno, con un declino del numero degli occupati, delle unità locali e degli stabilimenti, l'industria della trasformazione alimentare sembra mantenere le sue caratteristiche. Negli ultimi dieci anni (dal 1991 al 2001) nell'area del Mezzogiorno

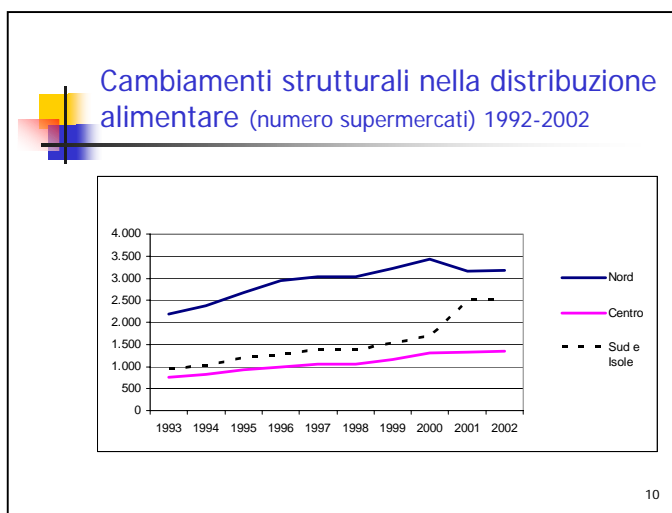
questo non è avvenuto in quanto nell'industria alimentare gli addetti sono aumentati leggermente (+1,2 per cento), mentre le unità locali sono aumentate in modo rilevante (+18 per cento). A livello nazionale invece l'occupazione nell'industria alimentare si è ridotta di oltre il 2,5 per cento.

I cambiamenti negli ultimi trent'anni (1971/2001) della struttura dell'industria alimentare



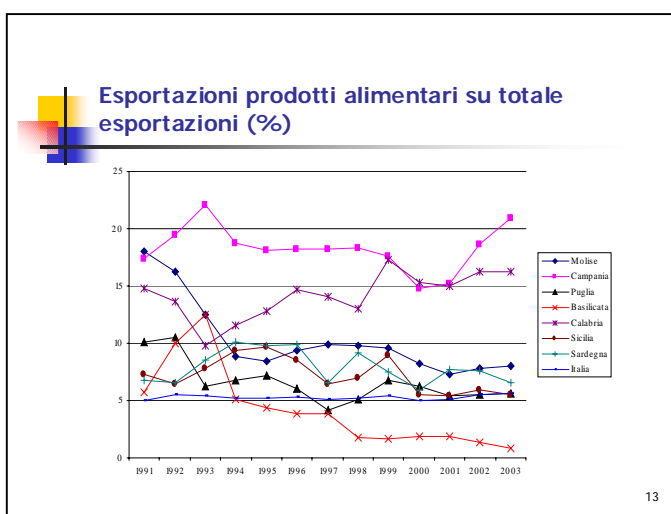
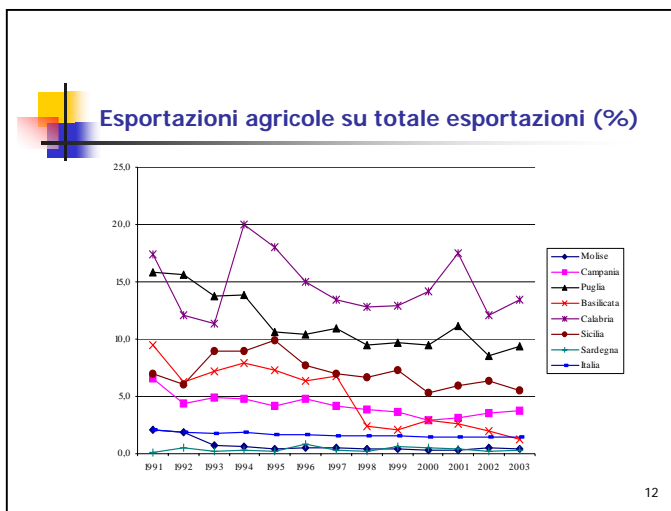
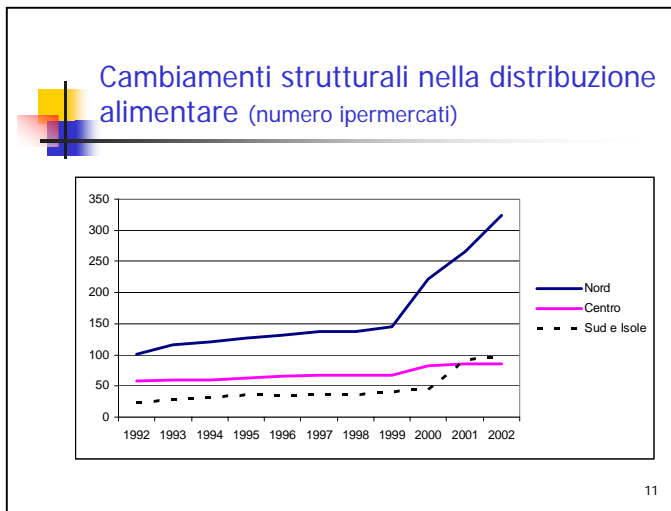
9

nelle grandi circoscrizioni italiane, ci mostrano un comportamento del Mezzogiorno in effetti molto simile a quello del Nord-Est [SLIDE 9]. L'industria alimentare del Mezzogiorno dimostra di possedere una struttura dinamica, soprattutto in termini di addetti, che ne sottolinea l'importanza all'interno del settore manifatturiero meridionale. Anche i livelli di produttività per addetto restano nell'industria alimentare abbastanza elevati e spesso superiori a quelli medi dell'industria manifatturiera (nel 2002 la produttività del lavoro dell'industria alimentare del Mezzogiorno risultava essere del 36,3 per cento contro il 33,4 per cento della produttività del lavoro dell'industria manifatturiera). Un'avvertenza necessaria per comprendere la realtà strutturale dell'industria alimentare, sia nel Mezzogiorno che nelle altre parti d'Italia, è che il numero degli addetti complessivo è per un buon 40 per cento composto da occupati nelle "altre industrie alimentari", vale a dire i forni, le pasticcerie, che non hanno influenza dal punto di vista industriale.



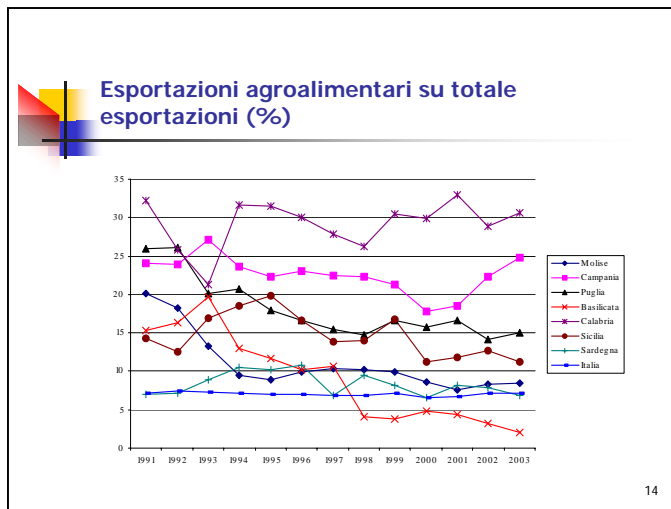
10

Altra nota di contesto da introdurre è quella relativa ai cambiamenti nella struttura della distribuzione alimentare [SLIDE 10;11]. Questi grafici mostrano l'andamento della diffusione di supermercati e ipermercati dal 1992 al 2002. Per quanto riguarda i primi, il Mezzogiorno e le Isole si stanno avvicinando al Centro-Nord, mentre per quanto riguarda gli ipermercati questo non sta ancora avvenendo. È pur vero che la grande



distribuzione, ormai satura al Nord, si sta effettivamente sviluppando anche al Sud. Ciò significa, ed ecco perché inserire questi cambiamenti in un'analisi di contesto, che la domanda di qualità, sicurezza e rintracciabilità, non verrà più solo ed esclusivamente dall'Unione Europea, (reg. CE n. 178/2002) ma anche dai distributori. Bisogna inoltre considerare che questi ultimi rappresentano un'opportunità di diffusione per i prodotti di qualità tipici, ma al tempo stesso implicano, per le produzioni locali, una situazione di maggiore pressione competitiva.

L'ultimo elemento di contesto da sottolineare riguarda le esportazioni: quelle agricole rappresentano, in tutte le regioni meridionali, una percentuale che va dal 5 per cento al 15 per cento delle esportazioni totali del mezzogiorno; quelle dell'industria alimentare vanno dal 5 per cento al 20 per cento; quelle di tutto il settore agro-alimentare dal 10 per cento al 30 per cento [SLIDE 12;13;14].



14

Quando guardando all'agricoltura si guarda solo al saldo tra importazioni ed esportazioni si arriva a una visione parziale: non solo il saldo, ma anche le esportazioni hanno una propria rilevanza. Soprattutto non bisogna guardare esclusivamente alle esportazioni agro-alimentari nel loro complesso: la distinzione tra agricolo e industriale è una

distinzione importante. Un sistema alimentare si dice maturo quando il valore aggiunto di agricoltura e industria alimentare arriva alla parità. In Italia ci stiamo avvicinando a tale maturità, in Francia, a esempio, questa è già stata raggiunta e sarebbe auspicabile che l'attenzione rivolta all'industria alimentare nel Mezzogiorno uguagliasse quella che viene tributata al settore agro-alimentare francese il quale è il primo settore dell'industria manifatturiera. Anche in Italia il settore agro-alimentare è un settore importante, un settore che nel Mezzogiorno rappresenta, come si è visto, dal 10 per cento al 30 per cento delle esportazioni e la cui rilevanza è dunque determinante tanto per l'evoluzione dell'intero Mezzogiorno quanto per quella delle sue regioni.

**Obiettivi QCS 2000-2006**

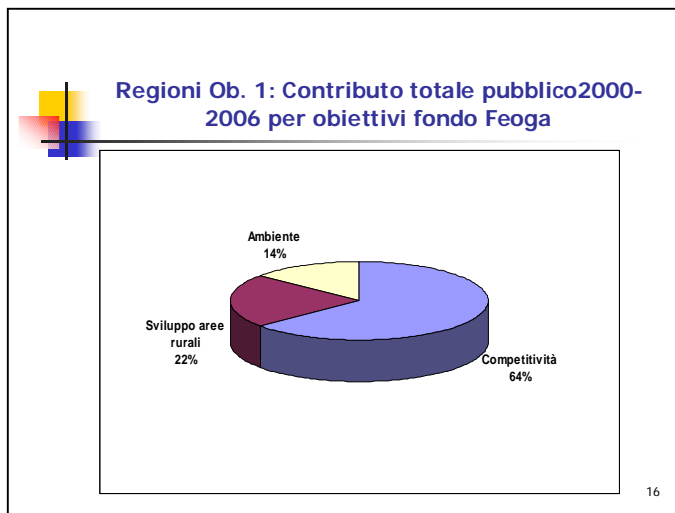
- Miglioramento competitività aziendale
- Sviluppo delle aree rurali
- Ambiente

15

Forniti questi dati di contesto possiamo passare alla presentazione dell'Approfondimento sullo sviluppo rurale del Rapporto di Valutazione del QCS [SLIDE 15]. Nell'elaborazione della nostra analisi, oltre agli obiettivi esplicitati dalla strategia del QCS nell'ambito dell'Asse IV, ovvero *il miglioramento della competitività aziendale e lo sviluppo*

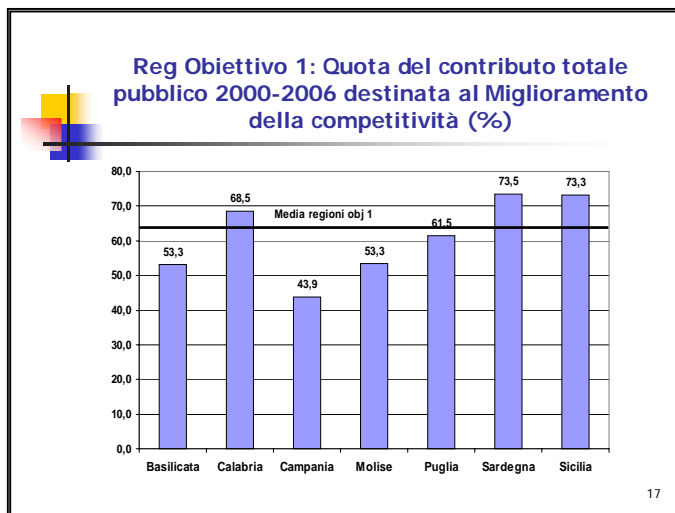
*delle aree rurali*, abbiamo deciso di esplicitarne un terzo: *l'ambiente*. La scelta di aver

aumentato il numero degli obiettivi e il tentativo di migliorarne la definizione, si è resa



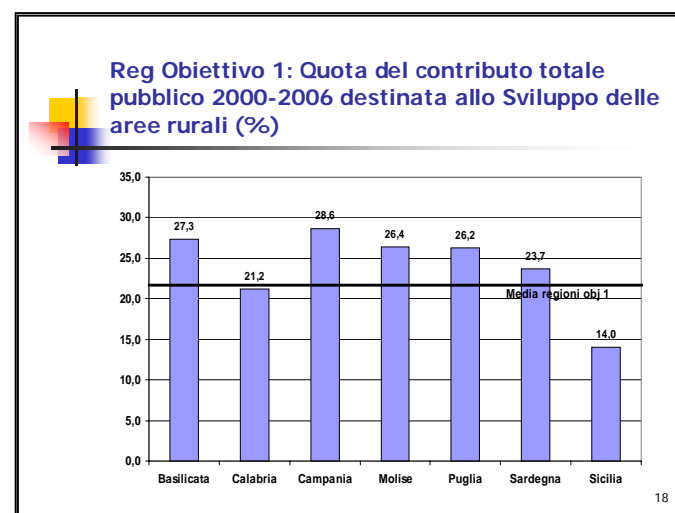
necessaria per interpretare e valutare meglio i diversi interventi.

Delle risorse programmate, la Competitività assorbe il 64 per cento, lo Sviluppo rurale il 22 per cento e l'Ambiente il 14 per cento [SLIDE 16]. Se riportiamo questa distinzione a livello regionale emerge quanto segue: nel caso dell'obiettivo

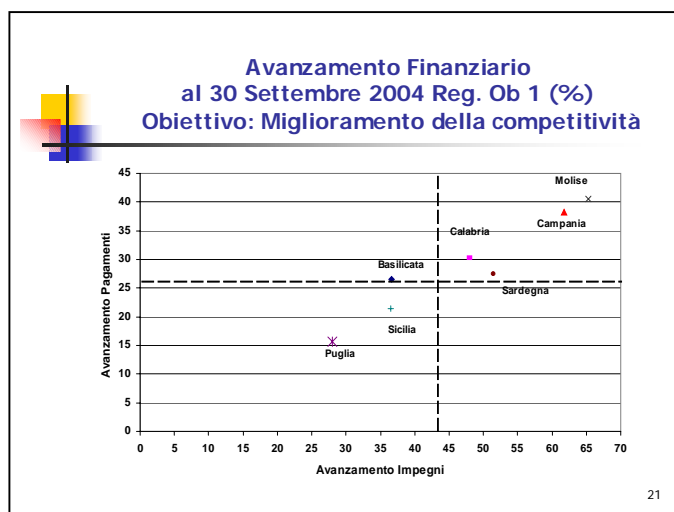
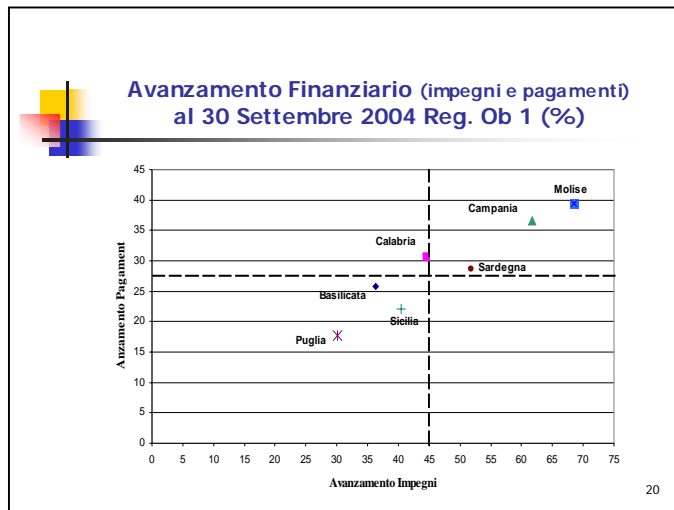
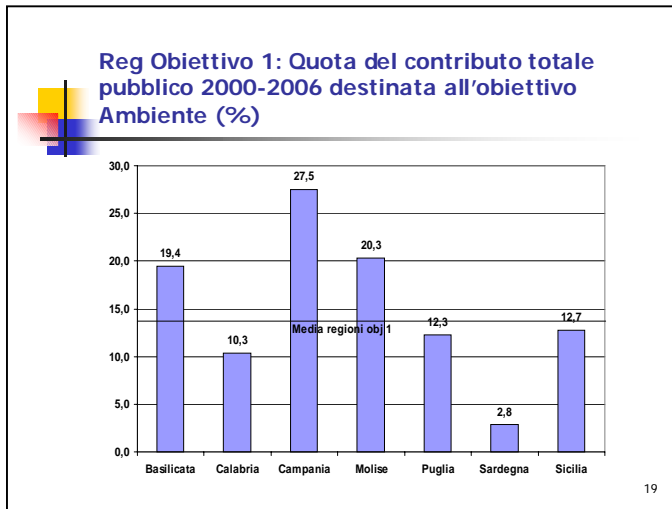


Competitività, attorno a una percentuale media del 64 per cento, alcune regioni (Sardegna e Sicilia) vi destinano percentuali superiori al 70 per cento, la Campania, invece, soltanto il 45 per cento.

Nel caso dell'obiettivo Sviluppo delle aree rurali è proprio la Campania, viceversa, a investire di più con il 28 per cento delle risorse su una

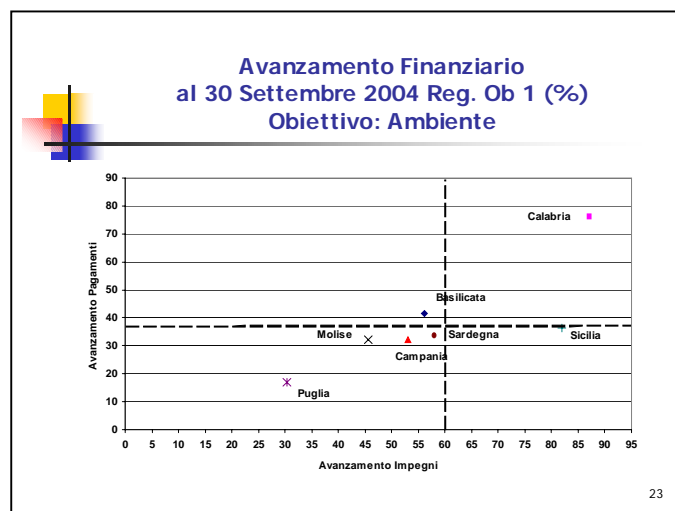
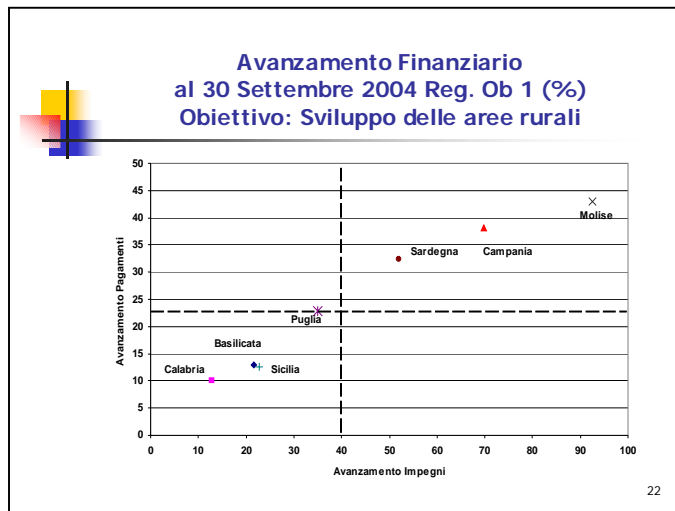


media del 20 per cento. Il quadro si completa con le risorse destinate all'Ambiente, dove le percentuali variano da un valore massimo del 27 per cento in Campania a un minimo di circa il 3 per cento in Sardegna. Nel complesso, la Campania è la regione nella quale i tre obiettivi vengono



perseguiti, in termini di peso finanziario, nella maniera più equilibrata [SLIDE 17;18;19].

Passiamo ora all'avanzamento finanziario di tutte le Regioni Obiettivo 1 [SLIDE 20]. Distinguiamo innanzitutto tra impegni e pagamenti, intendendo con gli impegni tutto ciò (preparazione e diffusione delle misure, pubblicazione dei bandi, processo di selezione definitivo) che è a monte del processo valutativo e con i pagamenti tutto ciò che è a valle. Il comportamento delle regioni si pone su una linea che va dal Molise, con quasi il 70 per cento degli impegni e il 40 per cento dei pagamenti, alla Puglia, con meno del 20 per cento dei pagamenti e circa il 30 per cento degli impegni. I dati sono aggiornati al 30.09.2004, ed è probabile che la situazione cambi con l'aggiornamento dei dati alla fine dell'anno. Questo tipo di analisi serve a dimostrare come in un contesto di programmazione la fase a monte e quella a valle si trovino ad affrontare problemi



- Sottogruppi di misure  
 e tipologie di progetti (1)**
- **Miglioramento della competitività**
    - Ammodernamento aziendale
      - Ammodernamento dei mezzi e delle strutture di produzione e di trasformazione dei prodotti agricoli, insediamento giovani agricoltori, ricomposizione fondiaria, gestione risorse idriche, riabilitazione potenziale agricolo danneggiato.
    - Servizi per le aziende
      - Corsi di formazione, Costituzione associazioni di produttori, Studi di settore e di filiera.
    - Infrastrutture per favorire la competitività
      - Infrastrutture irrigue e rurali che aumentano la competitività aziendale attraverso una continua distribuzione idrica e collegino le aziende agricole ai centri di trasformazione e commercializzazione.
- 24

diversi, nel senso che alcuni problemi legati all'attuazione spesso non sono previsti all'inizio della programmazione e, quindi, si può incorrere in rallentamenti che possono pregiudicare l'attuazione completa del programma ostacolando il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Passiamo ora all'avanzamento finanziario per ciascuno degli obiettivi [SLIDE 21:22:23]:

L'obiettivo Competitività essendo l'obiettivo principale ha un'inclinazione che ricalca abbastanza fedelmente l'andamento generale dell'avanzamento appena mostrato. Per quanto riguarda, invece, le misure che afferiscono all'obiettivo Sviluppo delle aree rurali, i tempi degli impegni si allungano incredibilmente così come si ampliano i tempi dei pagamenti. La distribuzione è completamente diversa: per quanto riguarda l'Ambiente c'è molta meno dispersione ed è maggiore la concentrazione intorno a un nucleo di regioni con comportamenti molto

### Sottogruppi di misure e tipologie di progetti (2)

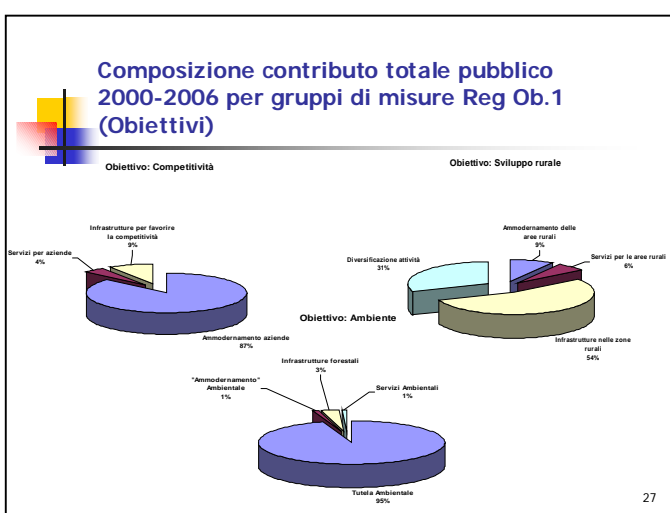
- **Sviluppo delle aree rurali**
  - Ammodernamento aree rurali
    - Ripristino di strutture architettoniche ed alla manutenzione di spazi rurali, piccoli interventi nelle aziende forestali
  - Infrastrutture rurali
    - Interventi su strade rurali, interventi di elettrificazione, ampliamento e realizzazione di acquedotti rurali.
  - Servizi per le aree rurali
    - Potenziamento dei servizi di assistenza sanitaria, miglioramento e potenziamento dei servizi di trasporto, cultura riciclaggio rifiuti, creazione asili nido
  - Diversificazione attività
    - Interventi diretti ed indiretti sugli agriturismi, incentivazione delle attività artigianali nelle aree rurali.

25

### Sottogruppi di misure e tipologie di progetti (3)

- **Ambiente**
  - Tutela ambientale
    - Imboschimenti, imboschimenti protettivi, costruzioni argini e muri di sostegno, pulizia sedimenti, accertamento corretto uso fitofarmaci, costruzione stazione agrometeorologiche, strade rurali per la prevenzione degli incendi.
  - "Ammodernamento ambientale"
    - Investimenti finalizzati al miglioramento della gestione sostenibile dei boschi, acquisto macchinari per la cura e tutela dei boschi
  - Infrastrutture ambientali- forestali
    - Realizzazione e ristrutturazione centri per la raccolta del germoplasma, costruzione stazione agrometeorologiche, strade rurali
  - Servizi ambientali
    - Adeguamento centri raccolta germoplasma, introduzione di sistemi di prevenzione contro calamità naturali ed incendi.

26



simili.

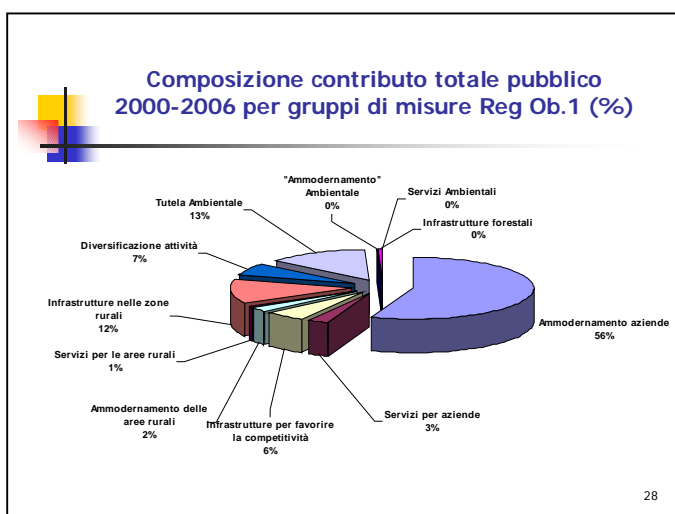
Per ciascuno dei tre grandi obiettivi considerati abbiamo individuato tutta una serie di sottogruppi di misure [SLIDE 24;25;26]. Per la Competitività: l'ammodernamento, i servizi e le infrastrutture. Questo obiettivo è rivolto a tutti gli interventi che direttamente e indirettamente contribuiscono alla competitività aziendale (Investimenti aziende agricole, giovani agricoltori trasformazione dei prodotti, infrastrutture irrigue). Per lo Sviluppo delle aree rurali: l'ammodernamento, le infrastrutture, i servizi e la diversificazione. Tali interventi sono di tipo territoriale e hanno un impatto diretto sulla popolazione rurale. Per l'Ambiente: tutela e ammodernamento ambientale, i servizi e le infrastrutture, cioè tutti gli interventi che salvaguardano o valorizzano il patrimonio ambientale in modo diretto.

Andiamo ora a capire che peso hanno, all'interno di ciascun obiettivo, i diversi sottogruppi di

misure che abbiamo individuato [SLIDE 27]. All'interno dell'obiettivo Competitività

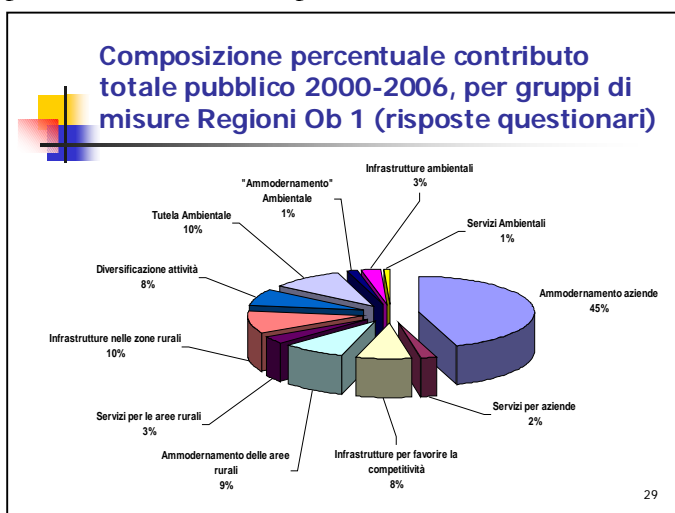


circa il 90 per cento dei progetti, riguarda l'ammodernamento aziendale; una sproporzione simile tra sottogruppi di misure la troviamo anche all'interno dell'obiettivo Ambiente dove il 95 per cento delle risorse viene dedicato alla tutela ambientale; all'interno dello sviluppo rurale la situazione si presenta di poco più equilibrata, con un peso comunque importante degli interventi di tipo infrastrutturale e per la diversificazione economica. Emerge quindi il problema dell'applicazione integrata delle misure e lo stesso si pone in modo ancor più rivelante se si considerano le singole regioni dove la concentrazione obiettivo/sottogruppo di misure è ancora più evidente.



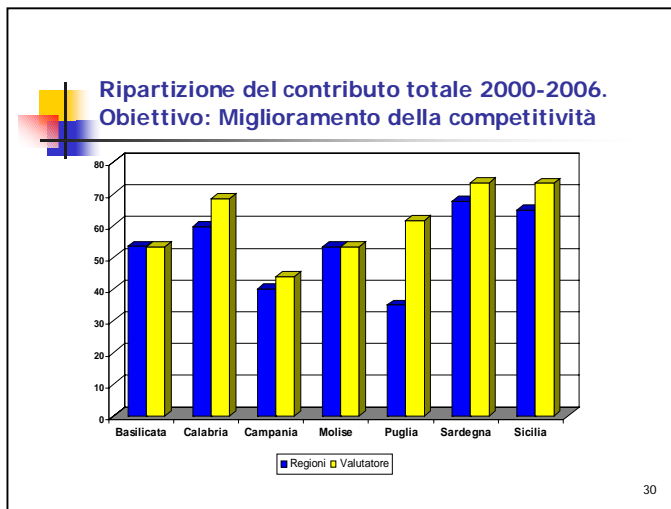
Confrontando le SLIDE 28 e 29, è possibile comparare i risultati della nostra valutazione con quanto è emerso dai questionari somministrati ai responsabili delle regioni. Una discrepanza esiste sicuramente, ma è limitata a pochi sottogruppi di misure: l'ammodernamento aziendale, pur rimanendo la parte

preponderante, scende al 45 per cento e l'ammodernamento delle aree rurali cresce, passando dal 2 al 9 per cento. Tali differenze sono emerse dalle valutazioni dei



responsabili regionali i quali hanno spesso tenuto conto nel loro giudizio non solo dell'obiettivo principale delle misure ma anche del loro impatto sul territorio. Tale discrepanza è, inoltre, limitata solo ad alcune regioni, in particolare alla Puglia, regione in cui la totalità degli impegni e dei pagamenti avvenuti nella

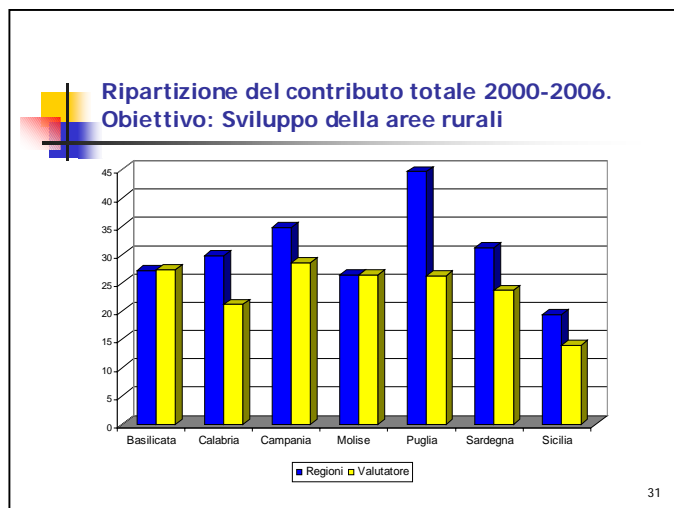
misura giovani agricoltori viene inserita nell'obiettivo sviluppo delle aree rurali invece che essere considerata nell'obiettivo riguardante la competitività [SLIDE 30;31;32].



Abbiamo formulato 5 domande valutative (che riguardano aziende agricole, imprese di trasformazione e commercializzazione, il problema della qualità e della sicurezza alimentare, la diversificazione delle attività produttive, l'integrazione tra le misure) e allo scopo di rispondere nel modo più esaustivo possibile a

queste domande, abbiamo deciso lo svolgimento di alcuni casi studio.

1) Gli interventi a favore delle aziende agricole e i finanziamenti ai giovani agricoltori evidenziano la presenza di una domanda molto forte per interventi di miglioramento



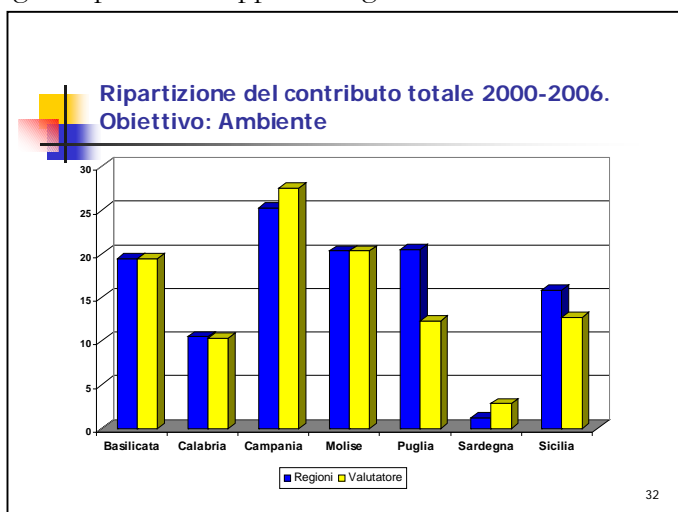
aziendale. La presenza di un numero elevato di giovani che operano in agricoltura, messo in evidenza anche dalla semplicità delle erogazioni delle indennità, rappresenta una opportunità di sviluppo non indifferente. Gli interventi a favore delle aziende e quelli a favore dei giovani viaggiano spesso in modo separato e

quindi sarebbero auspicabili sforzi per l'integrazione delle misure finalizzate all'ammodernamento delle aziende agricole. Inoltre, l'ammodernamento delle aziende agricole deve essere collocato, per quanto possibile, in un'ottica di filiera e raccordato agli interventi di ammodernamento dell'industria alimentare

2) Gli interventi di miglioramento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli sono deboli rispetto all'importanza delle aziende agro-alimentari nel tessuto industriale delle regioni dell'Obiettivo 1. Inoltre, il grado di utilizzazione delle risorse risulta più basso degli altri interventi dei POR. La struttura frammentata e la debolezza societaria delle imprese costituiscono un ostacolo al pieno utilizzo di questi

interventi che incidono in modo rilevante sulla competitività delle filiere agro-alimentari. Il problema principale è quindi rappresentato dal grado di partecipazione delle imprese a queste misure.

3) La qualità e la sicurezza rappresentano una delle principali indicazioni di politica agraria per lo sviluppo dell'agricoltura e delle zone rurali. La riforma a Medio termine



della PAC sposta delle risorse finanziarie dagli interventi a sostegno del reddito e mercati a interventi a favore della qualità. L'applicazione delle misure che più direttamente influiscono sulla qualità delle produzioni agricole è stata sporadica e limitata. Le difficoltà sono spesso riconducibili a una nozione

ristretta di qualità, limitata al riconoscimento dell'origine delle produzioni e del loro carattere tradizionale. L'affermazione della qualità richiede invece approcci integrati di filiera che sono più difficili da attuare ma che allo stesso tempo consentono di ampliare le possibilità di attuazione delle misure sulla sicurezza e qualità.

4) La diversificazione delle attività produttive rappresenta un elemento importante nel sostegno dei redditi e il mantenimento della popolazione nelle zone rurali. L'applicazione delle misure per la diversificazione ha visto la prevalenza degli interventi a favore dell'agriturismo. L'ampia utilizzazione di questi interventi deve però assicurare un maggiore collegamento fra lo sviluppo di queste attività e l'affermazione delle produzioni locali e tradizionali. La diversificazione delle attività richiede capacità imprenditoriali che si ricollegano alle tipologie aziendali presenti a livello territoriale.

5) L'integrazione tra il POR e il PSR nelle regioni dell'Obiettivo 1 (finanziati rispettivamente dalle sezioni orientamento e garanzia del FEOGA) rappresenta un elemento importante di integrazione degli interventi soprattutto a livello territoriale per lo Sviluppo rurale. Le valutazioni intermedie dei POR sottolineano questa necessità. Inoltre, guardando all'interno dello stesso POR, gli interventi del FEOGA Orientamento rimangono spesso isolati dalle azioni in altri campi (sanità, educazione,

cultura, trasporti) che invece giocano un ruolo di rilievo per lo sviluppo delle aree rurali. Le esperienze dei PTT, sebbene vadano in questa direzione, colmano solo in parte queste lacune.

I cambiamenti strutturali degli ultimi anni, evidenziati dall'indagine del 2003 sulle strutture delle aziende agricole esaminate a livello regionale mostrano, specie nel Mezzogiorno, una maggiore dinamicità delle aziende agricole rispetto al passato, dinamicità che si riflette nell'aumento delle dimensioni medie aziendali, mentre si affermano nuove aggregazioni nella gestione della terra (anche in affitto) che potranno permettere, se confermate, un rilancio dell'agricoltura meridionale. Anche nell'industria agro-alimentare nelle regioni Obiettivo 1 si sono notati segni di mantenimento del livello occupazionale e delle unità locali, in controtendenza con altre circoscrizioni (Nord-Ovest e Centro in particolare). Queste tendenze dovranno comunque essere confermate negli anni futuri e messe in relazione con il periodo di attuazione del QCS (2000/2006).

Nel merito della valutazione del QCS per quanto riguarda il FEOGA, l'analisi dell'andamento della spesa va calcolata nell'ambito dei tre obiettivi evidenziati (miglioramento della competitività, sviluppo delle aree rurali, ambiente). La ripartizione netta degli obiettivi e delle misure che ne fanno parte all'interno delle singole regioni, può non solo permettere di capire le eventuali trasformazioni avvenute nel mondo dell'agricoltura e dello Sviluppo rurale, ma può anche consentire di ridistribuire meglio gli interventi nella nuova programmazione. L'andamento finanziario delle misure effettuato fino al settembre 2004 può comunque non essere sufficiente per la valutazione del QCS (2000/2006), non perché non si riesca a capire l'entità dell'impatto e la volontà dei *policy makers* di raggiungere un obiettivo, bensì perché non si riesce a valutare quello che è l'impatto sul territorio o sulle diverse filiere produttive. Proprio per questo motivo è necessario il ricorso all'utilizzazione dei casi studio specifici che, se ben mirati/costruiti su specifici territori o particolari filiere, possono evidenziare gli impatti effettivi sugli attori produttivi locali e le eventuali risposte valutative che gli attori istituzionali si attendono dall'attuazione del QCS.

## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Valutazione Intermedia e Revisione del POR:  
l'adeguamento alla strategia di Filiera

**Antonella Scotese e Francesco Sbattella**  
**Valutatore Indipendente del POR Basilicata**



Antonella SCOTESE - Francesco SBATELLA

L'intervento presentato mira a illustrare l'approccio valutativo e alcuni dei primi risultati ottenuti nel corso della valutazione intermedia del POR Basilicata in relazione alla tematica dello Sviluppo rurale [SLIDE 1]. La valutazione di tale aspetto è stata sviluppata in due fasi:

**Indice**

- Il percorso d'analisi della Valutazione Intermedia
- I principali risultati della valutazione del contributo dello sviluppo rurale del POR
- I riflessi degli esiti della valutazione sulla riprogrammazione delle Misure "di filiera" del POR
- L'approccio all'Aggiornamento della Valutazione Intermedia

1

**ERNST & YOUNG**  
Quality In Everything We Do

una prima fase, tra il 2000 e il 2002, incentrata sulla strategia del programma e sul processo di attuazione, e una seconda fase, alla fine del 2003 maggiormente focalizzata sulle realizzazioni e i primi risultati conseguiti da alcune misure.

La valutazione del POR è partita a dicembre 2001/gennaio 2002 e da subito il valutatore ha cercato di

concordare e concertare con continuità le attività con la Regione Basilicata, sia con l'Autorità di Gestione, sia con il Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli

**Il processo di Valutazione Indipendente Intermedia del POR Basilicata**

Il processo di valutazione intermedia, partito nel Gennaio 2002, è stato basato su:

- un **costante raccordo con la Regione Basilicata e il Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici** per la condivisione delle metodologie di analisi previste;
- l'utilizzo di un **mix di fonti informative** (dati statistici, dati di monitoraggio procedurale finanziario e fisico, ecc.) e di **tecniche di analisi** (indagini desk, analisi quantitative, interviste ai Responsabili di Misura, indagini demoscopiche, focus group).

Tutte le attività di valutazione sono state compendiate, nel Novembre 2003, in un **Rapporto di Sintesi**, articolato in **otto capitoli tematici** rispondenti ai "blocchi" logici di valutazione indicati dal Sistema Nazionale di Valutazione.

Per ciascun capitolo sono state riportate le sintesi dei principali risultati delle differenti analisi condotte, rinviano ove opportuno alle **Parti Analitiche (nove)** che contengono le analisi a livello di Misura o di ambiti più specifici, tra cui **l'analisi del contributo del POR allo sviluppo rurale**.

2

**ERNST & YOUNG**  
Quality In Everything We Do

Investimenti Pubblici, per cercare di comprendere quali potessero essere le domande valutative più pertinenti e le metodologie più opportune [SLIDE 2]. L'approccio metodologico è stato caratterizzato dall'utilizzo di un *mix* di fonti informative e di tecniche di analisi. In particolare, consapevoli dell'importanza di utilizzare tanto dati di contesto

quanto dati di monitoraggio, sono state utilizzate tutte le banche dati e le informazioni disponibili (es. ISTAT, Istituto Tagliacarne, Infocamere, ANPA, Legambiente, Sincert, RICA ecc.). Le attività di valutazione sono state realizzate in via continuativa lungo tutti e due gli anni e poi compendiate nel Rapporto di sintesi di Valutazione Intermedia, accompagnato da nove parti analitiche di approfondimento, tra cui l'analisi del contributo del POR allo Sviluppo rurale.

L'approfondimento sullo sviluppo rurale è stato disegnato su due blocchi di attività, a loro volta articolati in quattro ambiti di analisi. I blocchi di attività sono “La logica del Programma nel contesto di *policy*” e “Risultati e primi impatti”. Per quanto riguarda la “Logica del programma” gli ambiti di analisi individuati sono stati: “Analisi del contesto rurale” e “Analisi della coerenza del quadro programmatico regionale” [SLIDE 3].

Il percorso di analisi del contributo del POR allo sviluppo rurale		
Blocco di attività	Ambito di analisi	Metodologia di indagine
LA LOGICA DEL PROGRAMMA NEL CONTESTO DI POLICY	Analisi del contesto rurale	<p>Utilizzo della banca dati RICA per analizzare le principali caratteristiche strutturali delle aziende in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reddito lordo medio aziendale;</li> <li>- SAU (superficie agricola utilizzata) media;</li> <li>- unità di lavoro media;</li> <li>- produzione lorda vendibile (PLV) media.</li> </ul> <p>Analisi comparativa delle variabili rispetto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- polo produttivo</li> <li>- tipologia di imprenditore agricolo (giovani agricoltori e altri agricoltori)</li> </ul>
	Analisi di coerenza del quadro della programmazione regionale in materia di sviluppo rurale	<p>Sulle basi dell'analisi desk dei documenti programmatici è stata elaborata una matrice di coerenza tra Reg. (CE) 1257/99 – POR – PSR – Leader +.</p> <p>La matrice è stata analizzata individuando tre distinte tipologie di correlazione tra le Misure comunitarie e quelle regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- correlazione biunivoca: quando ad una data Misura comunitaria corrisponde un'unica Misura regionale, e viceversa;</li> <li>- correlazione univoca verticale, nei casi in cui ad una Misura comunitaria ne corrisponde una regionale, che allo stesso tempo è riconducibile ad altre Misure comunitarie;</li> <li>- correlazione univoca orizzontale, qualora ad una data Misura comunitaria corrispondano più Misure regionali.</li> </ul>

“Analisi del contesto rurale” e “Analisi della coerenza del quadro programmatico regionale” [SLIDE 3]. In particolare, per l'analisi del contesto rurale sono state utilizzate varie fonti informative interne ed esterne all'amministrazione regionale. Tra queste, la principale è stata la Banca dati RICA, che ha consentito di analizzare le caratteristiche strutturali delle

aziende agricole lucane. Attraverso i dati resi disponibili tramite tale banca dati, sono state tratte informazioni utili anche in termini di competitività delle aziende agricole della Basilicata che sono poi state analizzate rispetto a due classificazioni particolarmente interessanti, ovvero la specializzazione produttiva dell'azienda (polo produttivo secondo la classificazione RICA) e la tipologia di imprenditore agricolo (distinguendo tra giovani agricoltori e altri agricoltori). È stato perciò possibile comprendere ed esaminare la posizione competitiva delle aziende agricole all'interno dei singoli poli e se e in quale misura l'età dell'imprenditore potesse influire sulla capacità competitiva dell'azienda stessa. Per quanto riguarda l'analisi di coerenza del quadro della programmazione regionale in materia di Sviluppo rurale è stato considerato fondamentale procedere attraverso un approccio valutativo unitario, ossia considerando sia le linee di intervento previste dal Reg. (CE) n. 1257/99 per il sostegno allo sviluppo rurale sia l'insieme dei programmi regionali al cui interno sono state applicate tali misure (POR, PSR e *Leader+*). Così facendo si è cercato di stabilire le correlazioni esistenti tra le misure comunitarie e le linee di intervento regionali, classificandole secondo tre tipologie chiave di seguito definite:

- “Correlazione biunivoca” quella in cui a una data misura comunitaria corrisponde una sola misura regionale, condizione ideale in cui non si configurano in linea teorica rischi di sovrapposizione tra i vari interventi regionali. A esempio, la Misura “Investimenti nelle aziende agricole” prevista dal Reg. 1257/99 viene attuata esclusivamente attraverso la Misura IV.8 del POR Basilicata.



- “Correlazione univoca verticale” quando una misura regionale intercetta e persegue più misure comunitarie, palesando il rischio potenziale di incoerenza all’interno della stessa misura regionale. A esempio, la Misura I.3 “Valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e produttivo locale” del *Leader+* attua contemporaneamente le Misure “Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale”, “Diversificazione delle attività del settore agricolo” e “Tutela dell’ambiente” previste dal Reg. 1257/99.
- “Correlazione univoca orizzontale” in cui una misura comunitaria viene perseguita da più misure regionali, con rischio potenziale di sovrapposizione tra interventi tutti indirizzati verso quell’unica misura comunitaria. A esempio, la misura “Formazione” del Reg. 1257/99 viene attuata in Basilicata sia dalla Misura IV.17 del POR che dalla Misura I.7 del *Leader+*.

Per quanto riguarda il secondo blocco di attività sui risultati e primi impatti, i due ambiti di

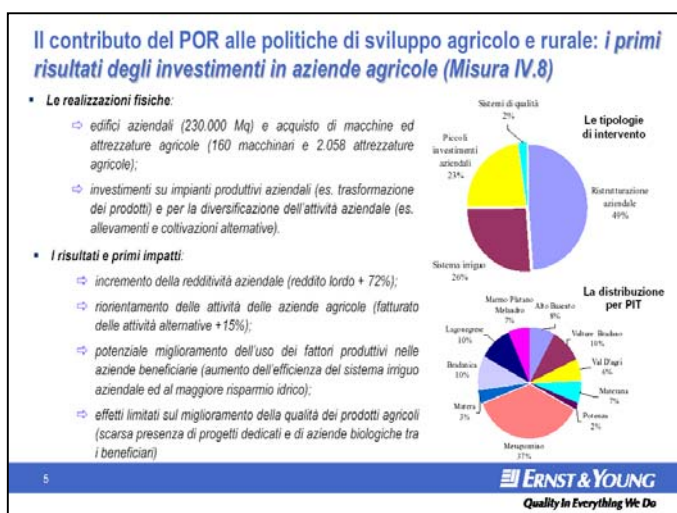
Il percorso di analisi del contributo del POR allo sviluppo rurale		
Blocco di attività	Ambito di analisi	Metodologia di indagine
L'ANALISI DEI RISULTATI E DEI PRIMI IMPATTI	Analisi di efficacia degli interventi	Sulla base delle evidenze fornite dal sistema di monitoraggio, analisi dell'efficacia realizzativa in termini di: - efficacia realizzativa intermedia (valore raggiunto/valore obiettivo al 30/06/2003); - efficacia realizzativa attesa finale (valore raggiunto/valore obiettivo alla fine del POR). <b>Analisi della distribuzione</b> dei progetti finanziati rispetto a: - tipologia di intervento; - localizzazione geografica per PIT (verificando la concentrazione alla luce delle caratteristiche del territorio).
	Analisi dei risultati e dei primi impatti: la risposta al QVC	<b>Verifica della pertinenza</b> dei quesiti, criteri ed indicatori comuni definiti dal QCV in relazione alle azioni previste dal POR e della loro <b>valutabilità</b> in sede di valutazione intermedia del Programma. <b>Verifica della Risposta</b> al QVC sulla base di: - Rielaborazione dell'analisi di efficacia; - Rielaborazione delle analisi condotte nell'ambito della valutazione intermedia (es. analisi ex-post sui criteri di selezione); - Per gli interventi progressi, elaborazione dei dati forniti dall'INEA sulle aziende beneficiarie per valutare i risultati del POR in termini di: - incremento del reddito lordo; - incremento del fatturato proveniente da attività alternative; - incremento delle aziende beneficiarie per cui le attività alternative rappresenta una quota significativa del fatturato.

analisi considerati riguardano l'analisi di efficacia degli interventi e l'analisi dei risultati e primi impatti attraverso le risposte al Questionario Valutativo Comune (QVC) [SLIDE 4]. Per il primo ambito si è potuto usufruire del discreto livello di monitoraggio dell'amministrazione regionale. Basandosi sugli indicatori di realizzazione fisica disponibili, è stata analizzata l'efficacia

realizzativa in termini intermedi e finali ed è stata possibile l'analisi della distribuzione degli interventi finanziati sia rispetto alla tipologia di intervento o azione del Complemento di Programmazione (CdP), sia rispetto alla localizzazione geografica dei PIT. Quest'ultima prospettiva di analisi ha permesso di valutare se la concentrazione in alcune aree fosse coerente con la vocazione alla base dell'idea-forza dei PIT permettendo di trarre alcune interessanti considerazioni che verranno descritte più avanti. In linea generale, i risultati dei primi impatti delle misure del POR sono stati analizzati avendo come riferimento la metodologia del QVC della Commissione Europea. In primo luogo, è stata verificata la pertinenza dei quesiti e dei criteri rispetto al POR, cercando di capire in quali casi l'oggetto dello studio fosse il POR e in quali altri, invece, a essere interessato da un particolare

quesito fosse il PSR. Altra attività propedeutica è stata, poi, la verifica della valutabilità di alcuni quesiti, specialmente alla luce dell'avanzamento fisico del programma. Nei casi di misure non ancora avviate, o di misure ferme sostanzialmente alle prime attività di emanazione dei bandi, non era infatti possibile dare risposte ai corrispondenti quesiti comunitari. Al fine di rispondere ai quesiti posti dal QVC, inoltre, sono state rilette e reinterpretate secondo l'ottica del questionario anche altre analisi già realizzate nel corso delle attività valutative, tra cui l'analisi della strategia del POR, l'analisi di efficacia degli interventi e l'analisi sulla validità e coerenza dei criteri di selezione previsti. Nel caso specifico degli interventi pregressi, è stato possibile usufruire anche del sistema di monitoraggio allora denominato Archivio Aiuti, gestito con il supporto degli uffici regionali dell'INEA, e attualmente confluito nel sistema generale "Catasto Progetti". Sulla base di tali dati sono stati stimati i risultati del POR in termini di incremento del reddito lordo, incremento del fatturato proveniente da attività alternative, ma anche incremento delle aziende beneficiarie per cui le attività alternative rappresentano una quota significativa del fatturato, che rappresentano altrettanti indicatori previsti dal QVC.

Per quanto riguarda gli investimenti in aziende agricole, la metà dei circa 1.500 interventi complessivamente finanziati è stata finalizzata alla ristrutturazione aziendale (si tratta delle iniziative pregresse del precedente ciclo di programmazione). Il restante 50 per cento si è distribuito in maniera sostanzialmente equilibrata tra piccoli investimenti aziendali e investimenti per il potenziamento dell'efficienza del sistema irriguo e del risparmio idrico,



mentre una parte residuale delle iniziative (2 per cento) è stata finalizzata alla realizzazione di sistemi di qualità [SLIDE 5]. Entrando nel dettaglio delle sottotipologie di intervento realizzate, si sono riscontrati con una certa frequenza investimenti destinati agli impianti produttivi aziendali (es. trasformazione dei prodotti) e alla diversificazione e/o riorientamento delle attività

(attraverso l'aumento della superficie destinata ad allevamento o coltivazioni alternative), che hanno visto rispettivamente la realizzazione di 39 e 36 progetti. Le principali realizzazioni fisiche osservate sono state la restaurazione di edifici aziendali a uso produttivo e non (217 interventi per una superficie complessiva di circa 230.000 mq), e

l'acquisto di macchinari (160) e attrezzature agricole (oltre 2.000). La distribuzione territoriale degli interventi per PITT è risultata sostanzialmente equilibrata, tranne due eccezioni che trovano una logica nelle vocazioni dei territori interessati. La bassa concentrazione di interventi nei PITT di Matera e Potenza, infatti, risulta coerente con la vocazione decisamente urbana di queste aree. Al contrario, la quota elevata di investimenti nel Metapontino trova origine nella forte vocazione agricola di quest'area, dove, come noto, è anche presente un 'proto' distretto sull'ortofrutta.

Per quanto riguarda i risultati e primi impatti degli investimenti, il programma sembra esercitare effetti positivi specialmente sull'incremento della redditività aziendale: dalle stime effettuate sugli interventi pregressi, il reddito lordo delle aziende beneficiarie è aumentato, addirittura, del 72 per cento (passato in media da quasi 26.000 a oltre 42.000 euro). In relazione al contributo degli interventi co-finanziati al riorientamento delle attività delle aziende agricole, sono emersi due ordini di considerazioni. Da un lato si è rilevato un incremento di circa il 15 per cento del fatturato proveniente da attività alternative. Dall'altro, però, il valore creato da tali attività continua a rappresentare per i beneficiari ancora una quota limitata (circa il 5 per cento) sul totale della produzione venduta, registrando anzi una lieve contrazione proprio a causa della crescita più veloce del fatturato riconducibile all'attività agricola tradizionale. È da giudicare positivamente, inoltre, l'incremento, anche se di dimensioni molto ridotte, delle aziende beneficiarie per cui il fatturato delle attività alternative rappresenta una quota significativa (ovvero maggiore del 10 per cento) della produzione lorda vendibile (PLV) complessiva, passate dall'11,05 per cento al 11,83 per cento del totale dei beneficiari. Analogamente, il programma sembra in grado di esercitare effetti positivi sul miglioramento dell'uso dei fattori produttivi nelle aziende beneficiarie, specie in relazione all'aumento dell'efficienza del sistema irriguo aziendale e al maggiore risparmio idrico. Tale finalità, infatti, è stata perseguita attraverso la pubblicazione di un bando mirato che ha portato al finanziamento di ben 416 iniziative. In questo senso, tuttavia, un giudizio più compiuto poteva essere espresso solo sulla base dell'andamento della PLV per ettaro e per ora di lavoro delle aziende beneficiarie, non ancora disponibile al momento dell'analisi. Limitati, al contrario, sono stati gli effetti registrati sul miglioramento della qualità dei prodotti agricoli. Ciò deriva sostanzialmente, da un lato, dalla bassa incidenza degli interventi finalizzati alla realizzazione di sistemi di qualità e, dall'altro, dalla scarsa presenza tra i beneficiari di aziende con produzioni biologiche.

La rilettura dei risultati e delle prime realizzazioni (analisi dell'efficacia e analisi dell'efficienza) di tutte le misure del programma orientate allo Sviluppo agricolo e rurale

della regione ci ha consentito di trarre le principali conclusioni circa il contributo del POR al rafforzamento della competitività del settore agricolo [SLIDE 6]. Oltre al già citato incremento del reddito aziendale, era lecito attendersi effetti positivi anche circa il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti,

**Il contributo del POR alle politiche di sviluppo agricolo e rurale: i primi risultati**

- **Contributo positivo del POR** specie riguardo gli obiettivi di:
  - ⇒ miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione, specie tra le aziende beneficiarie del comparto ortofrutticolo ed olivicolo;
  - ⇒ tutela della funzione di "polmone verde" delle foreste e il mantenimento e lo stimolo delle funzioni protettive della gestione forestale.
- **Nonostante la bassa presenza di giovani nel settore, si è evidenziata in questo target di beneficiari:**
  - ⇒ una migliore capacità di gestione delle aziende agricole rispetto agli imprenditori più 'anziani',
  - ⇒ una maggiore sensibilità verso la possibilità di innovazioni nel settore (es. produzioni biologiche),
  - ⇒ una maggiore propensione a ragionare in una "logica di filiera" attraverso l'integrazione con attività complementari a quella agricola (es. agriturismo) e l'attenzione al miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli (es. marchi di qualità);

6 **ERNST & YOUNG**  
Quality In Everything We Do

attraverso una maggiore razionalizzazione dei processi (grazie all'introduzione di sistemi di qualità) e al migliore utilizzo dei fattori produttivi e alla conseguente riduzione dei costi (grazie agli interventi di completamento e ammodernamento tecnologico). Tali effetti sembrerebbero profilarsi specie nel comparto ortofrutticolo e olivicolo, dove si


concentrano gli investimenti di dimensione maggiore. Altrettanto importante si è rilevato il contributo del POR al ricambio generazionale in agricoltura grazie all'effetto di stimolo all'insediamento dei giovani agricoltori. Questi ultimi, infatti, benché rappresentino una quota minore del totale dei beneficiari (14/15 per cento), secondo quanto emerso dall'analisi della banca dati RICA e dei dati di monitoraggio, hanno dimostrato:

- una migliore capacità di gestione delle aziende agricole;
- una maggiore sensibilità verso le possibilità di innovazione del settore (a esempio rispetto alle produzioni biologiche e di qualità);
- una maggiore propensione a ragionare in un'ottica di filiera (attraverso l'integrazione con attività complementari a quella agricola, come l'agriturismo, e il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli, attraverso l'utilizzo di marchi di qualità);

Per quanto riguarda la coerenza strategica del quadro programmatico regionale in materia di Sviluppo rurale, si è riscontrata una sinergia molto forte tra il POR e il PSR soprattutto per quanto riguarda il perseguimento del miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali; sinergia che appare più debole in relazione all'obiettivo di sostegno a uno sviluppo integrato dei territori rurali [SLIDE 7]. Per rafforzare e concretizzare le potenziali sinergie tra POR e *Leader+* (ancora in fase di avvio al momento dell'analisi), inoltre, la strategia regionale puntava in maniera decisa sul ruolo di

**Il contributo del POR alle politiche di sviluppo agricolo e rurale: i primi risultati**

- Gli obiettivi specifici definiti nel POR, PSR e Leader + sono risultati **coerenti con gli obiettivi globali di miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera**, con alcune specifiche:
  - ↳ **correlazione in generale positiva tra il POR ed il PSR**, sebbene sia più debole rispetto all'obiettivo di sostegno ad uno sviluppo integrato dei territori rurali.
  - ↳ **necessità di concretizzare le opportunità di creare sinergie tra il POR ed il Leader + attraverso i PIT** cui viene di fatto delegata la funzione di raccordo e di implementazione delle azioni di sviluppo agricolo e rurale sul territorio.

7  **ERNST & YOUNG**  
Quality In Everything We Do

collegamento svolto dai PIT, dal momento che la definizione di un'unica base territoriale per l'individuazione del PIT e dei GAL avrebbe dovuto essere funzionale al raccordo e coordinamento delle azioni di Sviluppo agricolo e rurale sul territorio.

Quale è stato l'utilizzo da parte dell'AdG dei risultati e delle

evidenze della Valutazione Intermedia? [SLIDE 8] Le misure del programma che riscontravano ancora evidenti difficoltà attuative al termine del 2003 erano le cosiddette

**I riflessi degli esiti della valutazione sulla riprogrammazione delle Misure "di filiera" del POR**

La Valutazione Intermedia ha messo in evidenza come **le più rilevanti criticità attuative rispetto al potenziale contributo del POR allo sviluppo rurale della Regione fossero relative alla mancata attuazione dei Progetti Filiera**. Al fine di superarle, si è suggerito di procedere ad una **revisione del sistema di attuazione nell'intento di conferire una maggiore integrazione strategica tra di esse**.

Misure di sviluppo rurale	Progetti di filiera & azioni
↳ integrazione delle priorità fissate a livello PIT per l'individuazione dei regimi di aiuto sulla base di una concertazione tra il Dipartimento competente e i referenti territoriali	↳ proseguire nell'incentivazione del ricambio generazionale della classe imprenditoriale agricola per ridurre i rischi di eccessiva senilizzazione e potenziare gli effetti di "spinta all'innovazione ed innovazione" denotati dai beneficiari più giovani
↳ la semplificazione delle modalità di definizione dei criteri prioritari per l'individuazione delle operazioni da finanziare, specie riguardo gli interventi strutturali	↳ conferire maggiore priorità nella selezione degli interventi rispetto all'introduzione di produzioni biologiche
	↳ prestare particolare cura, in fase attuativa, al raccordo tra POR e Leader +.

↳ "Nuova strategia di filiera"

8  **ERNST & YOUNG**  
Quality In Everything We Do

“misure di filiera”, che la Regione aveva intenzione di adottare in maniera univoca e di avviare con i progetti di filiera. Al fine di superare questa criticità e mantenere la valenza strategica del concetto di filiera in tutto il POR, si è scelto di procedere a una nuova strategia di filiera, formalizzata durante la revisione di metà periodo anche sulla base

delle raccomandazioni del Valutatore. La revisione della strategia di filiera del POR si è così sviluppata lungo due direttive. Nelle misure di Sviluppo rurale, si è concentrata l'attenzione a livello dei PIT, lasciando che fossero questi a definire le priorità coerentemente con la vocazione economica prevalente della propria area e si sono semplificate ancora una volta le modalità di selezione dei progetti. Nel caso dei progetti di filiera si è cercato soprattutto di porre l'accento sulla spinta all'innovazione e sull'integrazione degli interventi nelle varie misure. In particolare, data la forte propensione a ragionare in termini di filiera dei destinatari giovani, si è cercato di favorire il ricambio generazionale, e di concedere priorità all'introduzione di produzioni biologiche e di qualità.

In seguito alla riprogrammazione di metà periodo, quindi, la logica di filiera è stata spostata da misure “chiuse” a un approccio “aperto” sia settoriale che territoriale, demandando




soprattutto ai PIT l'attuazione della filiera, e cercando di rafforzare il coordinamento per le

**I riflessi degli esiti della valutazione sulla riprogrammazione delle Misure "di filiera" del POR**

In fase di revisione *mid term* delle misure cofinanziate dal Fondo FEAOG, le indicazioni scaturite dalla Valutazione Intermedia hanno avuto come riflesso un **adeguamento della strategia di filiera** nella direzione

- ⇒ di una logica di completamento delle filiere settoriali/territoriali "aperte", finalizzato ad aumentare il valore aggiunto complessivo generato dal sistema produttivo e del rafforzamento dei sistemi di qualità comunitari e nazionali (possibilità introdotta dal Reg. 1783/03),
- ⇒ di un maggiore coordinamento con le misure legate alla qualità previste nel PSR.

9  ERNST & YOUNG  
Quality In Everything We Do


misure legate alla qualità nei PSR [SLIDE 9]. Nel dettaglio, la nuova strategia del POR non collega questi interventi di filiera a misure specifiche, ma considera tutte le tipologie di intervento che potevano essere svolti in una tale ottica, creando sinergie nei criteri di selezione e di priorità degli interventi, recependo in molti casi le raccomandazioni formulate dal Valutatore in questo senso.

Per quanto riguarda l'Aggiornamento della Valutazione Intermedia, seguendo tanto l'orientamento della Commissione quanto quello del Sistema Nazionale di Valutazione, l'attenzione sarà maggiormente rivolta alla realizzazione, ai risultati e agli impatti che le

**L'approccio all'Aggiornamento della Valutazione Intermedia**

L'Aggiornamento della Valutazione Intermedia rispetto alla valutazione degli obiettivi di sviluppo agricolo e rurale del POR Basilicata, in linea con le richieste evidenziate dagli orientamenti della DG AGRI e del Comitato STAR, sarà mirato a:

- valutare le realizzazioni, i risultati e gli impatti e misurare il grado di raggiungimento verso gli obiettivi specifici e globali delle Misure agricole e rurali del Programma, con la finalità di "rendere conto" e di aumentare la trasparenza circa l'utilizzo delle risorse finanziarie;
- promuovere un approccio basato sul ricorso ad indagini di campo che coinvolgano gli stakeholder locali, i beneficiari finali e i destinatari, al fine di acquisire le informazioni necessarie per un'analisi sufficientemente approfondita degli impatti;
- fornire all'Amministrazione regionale, allo Stato Membro e alla Commissione Europea indicazioni e suggerimenti strategici utilizzabili per il ciclo di programmazione 2007-2013, individuando le principali lezioni dall'esperienza.

10  ERNST & YOUNG  
Quality In Everything We Do

misure attuate hanno avuto, naturalmente in una doppia fase: per quelle che sono già state attivate ci concentreremo sui risultati e primi impatti, per le altre cercheremo di interpretare i risultati dato che lo studio dovrà chiudersi a Ottobre [SLIDE 10]. Ciò che ci auguriamo di riuscire a trasmettere per l'utilizzabilità della valutazione tra il 2007-2013 è sicuramente l'attenzione

all'integrazione delle misure, e l'invito a integrare lo sviluppo rurale all'interno delle politiche agricole della Regione soprattutto nelle future prospettive finanziarie che dovrebbero vedere la regione in *phasing-out* dall'Obiettivo 1.

## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Primi risultati da alcune Valutazioni intermedie dei  
Piani di Sviluppo Rurale

**Nicoletta Ricciardulli**  
**Valutatore Indipendente**  
**dei PSR Emilia Romagna e Toscana**





Nicoletta RICCIARDULLI

Agriconsulting è risultata aggiudicataria del servizio di valutazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) in 7 Regioni italiane: Valle d'Aosta, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Sicilia e Sardegna. Questo intervento, che ha per oggetto l'esperienza valutativa dei PSR delle regioni del Centro-Nord, è articolato in tre parti: nelle prime due verranno richiamati gli obiettivi e i principali contenuti delle Valutazioni intermedie e il disegno che è alla base del lavoro di valutazione; nella parte finale saranno richiamati i primi risultati delle valutazioni presentati alle amministrazioni regionali e al partnerariato locale.

Perché la valutazione? [SLIDE 1] Si potrebbe rispondere semplicemente che la

**1. Obiettivi e contenuti delle analisi valutative**


**Perché la valutazione?**

La valutazione è un processo continuo che accompagna le diverse fasi di programmazione ed attuazione dei Piani di sviluppo rurale, al fine di:

"**aumentare il controllo democratico degli interventi e la trasparenza degli stessi** in rapporto alle autorità che esercitano funzioni normative e di bilancio ed al pubblico, e di **migliorare l'attuazione dei programmi** favorendo l'adozione di piani e decisioni con piena cognizione di causa quanto ai bisogni, ai meccanismi di erogazione e allocazione delle risorse" (Documento VI/8865/99).

Le analisi nei **Rapporti di valutazione intermedia dei PSR** delle Regioni Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio e Val d'Aosta:

1. la verifica dell'adeguatezza della **strategia** del Piano;
2. l'esame dell'adeguatezza e qualità della **gestione** e delle modalità di attuazione del programma;
3. la programmazione e utilizzazione delle **risorse finanziarie** del Piano;
4. le prime risposte ai **quesiti valutativi** (Documento VI/12004/00).

 1

valutazione è prevista dai regolamenti comunitari. Tali regolamenti specificano i contenuti delle Valutazioni intermedie e, per lo Sviluppo rurale, prevedono anche che si basino sul Questionario Valutativo Comune e su una struttura comune,

definita attraverso delle linee guida comunitarie. Proprio a queste ultime è necessario rifarsi per avere indicazioni precise sugli obiettivi della valutazione. Il primo è "aumentare il controllo democratico degli interventi e la trasparenza degli stessi" e ciò in relazione alle autorità che esercitano le funzioni normative e di bilancio e all'opinione pubblica. Il secondo obiettivo è quello di "migliorare l'attuazione dei programmi" favorendo l'adozione di piani e decisioni con piena cognizione di causa quanto ai bisogni, ai meccanismi di erogazione e all'allocazione delle risorse. In relazione a questo le analisi che sono contenute nei rapporti di Valutazione intermedia dei PSR riguardano: la verifica dell'adeguatezza della strategia del Piano a fronte di cambiamenti nel contesto eventualmente intercorsi dall'avvio dello stesso; l'esame dell'adeguatezza e della qualità della gestione e delle modalità di attuazione del Piano; la programmazione e utilizzazione delle risorse finanziarie nei confronti delle previsioni di spesa; le

prime risposte ai quesiti valutativi, cioè una prima analisi degli “effetti” degli interventi. Per fornire tali risposte grande importanza ha assunto, nello svolgimento del nostro lavoro, la fase di definizione del disegno di valutazione.

L'impianto valutativo è stato costruito in stretta collaborazione con le Autorità

**2. Definizione dell'impianto metodologico ed organizzativo dell'attività di valutazione**

L'impianto valutativo è stato definito **in consultazione con le Autorità regionali** responsabili del monitoraggio e la valutazione dei PSR, in particolare:

- verificando la **pertinenza del sistema comune di valutazione** e individuando eventuali effetti specifici del Piano non adeguatamente soddisfatti e, quindi, la definizione di quesiti, criteri, indicatori aggiuntivi;
- fornendo per le **modifiche** apportate al QVC (omissioni, sostituzioni, integrazioni, ecc.) le giustificazioni di metodo;
- individuando le **fonti informative e gli strumenti d'indagine** atti a fornire adeguati elementi quali - quantitativi di conoscenza sia sulle caratteristiche e gli effetti dell'azione programmatica che sui contesti territoriali e settoriali in cui questa si realizza.

AGRICONSULTING S.p.A. 2

regionali, e in alcuni casi anche con il partnerariato locale e la Commissione [SLIDE 2]. In questi incontri è stata verificata la pertinenza del sistema comune di valutazione e sono state individuate, laddove ritenuto necessario in relazione alle specificità regionali,

delle opportune modifiche o integrazioni al sistema di quesiti/criteri/indicatori comuni definiti dal QVC della Commissione (Doc. STAR VI/12004/00). Solo successivamente sono state individuate le fonti informative e gli strumenti di indagine per la misurazione dei risultati. Su tale aspetto importanti fattori di condizionamento sono stati i tempi a disposizione per l'elaborazione dei rapporti, molto variabili a seconda delle Regioni. Si consideri, infatti, che la stipula dei contratti con le Regioni Valle d'Aosta e Emilia-Romagna è avvenuta in ottobre 2002, con la Regione Toscana nel gennaio 2003, con il Veneto nell'agosto 2003 e con il Lazio solo in ottobre 2003, dunque a un anno dalla stipula dei contratti con le prime due regioni ma, soprattutto, a solo due mesi dal termine per la consegna del Rapporto di Valutazione Intermedia. Ovviamente, ciò è stato determinante per la qualità dei rapporti e delle analisi svolte per dare le prime risposte ai quesiti valutativi.

Per la misurazione dei risultati delle misure finalizzate al rafforzamento competitivo dei sistemi agro-alimentari regionali sono state utilizzate in primo luogo fonti informative preesistenti, vale a dire le informazioni derivanti dai sistemi di monitoraggio dei PSR, la documentazione tecnico-amministrativa allegata alla domanda e quella di progetto e fonti statistiche ufficiali quali la Rete Italiana di Contabilità Agraria (RICA), le camere di commercio e l'ISTAT [SLIDE

3]. Inoltre, per la raccolta di dati di origine primaria sono state svolte, dal gruppo di valutazione, indagini dirette. In particolare, indagini campionarie con interviste tramite questionario a campioni rappresentativi di beneficiari sono state condotte in Emilia-Romagna, Toscana e Valle d'Aosta, e sono stati anche realizzati dei "casi

**(segue) 2. Definizione dell'impianto metodologico ed organizzativo dell'attività di valutazione**


Principali **fonti informative utilizzate** per la misurazione dei risultati delle principali misure finalizzate al rafforzamento competitivo dei sistemi agro-alimentari regionali.

Fonti informative pre - esistenti (**dati di origine secondaria**):

- sistema di monitoraggio del PSR;
- documentazione tecnico - amministrativa di progetto;
- RICA, CCIAA, ISTAT.

Indagini svolte dal gruppo di valutazione Agriconsulting (**dati di origine primaria**):

- indagini campionarie con interviste dirette (questionario) a campioni rappresentativi di beneficiari (es. E. Romagna, Toscana, Val d'Aosta);
- indagini campionarie svolte dalla Regione (es. Emilia Romagna);
- caso studio (es. Fontina in Val d'Aosta).

 AGRICONSULTING S.p.A. 3

di studio" (a esempio la fontina in Valle d'Aosta). Inoltre, in Emilia-Romagna sono stati utilizzati dati di bilancio di aziende, beneficiarie e non, raccolti attraverso indagini campionarie svolte direttamente dalla Regione.

Attualmente Agriconsulting è impegnata nel lavoro di aggiornamento della Valutazione intermedia, previsto in tutte le regioni [SLIDE 4].

**(segue) 2. Definizione dell'impianto metodologico ed organizzativo dell'attività di valutazione**


**Piano di indagini** del Valutatore (Agriconsulting) in vista dell'aggiornamento (di dicembre 2005) delle valutazioni intermedie dei PSR delle Regioni Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio.

Misure a) Investimenti nelle aziende agricole, b) Insiediamento dei giovani agricoltori, g) Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

**Indagini campionarie.** Campionamento stratificato proporzionale, rispettando il rapporto tra peso dello strato nell'universo campionario e nel campione. La procedura proporzionale implica una semplificazione nei calcoli e soprattutto una maggiore copertura della popolazione (minor numero di strati vuoti).

Realizzazione di **casi studio** (aziende beneficiarie e non) per alcune filiere sui seguenti aspetti:

- produzione commercializzata di qualità;
- valore delle materie prime agricole;
- peso degli investimenti ambientali e connessi a igiene e salute.

 AGRICONSULTING S.p.A. 4

L'aggiornamento si rende necessario per colmare le carenze della valutazione, per rispondere alla necessità di specifiche rilevazioni nei confronti di certi tipi di zone, filiere o territori, per facilitare la riprogrammazione e soprattutto per trarre le conclusioni necessarie all'elaborazione dei PSR successivi al 2006.

Attualmente si stanno svolgendo indagini campionarie per tutti gli interventi previsti dal PSR. In particolare, nella slide sono schematizzate le indagini campionarie previste per alcune delle misure volte al rafforzamento della competitività dei sistemi agro-alimentari regionali: la misura "a" investimenti nelle aziende agricole, la misura "b" insediamento dei giovani agricoltori, la misura "g" trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. È importante attirare

l'attenzione sulle variabili di stratificazione che sono state utilizzate portando qualche esempio: in Emilia-Romagna, per le misure "a" e "b", le variabili utilizzate sono l'orientamento tecnico-economico e l'unità di dimensione economica; in Toscana, dove sono state utilizzate variabili di natura prettamente territoriale, le aziende dell'universo sono state stratificate per ente locale e sistema economico locale (classificazione messa appunto dall'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana che distingue le aree a vario titolo considerate rurali dalle altre aree in cui sono presenti importanti attività industriali o terziarie o comunque caratterizzate da un'agricoltura residuale).

Attualmente le indagini sono in corso [SLIDE 5]. Solo nel caso della Toscana per

(segue) 2. Definizione dell'impianto metodologico ed organizzativo dell'attività di valutazione

PSR Veneto	Stratificazione	n. Campionaria	Peso %	Stato delle rilevazioni
Misura a)	Ote/intervento/ZS	72	10,1%	In corso
Misura b)	Provincia/ZS	45	7,3%	In corso
Misura g)	Filiera/forma giuridica	25	21,6%	Avvio
PSR E. Romagna	Stratificazione	n. Campionaria	Peso %	Stato delle rilevazioni
Misura a)	Ote/ude	55	10,1%	In corso
Misura b)	Ote/ude	84	5,1%	In corso
Misura g)	Filiera/forma giuridica	29	42,6%	Avvio
PSR Toscana	Stratificazione	n. Campionaria	Peso %	Stato delle rilevazioni
Misura a)	Ente locale/Sel	98	22,1%	In corso
Misura b)	Provincia/Sel	87	10,1%	Conclusa
Misura g)	Filiera/forma giuridica	18	100%	Avvio
PSR Lazio	Stratificazione	n. Campionaria	Peso %	Stato delle rilevazioni
Misura a)	Ote/ZS	113	10,1%	In corso
Misura b)	Provincia/ZS	164	14,2%	In corso
Misura g)	Filiera/forma giuridica	22	33,3%	Avvio

5

AGRICONSULTING S.p.A.

le misure "a" e "b" le rilevazioni di campo si sono praticamente concluse. In linea generale, comunque, prevediamo di completare il lavoro di indagine per l'inizio dell'estate. Per le indagini svolte nelle aziende agricole in Valle d'Aosta e Emilia-

Romagna si è trattato di una ripetizione: indagini erano già state svolte *ex ante* (nella situazione, cioè, precedente alla realizzazione dell'intervento) e vengono ora ripetute per rilevare i risultati economici raggiunti attraverso tale intervento in una situazione, quindi, *ex post*. Nelle altre Regioni, e in ogni caso per le imprese di trasformazione e commercializzazione, la situazione aziendale *ex ante* è stata ricostruita attraverso la documentazione allegata alle domande di finanziamento e/o disponibile presso le strutture regionali.

I risultati delle Valutazioni intermedie sono stati presentati al partnerariato nel corso del 2004 e più recentemente, in seguito alla pubblicazione della proposta del nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale, anche in incontri con le parti economiche e sociali organizzati soprattutto in Emilia-Romagna e in Toscana [SLIDE 6]. In questa slide e nelle successive ho tentato un confronto tra due aspetti: da un lato ciò che emerge, in termini di "criticità" e "fattori di successo"

3. Un contributo alla lettura dei fattori di criticità e di successo dell'attuale periodo di programmazione (2000-2006) nella prospettiva futura (2007-2013)		
Sviluppo Rurale - Programmazione regionale		
Criticità	Fattori di successo	Vincoli e opportunità nella proposta di nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale
<p>PSR Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Non ancora piena valorizzazione da parte degli Enti delegati delle competenze attribuite, vincolate dalle decisioni regionali sull'allocazione delle risorse finanziarie tra gli Assi del PSR e sulle modalità operative di attribuzione delle priorità locali.</li> </ul> <p>PSR Emilia Romagna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Approccio solo settoriale con limitazioni ad una visione globale dell'azienda e dei suoi rapporti con il territorio.</li> </ul>	<p>PSR Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modello di sviluppo rurale basato sull'integrazione tra qualità dei prodotti e qualità ambientale, culturale e paesaggistica dei territori e sul ruolo svolto dalle identità locali nel processo di coesione economica e sociale (LR 49/1999 - PLSR).</li> </ul> <p>PSR Emilia Romagna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Completezza nell'affrontare le carenze/ opportunità che caratterizzano il settore agro-alimentare regionale.</li> <li>Salvaguardia delle priorità regionali e definizione locale dei criteri di priorità nella selezione degli interventi (LR 15/1997 - POP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rafforzamento dell'approccio integrato e <i>bottom up</i>.</li> <li>Ampliamento delle finalità attribuite agli interventi (rendimento globale dell'azienda).</li> <li>Ampliamento delle misure di intervento.</li> </ul>

dal processo di valutazione, dall'altro, i vincoli e le opportunità che invece emergono nella proposta di nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale. Questa comparazione è svolta per i tre principali temi affrontati dal processo di Valutazione intermedia: la programmazione regionale, l'attuazione e la gestione del Piano, i risultati, o effetti, delle misure più direttamente correlate agli obiettivi di competitività.

Per quanto riguarda la programmazione regionale, sono emersi diversi elementi positivi. Tra i fattori di successo in Toscana possiamo evidenziare l'applicazione di un modello di sviluppo rurale basato sull'integrazione tra qualità dei prodotti e qualità del contesto (ambientale, culturale, paesaggistico) in cui l'azienda opera e l'importante ruolo svolto dalle istituzioni locali nella definizione e applicazione di tale strategia. La partecipazione attiva degli enti locali alla fase di programmazione si è tradotta nell'elaborazione di ben 21 Piani Locali di Sviluppo rurale che riguardano 10 Province e 20 Comunità Montane e attraverso i quali si sono integrati obiettivi locali e regionali. D'altra parte, però, l'attribuzione agli enti delegati, delle competenze in materia di programmazione risulta ancora vincolata dalle decisioni regionali sulla distribuzione delle risorse finanziarie tra gli Assi previsti dal PSR e sulle modalità operative di attribuzione delle priorità locali nella selezione degli interventi. Il programma dell'Emilia-Romagna presenta un buon grado di completezza nell'affrontare le carenze/opportunità che caratterizzano il sistema agro-alimentare regionale. Vengono salvaguardate le priorità regionali pur essendoci nei Piani Operativi Provinciali (che costituiscono gli strumenti attuativi del PSR) una definizione a livello locale dei criteri di priorità nella selezione degli interventi. La principale criticità è rappresentata dall'approccio prettamente, e spesso esclusivamente, settoriale, con una scarsa visione globale dell'azienda e dei suoi rapporti con il territorio. Quanto emerge dalla proposta di nuovo

regolamento sembra poter favorire il superamento di tali criticità grazie soprattutto al rafforzamento dell'approccio integrato e *bottom-up* e all'ampliamento delle misure di intervento e delle loro finalità.

Per quanto riguarda l'attuazione e la gestione finanziaria, in tutte le Regioni si evidenzia una sufficiente efficienza di sistemi di gestione e di sorveglianza dei Piani anche se nei primi anni di attuazione, e fino ai primi mesi del 2003, si sono verificati ritardi nell'integrazione e nell'allineamento delle informazioni tra i vari soggetti coinvolti ovvero tra enti delegati, amministrazioni regionali e organismi pagatori [SLIDE 7].

Per quanto riguarda i risultati, o "effetti", della misura "a" (investimenti nelle

Nuovo regolamento: Rafforzamento dei sistemi gestione, sorveglianza e controllo. Applicazione N+2	
Attuazione e gestione finanziaria	
Criticità	Fattori di successo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ritardo nell'integrazione e allineamento delle informazioni di monitoraggio tra Enti delegati, Regione e Organismo pagatore regionale</li> <li>Soluzione di continuità nella capacità di sostegno pubblico (misura b)</li> <li>Scarsità di risorse finanziarie rispetto alla domanda ammissibile al sostegno (es. misura g)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'efficacia del sistema di gestione e sorveglianza (monitoraggio e valutazione)</li> <li>Accelerazione iniziale della spesa conseguente l'elevata partecipazione al piano (misura b)</li> </ul>

7

aziende agricole) in Toscana, il sostegno ha interessato esclusivamente gli operatori agricoli professionali (99 per cento) e in buona parte biologici (25 per cento). La maggioranza degli agricoltori realizza l'investimento anche per finalità di tipo ambientale, pur non

essendo questo l'obiettivo principale degli interventi. In Emilia-Romagna il

Nuovo regolamento: Semplificazione delle condizioni di accesso al sostegno (redditività, rispetto norme)	
Risultati (misura a: Investimenti nelle aziende agricole)	
Criticità	Fattori di successo
<p>PSR Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Priorità locali settoriali, scarsa premialità all'integrazione produzione, qualità, ambiente</li> </ul> <p>PSR Emilia Romagna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Scarsa partecipazione e/o carenza progettuale delle aziende di minore dimensione fisica ed economica</li> <li>Scarsa incidenza (0,07%) di investimenti finalizzati all'introduzione di sistemi di qualità</li> </ul>	<p>PSR Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Il sostegno ha interessato imprenditori agricoli professionali e in buona parte biologici (25%)</li> <li>La maggioranza (63%) degli agricoltori integra obiettivi ambientali</li> </ul> <p>PSR Emilia Romagna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Il sostegno ha principalmente interessato le aziende con alcuni requisiti (dimensione fisica ed economica, capacità professionale) di maggiore competitività</li> <li>Il sostegno interessa le aziende con maggiori margini di miglioramento economico</li> <li>La maggioranza (70%) degli agricoltori integra obiettivi ambientali</li> </ul>

8

sostegno ha interessato principalmente le aziende con i requisiti di maggiore competitività e con le maggiori potenzialità di miglioramento economico. Si è avuta quindi, al contrario, una scarsa partecipazione (o carenza progettuale) delle

aziende di minore dimensione fisica. Scarsa l'incidenza di investimenti finalizzati all'introduzione di sistemi di qualità [SLIDE 8].

Per quanto riguarda la misura "b" (insediamento dei giovani agricoltori), in

Nuovo regolamento: Incremento del premio di insediamento dei giovani agricoltori e introduzione del piano di sviluppo aziendale	
Risultati (misura b: Insediamento dei giovani agricoltori)	
Criticità	Fattori di successo
<p>PSR Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rispetto al precedente periodo, significativi <b>riduzione di insediamenti sovvenzionati</b> per anno (-16,6%)</li> <li>Bassa sinergia con la misura di prepensionamento</li> </ul> <p>PSR Emilia Romagna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Minore <b>partecipazione in zona svantaggiata</b> (26%)</li> <li>Scarso <b>collegamento tra l'insediamento e l'azione di sviluppo aziendale</b> (16% degli insediati beneficiari della misura a)</li> <li>Costi di insediamento molto inferiori al premio base (1/6)</li> <li>Effetti <b>inerziali</b></li> </ul>	<p>PSR Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L'insediamento avviene tramite la <b>creazione di nuova attività</b> (29%) non solo con la sostituzione parziale o totale</li> </ul> <p>PSR Emilia Romagna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L'incremento di giovani conduttori è maggiore nelle zone svantaggiate (+30,7% vs. +25,4%)</li> <li>Il sostegno agli <b>investimenti aziendali</b> ha interessato giovani imprenditori agricoli (60%)</li> <li>Il 54-52% degli insediati realizza investimenti aziendali per un importo medio di 81.000-89.000 Euro</li> <li>Nelle aziende oggetto di insediamento aumenta il numero di <b>unità lavorative</b> (+26%)</li> </ul>

Toscana si evidenzia come l'entrata nel settore di giovani imprenditori agricoli, anche grazie alla creazione di nuove attività, risulti relativamente alta (29 per cento); tuttavia, si è assistito, rispetto al periodo precedente, a una significativa riduzione di insediamenti per

anno. Ciò è accaduto perché con il PSR sono stati erogati anche premi per investimenti effettuati nel precedente periodo di programmazione e questo, pur avendo determinato un'accelerazione iniziale molto forte della spesa, ha di fatto limitato la continuità del sostegno pubblico e la capacità di selezione [SLIDE 9]. In Emilia-Romagna gli effetti sul ricambio generazionale risultano amplificati nelle zone svantaggiate, anche se, d'altra parte, proprio in queste zone si riscontra una minore partecipazione. Tra le criticità emerge il ritardo nel sostenere l'azione di sviluppo aziendale conseguente all'insediamento: solo il 16 per cento dei giovani agricoltori insediati beneficia della misura "a" (investimenti in aziende agricole) a fronte di un coinvolgimento del 60 per cento di giovani imprenditori agricoli in questa stessa misura. Inoltre, essendo i costi di insediamento decisamente inferiori al premio base, nelle situazioni aziendali e/o territoriali già di per sé favorevoli vengono a determinarsi situazioni di vantaggio ulteriore, mentre analoghi risultati non si ottengono laddove l'insediamento avviene in situazioni critiche, a esempio nelle aziende che necessitano di adeguamenti strutturali. Sono stati inoltre rilevati effetti "inerziali": il 70 per cento dei giovani ha infatti dichiarato che si sarebbe insediata anche senza sostegno.



Per quanto riguarda la misura “g” (trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli), i risultati sono basati su stime previsionali effettuate dalle imprese beneficiarie. In generale si rileva un’evoluzione positiva delle quantità e

**Nuovo regolamento: Limitazione della partecipazione per le imprese agro-alimentari, in funzione della dimensione (fatturato, addetti).**

**Risultati (misura g: Trasformazione e commercializz. dei prodotti agricoli)**

Criticità	Fattori di successo
<b>PSR Toscana</b> <ul style="list-style-type: none"><li>L'incidenza delle quantità di <b>materie prime agricole di qualità</b> tende a rimanere nel complesso stabile. La previsione è di crescita nell'olio d'oliva (da 43% a 61%), nel vino (da 88% a 93%) e nel lattiero - caseario (da 2% a 4%)</li></ul>	<b>PSR Toscana</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Evoluzione positiva delle quantità (+26%) soprattutto di qualità e dei prezzi di <b>materia prima agricola di base</b> acquistate dall'industria di trasformazione</li><li>Evoluzione positiva dei ricavi di vendita dei prodotti di qualità (+4%)</li><li>Previsione di un più marcato utilizzo di materie prime <b>biologiche</b> nel settore lattiero-caseario</li><li>Elevata incidenza (in valore) di materie prime agricole fornite in base a <b>contratti pluriennali</b> (97%)</li></ul> <b>PSR Emilia Romagna</b> <ul style="list-style-type: none"><li>L'incidenza delle quantità di <b>materie prime agricole di qualità</b> tende a crescere (da 74% a 78%)</li><li>Evoluzione positiva delle quantità di <b>materia prima agricola di base</b> (+17%) soprattutto di qualità acquistate dall'industria di trasformazione</li></ul>

AGRICONSULTING S.p.A. 10

dei prezzi della materia prima agricola destinata alla trasformazione e un maggiore utilizzo di materie prime agricole di qualità [SLIDE 10]. Un incremento significativo dell'utilizzo di materie prime agricole biologiche è stato rilevato nel settore lattiero-caseario

toscano, anche se in questa Regione l'incidenza delle quantità di materie prime agricole di qualità tende nel complesso a rimanere costante. Le previsioni di crescita riguardano, infatti, i settori tradizionali della Toscana, vale a dire l'olio d'oliva e il vino.

In conclusione, sono da segnalare alcuni dei giudizi che abbiamo raccolto in relazione alla proposta di nuovo regolamento per lo Sviluppo rurale. Si tratta di giudizi decisamente positivi per quanto riguarda l'ampliamento delle misure e delle finalità attribuite agli interventi rivolti alla competitività; un grande apprezzamento è stato anche manifestato per la semplificazione delle condizioni di accesso al sostegno e per l'introduzione del piano di sviluppo aziendale nel caso del sostegno a giovani agricoltori. Forti perplessità, invece, ha suscitato la limitazione del sostegno in funzione della dimensione delle imprese agro-industriali quando questo dovrebbe essere concesso a tutte quelle imprese capaci di trasferire vantaggi alla parte agricola.

Per quanto riguarda l'aggiornamento al 2005 della Valutazione intermedia il contributo che ci viene richiesto, e sul quale stiamo lavorando, riguarda soprattutto l'elaborazione di informazioni e suggerimenti utili alla definizione dei nuovi PSR 2007-2013. L'aggiornamento al 2005 rappresenta quindi l'opportunità di garantire, in concreto, l'integrazione tra processo valutativo e ciclo della programmazione.



## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Effetti inattesi di spiazzamento: il caso di un'analisi svolta su  
un campione di misure FEOGA del POR Sicilia

**Francesca Varia**  
**Università di Palermo**



Francesca VARLA

Questo lavoro rappresenta il primo approccio del Dipartimento di Economia dei Sistemi Agro-Forestali dell'Università di Palermo al tema della Valutazione dei programmi di Sviluppo rurale. La ricerca ha avuto come oggetto un pacchetto di misure del POR Sicilia che concorre principalmente al miglioramento della competitività del settore agro-alimentare. Si tratta di misure programmate nell'ambito dell'Asse IV "Sistemi Locali di Sviluppo". Lo studio è stato inquadrato



nel contesto attuativo del Programma [SLIDE 1]. Sono stati presi in considerazione alcuni aspetti relativi allo stato di avanzamento fisico e finanziario delle misure, al sistema di monitoraggio regionale (dunque alla disponibilità dei dati), alla Valutazione Intermedia del valutatore

indipendente, alla riserva di efficacia ed efficienza (che è stata volano per l'attuazione di tutto il POR), alla riprogrammazione di medio termine (che ha rappresentato il fattore di maggiore incidenza sulla catena degli eventi). Questo lavoro non ha l'obiettivo di valutare l'impatto del programma, ma si limita, invece, a verificare la corrispondenza di quanto effettivamente realizzato con quanto atteso dalla valutazione *ex ante* del programma. I bisogni del territorio, infatti, non sono stati presi in considerazione sebbene poi, indirettamente, le conclusioni siano state allargate anche a questi aspetti.

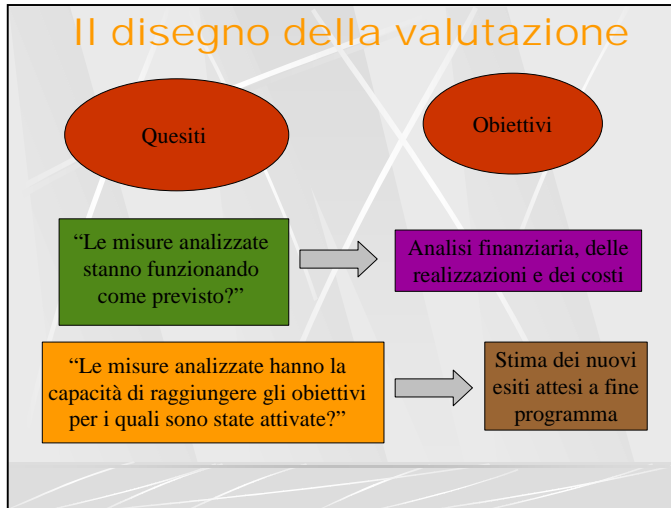
Nel pacchetto sottoposto ad analisi valutativa sono state inserite misure particolarmente importanti sia dal punto di vista della dotazione finanziaria che dal punto di vista dell'importanza strategica degli obiettivi; basti ricordare a questo proposito l'inclusione della misura 4.06 per gli investimenti aziendali, della 4.09 per il sostegno alle imprese agro-alimentari o della 4.11 per la ricomposizione fondiaria. Altro gruppo di misure fatto oggetto di studio è quello costituito dalla misura 4.07 per l'insediamento dei giovani agricoltori e dalla misura 4.08 dedicata

alla formazione nel settore agricolo e forestale. Mentre tutte le cinque misure appena elencate si collocano principalmente nell'obiettivo "Competitività", la



misura 4.15 è strettamente mirata allo sviluppo delle aree rurali e alla diversificazione delle attività agricole. Tuttavia, la scarsa disponibilità dei dati al riguardo ha limitato lo studio alla sola azione dedicata al sostegno degli investimenti per attività agrituristiche [SLIDE 2].

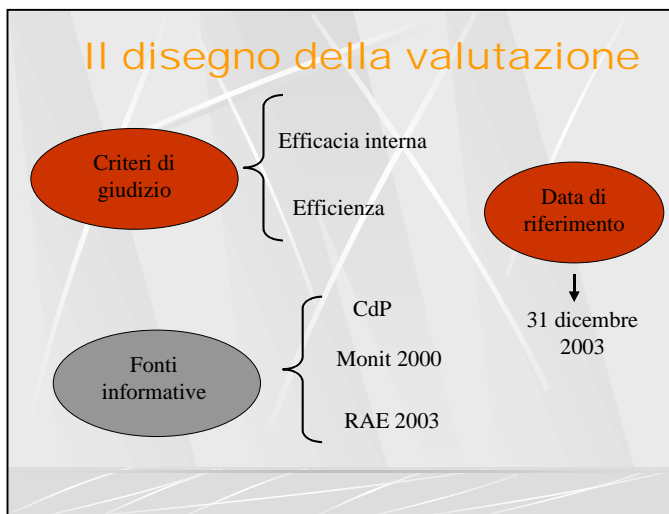
Il disegno della Valutazione è nato, naturalmente, da alcuni quesiti; per la loro formulazione, da una parte, ci si è calati nel ruolo del manager che si chiede se le misure stiano funzionando come previsto, dall'altra ci si è proiettati verso la platea



degli *stakeholder* che si interrogano se le misure abbiano o meno la capacità di raggiungere gli obiettivi per i quali sono state attivate [SLIDE 3]. Al primo interrogativo si è cercato di rispondere attraverso l'analisi delle realizzazioni e dei costi, nonché attraverso l'analisi dell'attuazione finanziaria

che è quella in cui il manager si trova più direttamente coinvolto. Alle domande degli *stakeholder* si è, invece, data risposta attraverso una stima dei nuovi esiti attesi al 2008 realizzata prendendo in considerazione la *performance* intermedia delle misure, le risorse ancora disponibili, non mobilitate, quindi, in bandi di gara, e quelle aggiuntive apportate con la rimodulazione finanziaria di medio termine.

I criteri di giudizio adottati nell'analisi sono stati quelli dell'efficacia interna (intesa come rispondenza tra le realizzazioni effettive e quelle attese) e dell'efficienza (intesa come confronto tra i costi medi unitari effettivi e quelli attesi). Le fonti informative sono state: il Complemento di Programmazione per gli indicatori iniziali e finali attraverso i quali sono stati calcolati gli indicatori di divario (quelli che nella ricerca sono chiamati "esiti attesi"); il sistema di monitoraggio regionale e Monitweb per le informazioni relative alla *performance* intermedia; il Rapporto



Annuale di Esecuzione 2003 dal quale sono state ottenute informazioni importanti circa alcune criticità delle misure legate soprattutto alle difficoltà di avvio della macchina amministrativa. La data di riferimento della ricerca è il 31 dicembre 2003 [SLIDE 4].

Dalla sintesi dei risultati dell'analisi finanziaria si possono distinguere due gruppi di misure: quelle performanti e quelle meno performanti [SLIDE 5].

### Sintesi dei risultati dell'analisi finanziaria

INDICATORI	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA	IMPEGNI PUBBLICI	PAGAMENTI PUBBLICI	CAPACITÀ DI IMPEGNO	CAPACITÀ DI PAGAMENTO	CAPACITÀ DI UTILIZZO	TASSO DI FINANZIAMENTO PUBBLICO
MISURA	A (€)	B (€)	C (€)	D (€)	E = C/B x 100 (%)	F = D/B x 100 (%)	G = D/C x 100 (%)	H = B/A x 100 (%)
4.06	822.638.000,00	370.249.000,00	91.022.555,41	40.135.935,92	24,58	10,84	44,09	45,01
4.07	143.020.100,00	143.020.100,00	88.114.262,80	51.651.966,00	61,61	36,12	58,62	100,00
4.08	22.000.000,00	22.000.000,00	14.383.995,52	8.903.005,33	65,38	40,47	61,90	100,00
4.09	449.563.124,00	324.781.562,00	77.051.180,26	38.379.465,19	34,22	17,07	49,81	50,00
4.11	411.397.500,00	144.350.000,00	24.016.123,23	22.051.519,97	16,64	15,28	91,82	35,09
4.15*	189.216.347,00	50.520.704,56	9.256.837,17	4.019.836,02	18,32	7,98	43,43	26,70
CAMPIONE	2.037.835.071,00	954.921.426,56	303.844.973,68	165.141.724,43	11,28	17,79	54,75	46,86

Valori mediani: 29,43    16,18    54,21

Al primo gruppo appartengono le misure con un tasso di finanziamento pubblico del 100 per cento e relativamente semplici dal punto di vista programmatico. Tali misure sono: la 4.07 per l'insediamento dei giovani agricoltori e la 4.08 per la formazione. Queste misure hanno mostrato una *performance* in termini di capacità di impegno, di pagamento e di utilizzo molto superiore ai valori mediani delle distribuzioni. Accanto alle

misure più performanti si mette in evidenza anche la misura 4.11 per la ricomposizione fondiaria con il suo 91 per cento di capacità di utilizzo, segno di una buona qualità progettuale. Tuttavia, per capacità di impegno e di pagamento la stessa misura 4.11 è da includere nel secondo gruppo di misure, insieme alla misura 4.15 per l'azione "Agriturismo" che si è dimostrata la più deludente sia per capacità di pagamento che per capacità di impegno. Entrambe le misure del gruppo meno performante sono state caratterizzate da alcune particolari difficoltà attuative di ordine procedurale, ma i risultati dell'analisi finanziaria non sorprendono visto che hanno anche il tasso di finanziamento pubblico più basso di tutto il campione e pertanto mettono in gioco le maggiori quote di capitale privato. In Sicilia è la ricomposizione fondiaria a risultare particolarmente problematica, non soltanto per questioni di diritto ereditario ma anche per una scarsa mobilità del mercato fondiario, che si riflette negativamente sull'offerta, e una grande difficoltà di accesso al credito bancario da parte degli imprenditori agricoli, che si ripercuote sulla domanda. Se confrontata con altre misure, però, la misura 4.11 ha una bassa capacità di impegno in rapporto alla spesa pubblica programmata e invece una notevole quota di impegni pubblici in valore assoluto. I risultati sono stati strettamente condizionati dall'allocazione delle risorse in fase di pianificazione e possiamo perciò fin da ora mettere in evidenza come già le prime fasi di avviamento del programma abbiano potuto creare delle distorsioni in tutto il processo di programmazione. Qui si propone la continua tensione programmatica tra quantificazione degli obiettivi, allocazione delle risorse e valutazione della capacità progettuale del territorio.

**Sintesi dei risultati dell'analisi di efficacia e di efficienza**

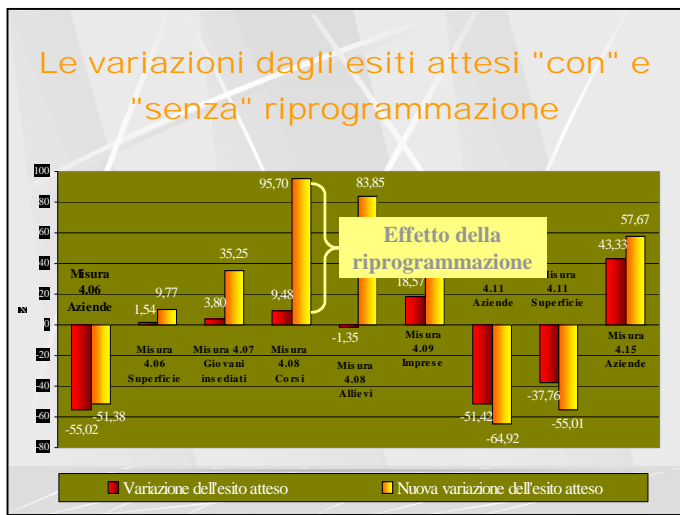
PUNDEGAZIONE		ATTUAZIONE										
VALUTAZIONE ESANTE		VALUTAZIONE INTERMEDIA										
MISURA	INDICATORE ESTO ATTESO	EFFICIENZA ATTESO	INDICATORE C	EFFICACIA D-CIA BB (%)	EFFICIENZA INTERMEDIA E	NUOVO STATO ATTESO F	VARIAZIONE DELL'EFFICIENZA INTERMEDIA G-EFFIA BB (%)	VARIAZIONE DELL'EFFICIENZA INTERMEDIA H-FAA BB (%)	NUMERO DI ATTIVITÀ PROGRAMMATE I	MEDIA VARIAZIONE DELL'ATTIVITÀ L=I-AA BB (%)		
	200-2008 A	200-2008 B	31.12.2003 C	31.12.2003 D-CIA BB (%)	31.12.2003 E	200-2008 F	31.12.2003 G-EFFIA BB (%)	200-2008 H-FAA BB (%)	200-2008 I	200-2008 L=I-AA BB (%)		
406	AGENZE	12100	105438	1,27	11	163027	123,5	-5502		-51,8		
	SPESE	21000	17,0000	5,20	20	17,3610	21,24	-1,52	1,54	9,77		
407	CRONOPROGETTI	6000	17,8715	5,16	60	17,2217	8,04	-3,60	3,80	10,20		
408	CERS	405	45,3002	30	472	38,3039	51	-14,99	9,40	96		
	ALIANI	9,200	2,9113	5,86	641	2,4762	908	202	-1,35	10,94		
409	IMPRESI	140	14055029		57	13917910	105	-1540	1857	106		
411	AGENZE	1,200	1202067	97	81	10758000	383	315,82	31,42	421		
	SPESE	24000	601410	2,49	104	1040230	4310	40,67	2770	1078		
415	AGENZE	30	1064255	20	97	1028357	400	-3602	4333	473		

Fonte: monitoraggio ex ante della Regione Sicilia.

Per quanto riguarda l'analisi di efficienza, sono stati messi a confronto i costi medi unitari attesi dalla valutazione *ex ante* e i costi medi unitari intermedi [SLIDE 6]. Per le misure 4.06 e 4.11 si sono verificate delle incongruenze. Nel caso

della misura 4.06 alla voce “aziende”, si può osservare come i costi intermedi siano stati duplicati rispetto a quelli attesi. Se si considerano le risorse ancora disponibili può notarsi come questo livello di inefficienza vada poi a condizionare la capacità di soddisfacimento degli obiettivi di lungo termine, cioè la stessa capacità potenziale della misura di raggiungere gli obiettivi programmati. Ecco perché la variazione complessiva degli esiti attesi dalla misura a fine periodo di programmazione rispetto agli esiti attesi dalla valutazione *ex ante* è di -55 per cento. Le stesse considerazioni valgono per la misura 4.11 sia alla voce “aziende” sia alla voce “superficie”; anche in questo caso infatti il livello di inefficienza è tale da non consentire il raggiungimento degli obiettivi attesi al 2008.

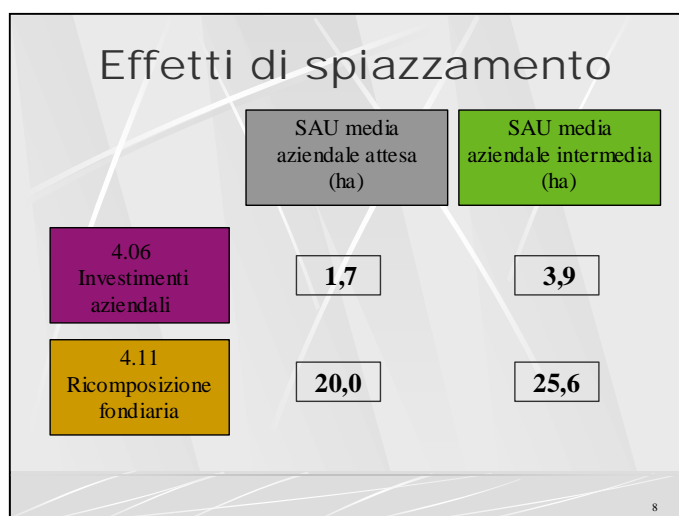
Tali previsioni sono, però, possibili sulla base di due ipotesi: che nel secondo periodo di attuazione le realizzazioni seguano lo stesso ritmo del primo e che,



sempre nel secondo periodo, i costi rimangano invariati [SLIDE 7]. Sulla base di queste ipotesi è stato disegnato lo scenario da noi definito “senza” riprogrammazione. Andando invece a considerare le nuove risorse allocate sulle

misure con le manovre intermedie di rimodulazione finanziaria, siamo giunti alla variazione degli esiti attesi dalle misure da quelli attesi in fase di pianificazione anche per lo scenario da noi definito “con” riprogrammazione. È stato dunque possibile un doppio confronto utilizzando praticamente lo scenario “senza” riprogrammazione da controfattuale per la valutazione degli effetti delle manovre di riprogrammazione. Per quanto riguarda l’efficacia, le misure 4.07 e 4.08 si mettono ancora una volta in evidenza per una *performance* intermedia che appare buona se confrontata naturalmente con l’esito finale; di contro, la misura 4.09, destinata agli investimenti nelle imprese agro-alimentari, si fa notare per un basso livello di efficacia legato probabilmente alla grande entità degli investimenti. Come si era prefigurato, quindi, troviamo gli esiti ricostruiti nello scenario “senza”

riprogrammazione e quelli ricostruiti nello scenario “con” riprogrammazione, e definiamo la distanza tra queste due ordinate come “effetto di riprogrammazione”. Tale effetto si è dimostrato negativo soltanto per la misura 4.11. Questo risultato ha, in effetti, rafforzato le nostre considerazioni poiché quella tensione causata dal sovradimensionamento delle risorse programmate si è successivamente convertita in una manovra correttiva volta al tentativo di adeguare il livello di programmazione alla risposta progettuale del territorio.



In termini di efficacia è stato notato uno scostamento dell'asse della popolazione delle aziende beneficiarie verso maggiori dimensioni economiche [SLIDE 8]. Per la misura 4.06, a esempio, inizialmente era stato previsto un sostegno a circa 12.000

aziende, su una superficie di 21.000 ettari, con una superficie media aziendale di circa 1,7 ettari. La performance intermedia invece ha visto l'aumento della superficie media aziendale a 3,9 ettari. Stessa considerazione può essere fatta per la misura 4.11 sulla ricomposizione fondiaria: mentre le realizzazioni attese si attestavano intorno ai 20 ettari di superficie media aziendale, le realizzazioni effettive hanno raggiunto i 25 ettari, favorendo addirittura il passaggio a una classe dimensionale superiore. Va aggiunto, inoltre, che si tratta di aziende che non fanno in effetti parte del contesto medio agricolo siciliano dal momento che dal Censimento ISTAT del 2000, su una popolazione di 365.000 aziende agricole, emerge una superficie media aziendale di 3,5 ettari. Abbiamo quindi ipotizzato il prodursi di cosiddetti “effetti di spiazzamento” tra gli stessi beneficiari, fermo restando che lo studio è limitato a indicatori di monitoraggio fisici e finanziari e che sarebbe sicuramente molto interessante poter approfondire l'indagine su cosa sia veramente successo tra le aziende beneficiarie.

Passando alla sintesi dei risultati, l'analisi ha fatto rilevare un evidente divario di efficienza finanziaria e di efficacia tra le misure con meccanismo a premio



interamente a carico dell'operatore pubblico e le misure per gli investimenti a

### Sintesi dei risultati

- L'analisi ha fatto rilevare un evidente divario di efficienza finanziaria e di efficacia tra le misure con meccanismo "a premio" interamente a carico dell'operatore pubblico e le misure per gli investimenti a compartecipazione privata. Le maggiori difficoltà di spesa sono emerse per la misura 4.15 mentre le più esigue realizzazioni sono state rilevate per la misura 4.09.
- Dalla performance intermedia delle misure 4.06 e 4.11 non si può prevedere il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo. L'analisi suggerisce la possibilità di verificare la corrispondenza tra la quantificazione iniziale degli esiti attesi e l'allocatione delle risorse finanziarie rispetto alla risposta progettuale del territorio.
- In termini di realizzazione, rispetto agli attuali indicatori attesi, le manovre di riprogrammazione potranno avere effetti positivi sull'efficacia di tutte le misure ad eccezione della misura 4.11.
- Nel caso delle misure 4.06 e 4.11 è emerso uno spostamento dell'asse delle popolazioni beneficiarie verso le realtà economiche di maggiori dimensioni. Tale effetto di "spiazzamento" è stato probabilmente causato dai requisiti di ammissibilità e da alcuni criteri adottati nel processo di selezione delle istanze.

9

compartecipazione privata [SLIDE 9]. I più bassi livelli di realizzazione si sono osservati per la misura 4.09 per le imprese agro-alimentari, mentre le maggiori difficoltà di spesa si sono presentate per la misura 4.15 "Agriturismo". Dalla performance intermedia

delle misure 4.06 "Investimenti aziendali" e 4.11 "Ricomposizione fondiaria", non si può prevedere il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo per lo meno rispetto agli indicatori vigenti al 31 dicembre 2003 (non è detto, infatti, che gli stessi indicatori siano riconfermati dalle manovre di riprogrammazione). Questa analisi suggerisce la possibilità di verificare la rispondenza tra la quantificazione iniziale degli esiti attesi, l'allocatione delle risorse finanziarie e la risposta progettuale del territorio. In termini di realizzazione, sempre rispetto agli attuali indicatori attesi, le manovre di riprogrammazione avranno effetti positivi su tutte le misure a eccezione della misura 4.11 che, come abbiamo detto, è stata oggetto di una decurtazione di risorse finanziarie.

Nel caso delle misure 4.06 e 4.11 è emerso lo spostamento dell'asse delle popolazioni beneficiarie verso realtà economiche di maggiori dimensioni. Nel tentativo di capire la natura di questi meccanismi ci siamo accorti di un certa incidenza del requisito di ammissibilità legato alla redditività delle aziende oggetto dell'aiuto pubblico. In particolare l'amministrazione regionale ha limitato l'accesso agli aiuti alle aziende con una dimensione economica superiore o uguale a 4 UDE nelle zone svantaggiate e a 5 UDE nelle altre zone. La dimensione delle 4 UDE dovrebbe corrispondere, se consideriamo un'azienda media siciliana a esempio ubicata in collina, che poi rappresenta il 60 per cento del territorio, a 22 ettari coltivati a foraggiere, 6 ettari di seminativi (in particolare di grano duro), 3 ettari di oliveti, quasi 3 ettari di vigneto e 1 ettaro di colture orticole. Un tale criterio di

ammissibilità spinge le misure a vantaggio dei sistemi più competitivi e delle aziende già in grado di sopravvivere sul mercato, ed è perfettamente coerente con la politica di sviluppo rurale comunitaria. Se però consideriamo che la misura 4.06 sugli investimenti aziendali concorre sia all'obiettivo della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali sia a quello dello sviluppo delle aree rurali, bisognerebbe forse continuare a correggerne il tiro. Per la misura 4.11 sono emerse le stesse considerazioni ma, essendo l'obiettivo operativo di questa misura quello di incrementare le dimensioni delle aziende beneficiarie e avendo osservato il passaggio da 20 a 25 ettari, può dirsi che sotto questo profilo la misura stia agendo nella giusta direzione.

In conclusione è necessario sottolineare che lo scostamento delle realizzazioni rispetto alle attese non rappresenta assolutamente un fallimento, ma un risultato inatteso, da giudicare in quei determinati contesti organizzativi e territoriali, e su cui continuare a riflettere per superarne le criticità e affacciarsi in maniera più consapevole alla nuova programmazione 2007-2013.

## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Commercializzazione e logistica dei prodotti agro-alimentari  
come elemento fondamentale della competitività: quale  
ruolo per le politiche?

**Luca Lanini**  
**Istituto sui Trasporti e la Logistica**



Luca LANINI

L'intervento affronterà alcuni dei temi maggiormente legati al mercato e alla commercializzazione, soprattutto in relazione ai punti deboli dei sistemi produttivi del nostro Mezzogiorno. Partendo dalla fortissima perdita di produttività delle nostre produzioni agro-alimentari, e in particolare di quelle del Sud Italia, quest'intervento cercherà di introdurre delle riflessioni su temi relativi al *marketing management* e alla logistica, affinché valutazioni di questo tipo possano eventualmente integrare il lavoro dei valutatori e dei *policy maker* e arricchire le riflessioni su nuove misure e nuovi strumenti di valutazione.

La logistica sta diventando una funzione decisiva nella valorizzazione commerciale e va

**logistica e gestione della Supply Chain**

- La logistica si occupa della gestione globale dei flussi fisici ed informativi lungo tutte le fasi di produzione, commercializzazione e distribuzione ...
- ... e sta diventando la funzione decisiva per la valorizzazione commerciale dei prodotti
- La logistica si focalizza sulla razionalizzazione dei processi e sulla qualità del servizio offerto ...
- ... e necessita di nuove professionalità e nuovi operatori, tecnologie innovative nella gestione delle informazioni, politiche infrastrutturali

**La ricerca di efficienza lungo i canali è condizione fondamentale per il vantaggio competitivo**

luca.lanini@iol.it

intesa come gestione complessiva dei flussi, sia fisici, relativi alle merci, sia informativi, relativi cioè a tutte le informazioni che accompagnano le merci [SLIDE 1]. Così intesa, quindi, la logistica comprende l'intero processo di produzione, commercializzazione e distribuzione delle merci. Il

concetto di filiera viene ormai superato a vantaggio di una visione di *supply chain* dove gli attori che partecipano alla valorizzazione di un prodotto non appartengono esclusivamente al settore agro-alimentare, ma svolgono anche altre funzioni, fondamentali lungo la catena di fornitura, come il trasporto e la distribuzione fisica delle merci, la gestione delle scorte, la commercializzazione.

In un'ottica di *supply chain*, quindi, l'attenzione si sposta sul concetto di "servizio", vale a dire sulla razionalizzazione dei processi e sulla qualità dei servizi offerti. Il numero di coloro che nel nostro paese si occupano di logistica è assai limitato e con performance di servizio spesso inferiori alle medie europee, mentre si avrebbe bisogno, e ancor più se ne avrà nel prossimo decennio, di nuove professionalità, nuovi operatori, nuove tecnologie e nuove politiche infrastrutturali. È un fatto che la ricerca di efficienza, lungo i vari canali di commercializzazione e distribuzione, sia la condizione necessaria per il

raggiungimento, o mantenimento, di quel vantaggio competitivo che le nostre produzioni stanno perdendo, al di là delle pur importanti variazioni strutturali legate all'agricoltura (superfici, rese, numero di aziende e di agricoltori). Basti citare a questo proposito l'esempio delle fragole spagnole la quasi totalità delle quali (che poi rappresenta circa la metà di quelle europee e una buona fetta di tutta la produzione mondiale) viene prodotta nella piccola provincia di Huelva e commercializzata quasi interamente da un'unica grande cooperativa di secondo grado, "Fresh Huelva", per conto dei suoi oltre 2000 soci produttori. Le superfici delle loro serre sono estremamente ridotte, senza che ciò incida minimamente sulla forza commerciale del

**Lo scenario**

**CONSUMI & CANALI** : commercializzazione in difficoltà :

- verso i nuovi mercati di sbocco
- verso nuovi canali di vendita (Ho.Re.Ca.)
- nella gestione dei rapporti clienti / fornitori (Supply chain management)

**TRASPORTI & LOGISTICA** :

"the last call" per intermodalità, infrastrutture, dotazione tecnologica, ICT, catena del freddo, ruolo dei prestatori logistici, nuove professionalità

 luca.lanini@iol.it 2

gruppo.

Per inquadrare meglio lo scenario è utile evidenziare sinteticamente le difficoltà delle nostre produzioni, in termini di consumo, export e canali di commercializzazione, soffermandosi sulle Regioni Obiettivo 1 ed, in particolare, sui prodotti deperibili e sul fresco [SLIDE 2]. Le difficoltà

in questo campo riguardano non solo le sfide aperte per la conquista di nuovi mercati di sbocco, uno per tutti quello dell'Europa dell'Est, ma anche il mantenimento dei tradizionali mercati delle merci italiane quali l'Inghilterra e la Germania, dove il nostro Paese sta perdendo significative quote di mercato. L'offerta ortofrutticola nazionale incontra enormi difficoltà anche nel riposizionamento sui nuovi canali di vendita, in particolare il canale Ho.Re.Ca (Hotel, Ristoranti, *Catering*) in forte crescita, e nella gestione efficiente dei rapporti verticali clienti-fornitori, vera condizione necessaria per la razionalizzazione della *supply chain*. Su trasporti e logistica, poi, l'Italia è sicuramente molto indietro in termini di utilizzo e gestione efficiente dell'intermodalità in termini di dotazione infrastrutturale, di diffusione dell'Information and *Communication Technology* (ICT), di razionalizzazione della catena del freddo, di crescita dimensionale e di capacità dei prestatori logistici vocati all'alimentare. È anche per queste ragioni che il "Sistema Italia" dell'agro-alimentare non riesce a crescere e a rafforzarsi.

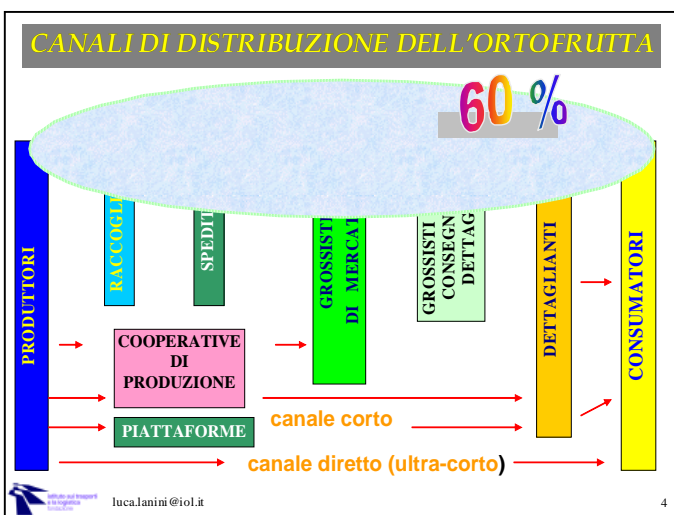
**I sistemi produttivi del Mezzogiorno stanno pagando le difficoltà strutturali**

- Fare **GAMMA** e fare **VOLUMI**
- Gestire la **LOGISTICA** della **SUPPLY CHAIN**

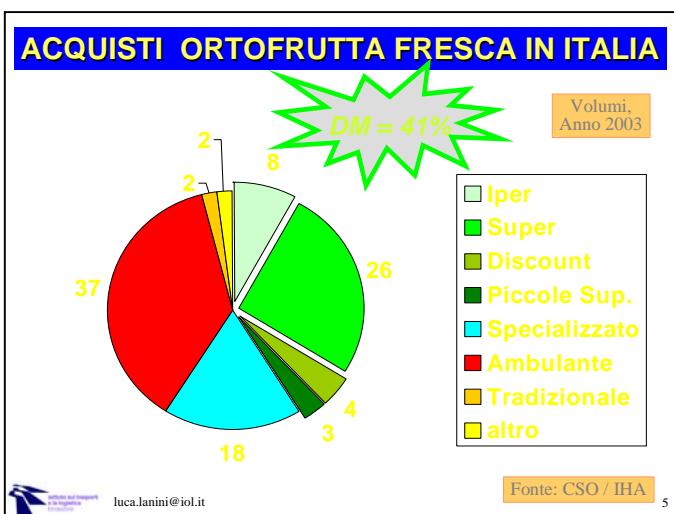
La sfida ancora da vincere ...  
**“Superare la CULTURA PRODUTTIVA ed integrare la CULTURA COMMERCIALE e LOGISTICA / DISTRIBUTIVA”**

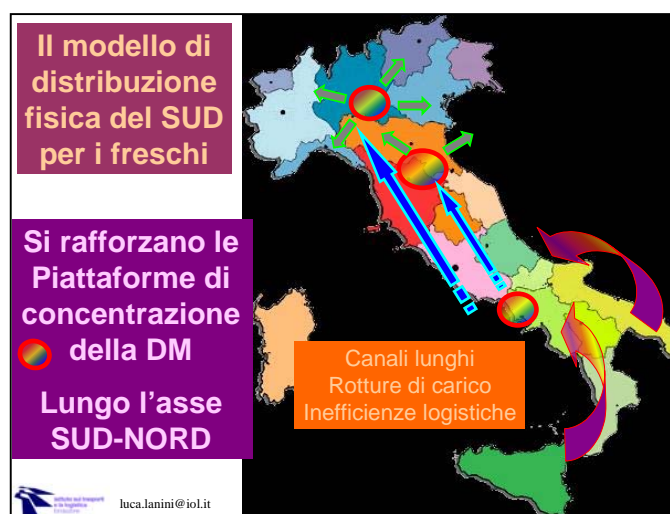
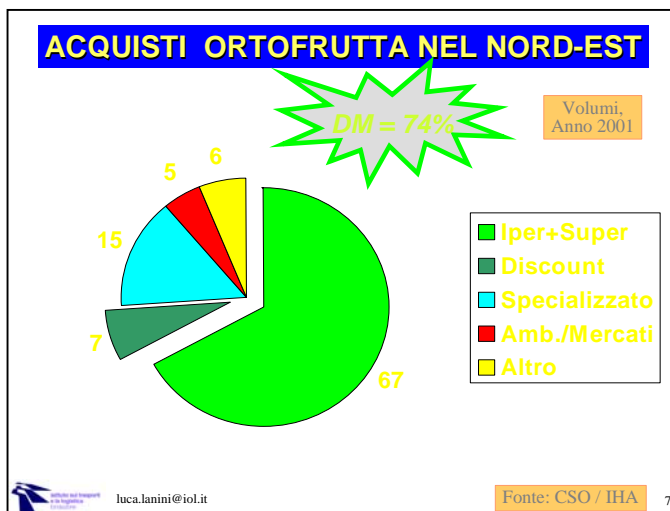
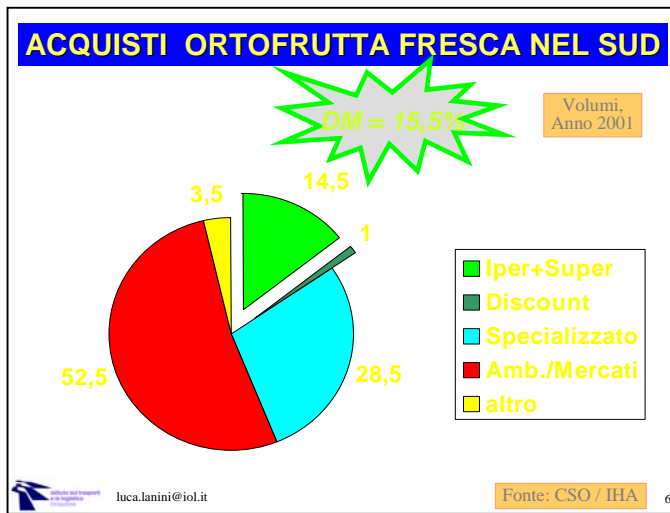
luca.lanini@iol.it 3

In ragione di ciò, i sistemi produttivi del Mezzogiorno pagano ancor di più le strutturali difficoltà di fare gamma e di fare volumi, allo stesso modo della gestione logistica e della *supply chain* [SLIDE 3].



I nostri sistemi produttivi hanno ancora troppa difficoltà a superare quella cultura produttivistica che è propria del sistema italiano, non riuscendo a integrarla con una cultura maggiormente sensibile alla componente commerciale/strategico/distributiva. L'analisi dei canali di distribuzione mostra queste difficoltà strutturali e il cosiddetto “canale lungo” (presenza di numerosi operatori e intermediari lungo la *supply chain*), è nel nostro Paese significativamente importante. Nel caso specifico dell'ortofrutta, il 60 per cento delle produzioni è commercializzato attraverso canali tradizionali “lunghi” e questa percentuale raggiunge l'85 per cento nel Mezzogiorno [SLIDE 4]. Il rimanente 40 per cento circa rappresenta gli





acquisti di ortofrutta fresca nella distribuzione moderna (iper e super mercati, discount, ecc.) che si approvvigiona secondo “canali corti”, senza intermediari e con il contatto diretto con la produzione agricola [SLIDE 5]. Particolarmente significative sono le differenze territoriali che portano a questo dato medio [SLIDE 6;7]. Da un lato, nelle regioni del Sud questa quota scende al 15,5 per cento, mentre, dall’altro, nel Nord-Est sale al 74 per cento. Le differenziazioni territoriali in Italia, quindi, esistono e il Mezzogiorno è fortemente condizionato dai canali tradizionali, di vendita e di acquisto, da parte dei consumatori (la distribuzione moderna nel Mezzogiorno è ancora molto poco diffusa).

Del resto il modello di distribuzione fisica, ovvero del trasporto fisico dei prodotti, nel Mezzogiorno, è profondamente diverso rispetto a quello degli altri paesi europei dove le merci al momento della partenza sono già confezionate, ben condizionate e hanno davanti



un viaggio di 700/800 chilometri senza interruzioni [SLIDE 8]. In Italia le merci passano attraverso numerose tappe. Sull'asse tirrenico, a esempio, una quota significativa delle merci provenienti da Sicilia e Calabria fa una sosta nell'area campana (nelle zone di Nola e Marigliano) dove sono presenti molte piattaforme logistiche e molte imprese di commercializzazione, per poi prendere la via del Nord con ulteriori tappe, in Emilia-Romagna a esempio, presso le principali imprese di commercializzazione di ortofrutta, o nell'area del veronese, centro nevralgico per gli scambi con la Germania. Sull'asse adriatico le produzioni pugliesi, al contrario, non fanno generalmente soste intermedie e la quasi totalità delle produzioni viene già confezionata in partenza. In sintesi, canali commerciali e logistici eccessivamente lunghi, molte rotture di carico, difficoltà di

**I costi logistici incidono in misura molto diversa nelle filiere Agroalimentari (traffici interni e distanze medie)**

- Dal 30% al 35% nell'ortofrutta
- Dal 18% al 25% nell'ultrafresco
- Dal 15% al 20% nella carne

Con la quota del costo di trasporto in crescita ...

45 € = costo trasporto un PALLET per 500-700 Km	>10 €cent/Kg
90 € = costo trasporto un PALLET per 1.500 Km	>20 €cent/Kg

luca.lanini@iol.it

gestione della catena del freddo, pochi operatori logistici efficienti, rendono la logistica, in Italia, complessivamente difficile e troppo spesso inefficiente.

Sul tema della struttura del costo, i costi logistici hanno un'incidenza media sui prezzi finali dei prodotti dell'ortofrutta del 30-35 per

cento, incidenza di molto superiore a quella negli altri settori produttivi dove il prodotto ha un costo maggiore [SLIDE 9]. In questo caso, a incidere in modo significativo sui

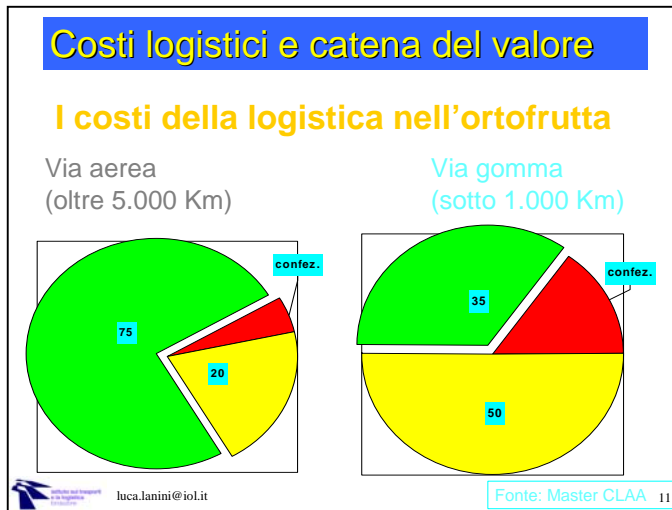
**Una catena del valore articolata**  
(esempio di ortaggio lavorato in zona di produzione e venduto presso un IPER a 200 Km. Dati al Kg.)

Costi e ricavi del produttore	0,37 euro
Prezzo di vendita	1,37 euro
	17 %
	17 %
costi logistici totali sul prezzo di vendita	34 %
costi e ricavi degli operatori (prod+comm+distrib)	53 %
costi materiale extra agricolo (imballi)	13 %
Prezzo di vendita / prezzo alla produzione	+268 % (1:3,7)

Fonte: Luca Lanini

prezzi dei prodotti è la quota del costo di trasporto, peraltro in crescita tanto per l'aumento del prezzo del gasolio, quanto per inefficienze complessive. In generale, il costo di trasporto incide dai 10 ai 20 centesimi di euro per ogni chilogrammo di merce trasportata. È immediatamente comprensibile che poter

incidere anche per pochi punti percentuali su questi fattori diventa estremamente importante. A questo proposito vengono di seguito presentati [SLIDE 10] a titolo



esemplificativo, alcuni dati relativi a un'indagine svolta dal sottoscritto. Nel caso specifico si tratta di insalata prodotta al Nord, lavorata in zona di produzione, trasportata per 200 chilometri e venduta alla grande distribuzione organizzata (GDO). I costi di trasporto hanno inciso sul prezzo finale della merce per il 17 per cento, gli altri costi logistici

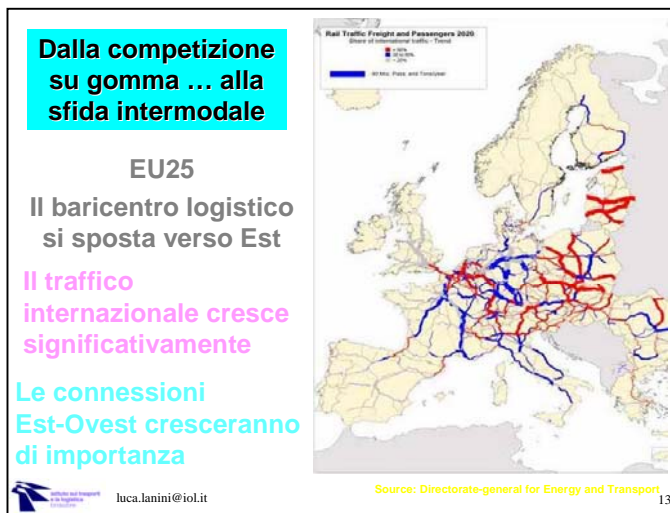
(magazzino) di altrettanto, gli imballi e il *packaging* del 13 per cento. Sotto i 1000 chilometri di trasporto, si può ragionevolmente affermare che il "prodotto" (costi e ricavi) pesa tanto quanto il "servizio" incorporato [SLIDE 11].



Trattandosi di ortofrutta e di deperibili più in generale non si può non accennare alla crescita del trasporto marittimo [SLIDE 12]. I prodotti consumati nel nostro Paese fuori stagione (il 25 per cento delle pere, a esempio, o il 50 per cento dei kiwi) arrivano in buona parte dall'America del Sud e viaggiano sempre meno in navi-

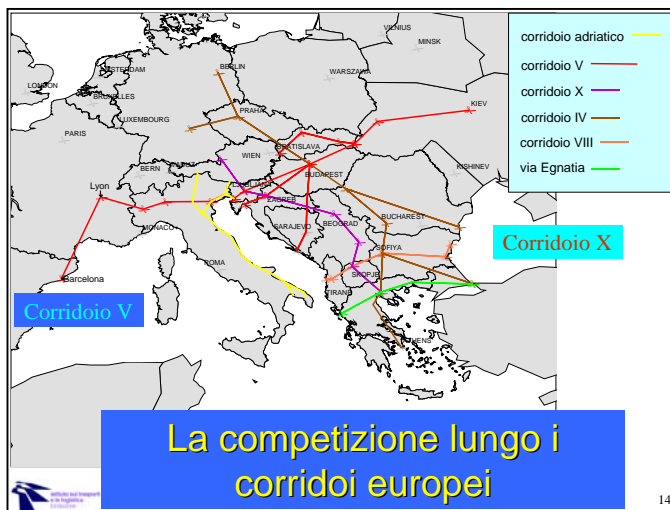
stiva e sempre più in container refrigerati che attraccano nei nostri porti e che da lì ripartono su strada (purtroppo, e non via treno come invece potrebbe accadere se i nostri porti si configurassero come veri e proprio centri di trasporto intermodale). Dei 70 milioni di tonnellate che transitano via mare nel mondo, 10 milioni transitano nel Mediterraneo, fondamentalmente verso la Spagna. L'Import via marittima dell'Italia sta crescendo significativamente: il nostro paese ha importato nel 2004 circa 1,7 milioni di

tonnellate di prodotti via mare. L'Italia è divenuta importatrice netta di prodotti freschi



soprattutto lungo i cosiddetti “green corridors”, quei corridoi che collegano il nostro paese all’Egitto al Marocco, alla Tunisia, alla sponda meridionale del Mediterraneo.

Se per il nostro Paese una sfida da cogliere è quella di come intercettare le merci provenienti dal Mediterraneo e diretti verso il Nord Europa e di dare loro valore, altra sfida assolutamente da cogliere è quella intermodale che si apre lungo i corridoi europei [SLIDE 13].



Non possiamo ignorare il fatto che dal punto di vista dei trasporti e della movimentazione delle merci, l’Europa a 25 sia già una realtà. Le linee in rosso e in blu che vedete tracciate sulla cartina

rappresentano la crescita di traffico prevista da qui a 10 anni in quelle zone. Far



“incrociare” i nostri corridoi nazionali, tirrenico e adriatico, ai nuovi corridoi europei deve assolutamente porsi come priorità [SLIDE 14]; su tutti, i corridoi V, VIII e X.

A proposito del trasporto aereo delle merci deperibili è utile ricordare che nel 2003 si sono mosse per via aerea oltre

2 milioni di tonnellate di deperibili [SLIDE 15]. È anche lecito supporre che tale dato, superato l'effetto congiunturale dell'11 settembre, sia destinato a crescere. È bene anche evidenziare, ed è un'informazione poco nota, che i deperibili stanno già interessando il 12 per cento del cargo aereo. Se gli spagnoli furono tra i primi a comprendere il business del cargo deperibile, dotando la loro compagnia di bandiera, Iberia, di una flotta capace di gestire agevolmente carichi combinati di merci e passeggeri (i tedeschi della Lufthansa non furono da meno), l'Alitalia mancò completamente di lungimiranza strategica quando decise per l'acquisto degli MD-80, aerei sui quali non c'è spazio sufficiente per altra merce oltre ai bagagli al seguito dei passeggeri. Considerando poi come necessariamente ciascun vettore nazionale agisca da traino per il settore logistico del paese di appartenenza, ecco che la situazione per l'Italia diventa piuttosto critica.

The slide is titled "Dove va la logistica A.A. 'avanzata'" in yellow text. It contains two bullet points: "flusso teso" (ridurre lo STOCK nei vari passaggi della supply chain logistica) in blue and "gestione delle informazioni (ICT)" in green. At the bottom, a purple box contains the text "Fenomeni presenti anche in altri settori economici, ma molto marcati nel sistema agroalimentare" in yellow. The slide footer includes a small logo, the email "luca.lanini@iol.it", and the number "16".

Ma dove va quella parte più avanzata della logistica agro-alimentare [SLIDE 16]? La "logica di domanda" che sta dominando la *supply chain* ha portato a introdurre anche nell'alimentare concetti e metodi come il "*just in time*" (o "flusso teso"), in virtù del quale si produce in funzione della vendita, con l'obiettivo di ridurre gli stock. Una delle

nuove "frontiere" della logistica è certamente l'*Information Technology*, applicata alla rintracciabilità delle merci (*tracking and tracing*), alla gestione dei fornitori e a quella degli ordini.

In conclusione è necessario sottolineare l'importanza di creare nuove piste di riflessione e nuovi ambiti strategici per la logistica agro-alimentare [SLIDE 17]. Uno dei temi strategici fondamentali è senza dubbio quello infrastrutturale: "poli" logistici, nodi, intermodalità, interconnessioni: tutto ciò non è affatto solo un problema di trasporto in senso stretto ma è un problema di *policy* a livello più ampio. Un tema che pure merita di essere citato è quello delle piattaforme logistiche: le piattaforme sono certamente strategiche, ma non ne vanno costruite troppe e non ovunque incondizionatamente. Troppo spesso e con soldi pubblici sono state "seminate" a caso sul territorio come

**LOGISTICA A.A. e POLICIES :  
piste di riflessione**

**Gli ambiti strategici della logistica Agroalimentare con particolare riferimento alle difficoltà del Sud**

- trasporti, intermodalità, nodi e poli logistici
- piattaforme logistiche per la concentrazione dell'offerta e per le lavorazioni ad alto valore aggiunto
- Professionalità
- gestione della catena del freddo
- tracking & tracing delle merci e gestione dell'ICT

luca.lanini@iol.it 17

fossero piantine magiche in grado di far crescere il mercato e la commercializzazione. La mancanza in Italia di nuove professionalità nel campo della logistica ci riconduce a un altro tema strategico e importante che è quello della formazione di esperti capaci. Tra gli impegni strategici vanno, inoltre, considerati la diffusione dell'ICT e il

miglioramento della gestione della catena del freddo, dal momento che i 2.500.000 metri quadri italiani di "freddo" privato disponibile sul mercato (magazzini a temperatura gestiti da operatori terzi) sono tre volte inferiori a quelli francesi, a fronte di un fabbisogno nazionale stimato in almeno il doppio.

Per la discussione futura, proposta dagli organizzatori di questo incontro, può essere utile, quindi, tenere presente una serie di considerazioni [SLIDE 18].

- Prima di tutto l'inserimento della logistica nelle politiche di valorizzazione

**• La logistica deve entrare :**

- nelle politiche di valorizzazione finalizzate alla commercializzazione (marchio, qualità, servizi reali, marketing), anche con nuovi canali logistici differenziati per commodity e prodotti ad alto valore aggiunto
- nei servizi per la rintracciabilità, nella formazione, nel Marketing territoriale

• Serve maggiore interazione fra politiche di sviluppo territoriale, dei trasporti, di valorizzazione commerciale (il dialogo fra assessorati è troppo poco frequente ...)

• Servono strumenti nuovi di valutazione degli investimenti infrastrutturali finalizzati alla logistica :

- piattaforme logistiche (servono quelle nella fase intermedia del canale distributivo, per la gestione della rottura del carico e per le lavorazioni ad alto valore aggiunto)
- gestione della catena del freddo (servono celle frigo e strumentazione tecnica ma non sempre e comunque ...)

luca.lanini@iol.it 18

finalizzate alla commercializzazione: il marchio e la qualità, da soli, non bastano. Servono servizi reali, *marketing* e nuovi canali logistici differenziati per *commodity* (concetto separato da quello di *specialty*).

- La logistica deve poi sicuramente entrare in

tutte le riflessioni intorno alla diffusione della rintracciabilità e al *marketing* territoriale.

- Serve inoltre una maggiore integrazione tra le politiche di sviluppo territoriale, quelle dei trasporti e quelle di valorizzazione commerciale; è noto a tutti, infatti, che il dialogo tra assessorati o ministeri sia poco frequente e allo stesso tempo assolutamente necessario nel microcosmo della valorizzazione commerciale dei prodotti.
- Servirebbero, inoltre, nuovi strumenti di valutazione per gli investimenti infrastrutturali finalizzati alla logistica. Sebbene sia necessario costruire nuove piattaforme logistiche, a esempio, ciò non può tradursi nel finanziamento di un qualsivoglia progetto. Bisognerebbe essere in grado di valutare come la nuova piattaforma si inserisca, quanto aggreghi, quanto intercetti delle importazioni e dal porto, quanto rilanci delle importazioni locali. Un discorso simile vale per la gestione della catena del freddo dove la costruzione di celle frigorifere non ha valore in sé e dove è, invece, necessario che queste vengano inserite in una *supply chain* organizzata.

## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Il ruolo dell'approccio integrato nello sviluppo rurale:  
il caso della Regione Campania

**Antonio Falessi**  
**Regione Campania**





Antonio FALESSI

Questo intervento intende riportare l'esperienza conseguente all'applicazione, nella Regione Campania, della nuova misura introdotta dal Regolamento CE 1783/2003 che ha integrato l'Articolo 33 del Regolamento CE 1257/99 (quattordicesimo trattato),

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

**La Misura 4.24 del POR Campania**

*Misura organizzativa, attraverso la quale si intende promuovere e sostenere l'elaborazione e l'attuazione di Progetti Integrati Rurali (PIR) da parte di Parteneriati locali, dando attuazione al 14° trattato dell'art. 33 del Reg.to (CE) 1257/99, introdotto dal Reg.to (CE) 1783/03.*

In particolare, la Misura promuove, in **aree determinate**, processi di **integrazione delle misure cofinanziate dal Feoga** per realizzare una nuova modalità di organizzazione dell'intervento pubblico basato su **strategie di sviluppo rurale**, concertate a livello locale.

Aspetti chiave:

- Concentrazione territoriale e tematica;
- Integrazione tra misure e strumenti;
- Sussidiarietà e Partenariato Locale
- Sistema procedurale

1

“Gestione delle strategie integrate di Sviluppo rurale da parte dei Parteneriati Locali” [SLIDE 1]. L'operazione è iniziata con una riflessione su come si potesse realizzare un reale processo di integrazione, osservando in che modo alcuni principi della programmazione (concentrazione, integrazione, sussidiarietà, programmazione dal basso) sono stati

interpretati in attuazione dei diversi strumenti comunitari e nazionali in favore dello Sviluppo locale. Si è subito scartata l'ipotesi di dover limitare la programmazione integrata alle sole 4 misure di sviluppo rurale previste nel POR Campania (4.11: Servizi essenziali alle popolazioni rurali; 4.12: Villaggi rurali e paesaggio; 4.13: Diversificazione nelle aziende agricole; 4.14: Turismo rurale e artigianato), per il rischio di acuire la debolezza di ogni singola misura e di ridurre la portata del processo di integrazione e, pertanto, si è deciso di sviluppare la progettazione integrata rurale utilizzando l'intera batteria delle misure del FEOGA, e che questa integrazione fosse finalizzata a realizzare un miglior rapporto anche con gli altri strumenti di sviluppo. Si è ritenuto opportuno promuovere l'implementazione di un'apposita misura nell'ambito del POR Campania (Misura 4.24), e una volta fatto questo, si è reso necessario il passaggio alla sua attuazione, una tappa questa che ha richiesto uno sforzo notevole. Il tutto è stato poi esplicitato nel Complemento di Programma, e, soprattutto, in un Documento di Indirizzo nel quale sono state esplicitate le finalità della misura, i fondamentali passaggi procedurali e il ruolo attribuito ai vari soggetti coinvolti. Si tratta di una misura che può definirsi “organizzativa” dal momento che non innova alcunché: non prevede regimi di aiuti aggiuntivi o nuove tipologie di interventi, ma si limita a far funzionare, in una logica d'insieme, le misure disponibili. L'impostazione adottata si fonda sui principi alla base

della corretta utilizzazione dei fondi strutturali che sono: la concentrazione, l'integrazione, la sussidiarietà e il partenariato locale. Cercheremo ora di presentare in che modo tali principi sono stati applicati nella programmazione della misura.

Riguardo alla "concentrazione", questa è stata affrontata sotto diversi aspetti [SLIDE 2]. Il primo riguarda la dimensione territoriale, che si è sviluppata su due livelli: a livello regionale è stato deciso che l'applicazione della misura dovesse riguardare aree ben delimitate del territorio, ricavate nell'ambito dell'aggregazione delle aree meno favorite

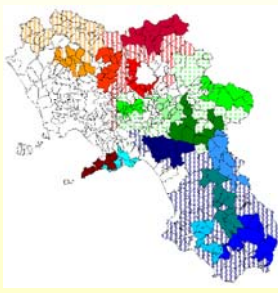
REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario  
I.R.R. Campania 2000-2006

### La Concentrazione

- Concentrazione Territoriale:** la misura si applica in aree ben delimitate, individuate da ciascuna Provincia sulla scorta di indicazioni fornite dalla Regione.

Aree di riferimento

- aree montane e svantaggiate nell'ambito delle quali le Province hanno individuato 15 territori di riferimento i cui Partenariati Locali hanno la facoltà di presentare dei Progetti Integrati Rurali. Di questi ne saranno approvati 10 al termine della relativa procedura selettiva
- in sintesi
  - Comuni Campania: 551
  - Comuni Montani: 363
  - Comuni individuati dalle Province: 150 (15 PIR)
  - Comuni ammessi: 100 (10 PIR)



2

della regione. In tal senso sono stati individuati 363 comuni montani e svantaggiati. Una volta determinate le aree potenzialmente ammissibili, l'individuazione dei territori è stata effettuata dalle Province sulla scorta degli indirizzi regionali. In particolare, sono stati individuati 15 ambiti di intervento per un totale di 150 comuni.

Tuttavia, solo 10 territori saranno ammessi a beneficiare della misura, per un totale di 100 comuni. Facendo una proporzione, quindi, dei 551 comuni ne saranno ammessi

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario  
I.R.R. Campania 2000-2006

### La Concentrazione

- Concentrazione Tematica:** le strategie si ispirano ad un Tema strategico, coerente con le potenzialità territoriali. A seconda del tema prescelto, i Partenariati locali dovranno concentrare le risorse su determinate misure:

Tema Strategico	Garantisce il rispetto del principio della concentrazione
Misure Portanti	concorrono direttamente alla realizzazione degli obiettivi strategici (Min 45% costo totale PIR)
Misure Complementari	concorrono ad incrementare il valore aggiunto della strategia (Max 40% costo totale PIR)
Misure Trasversali	la cui attuazione nell'ambito dei PIR è indipendente dal tema prescelto (Max 15% costo totale PIR)

**I Temi strategici proposti:**

- 1 - Valorizzazione commerciale della produzione di qualità
- 2 - Riconversione produttiva in aree in crisi
- 3 - Valorizzazione turistica delle aree rurali
- 4 - Azioni di sistema per migliorare il livello dei servizi e la competitività

3

meno del 20 per cento, una manovra forse troppo netta e energica per non essere immune da difficoltà. Per indurre i Partenariati Locali a concentrare le risorse su specifiche priorità di intervento, legate alle esigenze e alle specificità territoriali, si è inoltre stabilito che i progetti dovessero articolarsi attorno a un tema strategico [SLIDE 3].

Sono stati offerti quattro temi di riflessione: la valorizzazione commerciale delle

produzioni di qualità; la riconversione produttiva delle aree in crisi; la valorizzazione turistica delle aree rurali; le azioni di sistema per migliorare il livello dei servizi e la competitività. A seconda del tema prescelto, i Partenariati hanno potuto concentrare le risorse sulle relative misure portanti (ossia quelle che concorrono direttamente al

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

**La Concentrazione**

- **La concentrazione finanziaria:**
  - risorse pubbliche del Feoga disponibili **474 Meuro**
  - risorse riservate ai PIR **100 Meuro (10 per ciascun PIR)**

Al 18% dei comuni (6-7% della popolazione) è destinato il 21% delle risorse Feoga  
Sono riservate ai territori interessati dai PIR dotazioni di risorse finanziarie mediamente superiori rispetto alla restante parte del territorio regionale

4

raggiungimento degli obiettivi legati a quel tema strategico), complementari (che, in sinergia con le altre misure, concorrono a incrementare il valore aggiunto della strategia) e trasversali (la cui attuazione risponde a obiettivi di natura orizzontale, non specificamente legati al tema prescelto). Alle misure portanti deve essere destinato non meno del 45 per

cento del costo totale del PIR, mentre il costo delle misure complementari non può superare il 40 per cento del costo totale del PIR. La concentrazione della misura è anche finanziaria, dal momento che le sono stati riservati ben 100 milioni di euro di quelli disponibili a seguito della riprogrammazione [SLIDE 4]. Sono riservate ai territori interessati dai PIR dotazioni di risorse finanziarie mediamente superiori rispetto alla restante parte del territorio regionale.

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

- **L'integrazione**

**2 dimensioni:**

**Orizzontale** → tra le misure del POR

**Inter-programmatica** → con altri strumenti per lo sviluppo locale

Accordi di Programma  
Progetti Integrati  
PSR  
Leader+  
Patti Territoriali  
ecc...

5

A questo punto si è cercato, attraverso i temi strategici sopra indicati, di promuovere un processo di integrazione che fosse orizzontale, e abbracciasse quindi tutta la rete delle misure del FEOGA, ma anche interprogrammatico rispetto a tutti gli strumenti di sviluppo esistenti nei territori di riferimento [SLIDE 5]. In

Campania ci sono 52 PIT, 35 Patti Territoriali, numerosi Accordi di Programma, 6 Piani

di Sviluppo locale *Leader+*. Occorreva evitare che i PIR (e i Partenariati promotori) si sovrapponevano ed entrassero in conflitto con altri strumenti programmatici già attivi sul territorio. Si è cercato, quindi, di spingere i Partenariati a trovare elementi di connessione con gli altri programmi, allo scopo di sviluppare sinergie e complementarità. In altre parole, si è cercato di far sì che questa misura fungesse da “collante”, tentando di organizzare la progettualità locale secondo uno schema programmatico aperto ad altre esperienze.



La misura è stata concepita rispettando fedelmente il principio di sussidiarietà [SLIDE 6]. Sono stati delineati, in maniera molto netta, i compiti che doveva svolgere la Regione, quelli che doveva svolgere la Provincia e quelli propri del Partenariato. Siamo stati molto attenti ad astenerci da qualsiasi ingerenza nella

gestione di questi ruoli per evitare di cedere alla deriva dirigistica come invece può accadere in queste situazioni. Soprattutto, si è cercato di responsabilizzare le Province e i Partenariati Locali attribuendogli ruoli e compiti specifici che hanno richiesto un'intensa fase di animazione territoriale, ma anche di circolazione delle informazioni. In tal senso, la Regione ha sviluppato azioni divulgative e formative mirate a far crescere le competenze dei soggetti coinvolti e a promuovere lo sviluppo di nuovi saperi e competenze specifiche sia all'interno delle amministrazioni provinciali, sia sui territori interessati.

Il ciclo è partito con gli indirizzi all'inizio del mese di agosto 2004; le Province hanno dovuto delimitare il territorio ai fini dell'attuazione entro il 15 settembre, e successivamente si sono dovuti attivare i Partenariati con tutti gli adempimenti previsti fino alla presentazione dei progetti di intervento che sono stati acquisiti dalla struttura il 21 febbraio 2005. La procedura selettiva è ancora in corso ed è stata rallentata dall'attuale congiuntura politico-amministrativa (elezioni). L'approvazione e la pubblicazione della graduatoria dei PIR è imminente [SLIDE 7].

Gli elementi chiave dapprima esposti (con particolare riferimento agli aspetti legati alla

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

- **Il sistema procedurale**  
I documenti prodotti (indirizzi allegati al CdP, Guida alla Programmazione Integrata Rurale, ecc) ed il bando di attuazione della Misura 4,24 hanno delineato modalità e tempi per l'implementazione delle azioni previste dalla Misura, con l'intento di conseguire il simultaneo svolgimento delle attività dei Partenariati Locali ed il contenimento entro un periodo **prefissato di circa 4 mesi dell'intera** procedura di **definizione, presentazione, selezione e attivazione dei PIR approvati.**

7

concentrazione, all'integrazione e alla rappresentatività dei Partenariati) sono alla base di numerosi strumenti di programmazione negoziata (*Leader*, Patti Territoriali, PIT, Accordi di programma ecc.). Tuttavia, le esperienze sin qui maturate non sempre possono considerarsi soddisfacenti e, come osservato in precedenza, hanno spesso prodotto

elementi di sovrapposizione e conflitto tra i vari programmi. Peraltro, si osserva che,

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

- **Come favorire il raggiungimento degli obiettivi?**
  - Meccanismo di **premierità**: i criteri di selezione dei PIR sono basati sulla valutazione delle priorità della misura, attribuendo punteggi per garantire:
    - rappresentatività del Partenariato;
    - coerenza tra strategie e risorse territoriali;
    - presenza di uno o più progetti collettivi (integrazione orizzontale);
    - presenza di collegamenti con altri strumenti di programmazione (integrazione inter-programmatica);
    - presenza di accordi specifici tra partners (Protocollo d'Intesa).

8

nell'attuazione dei programmi, l'attenzione si concentra principalmente su aspetti materiali, finanziari e amministrativi, e su finalità che il più delle volte rimandano chiaramente a una visione dello sviluppo di tipo efficientistico e settoriale [SLIDE 8].

Il termine "integrazione" oggi viene interpretato in modo non sempre convincente: non basta prevedere la realizzazione di interventi tra loro complementari e non è sufficiente assicurare interventi nei diversi settori chiave di un dato territorio. In questi casi, infatti, può parlarsi di diversificazione e multisettorialità, ma non certo di integrazione: la sommatoria di progetti singoli, afferenti a settori diversi, non produce sviluppo duraturo poiché il sistema relazionale locale resterebbe, comunque, disgregato. Occorre dunque ricercare meccanismi che rendano efficaci e concrete le affermazioni di principio. A tal fine la Regione ha cercato di stimolare i Partenariati Locali a dare una concreta forma agli enunciati di massima attraverso un meccanismo di premierità: la valutazione dei PIR

è legata, in buona parte, a criteri di tipo oggettivo che cercano di “misurare” gli aspetti salienti della programmazione integrata. La presenza o meno di alcuni elementi consente di acquisire punteggi maggiori. In tal senso, a esempio, la Regione ha spinto i Partenariati (attribuendo un punteggio) ad aprirsi a soggetti rappresentativi delle varie componenti sociali e produttive del territorio; a prevedere la presenza di donne e giovani (in questo caso per favorire una priorità trasversale: le Pari Opportunità); a programmare interventi di natura collettiva (favorendo l'integrazione tra i progetti cofinanziati dal FEOGA) o accordi formali che legassero il PIR con altri strumenti attuati sul territorio (per favorire l'integrazione nelle sue molteplici dimensioni) ecc.

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

**● Elementi di interesse emergenti dalle prime risultanze dell'attuazione della Misura 4.24**

Nei 3 mesi concessi per l'elaborazione e la presentazione dei PIR, presso i Partenariati Locali, si è registrata:

- larga ed attiva partecipazione dei portatori di interessi diffusi;
- adeguata interpretazione dei compiti;
- tempestività delle decisioni e rispetto delle scadenze

9

Che cosa dire di questa esperienza? [SLIDE 9] Anzitutto va rimarcata la rappresentatività dei Partenariati nei quali la componente privata è fortemente presente. I progetti di intervento, infatti, non sono stati concepiti esclusivamente come assemblaggio di opere pubbliche ma come progetti complessi che richiedono la

partecipazione condivisa degli Enti Locali e dei Privati.

Per favorire tale orientamento il Bando ha stabilito un limite massimo per le opere pubbliche che, almeno per l'Asse IV, non possono superare il 50 per cento della dotazione complessiva degli interventi ascrivibili alle misure inquadrate in quest'asse.

Tutto ciò si è tradotto in una reale apertura del PIR verso il territorio e i risultati sin qui raccolti sono piuttosto confortanti. Difatti si osserva una ampia e attiva partecipazione, all'interno di ciascun Partenariato, di soggetti rappresentativi di interessi diffusi sul territorio, un'adeguata interpretazione dei compiti e una sorprendente capacità delle Province e dei Partenariati di assumere con tempestività importanti decisioni. Passiamo ora alla questione del Partenariato [SLIDE 10;11]. Questa misura è stata caratterizzata da una larghissima partecipazione del territorio: come Partenariati si va da un minimo di 34 soggetti, a un massimo di 86. Su un totale di 876 partner, solo 276 sono soggetti pubblici, tutto il resto è composto da soggetti privati. Se guardiamo ora alla

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

**● Rappresentatività dei Partenariati Locali**

- tutti i 15 Partenariati si sono costituiti con **un'ampia partecipazione di soggetti portatori di interessi**: oltre a Comuni e Comunità Montane ne sono componenti **numerosi altri soggetti sia pubblici che privati**, con una larga presenza di questi (68%) e, in tale ambito, di partners non agricoli pari a circa il **doppio di quelli agricoli**;
- il numero dei componenti di ciascun Partenariato è mediamente di **58 partners**, con un **minimo di 34** ed un massimo di 86;
- il numero delle **riunioni generali** tenute dai 15 Partenariati è **in media di 13**

10

REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

*I partenariati locali in cifre*

AMBITO	PARTNER				RIUNIONI INCONTRI DEL PARTENARIATO	MANIFESTAZIONI DI INTERESSE		
	TOTALE	PUBBLICI	ASS/ ORG. AGR.	ASS./ORG. EXTR. AGR.		TOTALE	AMMISSIBILI	SISTEMA DI VALUTA- ZIONE
AV_1	42	13	10	19	11	369	366	si
AV_2	54	20	10	24	19	376	102	si
AV_3	48	15	9	24	12	373	110	si
AV_4	42	12	13	17	18	556	552	si
BN_1	86	17	28	41	11	576	460	si
BN_2	52	12	17	23	12	332	214	si
BN_3	82	11	22	49	8	389	263	si
CE_1	34	13	7	14	20	477	477	no
NA_1	65	14	17	34	18	805	755	si
SA_1	58	18	12	28	11	528	378	si
SA_2	60	21	9	30	18	801	801	no
SA_3	64	23	7	34	10	560	430	si
SA_4	54	30	6	18	12	443	427	si
SA_5	60	20	8	32	10	680	662	si
SA_6	75	37	13	25		553	293	si 11
TOTALI	876	276	188	412	190	7818	6290	

composizione dei privati, il trovare, tra organismi agricoli e organismi extra-agricoli, un rapporto di 1 a 2 ci porta a riflettere sul ruolo di quei Partenariati che, costituitisi in maniera spontanea, hanno finito con l'assumere una fortissima legittimazione come interlocutori portatori degli interessi diffusi dei territori. Questo ha dato loro lo *status* di soggetti prioritari per la continuazione della misura. Non è facile lavorare con dei Partenariati così "ampi" e diversificati. La Regione ha attribuito una grande importanza al meccanismo procedurale per l'elaborazione e la presentazione dei PIR, ma anche alla gestione delle attività in programma, prevedendo la

formalizzazione di accordi tra i soggetti coinvolti (Protocollo d'Intesa) che fissassero le regole di funzionamento e di gestione del Partenariato garantendo al tempo stesso la fluidità e l'elasticità gestionale. Tutti i Partenariati si sono dati dei regolamenti con i quali hanno disciplinato il modo attraverso cui prendere le decisioni e hanno compiuto tutti i passaggi necessari all'individuazione del soggetto responsabile, tenendo conto, anche qui, di tutte le possibilità che la misura offriva loro (abbiamo soggetti responsabili individuati nei GAL, in comuni capofila, in comunità montane e addirittura una società di patto, a dimostrazione che tutte le possibili soluzioni sono state previste dal modello gestionale). L'altro dato da sottolineare è il numero delle manifestazioni di interesse: 7818. È vero che le manifestazioni di interesse non sono i progetti, ma 7818 è un numero significativo, tenendo anche conto del fatto che c'è stata una selezione da parte



dei Partenariati. Va sottolineato che tutti i partenariati hanno adottato forme di pubblicizzazione a grande risonanza delle iniziative e delle opportunità recate dalla misura (stampa, internet, incontri pubblici ecc.). Ciò ha accresciuto l'interesse dei territori nei confronti della misura (garantendo una partecipazione reale e una condivisione delle scelte strategiche) ma anche un'ampia partecipazione agli Avvisi Pubblici dei Partenariati. Inoltre, ogni territorio ha applicato un sistema parametrico per valutare le manifestazioni stesse, che ha permesso di selezionare 60/70 manifestazioni su un totale di circa 600. Si tratta di manovre importanti che implicano grossi sforzi di selezione.

I Soggetti coinvolti hanno mostrato una non comune capacità di interpretare i ruoli

**REGIONE CAMPANIA**  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

**Elementi di riflessione sull'attuazione della Misura**

**Regione:**  
Attività **formative**. Organizzazione di seminari ad hoc per i tecnici regionali operanti presso le sedi periferiche.  
Attività di **assistenza tecnica** ai Partenariati. Il personale formato è stato organizzato in gruppi.  
Attività **divulgative**. Organizzazione di seminari e workshop locali;  
Redazione di una "**Guida** alla Progettazione Integrata Rurale"

**Province:**  
Crescita **competenze**;  
Capacità **decisionali, organizzative** e di **coordinamento**;  
Capacità **divulgative ed informative** (pagine Web, elaborazione documentazione, organizzazione incontri).  
Attività di **assistenza tecnica** e supporto ai Partenariati Locali;  
Capacità di **interpretazione dei ruoli** affidati

**Partenariati Locali:**  
**Animazione e sensibilizzazione** territoriale;  
Capacità **progettuali**;  
Creazione/Miglioramento **reti relazionali**;  
Proficua **collaborazione** con le Province;  
Adozione di **autoregolamentazione** delle attività di competenza, nel cui ambito un ruolo importante svolgono le **manifestazioni di interesse**;  
**Tempestività** nelle decisioni;  
Ricorso a **professionalità qualificate** per la predisposizione dei PIR;  
Istituzione di **siti web**

12

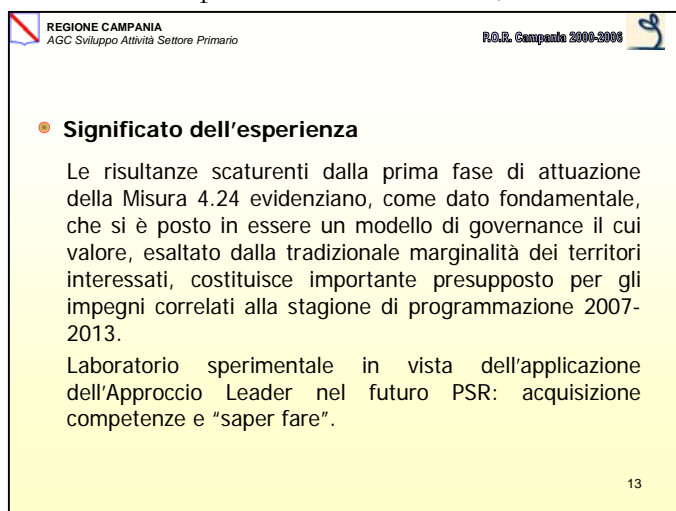
assegnati e di proporre soluzioni innovative nell'ambito di una materia così delicata [SLIDE 12]. La Regione ha il merito di aver adottato un procedimento chiaro e univoco prestabilito. Tra le scelte rivelatesi più felici vi è da annoverare quella di aver chiarito in un'unica tornata tutti gli aspetti dell'organizzazione di

un intervento non semplice. In quest'ottica, e nel tentativo di ben orientare i Partenariati, tutti i provvedimenti di attuazione, dal bando a tutte le altre attività amministrative necessarie all'applicazione della misura (una guida alla progettazione integrata, per esempio), sono stati adottati contestualmente. Soprattutto sono stati creati 16 gruppi di supporto (uno per ogni PIR, più un nucleo centrale) con l'impiego di 48 funzionari (precedentemente formati). Da sottolineare, da ultimo, la scelta del riservare il 10 per cento del budget della misura alle attività di supporto (di animazione, e di assistenza), che hanno permesso di svolgere un insieme di azioni, anche di dimensione limitata, ma efficaci. Il vero valore aggiunto della misura non sta nei 100 milioni di euro che verranno spesi, ma nell'aver promosso un modello di *governance* e nell'essere la sede di sperimentazione di soluzioni utili soprattutto in vista della futura programmazione. Le Province hanno mostrato una notevole capacità organizzativa e di animazione territoriale, assumendo, nel contempo, un ruolo di primo piano sia nella fase di scelta dei



territori ammissibili, sia in quella di coordinamento e di supporto tecnico ai Partenariati. In tale ottica, l'esperienza è da considerare senza alcun dubbio positiva, poiché ha consentito alle Province di acquisire notevoli competenze in materia di sviluppo rurale integrato. I Partenariati hanno mostrato una notevole capacità nell'assumere tempestivamente decisioni di natura strategica, operativa e organizzativa e, quale che sia il risultato dell'iter selettivo, si può considerare quest'esperienza come molto positiva per tutti i territori, anche in relazione alle capacità che Partenariati così rappresentativi e dotati di una chiara organizzazione interna hanno mostrato sul campo, soprattutto in materia di animazione territoriale e di qualità progettuale.

In conclusione possiamo affermare che, in virtù di tutte queste caratteristiche, la valenza



REGIONE CAMPANIA  
AGC Sviluppo Attività Settore Primario

P.O.R. Campania 2000-2006

- **Significato dell'esperienza**

Le risultanze scaturenti dalla prima fase di attuazione della Misura 4.24 evidenziano, come dato fondamentale, che si è posto in essere un modello di governance il cui valore, esaltato dalla tradizionale marginalità dei territori interessati, costituisce importante presupposto per gli impegni correlati alla stagione di programmazione 2007-2013.

Laboratorio sperimentale in vista dell'applicazione dell'Approccio Leader nel futuro PSR: acquisizione competenze e "saper fare".

13

della misura travalichi i confini dello sviluppo rurale [SLIDE 13]. Da una parte tale misura è stata una palestra che ha permesso l'implementazione di un modello che ha assicurato, almeno così sembra, una buona *governance* dell'intervento nei territori in questione (tale misura, se funzionerà bene anche nella fase successiva, si

sarà rivelata capace di fare del Partenariato un soggetto protagonista del territorio in grado di assumere responsabilità di gestione molto importanti). D'altra parte tale misura si configura come un "laboratorio sperimentale" perché, al di là dell'integrazione che promuove sul piano delle misure del FEOGA, collauda anticipatamente quell'approccio *Leader* che è una delle novità della programmazione 2007-2013, approccio *Leader* che altro non è che l'esaltazione di un sistema di pianificazione dal basso e di protagonismo da parte del territorio.



## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

L'obiettivo dello Sviluppo delle Aree Rurali con una  
prospettiva multi-programmatica

**Catia Zumpano**  
**INEA**



Catia ZUMPARO

La programmazione 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1 si sta caratterizzando per l'attivazione di alcune modalità attuative che è possibile definire come "innovative" rispetto alla tradizionale politica nel settore agricolo. Tali strumenti si caratterizzano non soltanto per la loro portata innovativa, ma anche per la complessità che contraddistingue la loro attuazione e che rende più articolate la loro analisi e valutazione. Di fatto, essi



richiedono una maggiore attenzione, tanto nella realizzazione degli interventi sul territorio, quanto verso la traduzione operativa di alcuni dei loro principi fondativi: l'integrazione fra settori e interventi, nonché la concertazione fra i vari soggetti chiamati a realizzarli (i così detti partneriati) [SLIDE 1].

Le tipologie di strumenti presi in considerazione sono fondamentalmente due:

1. Gli strumenti che rientrano nell'approccio integrato, dunque *Leader* e i Progetti Integrati attivati all'interno del POR;
2. Gli interventi che si rifanno alle misure previste dall'articolo 33 del regolamento 1257, e realizzati all'interno dei POR delle Regioni Obiettivo1 e dei PSR nelle Regioni fuori Obiettivo 1. In particolare all'interno di queste misure l'attenzione è stata riservata a quelle volte al sostegno della diversificazione economica nelle aree rurali che vanno sotto le lettere "p" e "s" del suddetto articolo, e a quelle orientate a migliorare le qualità della vita nei territori rurali che vanno sotto le lettere "n" e "o".

Prima di parlare di questi strumenti occorre accennare brevemente ai presupposti necessari alla loro applicazione che riguardano due livelli di analisi:

- un livello istituzionale, dove l'efficienza propria delle istituzioni chiamate a programmare e gestire questi strumenti deve rivelarsi adeguata alle innovazioni che queste modalità di intervento richiedono;


- un livello locale, dove si richiede agli attori locali che utilizzano questi strumenti la capacità di trasformare gli stessi in una strategia di sviluppo alla portata del contesto territoriale interessato e sostenibile nel tempo [SLIDE 2].

**Approccio integrato e misure art.33  
presupposti per la loro applicazione**

- Livello di efficienza delle strutture amministrative a rispondere alle innovazioni che le due modalità di attuazione richiedono o sollecitano
- Livello di efficacia con cui i soggetti locali concentrano la strategia, la traducono in un progetto e contribuiscono a realizzarla

2

territori rurali l'apertura di una nuova stagione nel sostegno ai processi di sviluppo locale. Il suo carattere "pilota" e "innovativo" ha permesso di sperimentare una programmazione endogena dello sviluppo, rimettendo in discussione gli schemi tradizionali di intervento. La sua attuazione, nei fatti, ha mostrato come si possa progettare sul territorio in maniera differenziata, tenendo conto delle esigenze specifiche di ogni area. Nello stesso tempo, essa ha offerto agli attori locali l'opportunità di

<b>LEADER+: Europa e Italia a confronto</b>	
<p style="text-align: center;"><b>LEADER+ .... in Italia</b></p> <p><b>132 GAL</b>            Popolazione: oltre 10 milioni (1%)            Superficie: oltre 157 Km<sup>2</sup> (52%)            Risorse totali: 746 Meuro            FEOGA: 286 meuro</p> <p style="text-align: center;"><b>LEADER+... in Europa</b></p> <p><b>895 GAL</b>            Popolazione: circa 52 milioni (14% totale)            Superficie: oltre 1,5 milioni di km<sup>2</sup> (50%)            Risorse totali: 5.046,5 Meuro            FEOGA: 2.105,1 Meuro</p>	
<p><b>LEADER II.... in Italia</b>  <b>203 GAL</b>            Popolazione: circa 10 milioni            Superficie: circa 144 mila Km<sup>2</sup>            Risorse totali: 876 meuro            FEOGA: 330 meuro</p>	<p><b>Funzione da apripista (approccio territoriale, dal basso, integrato e multisettoriale)</b>  <b>Interventi:</b>            Sistema produttivo locale: 46%            Ambiente e cultura: 22%            Qualità della vita: 19%            Costi di gestione: 13%</p> <p style="text-align: right;">3</p>

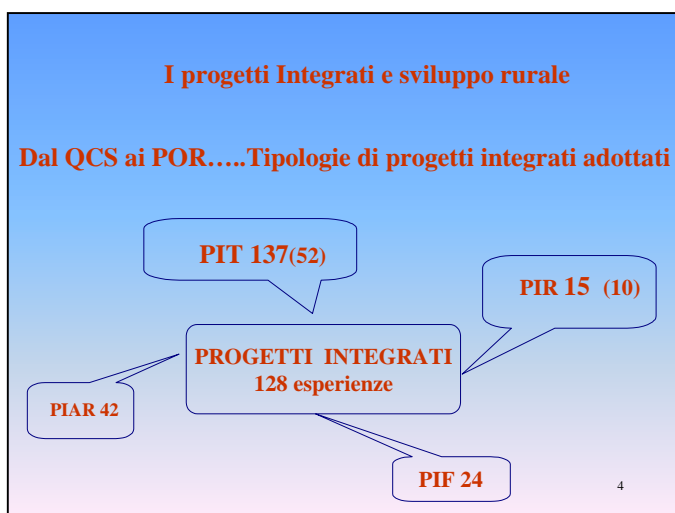
L'iniziativa *Leader* ha introdotto nel settore rurale (e probabilmente anche in altri settori) l'approccio territoriale dal basso, integrato e multi-settoriale. La sua attivazione (avvenuta a partire dal 1991) e il suo consolidamento nel corso degli anni (quella in corso è la terza edizione *Leader*) hanno rappresentato per i

sperimentare degli approcci nuovi, delle soluzioni organizzative più efficaci rispetto alle problematiche locali: ha dato la possibilità di introdurre innovazioni volte a valorizzare le risorse e i prodotti locali che, altrimenti, rischiavano di scomparire definitivamente [SLIDE 3].

Attualmente, con *Leader+* operano a livello nazionale 132 Gal, l'iniziativa interessa una popolazione di oltre 10 milioni di persone e opera su una superficie che rappresenta il 52 per cento di quella nazionale; *Leader+* ha a disposizione in Italia risorse totali pari a 746 milioni di euro.

L'iniziativa si realizza anche a livello europeo dove sono coinvolti 895 GAL con risorse totali pari a 5 milioni di euro. Interessante rilevare come nel passaggio da *Leader II* a *Leader+* il numero di GAL sia diminuito, passando dai 203 della passata programmazione ai 132 attuali. È anche vero, però che la maggiore concentrazione del numero dei GAL attuali non si è accompagnata a una riduzione delle aree e delle popolazioni interessate dall'iniziativa. Questo, a sua volta, ha comportato per i Gruppi selezionati la necessità di operare su aree più vaste, spesso frutto di aggregazioni di più aree *Leader* precedenti, non sempre omogenee fra di loro. Tutto ciò in presenza di una riduzione di risorse finanziarie disponibili soprattutto per quanto concerne i costi di funzionamento. La necessità di operare una maggiore concentrazione di territori, risorse e Gruppi si porrà nella nuova programmazione. Affinché però essa dia maggiori risultati e soprattutto in termini di maggiore efficacia è necessario che la stessa sia realizzata tenendo presente il fatto che i processi di Sviluppo locale per poter essere innescati necessitano di risorse finanziarie adeguate. Per quanto concerne i settori coinvolti, si rileva come il 46 per cento delle risorse di *Leader* sia destinato al sistema produttivo locale, dunque al sostegno delle piccole e medie imprese; il 22 per cento a interventi sul patrimonio rurale (e ambientale); il 19 per cento a interventi rivolti al miglioramento della qualità della vita (quindi anche ai servizi); e il 13 per cento ai costi di gestione.

Per quanto riguarda i Progetti Integrati attivati all'interno dei POR quelli che interessano lo sviluppo rurale sono: i Progetti Integrati Territoriali (PIT), i Progetti Integrati Rurali (PIR), i Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR) e i Progetti Integrati di Filiera (PIF)



[SLIDE 4]. Nel nostro paese i PIT attivati sono 137, di cui 52 prevedono il coinvolgimento di almeno una misura FEOGA; le manifestazioni di interesse dei PIR, che finora ha raccolto solo la Regione Campania sono 15, di cui ne saranno selezionati 10; i PIAR sono 42 e sono stati attivati dalla Regione Calabria (anche se inizialmente erano previsti anche in quella

campana); i PIF finora attivati sono 23, ma andranno probabilmente ad aumentare nei

prossimi mesi. Anche questa tipologia di progettazione integrata al momento interessa esclusivamente la Calabria. In totale in Italia sono più di 100 le esperienze di progettazione integrata che prevedono anche l'attivazione di risorse FEOGA. A queste vanno probabilmente aggiunti anche alcuni PIR attivati dalla Regione Sicilia, i quali prevedono, in effetti, l'attivazione di risorse FEOGA.

Per quanto riguarda i PIT, sono 52 le esperienze in corso che interessano il settore agricolo e rurale, le quali coinvolgono 380 milioni di euro di risorse FEOGA, ovvero l'8

<b>I progetti Integrati e sviluppo rurale</b>	
<b>PIT</b>	
<b>RISORSE</b>	
- 52 esperienze in corso	
- 380 meuro (FEOGA)	
<i>(8% totale risorse PIT)</i>	
<b>REGIONI INTERESSATE: 5 su 7</b>	
<b>IDEE-FORZA</b>	
• tematica (turismo e cultura)	
• generalista (valorizzazione integrata delle risorse endogene)	

per cento circa delle risorse destinate ai PIT. Le Regioni Obiettivo 1 interessate sono 5 su 7, in quanto due di esse non trovano la componente FEOGA all'interno dei PIT e sono la Campania, che ha scelto la strada dei PIR, e la Calabria, che utilizza altri due strumenti complementari al PIT ovvero i PIAR e i PIF. Di queste 52

esperienze la maggior parte può essere ricondotta intorno a due idee forza: il turismo rurale e la valorizzazione del patrimonio culturale; la valorizzazione delle risorse endogene (prodotti di qualità, ambiente, ecc.) [SLIDE 5].

<b>I progetti Integrati e sviluppo rurale</b>	
<b>PIF</b>	
Approvati	<b>23</b>
Risorse Impegnate	<b>373</b> meuro
Dimensione Territoriale	<b>2</b> PIF regionali
	<b>10</b> PIF interprov.
	<b>11</b> PIF subprov.
Costo medio	<b>16</b> meuro
Numero destinatari	<b>1.400</b> circa
Numero destinatari per PIF	<b>60</b> circa
Costo per destinatario	<b>140</b> mila
Comparti interessati	<b>2</b> PIF olivicoli
	<b>4</b> PIF zootecnici
	<b>7</b> PIF frutticoli
	<b>10</b> PIF orticoli

6

a quello orticolo, olivicolo e fruttifero. Lo strumento dei PIF era stato inizialmente previsto anche in Basilicata, dove è stato poi recuperato all'interno dei PIT, e in



**I progetti Integrati e sviluppo rurale**

**PIAR**

- In negoziato: 42 proposte
- Risorse previste: 110 meuro
- Dimensione territoriale: aree PIT (23)
- Misure interessate:
  - Investimenti in azienda
  - Diversificazione aziendale e settoriale
  - Servizi all'economia e alla popolazione
  - Infrastrutture e miglioramento patrimonio rurale

7

Campania dove è stato utilizzato principalmente per individuare le filiere di intervento [SLIDE 6].

Lo strumento dei PIAR, inizialmente previsto anche in Campania, è a oggi utilizzato solamente in Calabria. In questa Regione sono 42 le esperienze in corso e le risorse previste ammontano a circa

110 milioni di euro. Le dimensioni territoriali dello strumento coincidono con quelle delle aree PIT. I PIAR interessano principalmente misure riconducibili all'articolo 33, nonché la misura volta a finanziare gli investimenti nelle aziende agricole [SLIDE 7].

**Approccio integrato: alcune criticità**

- **Strumenti innovativi: complessità di gestione a livello istituzionale e locale**
  - ✓ *Complessità procedurale: "ingessatura" istituzionale*
  - ✓ *Insufficiente raccordo fra i vari settori regionali coinvolti*
- **Scarsa concentrazione su tematiche prioritarie**
  - ✓ *Individuazione di temi catalizzatori molto ampi e generici*
- **Forte enfasi data alla componente pubblica del partenariato (PIT)**
- **Scarsa presenza di complementarietà con altri programmi**
  - ✓ *Scarsa cooperazione con soggetti gestori di altri programmi*
  - ✓ *Scarsa attenzione alle sinergie con altri fondi*
- **Strumenti e procedure specifiche per il FEOGA**
- **Meccanismo del disimpegno automatico**

8

Rispetto all'utilizzo fatto di questi strumenti di approccio integrato, si evidenziano alcune criticità [SLIDE 8]. In primo luogo, come già accennato, essendo strumenti innovativi essi implicano una complessità procedurale e gestionale soprattutto a livello istituzionale. Questa complessità si traduce spesso in una certa ingessatura

istituzionale, che rende difficile la convergenza fra gli effettivi fabbisogni dei territori con i vincoli dettati dall'insieme delle norme e delle procedure, nonché da una tempistica spesso poco realistica rispetto all'avviamento e consolidamento dei processi di Sviluppo locale. Nell'applicazione di questi strumenti, inoltre, non sempre si ha un adeguato raccordo tra i diversi settori regionali coinvolti. Questo va rilevato soprattutto per quanto riguarda l'esperienza PIT, e i rapporti PIT-FEOGA. Da un'analisi effettuata nelle varie Regioni si è riscontrato, infatti, un coinvolgimento più sofferto del FEOGA in questa forma di programmazione per lo Sviluppo locale da imputare principalmente

allo scarso dialogo instauratosi fra le amministrazioni interessate (Assessorati Agricoltura per il FEOGA e Assessorati Bilancio o Presidenze nel caso dei PIT). La conseguenza più evidente di queste difficoltà di dialogo si manifesta in alcune Regioni dove, pur avendo inizialmente destinato delle risorse allo strumento PIT, nella fase di attuazione di questi ultimi ci si trova di fronte all'impossibilità di finanziare interventi FEOGA in quanto le risorse erano state già attivate con modalità di attuazione diverse (bandi per istanze individuali).

Un'altra criticità da rilevare è da ricondurre alla forte enfasi data alla componente pubblica del partenariato. Questa criticità si configura principalmente riguardo all'esperienza PIT ed è da ricondurre alle specifiche strategie di intervento adottate: la scelta di utilizzare il PIT quale strumento per ridisegnare l'architettura della programmazione istituzionale locale, se da un lato ha permesso un coinvolgimento attivo degli enti locali, dall'altro ha ridimensionato il ruolo e le aspettative delle rappresentanze dei settori economici, nonché della società civile locale. A differenza dei PIT, l'esperienza *Leader* si basa sull'incontro paritario fra pubblico e privato, che sicuramente si è rilevato molto più complesso da attivare e da gestire, ma contemporaneamente anche più capace di individuare gli effettivi fabbisogni locali, nonché di promuovere interventi più variegati. Altre criticità attengono alla scarsa complementarità fra le diverse tipologie di progetti integrati, e alla scarsa attenzione alle possibili sinergie con altri fondi. Ciò spesso si è tradotto in una sovrapposizione di interventi sulle stesse aree. Infine, non va sottovalutato l'effetto critico che opera sull'attuazione di questi strumenti il meccanismo del disimpegno automatico. La sua applicazione si scontra con le finalità di questi strumenti, il cui raggiungimento richiede tempi più lunghi, rispetto alla filosofia di dover rispondere annualmente a dei problemi di spesa.

Per quanto riguarda gli interventi riconducibili all'articolo 33 del regolamento 1257, le misure prese in considerazione sono la misura "n" che riguarda i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale; la misura "o" rinnovamento dei villaggi e tutela del patrimonio rurale; la misura "p" diversificazione attività settore agricolo; la misura "s" incentivazione attività turistiche e artigianali [SLIDE 9].

Per quanto concerne la misura “n”, la tipologia di interventi finanziabili con essa

**Misure art. 33 Reg.1257/99**

**QUALI?**

**Misura n)**  
servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale

**Misura o)**  
Rinnovamento e miglioramento villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale

**Misura p)**  
diversificazione attività settore agricolo

**Misura s)**  
incentivazione attività turistiche e artigianali

9

costituisce una vera e propria innovazione per il settore agricolo e rurale: si offre l'opportunità di finanziarie interventi che esulano dal classico comparto agricolo e che mirano essenzialmente a favorire l'avvio e il consolidamento di servizi volti a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali, quali servizi di trasporto,

creazione di micro-nidi, di centri per il tempo libero, di telesoccorso, di sportelli informativi, di campagne informative ecc. Le Regioni che più hanno investito nella misura “n” sono state la Toscana e la Campania, entrambe con eccellenti risultati (a esempio, in Toscana sono stati avviati, in un processo di concertazione con le realtà locali, diversi centri sociali dedicati a giovani, donne, portatori di handicap; mentre in Campania è stato finanziato un servizio di assistenza medica ambulatoriale itinerante)

**“Sviluppo delle aree rurali e potenziamento delle reti di protezione sociale  
Regione Toscana - PSR**

Misura 9.4.  
Servizi essenziali per l'economia e per le popolazioni rurali

Interventi assistenziali in ambito domiciliare e diurno verso soggetti deboli (disabili e anziani)

Interventi di tipo socio educativo a favore di bambini, minori e popolazione giovanile

Interventi volti a promuovere l'esercizio della cittadinanza attiva da parte dei giovani

Centro servizi integrati

Centro per la riabilitazione psichiatrica e turismo sociale

Centro polivalente giovani

Centro polivalente bambini e genitori

**BUONE PRASSI**

- ✓ Esempio di valorizzazione delle aree rurali per funzioni sociali
- ✓ Esempio di integrazione fra politiche sociali e politiche di sviluppo locale
- ✓ Progettazione locale preceduta da ricerca modelli e animazione in loco
- ✓ Partenariati densi, con diverse O.O.P.P.. Enti locali, imprese del terzo settore

10

[SLIDE 10].

Per quanto riguarda la misura “o”, la stessa prevede essenzialmente interventi volti a recuperare e tutelare il patrimonio storico e architettonico delle aree rurali. Da segnalare come in alcune regioni la sua attivazione sia stata collegata non solo alla mera ristrutturazione dei

manufatti, ma anche all'utilizzo degli stessi per attività di natura culturale ed economica (incentivazione di attività turistiche e artigianali). Poi c'è la misura “p”, la quale è stata principalmente utilizzata per finanziare attività legate all'agriturismo. Sono poche le realtà regionali che ne hanno fatto un uso più ampio e innovativo, prevedendo la

**Presenza misure (n-o-p-s) nei Programmi regionali (PSR e POR)**

Regioni/Province Autonome	Misura n	Misura o	Misura p	Misura s
Abruzzo	?		?	
Bolzano			?	?
Emilia Romagna		?	?	?
Friuli Venezia Giulia			?	?
Lazio	?	?	?	?
Liguria	?	?	?	?
Lombardia	?	?	?	
Marche	?	?	?	?
Piemonte	?		?	?
Toscana	?		?	?
Trento		?	?	
Umbria	?	?	?	?
Valle D'aosta				
Veneto	?	?	?	?
Basilicata	?	?	?	
Calabria	?	?	?	?
Campania	?	?	?	?
Molise			?	
Puglia		?	?	
Sardegna	?	?	?	?
Sicilia			?	?

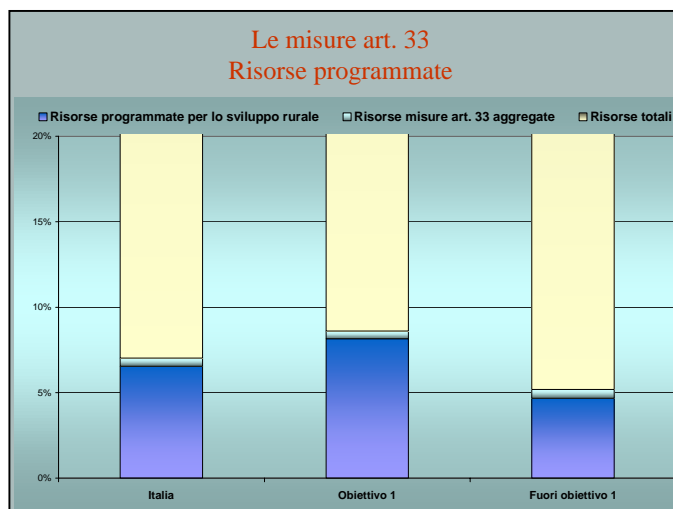
possibilità di attivare all'interno dell'azienda agricola anche attività didattico-ricreative, o legate al settore sanitario, quali l'ippoterapia, ecc.

Per quanto concerne la loro adozione, il loro carattere innovativo ha sicuramente influenzato la loro attivazione a livello di singole regioni [SLIDE 11]. Se è vero che ciascuna di

esse ha adottato più misure previste dell'art. 33, è anche vero però che soltanto sette

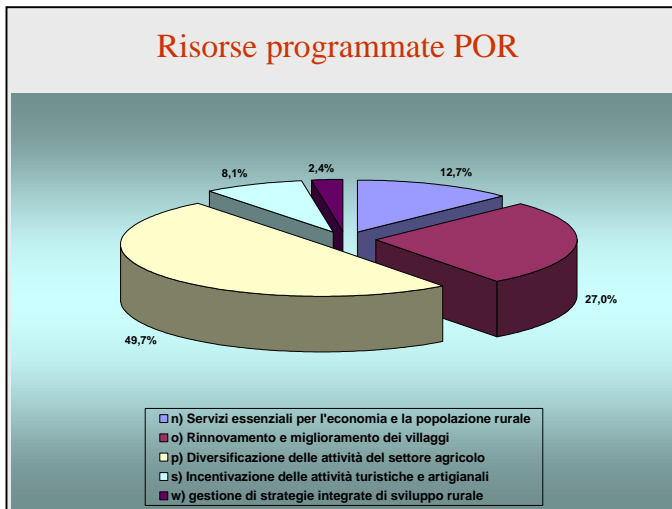
Regioni le hanno attivate tutte e quattro. Un discorso a parte meritano la Valle d'Aosta, la quale non le ha attivate affatto, e il Friuli Venezia Giulia che le ha attivate con fondi regionali.

Per quanto concerne le risorse finanziarie, non si può non riscontrare come a questo tipo di misure siano state destinate risorse molto modeste (circa il

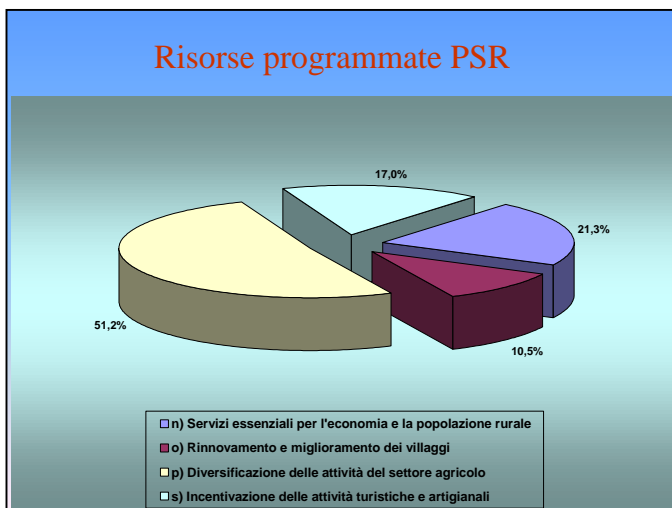


7 per cento del totale programmato) [SLIDE 12]. Da evidenziare, inoltre, come in fase di riprogrammazione, alcune Regioni, come il Molise, le Marche e la Sardegna, abbiano proceduto a un'aggregazione di queste misure con altre a maggior "tiraggio". Il Molise, a esempio, ha aggregato la ristrutturazione dei villaggi con le misure per il ripristino dei danni in agricoltura e questo dettato non da logiche di programmazione territoriale, bensì di "cassa": la possibilità di non realizzare spesa con questa tipologia di misure è attenuata dalla possibilità di spostare risorse su altre misure che realizzano più facilmente spesa.

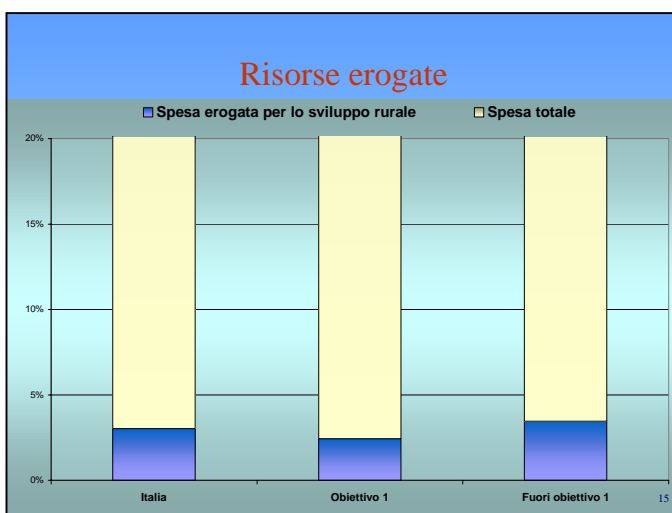
Un confronto fra le risorse programmate all'interno dei POR e dei PSR evidenzia come in ambedue gli strumenti di programmazione sia stata data maggiore enfasi alla misura



volta alla diversificazione economica (leggi agriturismo), alla quale sono state destinate in entrambi i casi circa il 50 per cento delle risorse destinate al gruppo di misure da noi analizzate [SLIDE 13;14].

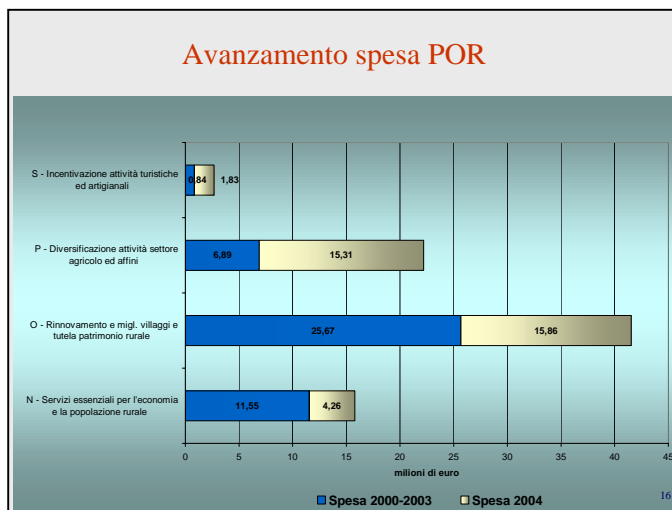


Diverso invece l'orientamento per quanto concerne le altre tre misure: si registra, per le Regioni fuori Obiettivo, una maggiore attenzione verso le attività volte a favorire l'erogazione dei servizi e il sostegno alle attività economiche non agricole; mentre nelle Regioni Obiettivo 1 le risorse sono maggiormente destinate al rinnovamento del patrimonio storico-culturale, settore maggiormente interessato da fenomeni di abbandono e degrado.



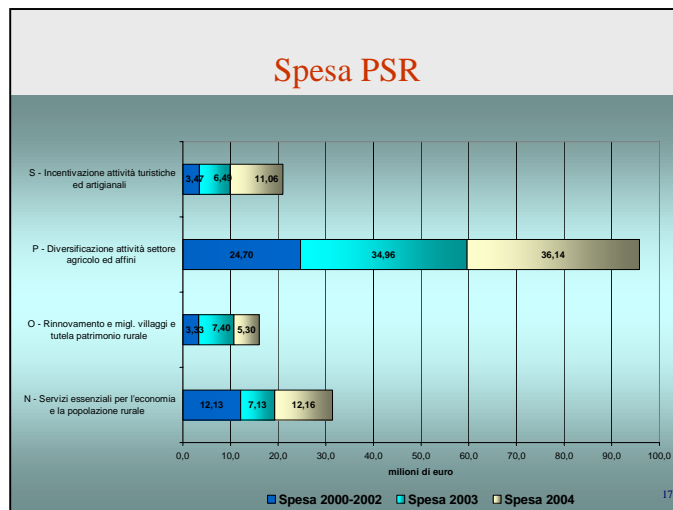
Per quanto riguarda le risorse erogate, la spesa è molto bassa (circa il 4 per cento delle risorse complessive erogate), ma del resto sono misure nuove e complesse, che richiedono tempi di programmazione e attuazione più lunghi. Inoltre, non va trascurato il fatto che, la necessità di evitare il

disimpegno automatico ha spinto le Autorità di Gestione riservare maggiore attenzione, soprattutto nella prima fase di programmazione, a misure classiche tradizionali, rispetto alle quali si può contare su una maggiore esperienza in fatto di gestione [SLIDE 15].



È possibile tuttavia notare come, già nell'ultimo anno, si sia avuto un grosso recupero, in termini di spesa, rispetto a queste misure. E questo si registra sia all'interno dei POR che dei PSR. Per quanto concerne i primi, i dati evidenziano come per alcune misure nel solo 2004 si siano raggiunti livelli di spesa superiori

di quasi il doppio rispetto a quelli registrati nel periodo 2000-2003. Fa eccezione la misura volta a fornire servizi, i cui valori di spesa sono rappresentati essenzialmente da quelli registrati in Campania, Regione che ha puntato sin dall'inizio su questa misura



[SLIDE16]. Per quanto concerne i PSR, anche in questo caso nel 2004 si registra un notevole avanzamento della spesa, soprattutto in relazione alle misure volte a incentivare le attività produttive (agriturismo e settore turistico e artigianale) [SLIDE 17].

L'attuazione di queste misure, similmente ai progetti integrati,

è stata caratterizzata dalla presenza di diverse criticità da ricondurre principalmente al loro carattere innovativo. Probabilmente, proprio la loro innovatività ha fatto sì che le stesse venissero utilizzate dalle differenti Autorità di Gestione in modo non omogeneo. Da una ricognizione emerge come per la stessa misura sia raro trovare, nei vari contesti regionali, le stesse tipologie di intervento, gli stessi beneficiari e gli stessi criteri di ammissibilità di spesa. Lo stesso discorso vale anche per le procedure e le modalità di

attuazione (chi ha fatto il bando, chi la procedura sportello, chi è ricorso all'approccio

**Misure art.33:  
alcune criticità**

- ➔ **utilizzo non omogeneo delle misure:**
  - a livello di tipologie di intervento, beneficiari, spese ammissibili
  - a livello di modalità/procedure di attuazione: (bandi, procedure a sportello per istanze individuali, approccio integrato - PSLR, PIAR, PIT, PIR, partenariati locali)
- ➔ **Peso finanziario modesto e differenziato fra Regioni e ritardo nell'attuazione**

18

**Misure art.33:  
alcune criticità**

- ➔ **Presenza di vincoli posti da interpretazioni restrittive delle norme di riferimento**
- ➔ **Livelli di efficienza non sempre adeguati delle strutture amministrative chiamate a rispondere alle innovazioni che le modalità di attuazione richiedono o sollecitano**
- ➔ **Difficoltà dei soggetti locali a individuare e progettare la strategia e a realizzarla secondo quanto previsto**
- ➔ **Informazione e animazione del territorio (i fabbisogni e gli attori)**
- ➔ **Ridotto peso finanziario a livello di misura e di progetto**

19

integrato). Tutto questo comporta dei problemi qualora si vogliano fare aggregazioni o analisi a livello nazionale [SLIDE 18].

Pur in presenza di norme di riferimento molto ampie (le quali si limitano a enunciare i principi), il loro carattere innovativo e quindi anche sperimentale ha spinto i servizi della Commissione, nella fase di predisposizione dei documenti di programmazione, a fornire un'interpretazione spesso molto restrittiva degli ambiti di intervento [SLIDE 19]. La loro attuazione, inoltre, non sempre ha potuto contare su strutture amministrative in grado di reggere la loro portata innovativa, e le modalità

specifiche di attuazione che le stesse richiedevano. A esempio, non sempre si è riusciti a individuare l'effettivo fabbisogno a livello locale (spesso latente e non facile da far emergere). Buona prassi, in questo senso, è quella adottata dalla Regione Toscana che ha fatto precedere, con il supporto del mondo accademico, l'avvio di queste misure da una ricerca volta a individuare i fabbisogni da soddisfare con la loro attuazione. Una volta individuati i fabbisogni, è necessario, però, anche informare e animare il territorio, aspetto che non sempre è stato adeguatamente curato. Altra criticità da evidenziare è il peso finanziario, a livello di misura e di progetto, il quale è piuttosto ridotto e non sempre permette l'avvio di progetti ed esperienze significative.

In termini di valore aggiunto, grazie a questi strumenti, soprattutto a quelli integrati, si ha una sperimentazione di nuovi modelli di governance a livello locale. Ciò ha permesso

un ispessimento delle relazioni partenariali a livello locale che ha portato al consolidamento di alcuni partenariati che oggi agiscono come vere e proprie agenzie di sviluppo: lavorano, quindi, su fondi POR e PSR, ma anche su altre possibilità offerte, a esempio dalle altre iniziative comunitarie, oppure offrono veri e propri servizi di

**Quale valore aggiunto?**

- ➔ **Sperimentazione di nuovi modelli di governance attraverso partenariati istituzionali e metodi partecipativi (PIT, Leader, PSRL Toscana, PIR)**
- ➔ **Creazione in alcune realtà di soggetti che operano come vere agenzie di sviluppo**
- ➔ **Creazione di una comunità professionale di tecnici con esperienza di progettazione e gestione di progetti**
- ➔ **Valorizzazione delle aree rurali per funzioni finora trascurate, quali quelle turistiche, sociali, culturali (Leader e misure art.33)**
- ➔ **Ispessimento delle relazioni partenariali a livello locale**

20

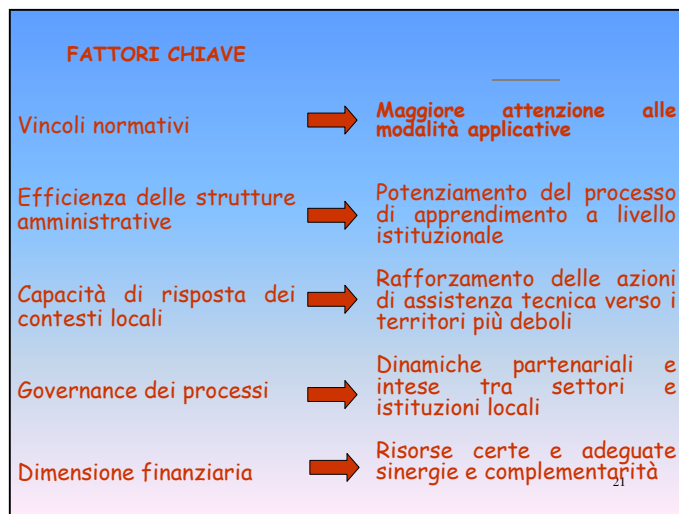
consulenza alle altre istituzioni locali [SLIDE 20]. Ciò ha portato alla formazione di una comunità professionale di tecnici con esperienza in questo campo che può essere messa a frutto anche nella prossima programmazione. Si è avuta poi una valorizzazione delle aree rurali per funzioni che fino a questo momento erano state

invece trascurate: quelle turistiche, ma anche quelle sociali (basti pensare all'esperienza della Toscana e della Campania).

Per quanto concerne un maggiore e più efficace utilizzo di queste modalità di attuazione nella futura programmazione è necessario avviare una riflessione su alcuni aspetti cruciali. In primo luogo, è necessario porre la dovuta attenzione all'elaborazione dei futuri documenti di programmazione da parte della Commissione al fine di evitare l'inserimento negli stessi di vincoli procedurali che possano in qualche modo limitare la portata innovativa di questi strumenti. Nello stesso tempo è anche necessaria una maggiore efficienza delle strutture amministrative, un potenziamento del processo di apprendimento delle istituzioni così come, a esempio, è stato svolto in Campania. Per quanto riguarda la capacità di risposta dei contesti locali sussiste un problema circa il rafforzamento delle azioni di assistenza tecnica verso i territori più deboli. Alla luce della valutazione su ciò che è stato fatto, bisogna quindi chiedersi se questi strumenti, così come sono stati pensati funzionano o se invece c'è bisogno di modalità diverse di assistenza. A proposito di *governance* dei processi locali, è necessario anche chiedersi come valorizzare e come valutare le dinamiche partenariali che si sono create tra i soggetti che operano a livello locale e fra questi e il livello istituzionale chiamato a governare i Programmi. Sussiste, inoltre, un problema di dimensione finanziaria per cui bisognerebbe, sin dall'inizio, dare maggiori certezze sulle risorse che saranno destinate a



questi strumenti, evitando che in corso d'opera si assista a decurtazioni delle stesse. Non



ultima, infine, la necessità di sviluppare anche adeguate sinergie e complementarietà con gli altri strumenti finanziati dai Fondi strutturali e questo vale soprattutto per la prossima programmazione, dove avremo un regolamento sullo sviluppo rurale separato dagli altri e quindi la necessità di creare un maggior dialogo tra i vari

strumenti [SLIDE 21].



## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Valutazione dello Sviluppo delle Aree Rurali della Puglia in  
un'ottica territoriale e di integrazione tra fondi

**Andrea Bagnulo**

**Valutatore Indipendente del POR Puglia**



Andrea BAGNULO

Le Linee guida per la valutazione intermedia degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei Programmi Operativi Obiettivo 1 2000-2006 sottolineano come la promozione delle aree rurali non possa essere assicurata attraverso il sostegno alle attività agricole, ma debba seguire percorsi e strategie diversificati, a seconda delle tipologia di aree.

In particolare, viene sottolineato come:

- le azioni da porre in essere non devono riguardare solo il settore agricolo;
- le azioni da realizzare devono essere volte alla diversificazione aziendale ed economica e devono interessare i diversi settori del sistema economico locale (PMI, artigianato, turismo, servizi ecc.), in modo da poter garantire una reale integrazione tra le attività realizzate in un dato territorio;
- tali azioni devono essere volte alla valorizzazione delle risorse endogene del territorio rurale in cui si intende operare, anche attraverso la salvaguardia e la tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico.

Ne discende che la valutazione del raggiungimento dell'obiettivo specifico del QCS relativo al sostegno allo sviluppo dei territori rurali e alla valorizzazione delle risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali deve tener conto anche dei risultati raggiunti attraverso l'azione integrata delle misure attinenti ai diversi fondi strutturali, e quindi non soltanto delle azioni co-finanziate dal FEOGA, ma anche di quelle attinenti al FESR, al FSE e allo SFOP. Tale aspetto è stato analizzato solo in parte nelle valutazioni intermedie concluse al dicembre del 2003 e ciò è vero anche per la valutazione del POR Puglia. Su invito dell'UVAL e dell'INEA abbiamo quindi provato a costruire un percorso di valutazione, al fine di verificare quali interventi dovrebbero essere presi in considerazione, tra quelli finanziati dal POR, per tenere conto dell'integrazione e quindi degli effetti sinergici che si dovrebbero manifestare sul territorio.

Va precisato come il caso della Puglia è in questo senso particolare: il territorio è classificato "rurale" in quasi tutta la sua estensione. Lo stesso Programma Operativo indica l'esistenza di numerosi sistemi rurali, differenti tra di loro, ma con in comune la "compresenza di una molteplice serie di risorse" (naturalistiche, paesaggistiche, architettoniche, culturali, sociali e produttive) che, sia pure con differenti livelli di

equilibrio e integrazione tra loro, concorrono a qualificarli. Tenendo presente la difficoltà di individuazione dei territori, la variabile localizzazione non è la più indicativa per la verifica del carattere rurale di un progetto, mentre sembra più corretta una valutazione basata sulle finalità e il contenuto degli interventi, il che in alcuni casi comporta una approfondita conoscenza degli interventi stessi, che non può quindi basarsi esclusivamente sui dati di monitoraggio.

Rispetto a queste aree, inoltre, l'integrazione tra Fondi per lo Sviluppo rurale viene perseguita mediante l'implementazione dei Progetti Integrati Territoriali e Settoriali, attualmente in fase di avvio nella Regione; in particolare, sono stati individuabili 4 PIT di interesse per le aree rurali (PIT n.1 – Area Tavoliere; PIT n.4 – Area della Murgia; PIT n.8 – Area jonico-salentina comprendente comuni delle province di Taranto, Lecce e Brindisi; PIT n.10 – Sub-Appennino Dauno) oltre ai 5 PIS (itinerario barocco-pugliese; itinerario normanno-svevo-angioino; itinerario *habitat* rupestri; turismo-cultura-ambiente nel territorio del sud Salento; turismo-cultura-ambiente nel territorio del Gargano), in cui la valorizzazione integrata del patrimonio turistico, culturale e rurale è uno dei capisaldi della strategia perseguita. Allo stesso tempo, è evidente come l'integrazione attuata mediante la progettazione integrata si pone specifici obiettivi, ma non contempla tutti gli interventi che potenzialmente contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo del sostegno allo sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali, come declinato invece dal questionario valutativo presente nelle Linee guida e in particolare dal capitolo IX relativo alla promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle aree rurali. È quindi a questo documento, e all'individuazione del complesso di interventi che consentono di rispondere alle diverse domande, che si fa riferimento nel proseguo del testo.

La prima domanda che pone il questionario valutativo riguarda il mantenimento o l'aumento del reddito della popolazione rurale, distinguendo tra reddito della popolazione agricola generato da azioni sovvenzionate (reddito agricolo lordo e da pluriattività, quale prevalentemente l'agriturismo) e il reddito dei beneficiari extra-agricoli generato da azioni per il turismo e l'artigianato e i prodotti locali [SLIDE 1]. Le azioni che contribuiscono al raggiungimento di questo obiettivo sono finanziate con il FEOGA (reddito agricolo) e con il FEOGA, il FESR, il FSE e lo SFOP (reddito extra-agricolo); i settori interessati sono quindi l'agricoltura, la pesca, il turismo, i beni culturali, i beni ambientali e l'artigianato. Per quanto riguarda la filiera turismo e beni culturali, l'analisi è ancora parziale, in quanto in Puglia sono in fase di identificazione gli

Primo quesito

Mantenimento / aumento del reddito della popolazione rurale

- Reddito agricolo mantenuto/aumentato;
- Reddito extra-agricolo mantenuto/aumentato.

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 1

aziende [SLIDE 2]. Nel primo gruppo, rientrano le azioni

Primo quesito: reddito agricolo

FEOGA:

- Investimenti nel settore delle foreste e dei prodotti del bosco;
- Investimenti nelle aziende agricole;
- Insiediamento giovani agricoltori;
- Interventi per la trasformazione e commercializzazione;
- Interventi per la diversificazione delle attività agricole.

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 2

per la gestione delle foreste e il comparto dei prodotti del bosco e gli aiuti all'avviamento per l'assistenza alla gestione delle aziende agricole, ma soprattutto il finanziamento di imprese agricole e la concessione del premio per l'insediamento ai giovani agricoltori. Non è stata invece ancora attivata la misura per la diversificazione delle attività delle imprese agricole, in quanto partecipa per il 100 per cento all'attuazione dei PIS. Nel secondo gruppo rientrano invece le azioni per il miglioramento delle strutture di trasformazione dei prodotti agricoli e la costituzione di consorzi di tutela.

Maggiore l'integrazione potenziale quando si analizza l'obiettivo dell'aumento/mantenimento del reddito extra-agricolo, che riguarda soprattutto la valorizzazione delle risorse culturali, ambientali e turistiche presenti sul territorio rurale, perseguita mediante azioni co-finanziate dai diversi fondi [SLIDE 3].

Non soltanto il FEOGA con la misura per la valorizzazione del patrimonio rurale (in quest'ambito la Regione Puglia ha dato molta importanza al concetto di "borgo") e il

interventi da comprendere nei Progetti Integrati Settoriali, che peraltro interessano territori a alto tasso di ruralità, come il Gargano. Nel caso del reddito agricolo, distinguiamo interventi che direttamente hanno sostenuto il reddito degli agricoltori mediante la concessione di incentivi, da quelli che sostenendo la filiera hanno effetti indiretti sulle

**Primo quesito: reddito extra-agricolo**

Valorizzazione delle risorse del territorio (turismo, beni culturali, ambiente):

- FEOGA (patrimonio rurale);
- FESR (risorse naturali, beni culturali, turismo);
- SFOP (pesca turismo);
- FSE (sviluppo imprenditorialità).

Valorizzazione e specializzazione settore della pesca:

- SFOP (acquacoltura, trasformazione, ecc.).

Ces s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 3

FESR, con le misure che finanziano la valorizzazione delle risorse naturali, dei beni culturali e del settore turismo, mediante sia incentivi alle imprese che azioni di promozione, ma anche il FSE e lo SFOP. L'aumento del reddito dei beneficiari è infatti legato anche all'attuazione di alcune delle Misure cofinanziate dal Fondo Sociale

Europeo, con riferimento specifico a quelle che sostengono l'imprenditorialità nei settori della valorizzazione dei beni ambientali e culturali; inoltre, vanno considerati gli interventi rivolti allo sviluppo e al consolidamento dell'imprenditorialità e quelli per la promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, con il finanziamento di percorsi integrati di formazione, accompagnamento e consulenza per la creazione di impresa. Infine, un contributo all'aumento del reddito della popolazione rurale viene dato – direttamente e indirettamente – anche dalle azioni a favore dello sviluppo della pesca, quali il sostegno agli impianti di acquacoltura, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, le azioni pilota per la diversificazione e l'integrazione produttiva.

Si tratta di nessi potenziali, la cui validità potrà essere verificata solo attraverso indagini specifiche; tutto da valutare, a esempio, è il contributo allo sviluppo del turismo rurale che potrebbe derivare dalle azioni per la promozione turistica (che ovviamente interessano anche il segmento del turismo verde e rurale), così come occorre analizzare il contenuto dei corsi di formazione, per verificare la effettiva finalizzazione ai fabbisogni del territorio rurale. È comunque evidente, e prevedibile, come l'integrazione interessi soprattutto il segmento “turismo-beni culturali-ambiente”.

La seconda domanda vuole verificare se e in quale misura le condizioni di vita e il benessere della popolazione rurale sono state mantenute grazie ad attività sociali e culturali, migliori servizi o migliore integrazione del territorio, individuando tre criteri per la valutazione:



- riduzione dell'isolamento;
  - mantenimento/potenziamento dei servizi sociali e culturali, in particolare per giovani e famiglie;
  - mantenimento/potenziamento delle attrattive locali e delle condizioni abitative.
- [SLIDE 4]

**Secondo quesito**

**Mantenimento delle condizioni di vita e del benessere della popolazione rurale**

- Riduzione dell'isolamento;
- Mantenimento/potenziamento dei servizi sociali e culturali;
- Mantenimento/potenziamento delle attrattive locali e delle condizioni abitative.

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 4

Quando parliamo di riduzione dell'isolamento, il primo intervento da considerare è sicuramente quello del FEOGA mirato al miglioramento delle infrastrutture rurali: in Puglia sono stati per adesso finanziati 117 interventi per la ristrutturazione di un totale di 960 km di strade rurali [SLIDE 5]. Nell'ottica della riduzione dell'isolamento, però, sono da considerare anche i finanziamenti del FESR per il miglioramento delle ferrovie locali e lo sviluppo dei servizi telematici. Riguardo alle tratte ferroviarie, la misura di riferimento è la misura 6.1 (a parte un tratto metropolitano che insiste su Bari, sarebbe interessante capire quanto i 6 interventi che hanno

**Condizioni di vita e benessere**

**Riduzione dell'isolamento:**

- FEOGA (Miglioramento delle infrastrutture rurali);
- FESR (Miglioramento delle ferrovie locali; Interventi per lo sviluppo dei servizi telematici).

**Servizi sociali e culturali:**

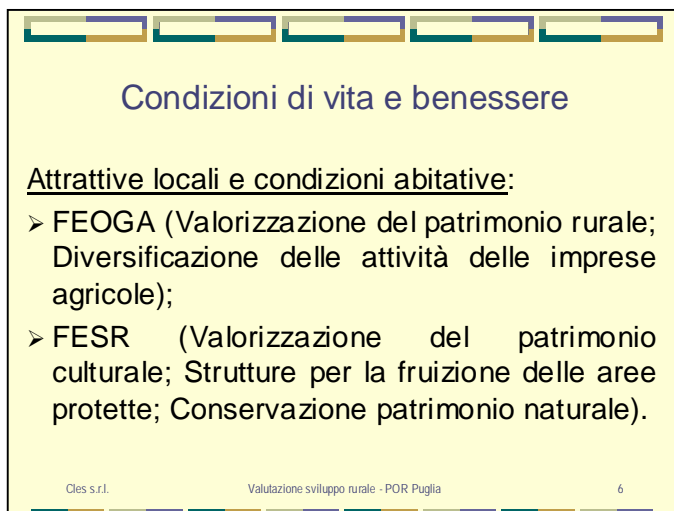
- FEOGA (Valorizzazione del patrimonio rurale);
- FESR (Valorizzazione del patrimonio culturale; Strutture per la fruizione delle aree protette);
- FSE (Azioni formative e piccoli sussidi).

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 5

potenziato 102 km di tratte ferroviarie abbiano in effetti contribuito a ridurre l'isolamento delle popolazioni rurali); riguardo ai servizi telematici, che vanno tenuti in conto dal momento che l'isolamento può ridursi anche tramite interventi più innovativi, nella misura a essi dedicata, sono stati finanziati 6 progetti, indirizzati a comunità di

agricoltori, olivicoltori e agronomi (rimane, anche qui, da capire quanti, dei membri di tali comunità, ne facciano poi realmente uso).

Il secondo criterio riguarda il mantenimento/potenziamento dei servizi sociali e culturali; in questo segmento troviamo: la “valorizzazione del patrimonio rurale” del FEOGA (la misura finanziaria, infatti, la riconversione e la ristrutturazione di manufatti, la cui destinazione d'uso dovrebbe anche contribuire all'obiettivo in oggetto); la “valorizzazione del patrimonio culturale” e le “strutture per la fruizione delle aree protette” finanziate dal FESR; e una misura del FSE, attivata ancora in minima parte, che riguarda “azioni formative e piccoli sussidi” grazie alla quale viene finanziato il sostegno alle imprese dell'economia sociale (dalla localizzazione si potrebbe quindi dedurre se e quante di esse impattino davvero sui servizi).



**Condizioni di vita e benessere**

**Attrattive locali e condizioni abitative:**

- FEOGA (Valorizzazione del patrimonio rurale; Diversificazione delle attività delle imprese agricole);
- FESR (Valorizzazione del patrimonio culturale; Strutture per la fruizione delle aree protette; Conservazione patrimonio naturale).

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 6

Passiamo infine al segmento relativo alle attrattive locali e alle condizioni abitative ove si ripropone la filiera beni culturali - ambiente - turismo [SLIDE 6]. Tra i due grossi blocchi di misure FEOGA evidenziamo la “diversificazione delle attività delle imprese agricole” in cui ricade, tra le altre, anche la

risistemazione delle abitazioni per fini agrituristici essendo, anche questo, miglioramento delle condizioni abitative. Guardando al FESR notiamo, invece, rispetto al segmento precedente, l'inserimento della “conservazione del patrimonio naturale” che contribuisce, nei fatti, al miglioramento delle attrattive locali. Passando a dare qualche dato ricordiamo che: sono 15 i progetti relativi alle “strutture per la fruizione delle aree protette”, 11 quelli che, nell'ambito della misura FESR, contribuiscono a conservare e valorizzare una superficie di 95.000 ettari, e soltanto (perché attinenti a misure FESR vincolate, nella gran parte dei casi, all'attivazione dei Progetti Integrati Settoriali) 84 quelli relativi al patrimonio culturale.

**Terzo quesito**

**Mantenimento / aumento dell'occupazione  
nelle zone rurali**

- **Mantenimento / aumento dell'occupazione della popolazione agricola;**
- **Contributo della diversificazione delle attività all'occupazione della popolazione extra-agricola.**

Cies s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 7

**L'occupazione della popolazione  
agricola**

**FEOGA:**

- **Investimenti nel settore delle foreste e dei prodotti del bosco;**
- **Investimenti nelle aziende agricole;**
- **Insediamiento giovani agricoltori;**
- **Interventi per la diversificazione delle attività agricole.**

Cies s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 8

**L'occupazione extra-agricola**

**Valorizzazione delle risorse del territorio (turismo, beni culturali, ambiente):**

- **FEOGA (patrimonio rurale);**
- **FESR (risorse naturali, beni culturali, turismo);**
- **SFOP (pesca turismo);**
- **FSE (sviluppo imprenditorialità, formazione, inserimento e reinserimento lavorativo).**

**Valorizzazione e specializzazione settore della pesca:**

- **SFOP (acquacoltura, trasformazione, ecc.).**

Cies s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 9

Il terzo quesito riguarda il mantenimento/aumento dell'occupazione agricola, per azioni derivanti dal miglioramento dell'attività agricola o da transazioni generate dal sostegno extra-agricolo e per la diversificazione delle attività verso i settori del turismo, dell'artigianato e prodotti locali, dell'agroindustria [SLIDE 7;8;9]. Rispetto a quanto già delineato per la risposta al primo quesito, in questo caso l'analisi degli effetti dovuti all'integrazione tra Fondi deve tenere conto di tutte le misure del Fondo Sociale Europeo, di cui vanno verificati gli impatti sia sull'aumento e/ mantenimento dell'occupazione, sia sul miglioramento delle competenze lavorative.

In primo luogo, andrà quindi valutato il contributo allo sviluppo dell'occupazione da parte dell'azione per l'implementazione dei servizi per l'impiego, verificando le caratteristiche dei servizi offerti

e la tipologia di utenti serviti. Sono poi da considerare le attività formative, individuando quelle maggiormente connesse ai temi dello sviluppo dei territori rurali: a esempio, le misure per favorire l'inserimento e il reinserimento dei giovani, degli adulti, dei

disoccupati di lunga durata e dei gruppi svantaggiati hanno finanziato un totale di 912 corsi, per 16.044 partecipanti. Se consideriamo le attività che interessano le tematiche dell'agricoltura, dell'artigianato artistico, dell'ecologia e del turismo, abbiamo un totale di 221 corsi "a carattere rurale" per un totale di 3.704 partecipanti, pari al 23 per cento del totale. Per quanto riguarda gli altri Fondi, andranno quindi verificati i risultati rispetto:

- alle misure del FEOGA che prevedono aiuti alla realizzazione di investimenti delle aziende agricole e per il miglioramento delle strutture di commercializzazione;
- alle misure del FESR che incentivano il settore del turismo e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali;
- alle misure dello SFOP che incentivano la diversificazione delle attività verso il segmento del pesca turismo o la maggiore specializzazione delle attività della pesca.

Un'altra domanda riguarda il mantenimento/miglioramento delle caratteristiche strutturali dell'economia rurale, con riferimento a tre criteri [SLIDE 10]:

- miglioramento delle strutture produttive legate all'agricoltura;
- protezione/ripristino del potenziale produttivo agricolo dai danno causati da avversità naturali;
- sostegno al dinamismo degli operatori agricoli e mobilitazione del potenziale endogeno nelle zone rurali.

**Quarto quesito**

**Mantenimento/miglioramento delle caratteristiche strutturali dell'economia rurale**

- Miglioramento delle strutture produttive legate all'agricoltura;
- Protezione/ripristino del potenziale produttivo agricolo dai danni causati da avversità naturali;
- Dinamismo degli operatori agricoli e mobilitazione del potenziale endogeno.

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 10

In questo caso, non è immediatamente ravvisabile l'integrazione tra Fondi, data anche la natura degli interventi e le specificità del POR Puglia, se si eccettuano gli interventi per la rimozione dello stato di rischio con riferimento alle aree caratterizzate da dissesto idrogeologico, finanziati dal FESR.

**Mantenimento/miglioramento delle  
caratteristiche strutturali dell'economia rurale**

**FEOGA:**

- Strutture produttive (tecniche irrigue; investimenti aziendali; consorzi di tutela; consolidamento competenze tecniche);
- Protezione potenziale agricolo (sistemazioni idrauliche e forestali; reti agrometeorologiche; ricostruzione patrimonio aziendale);
- Dinamismo operatori agricoli (assistenza alla gestione; consorzi di tutela; ingegneria finanziaria);

**FESR:**

- Protezione potenziale agricolo (riduzione rischio idrogeologico).

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 11

**Quinto quesito**

**Protezione / miglioramento dell'ambiente rurale**

- Effetti dei miglioramenti agricoli sull'ambiente;
- Riduzione dell'inquinamento/emissioni e migliore utilizzo delle risorse naturali;
- Mantenimento/miglioramento dei terreni non agricoli in termini di biodiversità, paesaggi o risorse naturali;
- Maggiore consapevolezza degli operatori riguardo ai problemi ambientali.

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 12

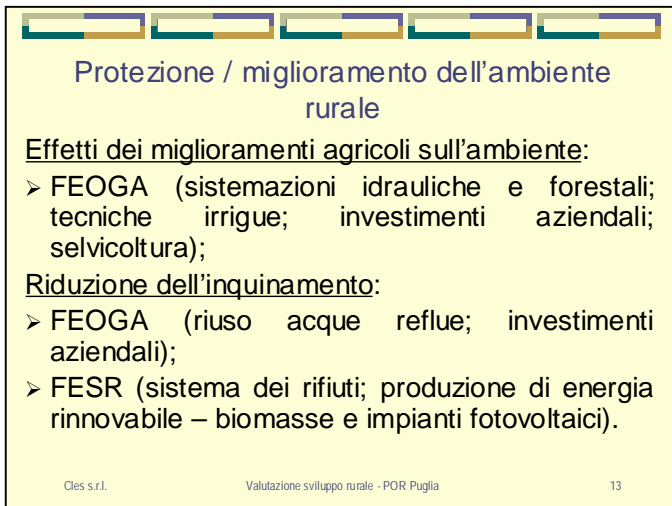
A sostenere il miglioramento delle caratteristiche strutturali dell'economia rurale sono quindi soprattutto gli interventi co-finanziati dal FEOGA, per tutti e tre i criteri individuati dal questionario valutativo comune [SLIDE 11]. È da sottolineare come la riprogrammazione del POR abbia introdotto tre azioni che interessano questo obiettivo, rispettivamente per il consolidamento e l'innovazione delle competenze tecniche, la ricostruzione del patrimonio aziendale danneggiato da avversità atmosferiche, per l'ingegneria finanziaria.

L'ultima domanda riguarda la protezione e il miglioramento dell'ambiente rurale, attraverso quattro criteri [SLIDE 12]:

- effetti dei miglioramenti agricoli sull'ambiente;
- riduzione dell'inquinamento e/o delle emissioni e migliore utilizzo delle risorse naturali/non rinnovabili;
- mantenimento/miglioramento dei terreni non agricoli in termini di biodiversità, paesaggi o risorse naturali;
- maggiore consapevolezza/conoscenza riguardo ai problemi ambientali rurali e alle soluzioni.

In merito al primo criterio, contribuiscono in maniera diretta interventi co-finanziati dal FEOGA, sia quelli di carattere infrastrutturale, ma anche i finanziamenti agli investimenti delle imprese agricole, selezionati anche in base alle caratteristiche di

sostenibilità ambientale dei piani di miglioramento aziendale [SLIDE 13]. La riduzione dell'inquinamento è invece un obiettivo cui rispondono positivamente azioni del FEOGA e azioni del FESR, con riferimento sia al miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti, che per l'adozione da parte di aziende di impianti fotovoltaici, che consentono quindi l'accesso alle fonti di energia rinnovabili. Nel caso della biodiversità e del paesaggio naturale vanno invece considerati gli interventi finanziati dal FESR sulle



Protezione / miglioramento dell'ambiente rurale

**Effetti dei miglioramenti agricoli sull'ambiente:**

- FEOGA (sistemazioni idrauliche e forestali; tecniche irrigue; investimenti aziendali; selvicoltura);

**Riduzione dell'inquinamento:**

- FEOGA (riuso acque reflue; investimenti aziendali);
- FESR (sistema dei rifiuti; produzione di energia rinnovabile – biomasse e impianti fotovoltaici).

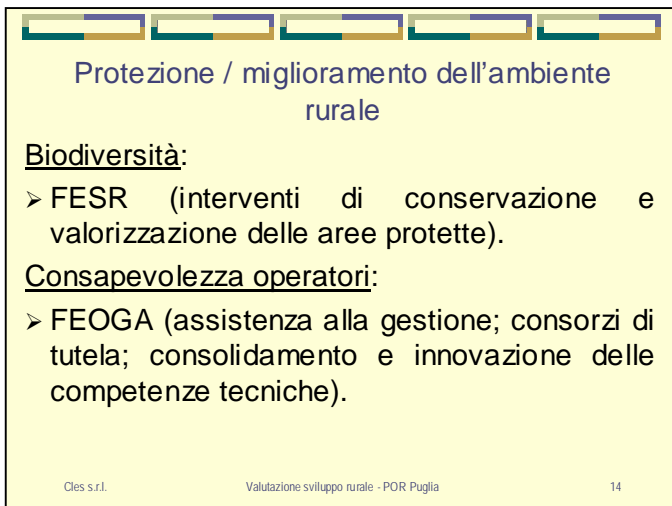
Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 13

risorse naturali, per la conservazione e la valorizzazione [SLIDE 14].

Infine, la maggiore consapevolezza degli operatori rurali è un obiettivo conseguito in maniera diretta soltanto dalle misure co-finanziate dal FEOGA, con particolare riferimento a quelle azioni incentrate sulla promozione della cooperazione e

dell'associazionismo tra operatori e al consolidamento e innovazione delle competenze tecniche degli imprenditori agricoli e degli operatori del settore.

La ricostruzione dell'insieme delle misure del POR Puglia che contribuiscono, in



Protezione / miglioramento dell'ambiente rurale

**Biodiversità:**

- FESR (interventi di conservazione e valorizzazione delle aree protette).

**Consapevolezza operatori:**

- FEOGA (assistenza alla gestione; consorzi di tutela; consolidamento e innovazione delle competenze tecniche).

Cles s.r.l. Valutazione sviluppo rurale - POR Puglia 14

maniera integrata, al raggiungimento dell'obiettivo del QCS Sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle risorse agricole, forestali, ambientali e storico culturali non esaurisce i problemi legati alla verifica dei risultati e degli impatti sul territorio, dal momento che, come già ricordato, per molti interventi

la localizzazione non è un indicatore della ruralità. In altri termini, la classificazione rurale del Comune non è l'unico criterio da considerare per valutare il contributo di un

progetto allo Sviluppo rurale: c'è tutta una serie di interventi (tutti quelli di carattere trasversale, a esempio, prima fra tutti la promozione turistica) per i quali va necessariamente guardato tanto il contenuto tecnico, quanto l'effettiva attuazione. A tal fine occorre quindi procedere ad analisi più puntuali sulle caratteristiche e sui risultati conseguiti dagli interventi, anche per cogliere gli aspetti qualitativi non desumibili dal sistema di monitoraggio; è anche vero, però, che molto spesso a fronte del sistema di monitoraggio regionale esistono altre banche dati, implementate dal settore turismo, da quello dell'agricoltura, ecc., nonché fonti statistiche, che ci consentono di aumentare notevolmente la base informativa ai fini valutativi.

Quanto riportato per i singoli interventi, in una logica *bottom-up*, è riconducibile anche a livello di politiche di intervento; l'integrazione tra politiche, e gli effetti sull'obiettivo dello Sviluppo rurale, non può essere valutato soltanto con il criterio della "territorialità", mentre dovrebbe essere tenuto in conto un criterio di "specificità rurale", intendendo come tale l'effettiva partecipazione di una politica al raggiungimento del macro obiettivo dello Sviluppo rurale. In questo senso, sempre alla luce dell'esperienza in corso in Puglia, che comunque appare valida anche per altre realtà, sono almeno tre i campi che ci sembra di particolare interesse approfondire ai fini valutativi:

- la promozione turistica, verificando se e in quale misura le attività di valorizzazione dell'offerta turistica e più in generale del complesso delle risorse esistenti sul territorio hanno tenuto conto delle specificità del segmento dell'agriturismo e più in generale del turismo verde e rurale;
- gli interventi sul patrimonio rurale, culturale e ambientale, rispetto ai quali, tenuto conto del loro contributo ai diversi criteri valutativi definiti nel questionario più volte ricordato, ci sembra significativo verificare il livello di percezione delle popolazioni rurali come strategia integrata che mira sia a promuovere la diversificazione delle attività, sia a innalzare le loro condizioni di vita e di benessere;
- infine, le politiche per il mercato del lavoro e per l'occupazione, nel cui ambito è interessante individuare il contributo allo sviluppo rurale non soltanto da parte del complesso degli interventi formativi, quanto anche da parte delle azioni per la promozione delle politiche attive del mercato del lavoro, come nel caso dei Centri per l'Impiego; nello specifico, andrà valutato il contenuto e la qualità dei

servizi offerti, tenendo conto della differenziazione dei soggetti destinatari e delle esigenze del territorio e delle problematiche rurali.



## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Il DOCUP Obiettivo 2 nelle Aree Rurali della Toscana

**Albino Caporale**  
**Regione Toscana**



Albino CAPORALE

Nella Direzione Generale Sviluppo Economico della Regione Toscana c'è un'area di coordinamento dedicata all'agricoltura e una per l'industria; un mondo sostanzialmente diviso tra agricolo ed extra-agricolo. L'avanzamento del concetto di "rurale" ci ha spiazzati tutti. Nella prospettiva della riforma dei Fondi Strutturali in vista del prossimo periodo di programmazione 2007-2013, ammesso che rimanga ancora l'Obiettivo 2, avremo la necessità di impostare la nostra programmazione su una declinazione territoriale molto più spinta. Tant'è che i regolamenti generali, e quello del FESR in particolare, chiedono che ci si integri realmente con le programmazioni degli altri fondi. Occorre però fare due premesse:

1. È necessario fare un passo avanti: parlare meno di strumenti, e più di politiche, in particolare di politiche integrate. La proliferazione degli strumenti ha fatto sì che l'obiettivo si sia spostato dall'efficacia dei contenuti delle politiche all'efficienza degli strumenti. Mi preoccupo se l'obiettivo finale di uno strumento diventa la "costruzione di un buon sistema di *governance*". Nella sua relazione la Dott.ssa Zumpano affermava: "per fare progettazione integrata servono due condizioni preliminari: un efficiente sistema amministrativo che sia in grado di gestire la complessità delle procedure, e un sistema territoriale degli attori che sappia integrare le politiche". Molte volte queste, da condizioni, sembrano essere diventati gli obiettivi delle politiche.
2. Bisogna altresì fare attenzione alle sovrastrutture che si creano ogni volta che si costruisce una politica e si disegnano gli strumenti per realizzarla (strumenti di *governance*, agenzie, soggetti da coinvolgere). Nelle zone rurali spesso gli stessi attori (a esempio i sindaci) fanno parte di numerosi Consigli di Amministrazione – del GAL, dell'Agenzia di sviluppo, del Patto Territoriale, o della Comunità Montana – e al loro interno, operano per la realizzazione di politiche assai diverse. E noi alimentiamo questo processo dal momento che, sulla falsariga delle diverse linee di finanziamento (a esempio FEOGA o FESR) si costruiscono percorsi diversi e si inventano diversi strumenti.

Questo intervento è il frutto di un esercizio, che dovrà essere ripreso in futuro. Con i colleghi del settore sviluppo rurale abbiamo provato a condividere un'ipotesi di classificazione del territorio. Abbiamo preso i territori rurali e i territori parzialmente rurali, utilizzando la classificazione che la legge regionale da delle comunità montane

dove opera il programma *Leader+*, e la classificazione in uso per Urban (perché il problema futuro sarà anche la gestione di politiche urbane all'interno del FESR). Applicando queste due classificazioni (e tenendo presente che il programma Urban considera come urbane le unità comunali che superino i 20.000 abitanti), ci siamo resi conto che non c'erano comuni con più di 20.000 abitanti localizzati in aree rurali e, viceversa, comuni in aree rurali la cui popolazione superasse tale cifra (con un'unica eccezione, costituita dal Comune di Cortona). Esiste poi una zona grigia, che potremmo definire come "territorio peri-urbano"<sup>46</sup>. Il contesto di riferimento è quello dell'Obiettivo 2, che gravita su una zonizzazione parziale del territorio. Nell'elaborazione di questo esercizio, abbiamo lavorato solo sugli interventi a carattere infrastrutturale<sup>47</sup>.

Da questo esercizio<sup>48</sup> abbiamo scoperto che l'Obiettivo 2 sta facendo, per una parte consistente, politiche di Sviluppo rurale. Su un universo di 708 progetti risulta che 329 sono ubicati in territorio interamente rurale (ovvero il 45.2 per cento del totale dei progetti che abbiamo finanziato per una quota pari al 30.8 per cento del costo totale); che 32 sono ubicati in territori parzialmente rurali (con un'incidenza del 4.3 per cento); e che alle aree urbane è destinato il 53.6 per cento delle risorse. I progetti nelle zone grigie rappresentano il 17.6 per cento del totale dei progetti finanziati e incidono sul costo totale per un 12.9 per cento. Questo per quanto riguarda l'allocazione a livello di progetto. Si è poi proceduto con un'analisi a livello di misure. Mentre era abbastanza scontato che per alcune misure (attrezzature complementari al turismo, riqualificazioni aree mercatali e commerciali, beni culturali) la gran parte dei progetti ricadessero in territorio rurale, è stato particolarmente interessante scoprire che, in relazione per esempio alla misura che riguarda le aree industriali, ben 29 progetti si concentrassero in comuni rurali, contro 16 nei comuni urbani.

Da questi primi risultati emerge chiaramente la necessità di una riflessione sulle politiche. Tra breve dovremo coordinarci con quello che è il Titolo III del futuro regolamento sullo sviluppo rurale e la missione di "diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita" in queste zone. Bisogna ragionare sulle strategie di diversificazione

---

<sup>46</sup> Per queste zone sarà necessario individuare, di volta in volta, se si tratti, per esempio, della campagna dell'area metropolitana fiorentina, ovvero dell'estensione di un'area prettamente rurale. Sarà necessario valutare caso per caso il grado di dipendenza, lo dovremo costruire, a partire per esempio da un'analisi di sistema (SLL), quindi del movimento casa-lavoro, oppure del sistema delle residenze.

<sup>47</sup> Stiamo però facendo lo stesso esercizio sul regime di aiuti, che comprende circa 4000 progetti.

<sup>48</sup> La banca-dati è quella del DOCUP ob.2, curata per conto della Regione Toscana da Ecoter (assistenza tecnica); le elaborazioni sono state effettuate da Angelita Luciani e Novia Scacchieri, della Regione Toscana.

partendo dal principio che ogni fondo deve rispettare, e perseguire prioritariamente, la propria missione. Bisogna costruire una zonizzazione “indotta” rispetto alle missioni e alle politiche che su quei territori si possono realizzare, altrimenti si rischia di operare in maniera disordinata. Questo, in una prospettiva, almeno in Obiettivo 2, di risorse tendenzialmente scarse, sembra particolarmente preoccupante. Non possiamo permetterci di fare sugli stessi territori aree industriali, depuratori industriali e incentivi agricoli, disperdendo risorse su un’economia che probabilmente non è più l’economia di quel territorio.

Non abbiamo potuto, per il momento, estendere questo esercizio agli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, però elaborando questi dati a livello provinciale, risulta chiaramente come a favore delle tre Province tradizionalmente rurali della Toscana (Siena, Grosseto e Arezzo) stia operando maggiormente il FESR, in termini di politica di sviluppo rurale e diversificazione, che quelle misure del FEOGA o del *Leader* propriamente destinate a questo scopo. A questo proposito si pone anche un problema di duplicazione se non di sovrapposizione degli interventi. A esempio, nel caso dei piani di azione locale della Toscana, una buona metà contiene misure che sono fotocopie di interventi che si fanno ordinariamente. Per fornire incentivi alla creazione di imprese giovanili, per esempio, in Toscana ci sono almeno 8 linee di finanziamento tra regionali e nazionali.

Se dobbiamo essere innovativi, dobbiamo esserlo nelle politiche e nei loro contenuti (non tanto nel metodo, che oramai è acquisito): per quanto riguarda le aree rurali, la riflessione va orientata verso reali politiche di diversificazione. Si devono finanziare politiche che, a livello territoriale, garantiscano la coerenza tra le diverse forme di programmazione: programma *Leader*, piani di sviluppo socio-economico delle comunità montane, e tutti gli altri eventuali strumenti di programmazione che ricadono sul territorio. Altrimenti il rischio è quello di disperdere risorse. C’è poi un’ulteriore questione, che è quella legata al fatto che alcuni di questi interventi, a esempio i servizi sociali, sono interventi ordinari, di sostituzione. Spesso, in alcune comunità montane, le risorse del fondo nazionale per la montagna vengono utilizzate per ovviare alla carenza di risorse per i servizi di base.

Concludendo, nell’impostare la nostra indagine valutativa, avevamo ipotizzato un impatto molto forte del FESR (e quindi della politica regionale) sui territori rurali, e sulle politiche tipicamente rurali: politiche di contesto, politiche che favoriscono la

diversificazione e una minore dipendenza dal settore primario. Queste politiche possono essere compresenti sui territori, ma si tratta di razionalizzare il loro intervento, e di evitare duplicazioni. In alcuni casi la Regione Toscana ci è riuscita. A esempio, nel settore del turismo alcuni interventi sono finanziati dal FEOGA e altri dal FESR. Questo è un primo livello di razionalizzazione, ma si tratta di tecnicismi gestionali che siamo abbastanza in grado di coordinare. La sfida più interessante è quella di “programmare una volta sola”: costringere, le Regioni *in primis*, a fare una programmazione unitaria. Valorizzare la catena istituzionale esistente, chiedersi quali siano le priorità e quale la strategia di sviluppo di un determinato territorio. Sostanzialmente ci troviamo di fronte a un problema di costruzione più razionale delle politiche.

**Tabella 1 - Numero di progetti infrastrutturali per misura/azione e tipologia territoriale  
Docup obiettivo 2 2000-2006 Toscana - attuazione gennaio 2005**

*valori assoluti*

MISURA/AZIONE	Non Urbano			Totale Non Urbano	Urbano		Totale Urbano	Totale complessivo
	Interamente rurale	Non rurale	Parzialmente rurale		Non rurale			
2.1.1. Strutture complementari al turismo	31	8	3	42	5	5	47	
2.1.2. Infrastrutture per il commercio	63	27	8	98	27	27	125	
2.2.1. Infrastrutture per le attività culturali	81	29	7	117	41	41	158	
2.2.2. Infrastrutture private per le attività culturali	6	3		9	3	3	12	
2.2.3. Sistema integrato per la didattica e la documentazione	30	1	4	35	17	17	52	
2.3 Infrastrutture di trasporto					9	9	9	
2.4.1. Aree industriali e artigiane	29	17	2	48	16	16	64	
2.4.2. Recupero aree dismesse per la creazione di strutture di servizi	1			1	5	5	6	
2.4.3. Adeguamento e completamento di strutture di interesse per la promozione delle produzioni locali, fiere	1	1		2	1	1	3	
2.5.1. Strutture sociali	10	3		13	8	8	21	
2.5.2. Asili nido e strutture per l'infanzia	11	13	2	26	18	18	44	
2.6.1. Strutture per la formazione professionale	2			2	2	2	4	
2.6.2. Infrastrutture per i servizi per l'impiego	10	2	1	13	10	10	23	
2.7.1. Marketing di area							0	
2.7.2. Marketing turistico di destinazione	1	1		2	1	1	3	
2.8.1. Servizi informativi e telematici per il territorio e l'ambiente							0	
2.8.2. Sviluppo di applicazioni per la meteorologia, la modellistica ambientale e l'analisi territoriale					4	4	4	
2.8.3. Riduzione del rischio sismico nelle aree produttive							0	
2.8.4. Potenziamento del sistema regionale di servizi telematici e di comunicazione per le PMI	1	2		3	7	7	10	
3.1 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti pubblici	3			3	1	1	4	
3.2 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti privati	17	4	1	22	1	1	23	
3.3 Infrastrutture per il ciclo delle acque	2	2		4	5	5	9	
3.4 Infrastrutture per il recupero e il trattamento dei rifiuti.	9	1	1	11	12	12	23	
3.6. Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti pubblici	2	2		4	2	2	6	
3.7 Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti privati		2		2	1	1	3	
3.8 Parchi, aree protette e biodiversità	16	1	2	19	10	10	29	
3.9 Difesa del suolo e sicurezza idraulica	3	3	1	7	19	19	26	
Totale complessivo	329	122	32	483	225	225	708	

**Tabella 2 - Numero di progetti infrastrutturali per misura/azione e tipologia territoriale  
Docup obiettivo 2 2000-2006 Toscana - attuazione gennaio 2005**  
valori percentuali per riga

MISURA/AZIONE	Non Urbano			Totale Non Urbano	Urbano	Totale Urbano	Totale complessivo
	Interamente rurale	Non rurale	Parzialmente rurale		Non rurale		
2.1.1. Strutture complementari al turismo	66,0%	17,0%	6,4%	89,4%	10,6%	10,6%	100,0%
2.1.2. Infrastrutture per il commercio	50,4%	21,6%	6,4%	78,4%	21,6%	21,6%	100,0%
2.2.1. Infrastrutture per le attività culturali	51,3%	18,4%	4,4%	74,1%	25,9%	25,9%	100,0%
2.2.2. Infrastrutture private per le attività culturali	50,0%	25,0%	0,0%	75,0%	25,0%	25,0%	100,0%
2.2.3. Sistema integrato per la didattica e la documentazione	57,7%	1,9%	7,7%	67,3%	32,7%	32,7%	100,0%
2.3 Infrastrutture di trasporto	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2.4.1. Aree industriali e artigiane	45,3%	26,6%	3,1%	75,0%	25,0%	25,0%	100,0%
2.4.2. Recupero aree dismesse per la creazione di strutture di servizi	16,7%	0,0%	0,0%	16,7%	83,3%	83,3%	100,0%
2.4.3. Adeguamento e completamento di strutture di interesse per la promozione delle produzioni locali, fiere	33,3%	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%	33,3%	100,0%
2.5.1. Strutture sociali	47,6%	14,3%	0,0%	61,9%	38,1%	38,1%	100,0%
2.5.2. Asili nido e strutture per l'infanzia	25,0%	29,5%	4,5%	59,1%	40,9%	40,9%	100,0%
2.6.1. Strutture per la formazione professionale	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	50,0%	100,0%
2.6.2. Infrastrutture per i servizi per l'impiego	43,5%	8,7%	4,3%	56,5%	43,5%	43,5%	100,0%
2.7.1. Marketing di area							
2.7.2. Marketing turistico di destinazione	33,3%	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%	33,3%	100,0%
2.8.1. Servizi informativi e telematici per il territorio e l'ambiente							
2.8.2. Sviluppo di applicazioni per la meteorologia, la modellistica ambientale e l'analisi territoriale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2.8.3. Riduzione del rischio sismico nelle aree produttive							
2.8.4. Potenziamento del sistema regionale di servizi telematici e di comunicazione per le PMI	10,0%	20,0%	0,0%	30,0%	70,0%	70,0%	100,0%
3.1 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti pubblici	75,0%	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%	25,0%	100,0%
3.2 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti privati	73,9%	17,4%	4,3%	95,7%	4,3%	4,3%	100,0%
3.3 Infrastrutture per il ciclo delle acque	22,2%	22,2%	0,0%	44,4%	55,6%	55,6%	100,0%
3.4 Infrastrutture per il recupero e il trattamento dei rifiuti.	39,1%	4,3%	4,3%	47,8%	52,2%	52,2%	100,0%
3.6. Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti pubblici	33,3%	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%	33,3%	100,0%
3.7 Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti privati	0,0%	66,7%	0,0%	66,7%	33,3%	33,3%	100,0%
3.8 Parchi, aree protette e biodiversità	55,2%	3,4%	6,9%	65,5%	34,5%	34,5%	100,0%
3.9 Difesa del suolo e sicurezza idraulica	11,5%	11,5%	3,8%	26,9%	73,1%	73,1%	100,0%
Totale complessivo	45,2%	17,6%	4,3%	67,2%	32,8%	32,8%	100,0%



**Tabella 3 - Costo totale dei progetti infrastrutturali per misura/azione e tipologia territoriale  
Docup obiettivo 2 2000-2006 Toscana - attuazione gennaio 2005  
valori assoluti**

MISURA/AZIONE	Non Urbano			Totale Non Urbano	Urbano	Totale Urbano	Totale complessivo
	Interamente rurale	Non rurale	Parzialmente rurale		Non rurale		
2.1.1. Strutture complementari al turismo	€ 24.721.998	€ 4.811.830	€ 4.328.532	€ 33.862.360	€ 3.310.362	€ 3.310.362	€ 37.172.722
2.1.2. Infrastrutture per il commercio	€ 14.002.286	€ 7.620.491	€ 2.156.622	€ 23.779.399	€ 17.361.825	€ 17.361.825	€ 41.141.224
2.2.1. Infrastrutture per le attività culturali	€ 24.372.363	€ 13.538.564	€ 2.534.592	€ 40.445.519	€ 29.820.710	€ 29.820.710	€ 70.266.229
2.2.2. Infrastrutture private per le attività culturali	€ 3.176.325	€ 3.672.815		€ 6.849.140	€ 6.361.597	€ 6.361.597	€ 13.210.738
2.2.3. Sistema integrato per la didattica e la documentazione	€ 4.676.425	€ 51.646	€ 965.544	€ 5.693.615	€ 5.145.265	€ 5.145.265	€ 10.838.880
2.3 Infrastrutture di trasporto					€ 62.716.105	€ 62.716.105	€ 62.716.105
2.4.1. Aree industriali e artigiane	€ 14.532.600	€ 7.125.311	€ 1.641.478	€ 23.299.389	€ 13.860.493	€ 13.860.493	€ 37.159.882
2.4.2. Recupero aree dismesse per la creazione di strutture di servizi	€ 184.080			€ 184.080	€ 12.421.069	€ 12.421.069	€ 12.605.149
2.4.3. Adeguamento e completamento di strutture di interesse per la promozione delle produzioni locali, fiere	€ 666.000	€ 59.446		€ 725.446	€ 750.000	€ 750.000	€ 1.475.446
2.5.1. Strutture sociali	€ 1.948.475	€ 1.581.436		€ 3.529.910	€ 6.604.550	€ 6.604.550	€ 10.134.461
2.5.2. Asili nido e strutture per l'infanzia	€ 1.854.098	€ 1.752.645	€ 203.810	€ 3.810.553	€ 2.355.713	€ 2.355.713	€ 6.166.266
2.6.1. Strutture per la formazione professionale	€ 7.331.843			€ 7.331.843	€ 3.948.295	€ 3.948.295	€ 11.280.138
2.6.2. Infrastrutture per i servizi per l'impiego	€ 4.461.289	€ 49.580	€ 61.162	€ 4.572.030	€ 8.340.640	€ 8.340.640	€ 12.912.670
2.7.1. Marketing di area							€ 0
2.7.2. Marketing turistico di destinazione	€ 187.304	€ 117.323		€ 304.627	€ 205.484	€ 205.484	€ 510.111
2.8.1. Servizi informativi e telematici per il territorio e l'ambiente							€ 0
2.8.2. Sviluppo di applicazioni per la meteorologia, la modellistica ambientale e l'analisi territoriale					€ 3.719.207	€ 3.719.207	€ 3.719.207
2.8.3. Riduzione del rischio sismico nelle aree produttive							€ 0
2.8.4. Potenziamento del sistema regionale di servizi telematici e di comunicazione per le PMI	€ 141.905	€ 111.125		€ 253.030	€ 862.447	€ 862.447	€ 1.115.477
3.1 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti pubblici	€ 659.371			€ 659.371	€ 104.133	€ 104.133	€ 763.504
3.2 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti privati	€ 35.827.206	€ 1.462.220	€ 268.450	€ 37.557.876	€ 6.254.811	€ 6.254.811	€ 43.812.687
3.3 Infrastrutture per il ciclo delle acque	€ 10.280.000	€ 840.523		€ 11.120.523	€ 14.578.525	€ 14.578.525	€ 25.699.048
3.4 Infrastrutture per il recupero e il trattamento dei rifiuti.	€ 16.445.756	€ 2.091.463	€ 1.564.916	€ 20.102.135	€ 70.994.395	€ 70.994.395	€ 91.096.530
3.6. Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti pubblici	€ 533.344	€ 4.128.238		€ 4.661.582	€ 1.420.000	€ 1.420.000	€ 6.081.582
3.7 Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti privati		€ 9.739.463		€ 9.739.463	€ 2.420.241	€ 2.420.241	€ 12.159.704
3.8 Parchi, aree protette e biodiversità	€ 1.796.721	€ 309.874	€ 105.357	€ 2.211.952	€ 3.642.865	€ 3.642.865	€ 5.854.817
3.9 Difesa del suolo e sicurezza idraulica	€ 284.255	€ 1.160.548	€ 1.396.623	€ 2.841.426	€ 14.089.391	€ 14.089.391	€ 16.930.817
<b>Totale complessivo</b>	<b>€ 168.083.643</b>	<b>€ 60.224.542</b>	<b>€ 15.227.086</b>	<b>€ 243.535.271</b>	<b>€ 291.288.121</b>	<b>€ 291.288.121</b>	<b>€ 534.823.392</b>

**Tabella 4 - Costo totale dei progetti infrastrutturali per misura/azione e tipologia territoriale  
Docup obiettivo 2 2000-2006 Toscana - attuazione gennaio 2005  
valori percentuali per riga**

MISURA/AZIONE	Non Urbano			Totale Non Urbano	Urbano Non rurale	Totale Urbano	Totale complessivo
	Interamente rurale	Non rurale	Parzialmente rurale				
2.1.1. Strutture complementari al turismo	66,5%	12,9%	11,6%	91,1%	8,9%	8,9%	100,0%
2.1.2. Infrastrutture per il commercio	34,0%	18,5%	5,2%	57,8%	42,2%	42,2%	100,0%
2.2.1. Infrastrutture per le attività culturali	34,7%	19,3%	3,6%	57,6%	42,4%	42,4%	100,0%
2.2.2. Infrastrutture private per le attività culturali	24,0%	27,8%	0,0%	51,8%	48,2%	48,2%	100,0%
2.2.3. Sistema integrato per la didattica e la documentazione	43,1%	0,5%	8,9%	52,5%	47,5%	47,5%	100,0%
2.3 Infrastrutture di trasporto	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2.4.1. Aree industriali e artigiane	39,1%	19,2%	4,4%	62,7%	37,3%	37,3%	100,0%
2.4.2. Recupero aree dismesse per la creazione di strutture di servizi	1,5%	0,0%	0,0%	1,5%	98,5%	98,5%	100,0%
2.4.3. Adeguamento e completamento di strutture di interesse per la promozione delle produzioni locali, fiere	45,1%	4,0%	0,0%	49,2%	50,8%	50,8%	100,0%
2.5.1. Strutture sociali	19,2%	15,6%	0,0%	34,8%	65,2%	65,2%	100,0%
2.5.2. Asili nido e strutture per l'infanzia	30,1%	28,4%	3,3%	61,8%	38,2%	38,2%	100,0%
2.6.1. Strutture per la formazione professionale	65,0%	0,0%	0,0%	65,0%	35,0%	35,0%	100,0%
2.6.2. Infrastrutture per i servizi per l'impiego	34,5%	0,4%	0,5%	35,4%	64,6%	64,6%	100,0%
2.7.1. Marketing di area							
2.7.2. Marketing turistico di destinazione	36,7%	23,0%	0,0%	59,7%	40,3%	40,3%	100,0%
2.8.1. Servizi informativi e telematici per il territorio e l'ambiente							
2.8.2. Sviluppo di applicazioni per la meteorologia, la modellistica ambientale e l'analisi territoriale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2.8.3. Riduzione del rischio sismico nelle aree produttive							
2.8.4. Potenziamento del sistema regionale di servizi telematici e di comunicazione per le PMI	12,7%	10,0%	0,0%	22,7%	77,3%	77,3%	100,0%
3.1 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti pubblici	86,4%	0,0%	0,0%	86,4%	13,6%	13,6%	100,0%
3.2 Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti privati	81,8%	3,3%	0,6%	85,7%	14,3%	14,3%	100,0%
3.3 Infrastrutture per il ciclo delle acque	40,0%	3,3%	0,0%	43,3%	56,7%	56,7%	100,0%
3.4 Infrastrutture per il recupero e il trattamento dei rifiuti.	18,1%	2,3%	1,7%	22,1%	77,9%	77,9%	100,0%
3.6. Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti pubblici	8,8%	67,9%	0,0%	76,7%	23,3%	23,3%	100,0%
3.7 Bonifica e recupero di siti degradati. Soggetti privati	0,0%	80,1%	0,0%	80,1%	19,9%	19,9%	100,0%
3.8 Parchi, aree protette e biodiversità	30,7%	5,3%	1,8%	37,8%	62,2%	62,2%	100,0%
3.9 Difesa del suolo e sicurezza idraulica	1,7%	6,9%	8,2%	16,8%	83,2%	83,2%	100,0%
Totale complessivo	30,8%	12,9%	2,7%	46,4%	53,6%	53,6%	100,0%

## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Gli insegnamenti della Valutazione *ex post* del Leader II

**Carlo Ricci**

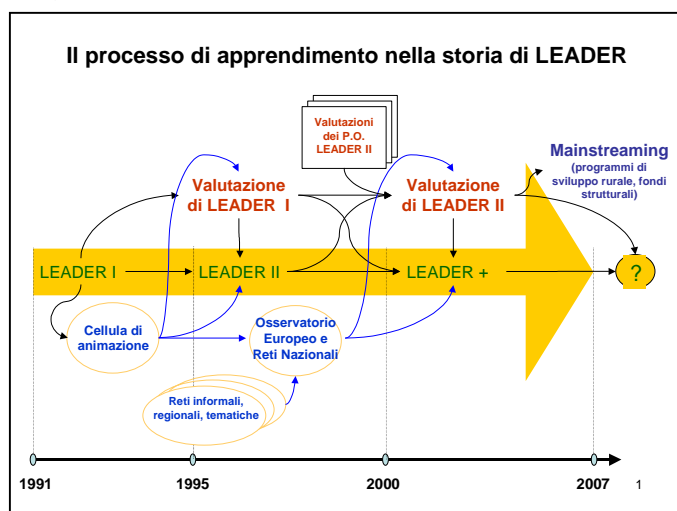
**Valutatore indipendente di *Leader II***



Carlo RICCI

Questo intervento verterà sugli esiti di un lavoro di valutazione *ex-post* svolto, a livello comunitario, per l'iniziativa comunitaria *Leader II*. I gruppi *Leader II* erano circa 1000, 906 GAL e 92 operatori collettivi, e interessavano una popolazione di circa 50 milioni di persone.

In questa slide è rappresentato il processo di apprendimento rispetto all'iniziativa *Leader*



giunta ormai alla terza edizione [SLIDE 1]. Nella parte alta della diapositiva sono indicati i lavori di valutazione (i quali hanno influenzato, come è normale che sia, non tanto le iniziative immediatamente successive a quella valutata, quanto quelle ancora seguenti), ma la peculiarità, in termini di processi di apprendimento, sta

nella parte inferiore, vale a dire nel ruolo che hanno giocato le reti. Fin dalla sua prima edizione, nel 1992, l'iniziativa *Leader* ha previsto una cellula di animazione europea diventata poi, nel *Leader II*, un sistema molto articolato di reti istituzionali composto da un osservatorio europeo e da una serie di reti nazionali operative in quasi tutti i maggiori Paesi euro. A quanto originariamente previsto dal programma si sono aggiunti poi, per esempio nei Paesi che gestivano il Programma Operativo a livello regionale, diversi casi di funzione di rete regionale che le Autorità di Gestione hanno voluto attivare per meglio dialogare con i partneriati locali presenti all'interno dei GAL. Sono inoltre sorte le cosiddette "reti informali" (associazioni di GAL) di livello regionale o nazionale e persino un'associazione europea di reti informali chiamata ELARD. In generale la creazione di questa rete multiforme ha facilitato la diffusione di informazioni, la divulgazione e il trasferimento del *know-how* e delle buone pratiche e ha stimolato la creazione di reti informali tra le aree rurali, a livello sia regionale sia transnazionale determinando un notevole effetto di crescita della *capacity building* dei gruppi locali nell'applicazione delle specificità dell'approccio *Leader* e nella gestione delle procedure di decentramento amministrativo e finanziario, ma anche, in diversi casi, si è rivelato un utile supporto per le figure impegnate nell'ambito delle Autorità di Gestione. In

sostanza quindi, le reti hanno contribuito all'utilità dell'iniziativa agendo come catalizzatori del processo di accumulazione e condivisione di conoscenze, favorendo la creazione di una comprensione comune e la promozione di una filosofia dello sviluppo rurale che è divenuta un vero e proprio "linguaggio europeo" con eco globale.

L'iniziativa *Leader* ha sostenuto sicuramente la creazione di *partnership* locali capaci di

**Il potenziale di LEADER: effetti principali**

**L'INIZIATIVA LEADER HA CONTRIBUTITO ALLA SOSTENIBILITÀ DEI PROCESSI DI SVILUPPO A LIVELLO LOCALE**

- Ha sostenuto la creazione di *partnership* locali responsabili e capaci di agire favorendo la comunicazione fra pubblico e privato
- Ha contribuito alla costruzione di capacità nei territori all'interno dei partenariati locali ed attorno ad essi
- Ha stimolato la creazione di valore aggiunto attraverso l'utilizzazione di risorse locali: identità, paesaggio, prodotti e servizi
- Ha favorito l'adattamento dell'attività agricola e la sua diversificazione spesso in combinazione con il turismo rurale
- Ha innescato un processo virtuoso di triangolazione fra creazione di reddito, occupazione e, in molti casi, di promozione di opportunità per giovani e donne
- Ha dimostrato una straordinaria capacità di mobilitazione locale, di raggiungimento di un ampio ventaglio di beneficiari e di sostegno di iniziative di piccola scala e di natura sperimentale

agire e in molti casi fautrici di legami forti tra pubblico e privato [SLIDE 2]. Ugualmente riscontrabili sono i miglioramenti delle capacità individuali e i fenomeni di apprendimento organizzativo nei territori: *Leader* ha infatti innescato un grande processo di apprendimento non soltanto all'interno, ma anche intorno ai

GAL. Ha stimolato creazione di valore aggiunto attraverso l'utilizzazione di risorse locali, anche non agricole, come l'identità locale, la cultura e il paesaggio. Ha favorito un adattamento dell'attività agricola e la sua diversificazione, sia all'interno che all'esterno delle aziende agricole, spesso in forte sinergia con il turismo rurale; soprattutto ha stimolato un esercizio di diagnosi strategica, che aveva come base i sistemi locali, per costruire delle visioni del loro futuro. Ha innescato un processo virtuoso di triangolazione (creazione di valore aggiunto/creazione di occupazione/uso delle risorse del territorio) nella creazione di reddito, e ha dimostrato una straordinaria capacità di mobilitare gli attori locali in particolare attraverso piccoli investimenti e piccole iniziative, anche di natura sperimentale. Caratteristica emersa nel processo di valutazione è anche una certa sensibilità alle questioni di genere: *Leader* è stata molte volte un'iniziativa rivolta alle donne, sia come soggetti della gestione, sia come beneficiarie delle iniziative.

Proviamo ora a illustrare gli effetti di *Leader* attraverso due casi concreti e italiani. La



Fiera internazionale del *Birdwatching* e del Turismo Naturalistico, che si terrà a fine Aprile a Comacchio può, in effetti, essere considerata tanto un effetto di *Leader* quanto un suo prodotto dal momento che, nell'ambito del *Leader+*, il GAL "Delta 2000" ha sostenuto attività finalizzate all'organizzazione di tale evento [SLIDE 3]. La storia di questo progetto

è sicuramente emblematica di come l'iniziativa sia intervenuta sul territorio. La valorizzazione turistica e ambientale del Delta del Po ha rappresentato una delle "idee forza" intorno a cui è stato predisposto il piano di azione locale del GAL Delta 2000. L'area del Delta del Po rappresenta un ambiente unico nel suo genere, in cui si alternano boschi, dune e valli, con la presenza di oltre 450 specie di uccelli: il turismo naturalistico e la nicchia di mercato legata all'osservazione degli uccelli rappresentano quindi un'opportunità concreta. Per questo il GAL ha promosso una serie di azioni volte a creare prodotti specifici legati alle peculiarità ambientali del Parco e a superare l'immagine stereotipata del Delta (collegata all'umidità e alla presenza di zanzare), valorizzando le emergenze naturalistiche e le possibilità di fruizione. Nel 1997 le donne di questo GAL hanno avviato i primi contatti per stabilire una cooperazione transnazionale con un obiettivo chiaro in testa: acquisire relazioni e *know how* per costruire un offerta di eco-turismo e in particolare *Birdwatching*. La domanda principale di questi prodotti è in Gran Bretagna e per questa ragione quelli del Delta hanno avviato una cooperazione con un gruppo Irlandese che aveva obiettivi analoghi, ma anche era interessato ad acquisire *know how* nel campo della didattica ambientale. La promozione dell'eco-turismo nel Delta ha rappresentato un'importante esperienza di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori privati e oggi è realtà. Non si tratta di un'iniziativa ambientalista: è un prodotto che fa lavorare imprese sociali, aziende di servizi ma anche gli operatori tradizionali del ricettivo dei Lidi che ne apprezzano la funzione di allungamento della stagione.

Quello che segue è un esempio di carattere più “agricolo” [SLIDE 4]. Nell’ambito del

**2° esempio: Casizolu**



**CASIZOLU**

È un formaggio prodotto storicamente nella zona del Montiferru, con una lavorazione artigianale in prevalenza preparato dalle donne.

Normalmente utilizzato per autoconsumo o per un ristretto mercato locale, prima dell’intervento del GAL la produzione commercializzata si attestava sui 140 quintali, con una PLV di circa 130 mila Euro



**FIORE SARDO**

È una produzione storica (DOP riconosciuta) e totalmente artigianale della Regione Sardegna.

Il Consorzio Fiore Sardo ha 64 soci con un potenziale produttivo di 5.000 quintali annui di prodotto pari ad una Produzione Lorda Vendibile (PLV) annua di circa 4,6 milioni di Euro.

4

lavoro di valutazione si è fatto spesso ricorso all’analisi di casi specifici. Alcuni di questi casi studio consistevano in delle analisi costo/efficacia in cui sostanzialmente venivano paragonate due politiche, diverse ma contestuali e contemporanee. In Sardegna è stata confrontata la politica del finanziamento dei mini-caseifici attuata nell’ambito del

POP 94-99 con un’azione di valorizzazione della produzione artigianale con-dotta nell’ambito di un progetto *Leader* II. Mentre quella del POP Sardegna era orientata alla produzione del Fiore Sardo, un formaggio dop, di produzione artigianale, tipico della regione; quella di *Leader*, del GAL Montiferru, era orientata invece al Casizolu, un prodotto di “super-nicchia” visto che la sua produzione lorda vendibile non supera i 130

**Analisi comparativa costo-efficacia di due politiche**

	<u>FIORE SARDO</u>	<u>CASIZOLU</u>
<b>Politiche di sostegno</b>	POP (1994-1999) misura 7.5 “Interventi di sviluppo rurale” sottomisura “minicaseifici aziendali”: sostegno ad investimenti per la costruzione, l’ampliamento e la ristrutturazione dei locali delle aziende in cui avviene la fase di trasformazione del Fiore Sardo	LEADER II ha sostenuto sia investimenti diretti in azienda (all’acquisto di macchine ed attrezzature di trasformazione) sia una serie di attività orizzontali di assistenza tecnica, formazione e promozione del prodotto.
<b>Investimento totale</b>	33.097 100 %	87.766 100 %
<b>Quota pubblica</b>	24.823 75,0 %	55.639 63,3 %
<b>Quota destinatario</b>	8.274 25,0 %	32.285 37,7 %
<b>Di cui fisico diretto</b>	33.097 100 %	78.766 90,0 %
<b>Di cui immateriale indiretto</b>	0 0,0 %	9.158 10,0 %

5

mila euro. È proprio questa capacità di lavorare sulle “cose piccole”, che rappresentano un patrimonio per il territorio, la caratteristica più evidente che ha avuto *Leader*, ovunque in Europa. Con questo confronto la valutazione non mirava a stabilire quale fosse la migliore politica: la politica dei mini caseifici attuata in Sardegna è stata, a livello regionale, molto

efficace e molto efficiente, così come quella del Casizolu nel *Leader* [SLIDE 5]. Le differenze da sottolineare riguardano le modalità di intervento di queste politiche e mettono in luce una semplice specificità di *Leader*: la capacità di integrare fra loro diverse tipologie di operazioni. Ciò si comprende bene dalla comparazione dei costi di



investimento. In generale, come si vede, l'investimento aziendale sul Fiore Sardo è inferiore, ma superiore in termini di intensità d'aiuto. Più interessante, tuttavia, è la composizione della spesa: mentre per il Fiore Sardo essa è tutta destinata all'investimento materiale (caseificio), nel caso di *Leader* circa il 10 per cento (9000 euro/azienda) è costituito da investimenti immateriali combinati all'investimento fisico

L'azione del GAL Montiferru per il Casizolu		
Tipologia di intervento	Descrizione	Indicatori
Sostegno all'investimento aziendale	Incentivi agli operatori per l'acquisto delle attrezzature di trasformazione	Miglioramento di 5 laboratori
Orientamento ed assistenza tecnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• predisposizione di un disciplinare di produzione</li> <li>• Sostegno per la sicurezza alimentare (HACCP);</li> <li>• realizzazione di un corso di formazione specifico</li> </ul>	1 disciplinare - 4 aziende associate Sviluppo sistema HACCP in 5 aziende 15 partecipanti
Sviluppo dell'immagine e del marketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutela e valorizzazione del prodotto</li> <li>• Partecipazione ad rassegne nazionali</li> <li>• Sensibilizzazione dei media</li> </ul>	1 Associazione ed un presidio slow food 3 manifestazioni fra cui il salone del gusto 30 articoli e un sito Web

in azienda. Come sono stati spesi questi soldi è mostrato nella figura seguente relativa ai risultati (alle voci "orientamento e assistenza tecnica" e "sviluppo dell'immagine e del marketing"). Un'operazione "micro" come questa del Casizolu difficilmente avrebbe potuto essere realizzata senza *Leader* ed è emblematica del "modus operandi" di questo tipo di *policy* [SLIDE 6]:

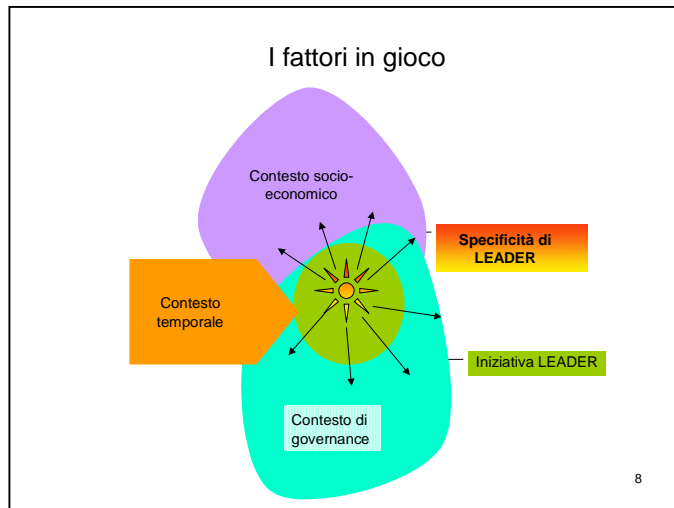
- individuare una componente specifica del capitale territoriale (in questo caso un pezzo del patrimonio intangibile di identità culturale) poco valorizzata (o addirittura a rischio) attraverso attività di *knowledge pooling* che coinvolgono attori



di diverso tipo (a esempio in questo caso parliamo di allevatori, esperti di nuove tecnologie, formatori ed esperti di fondi comunitari, ma anche giornalisti, gastronomi e organizzazioni non governative come *Slow Food*);

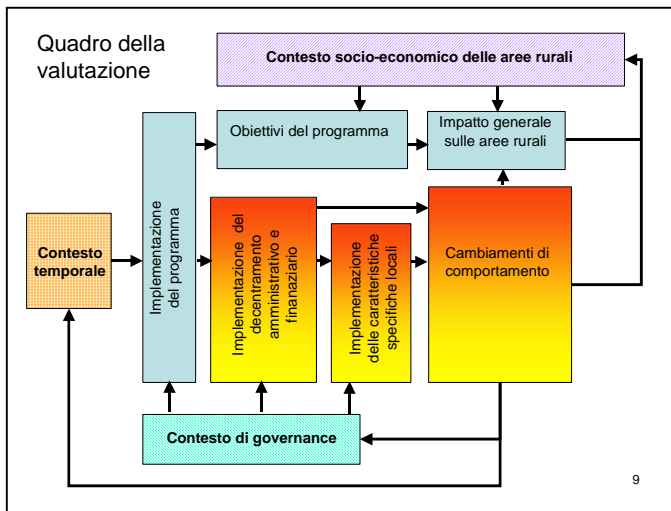
- attraverso un'unica regia, combinare tra loro diversi tipi di operazioni (possibilmente anche con approccio innovativo) per conseguire un obiettivo specifico.

Dal momento che alla valutazione era stato anche chiesto di capire quali effetti le specificità proprie del metodo Leader avessero apportato, tali specificità sono state di seguito riassunte e divise in tre gruppi: locali, trans-locali e verticali [SLIDE 7]. Specificità locali sono: l'integrazione, l'approccio innovativo, l'approccio territoriale, il *bottom-up* e la creazione di *partnership* locali dove ciò non significhi soltanto fare concertazione, ma soprattutto sviluppare forme di ascolto e di diagnosi strategica, attraverso l'utilizzazione delle conoscenze delle persone che quotidianamente vivono su un determinato sistema territoriale. Per "specificità *trans-locali*" si intende la costituzione di una rete e quella cooperazione trans-nazionale cui abbiamo già brevemente accennato. Con "specificità

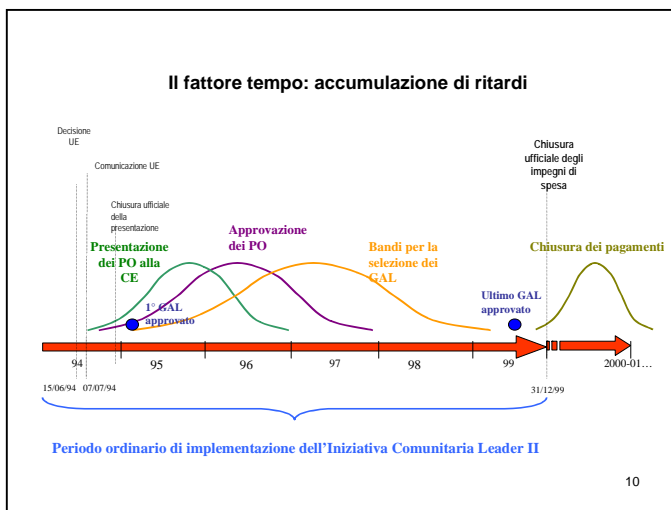


verticali" si fa riferimento al decentramento di funzioni e decisioni sia in campo amministrativo che finanziario (ai partneriati locali l'iniziativa da un effettivo potere decisionale). Questi otto elementi determinano come le azioni di sviluppo dovrebbero essere progettate e svolte. Il gruppo di valutazione ha inteso le specificità di Leader come

"obiettivi comportamentali". Stando ai presupposti di base della valutazione, la loro realizzazione porterebbe a un cambiamento del comportamento collettivo (verso un approccio di tipo più ascendente che implichi un maggiore orientamento verso la *partnership*, l'integrazione multisettoriale ecc.). Di conseguenza, la valutazione dell'impatto del metodo *Leader* prevedeva una valutazione dei possibili cambiamenti comportamentali. In realtà la effettiva implementazione del metodo e quindi il modo in cui tali specificità hanno agito sono stati fortemente influenzati da fattori di contesto che possono essere raggruppati in tre categorie principali: il contesto socio-economico; il contesto temporale e il contesto di *governance* [SLIDE 8 e 9].



Per quanto riguarda il fattore “tempo”, vedete rappresentati in questa slide i tempi di implementazione dell’iniziativa Leader [SLIDE 10]. Vi sono rappresentati tutto il periodo del programma, dal 94 (decisione comunitaria) al 2000/2001 (per le ultime spese), e tre curve di forma gaussiana che ricalcano: in verde, i periodi di presentazione dei programmi operativi dalle Regioni o dalle Autorità degli Stati membri alla Commissione Europea; in blu, il periodo necessario alla Commissione per approvare i PO presentati, e, in arancione, il periodo impiegato per selezionare i GAL e far così effettivamente partire l’iniziativa. Si noti che



l'ultimo GAL è stato approvato proprio allo scadere del limite degli impegni di spesa.



C'è stata, in effetti, una grande diversità tra un programma e l'altro nei tempi reali messi a disposizione per implementare Leader, ma, nella maggior parte dei casi si è verificata un'accumulazione di ritardi (soprattutto al livello di Autorità di Gestione) che ha influenzato tutta la realizzazione del programma.

Il fattore *governance* può essere scomposto in due distinte categorie di relazioni: relazioni verticali, relative al grado di decentramento di decisioni e funzioni da parte delle AdG ai partneriati raccolti all'interno dei GAL, e relazioni orizzontali, relative alla diramazione dell'iniziativa Leader [SLIDE 11].

È interessante capire se l'iniziativa raggiunga zone "a spazio di *governance* libero" o "affollato" (secondo una definizione coniata nella valutazione dei patti europei per lo sviluppo) vale a dire zone in cui tali forme di politiche (dal basso, secondo approcci territoriali ecc.) non siano mai state attuate o lo siano state molto. In quest'ultimo caso, negli scenari più virtuosi, l'iniziativa si è ben integrata ed è stata utilizzata per diversificare i sistemi locali di supporto e animazione e metterli in condizione di raggiungere target difficili da intercettare (gli attori operanti in specifiche "nicchie" geografiche o tematiche). In altre situazioni, tuttavia, Leader ha avuto difficoltà a inserirsi rimanendo una specie di "addendum", oppure è stato utilizzato come fonte di sostegno finanziario per fare cose che già si facevano. In Italia il tema dell'affollamento è molto attuale dal momento che qualsiasi politica si presenti oggi, e ancor più si presenterà in futuro, sarà destinata a inserirsi in spazi affollati.

Il fattore che, senza dubbio, ha però maggiormente determinato il comportamento dei

**Il decentramento: un fattore decisivo, ma delicatissimo**

AUTONOMIA X ACCOUNTABILITY

OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La qualità delle relazioni verticali fra project e program manager</li> <li>• il finanziamento adeguato delle funzioni di base del Gruppo di Azione Locale</li> <li>• la responsabilizzazione dei GAL</li> <li>• il possesso della giusta combinazione di competenze e capacità all'interno dei gruppi locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le interruzioni dovute a vuoti di finanziamento tra i periodi di programmazione</li> <li>• l'inadeguatezza delle strutture e delle procedure amministrative che hanno minato la credibilità dei GAL</li> <li>• la mancanza di interazione e l'eccessiva distanza tra soggetti chiave nella catena di erogazione del programma</li> </ul>

12

GAL e il modo in cui questi si sono sviluppati è stato sicuramente il fattore decentramento, che fosse amministrativo, finanziario, decisionale [SLIDE 12]. La valenza di tale fattore può essere riassunta nello slogan "autonomia in cambio di *accountability*" dove l'Autorità di Gestione concede autonomia

per lo svolgimento di una serie di funzioni, ma chiede in cambio ritorni, in termini di qualità, nel modo in cui le risorse vengono gestite e impegnate sul territorio. In questa relazione, estremamente delicata, sono presenti sicuramente numerose opportunità (è questo decentramento, in fondo, a dare spinta e credibilità locali alle agenzie), ma anche numerose minacce: il rapporto è, infatti, molto delicato e facile a "incepparsi". Può accadere spesso, in effetti, che l'erogazione dei fondi si interrompa, che le risorse date ai

partneriati siano impiegate male o siano insufficienti rispetto agli adempimenti richiestigli, o che, proprio la mole di tali adempimenti, crei uno spostamento di tutte le risorse utilizzate a livello locale sulla gestione degli aspetti amministrativi e finanziari dimenticando la missione propria del GAL, che è quella di animare il territorio.

In conclusione vorrei sottolineare tre spunti di riflessione per il futuro [SLIDE 13]. Il

**Alcune considerazioni in prospettiva futura**

**Che significa capacity building”?**

- **Tendenza allo sbilanciamento delle “abilità richieste” verso le competenze gestionali amministrative e finanziarie a discapito delle capacità di efficace bottom up e diagnosi strategica**

**L’efficacia del partenariato locale è legata ad una dimensione temporale “strategica”**

- ..... cioè che supera in termini di tempo lo spazio concesso all’attuazione nell’ambito di un unico ciclo di programmazione

**Il “lavoro locale” di un GAL riguarda almeno 3 funzioni „distinguibili“**

- **Programmazione strategica**
- **Supporto alla promozione di progetti ed animazione economica**
- **Sperimentazione di nuovi percorsi di sviluppo**

13

primo riguarda il significato di *capacity building*. È bene ricordare che nella gestione di queste politiche a livello locale si rendono necessarie, due tipi di capacità: la capacità amministrativo/finanziaria e la capacità, ugualmente importante, di fare diagnosi, ascolto e autovalutazione con i metodi della progettazione partecipativa (*bottom up*), una

capacità che non può essere trascurata dal momento che lo Sviluppo locale non è solo concertazione. Sia la progettazione partecipativa che la concertazione avvengono in una dimensione collettiva, la differenza principale è dovuta al tipo di soggetti coinvolti e quindi alla funzione che assumono:

- la concertazione rappresenta il momento decisionale, a essa partecipano i membri del partenariato che, solitamente, sono “rappresentanti di interessi collettivi” (amministratori pubblici, esponenti delle diverse rappresentanze del territorio, rappresentanti delle istituzioni e degli organismi collettivi privati), gli operatori privati o i cittadini, in quanto rappresentanti di interessi individuali non possono generalmente partecipare;
- la progettazione partecipativa serve invece ad acquisire e interpretare elementi conoscitivi ed è efficace quando il gruppo di persone coinvolte è composto in modo rappresentativo degli attori locali che verranno interessati dal progetto o da parti di esso, ovvero, quelli che operano abitualmente nel sistema locale in cui si progetta.

Per fare un esempio di tale distinzione, si può immaginare una situazione di progetto nel settore dei prodotti lattiero-caseari tipici: al lavoro di concertazione, assieme alle parti pubbliche, parteciperanno i membri delle associazioni di categoria del mondo agricolo e artigianale ecc., ma nelle attività partecipative di approfondimento conoscitivo ci sarà bisogno di coinvolgere anche pastori, casari e tecnici.

Riguardo all'efficacia del partnerariato locale bisogna evidenziare il suo legame, strategico, con la dimensione temporale: un solo ciclo di programmazione non è quasi mai sufficiente a consolidare un partnerariato locale (dai nostri indicatori emerge, infatti, come i GAL che hanno funzionato meglio in Leader II siano stati quelli che avevano già fatto *Leader I*).

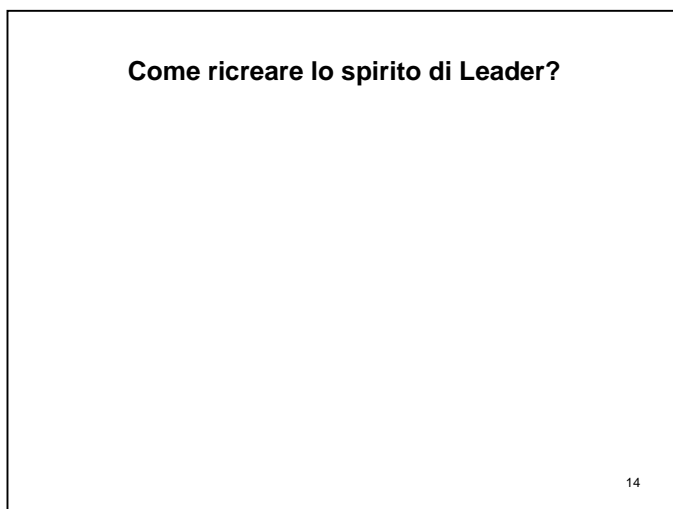
Un altro aspetto da sottolineare riguarda gli scenari locali futuri in cui questo tipo di politiche dovranno intervenire: come si diceva, saranno scenari "affollati" di programmi e politiche, ma dovranno per forza essere anche affollati di *partnership* (composte in larga parte dagli stessi soggetti) e agenzie (magari in competizione)?

A tale riguardo può essere utile ricordare che nella missione locale di una *partnership* di sviluppo (come i GAL di Leader) coesistono almeno tre diverse tipologie di funzioni:

- una funzione di programmazione strategica, vale a dire la capacità di animare una riflessione sul futuro del proprio territorio, di sostenere l'elaborazione di una visione condivisa e la definizione di una strategia per perseguirla;
- una funzione di supporto alla messa in campo di progetti locali ovvero di animazione economica (conoscere le regole del gioco, le opportunità, saper ascoltare, fare assistenza tecnica, scrivere, preparare e montare progetti diversi);
- una funzione di sperimentazione riguardo a nuovi percorsi di sviluppo, per promuovere forme innovative di utilizzazione del potenziale locale, attraverso il ricorso a operazioni integrate a forte componente immateriale stile Casizolu.

Di queste tre tipologie di funzioni, solo l'ultima è squisitamente rurale, tuttavia le iniziative che hanno funzionato meglio sono quelle che sono riuscite a combinarle tutte e renderle sinergiche. Questo significa che in uno stesso sistema territoriale le politiche di competitività funzionano meglio se fanno capo a un unico partenariato di sviluppo, superando i confini settoriali dei fondi comunitari e degli assessorati. Questo tipo di integrazione delle politiche oggi non è sufficientemente promosso (talvolta anzi è ostacolato) dalle politiche stesse.

Infine è emersa chiaramente la capacità di Leader di mobilitare le persone: dal punto di vista finanziario è stato documentato un effetto leva del 200 per cento dei fondi comunitari sui fondi nazionali rispetto al 150 per cento previsto. Se ciò non bastasse a dare l'idea della capacità di mobilitazione che ha avuto Leader, si può fare riferimento



all'impressione comune, espressa all'unanimità dagli attori coinvolti nei focus group realizzati in diversi angoli dell'Unione Europea, "di aver lavorato in qualcosa per cui valesse davvero la pena impegnarsi". *Leader* ha prodotto in tutta Europa una vera e propria visione condivisa del futuro delle aree rurali, al punto che nel

rapporto di valutazione finale abbiamo aggiunto una nona specificità dell'approccio Leader, definita proprio come "spirito *Leader*", una sorta di effetto leva umano. Come ricreare questo spirito nelle nuove politiche? È la domanda che rilancio a voi tutti [SLIDE 14].





## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Lo sviluppo rurale nell'ambito del Patto per lo sviluppo e  
l'innovazione dell'Umbria

**Ciro Becchetti**  
**Regione Umbria**



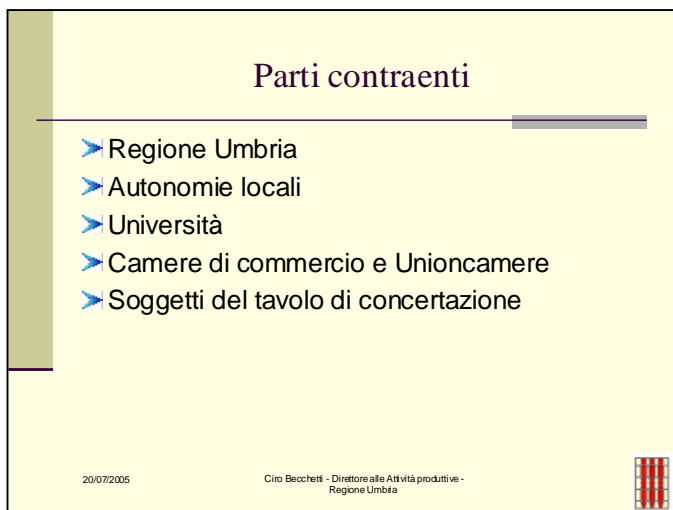
Ciro BECCHETTI

Il Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Umbria ha rappresentato, per la Regione Umbria, fondamentalmente due cose: un metodo (che non è solamente concertazione allargata alla generalità dei programmi rilevanti su scala regionale, ma metodo attraverso



il quale l'insieme degli attori più rilevanti si riconosce intorno ad alcuni obiettivi strategici) e un insieme di obiettivi [SLIDE 1]. L'esperienza di questi tre anni ha visto inizialmente la costruzione di un'architettura di concertazione la quale ha permesso che si arrivasse, in un secondo momento, alla definizione di programmi settoriali e dei relativi obiettivi

per poi passare all'articolazione concreta delle politiche e degli strumenti. Oggi siamo nella fase di attuazione, alla quale seguirà un periodo in cui saranno, senza dubbio, preponderanti la programmazione della prossima legislatura e la valutazione dei primi esiti attuativi. Le parti contraenti il Patto sono: la Regione Umbria, il complesso delle



autonomie locali, le università, le camere di commercio e le associazioni rappresentative dei principali operatori privati dei diversi settori nella Regione [SLIDE 2]. Per quanto il meccanismo tenda sempre a discutere di politiche regionali, la Regione si adopera affinché non si discuta solo dei suoi compiti ma anche di ciò gli altri soggetti possono e devono

fare; l'ambizione del Patto è, dunque, far sì che la concertazione non verta solo sull'operato della Regione, ma che essa sia anche e soprattutto condivisione di obiettivi e

politiche. Gli obiettivi individuati e condivisi sono: rafforzamento del tessuto

### Obiettivi fondamentali

---

- ◆ Rafforzamento del tessuto economico, produttivo, imprenditoriale e sociale
- ◆ Innovazione del sistema regionale
- ◆ Crescita della competitività e del valore aggiunto delle produzioni
- ◆ Consolidamento della coesione e miglioramento della qualità sociale e dei lavori e promozione dei diritti di cittadinanza

20/072005
Ciro Becchetti - Direttore alle Attività produttive - Regione Umbria

economico, innovazione del sistema regionale, crescita della competitività, consolidamento della coesione e miglioramento della qualità sociale [SLIDE 3].

Il tutto viene declinato in sei azioni strategiche che riguardano: il potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività, tutela e valorizzazione della

risorsa Umbria (vale a dire la valorizzazione del complesso delle risorse regionali), la

### Azioni strategiche

---

- ✗ Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività
- ✗ Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria
- ✗ Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza
- ✗ Politiche attive del lavoro
- ✗ Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca
- ✗ Riforma della Pubblica Amministrazione

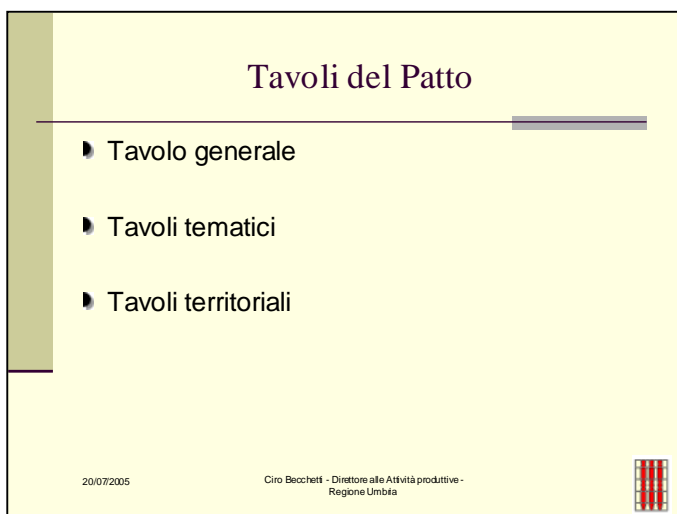
20/072005
Ciro Becchetti - Direttore alle Attività produttive - Regione Umbria

riqualificazione e sostenibilità del sistema di *welfare*, le politiche attive del lavoro, lo sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca, la riforma della Pubblica Amministrazione [SLIDE 4].

Il meccanismo lavora attraverso un tavolo generale che definisce gli aspetti più

generali, sei tavoli tematici che corrispondono ognuno alle sei azioni strategiche di cui sopra, cinque tavoli territoriali che riguardano non cinque ambiti amministrativi, ma cinque ambiti a carattere programmatico (quindi programmi e progetti non hanno necessariamente confini amministrativi; vengono discussi in questi ambiti programmi a carattere di vasta area) [SLIDE 5]. Da ricordare che le politiche di sviluppo rurale vengono sostanzialmente discusse nell'ambito delle prime due azioni strategiche ("competitività", e "tutela e valorizzazione della risorsa Umbria"). Per un verso l'obiettivo "competitività" riguarda soprattutto le attività produttive agricole; per l'altro l'obiettivo "valorizzazione della risorsa Umbria", è particolarmente rilevante in una Regione come la nostra, dove l'insieme delle risorse rurali è parte essenziale delle risorse

da valorizzare. Anche componenti di *welfare*, così come del sistema integrato di istruzione/lavoro, possono avere delle loro specificità in riferimento alle politiche di Sviluppo rurale.



La seconda parte di questo intervento verterà sulle Politiche di sviluppo rurale e su come queste si siano incrociate con l'esperienza della concertazione. L'Umbria viene da un'esperienza, nella passata fase di

programmazione dei fondi strutturali, in cui pressoché l'intera provincia di Perugia, era "area Obiettivo 5b". Questo ci ha abituato, da diversi anni, a pensare a politiche per il territorio rurale che non si riferiscano esclusivamente ad attività produttive agricole, ma che guardino anche alla diversificazione verso attività extra-agricole e alla rete delle infrastrutture. Il programma 94/99 Obiettivo 5b era un programma importante per la Regione Umbria, divenuto poi prioritario a seguito dei noti eventi sismici. Si resero necessari una serie di rifinanziamenti, tra i quali quello della misura relativa alla ricostruzione del potenziale produttivo nelle campagne, grazie alla quale furono fatte esperienze particolarmente innovative nell'ambito dei fondi strutturali, quali i Progetti Integrati di recupero. Il programma è stato quindi molto importante, oltre che da un punto di vista finanziario, anche da un punto di vista sperimentale per esperienze e politiche di sviluppo rurale che non si limitassero al sostegno degli investimenti nelle attività produttive agricole. In contemporanea, prendeva corpo a livello comunitario, e in misura più limitata a livello nazionale, il dibattito sulla natura delle politiche di sviluppo rurale con una visione nuova e più ampia di tale politica, che comprendesse la valorizzazione del territorio e delle sue risorse rurali. A livello regionale, si è riflettuto su come, la valorizzazione delle risorse rurali del nostro territorio, potesse effettivamente contribuire allo sviluppo complessivo della nostra Regione, date le sue caratteristiche fisiche ed economiche. Tutto ciò è precipitato in termini di fattibilità nell'ambito del Piano di sviluppo rurale 2000-2006: non credo che nel Centro-Nord le piccole Regioni abbiano, in effetti, grosse possibilità di finanziare altre politiche al di fuori di quelle che si perseguono con i fondi strutturali, in questo caso con il FEOGA. Caratteristica

dell'Umbria è stata quella di aver sviluppato all'interno di questo programma tutto l'insieme delle azioni strategiche e degli assi che il regolamento metteva a sua disposizione. La Regione Umbria è stata la sola ad aver scelto di prevedere tutte le misure previste dal regolamento. Si può dunque dire che abbiamo sfruttato, soprattutto in fase di prima programmazione, tutte le possibilità offerte dall'articolo 33. La nostra velocità di spesa costituisce un caso particolare: considerando, infatti, anche gli oneri pluriennali già acquisiti per i prossimi anni, nel 2004 abbiamo esaurito tutte le risorse assegnateci fino al 2006.

Abbiamo un programma che fin dall'inizio ha affrontato il tema della competitività delle imprese, e che lo ha sviluppato in maniera ancora più decisa di quanto non fosse previsto nello schema iniziale. C'è stata infatti una consistente risposta da parte degli operatori, che non hanno solo manifestato interesse per gli interventi, ma che hanno effettivamente investito capitali. Accanto a queste misure, poi, che comunque non si riducono solo agli investimenti, ci sono tutte quelle collegate alla politica della qualità. I temi della qualità, che erano già stati avviati nella fase precedente del 5b, hanno continuato a essere perseguiti nella programmazione in corso: in Umbria abbiamo perseguito politiche di sostegno alla qualità, non solo in termini di DOP e IGP, ma anche attraverso l'introduzione di sistemi di qualità tanto nelle imprese di trasformazione quanto, nei limiti del possibile, in quelle di produzione agricola. La parte ambientale ha avuto anch'essa un suo importante sviluppo: l'agro-ambiente non è più considerato l'insieme di misure di più facile applicazione come nella fase precedente. Tutte le azioni (a esempio quella che prevede la riduzione degli *input* chimici) vengono perseguite in maniera mirata, a volte addirittura territorializzate rispetto a zone di maggior tensione e sensibilità. Non ci siamo potuti dedicare, come era stato invece possibile nella fase precedente in cui non c'erano tetti di spesa, al sostegno della forestazione e al rimboschimento privato dal momento che ciò avrebbe significato vincolare le risorse future per importi improponibili nell'ambito dello scenario finanziario esistente. Esaminati gli obiettivi di competitività e ambientali, passiamo alle questioni inerenti il Territorio. In Umbria abbiamo sviluppato tutta la rete delle infrastrutture, dal miglioramento della rete irrigua (con l'introduzione di sistemi di risparmio idrico), alla rete di infrastrutture rurali classiche. Non abbiamo tralasciato neanche, compatibilmente con gli interventi del fondo regionale, quelli mirati alla diversificazione verso iniziative turistiche nelle aziende agricole. Tutto questo per dire che, partendo dall'immaginazione di una politica di sviluppo rurale a tutto tondo, sono

state poi perseguite politiche reali. Tali politiche, realizzate attraverso il programma di sviluppo rurale non sono, tuttavia, esaustive di tutto ciò che si può fare per lo Sviluppo rurale: politiche per la sanità, i trasporti e l'istruzione, per quanto il complesso Regioni/Governo locale possa influire, hanno una rilevanza fondamentale nei confronti del territorio rurale.

Il Piano di sviluppo rurale è partito puntuale nel 2000, il Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Umbria risale invece al 2002. Gli obiettivi del primo vengono ripresi e integrati nelle azioni strategiche definite dal Patto, al cui centro viene posto, dopo riflessione comune, l'obiettivo principe del Patto: l'innovazione. L'innovazione, semplificando al massimo, viene perseguita sostanzialmente presso le imprese singole, ma anche lavorando in maniera sperimentale a un processo di promozione della riaggregazione delle imprese attorno a progetti innovativi. Ciò non riguarda esclusivamente lo sviluppo rurale e le attività agricole, ma ben tre filiere: quella agro-alimentare, quella che unisce turismo-cultura-ambiente, e quella delle attività manifatturiere. In quest'ultima fase dei fondi strutturali, abbiamo deciso di sperimentare un approccio integrato, che vede coinvolti i tre fondi strutturali (FEOGA, FESR, FSE), sebbene in maniera non esclusiva. In Umbria non si è trattato di un'esperienza *ad hoc*. Nei nostri programmi non esiste un asse o una misura che si chiami "PIT, PIAR o quant'altro". In Umbria abbiamo impostato il lavoro in maniera differente. Prima abbiamo identificato le tre filiere di riferimento, poi per ciascuna filiera abbiamo favorito da una parte, l'innovazione delle singole imprese (introducendo, nelle attività industriali artigiane, strumenti di sostegno alla ricerca pre-competitiva industriale attraverso la L.598/94, articolo 11)<sup>49</sup>, dall'altra la promozione di progetti di filiera (sia per l'agro-alimentare che per l'industria e per il turismo). Accanto, quindi, a un blocco di provvedimenti monomisura per incentivare l'innovazione a livello delle singole imprese abbiamo, per il settore industriale artigiano, PIA (pacchetti integrati di agevolazioni per la singola impresa); per la filiera agro-alimentare, progetti di raggruppamento di aziende agricole e agro-industriali; per l'industria, gruppi di imprese per progetti innovativi collettivi e per la filiera turismo-cultura-ambiente, sia gruppi di imprese private su progetti innovativi comuni, sia gruppi di imprese private ed enti locali su progetti innovativi identificati in un prodotto turistico. Fondamentalmente, si è voluto evitare che ci fossero seconde vie di accesso burocratiche a contributi pubblici o insieme

---

<sup>49</sup> Legge che regola i finanziamenti agevolati per sostenere gli investimenti delle imprese rivolti al rinnovo e all'ammodernamento degli impianti, nonché all'introduzione delle soluzioni atte a ridurre l'impatto del ciclo produttivo sull'ambiente.

massicci di progetti collettivi solo perché messi insieme dal consulente o dall'animatore di turno. Per questo motivo è stata prevista una soglia di ingresso molto alta rispetto ai vincoli che le imprese, o le imprese e gli enti locali, devono rispettare. Allo stesso tempo, per ottenere i finanziamenti, non basta una manifestazione di interesse ma occorre capacità di progettazione.

Siamo ormai verso la fine dei programmi comunitari, e siamo ben posizionati, sia nell'ambito dello sviluppo rurale che in quello della politica regionale. Più faticoso è gestire la complessità che caratterizza, a oggi, le Regioni Italiane dell'Obiettivo 2. Sperimentiamo qualcosa che, se il nuovo scenario di riforma dei fondi strutturali lo consentirà, dovrebbe trovare un dispiegamento più ampio nella nuova fase. Per quanto, infatti, la difficoltà a lavorare assieme e a fare sistema costituiscano sicuramente dei problemi per una realtà piccola come l'Umbria, è anche vero che non tutto si risolve sempre e semplicemente integrando. Deve esserci spazio anche per l'innovazione a titolo individuale, sia per le imprese sia per gli altri operatori.



## Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali

Roma, 10 marzo 2005

Conclusioni

**Francesco Mantino**  
**INEA**

**Fabrizio Barca**  
**Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione**



Francesco MANTINO

Ci sono alcune interessanti questioni che mi piacerebbe riprendere. Nel corso della giornata si sono succeduti interventi molto diversi per approcci e punti di vista, ma tutti estremamente utili. Viene fuori che probabilmente c'è molta più integrazione sul territorio di quella che noi ci aspetteremmo. Fino a oggi io stesso ero convinto che ogni Fondo procedesse separatamente dagli altri, mentre ora credo, invece, che le potenzialità di integrazione siano maggiori di quelle che noi siamo aprioristicamente portati a immaginare.

Esistono due tipi di integrazione: una formale che nasce e viene cercata all'interno degli strumenti, quindi, all'interno dei vari PTT, PIAR, PIF, PISL, Leader, e un'integrazione informale, che potrebbe anche essere definita come convergenza di fondi e risorse su uno stesso territorio, piuttosto che come integrazione di strumenti. Questo aspetto, ovviamente, è molto interessante e andrebbe meglio capito ed eventualmente valutato.

Come valutare le diverse forme di integrazione formali e informali? L'approccio di A. Bagnulo, partire da quesiti e dalle misure che su quei quesiti confluiscono, è sicuramente molto interessante almeno dal punto di vista formale. Complesso è il passaggio da questo schema logico all'aspetto operativo, visto che molte misure, che potenzialmente potrebbero confluire, in realtà sono in molti casi dei semplici aggregati. Come passare, dunque, sotto l'aspetto operativo, a fare questa valutazione? O si scelgono poche aree, ben delimitate e di piccole dimensioni, o si analizzano casi studio puntuali all'interno dei quali diventa più agevole capire cosa è successo.

Su quanto diceva Albino Caporale mi trovo d'accordo, anche se nel valutare il peso degli interventi una distinzione si rende necessaria tra le aree rurali toscane, che sono un intreccio di agricoltura e piccole e medie imprese, e quelle calabre dove dubito abbia luogo una simile integrazione. In queste ultime, dunque, il peso del FESR potrebbe anche non essere un potenziamento diretto all'area rurale quanto un sostegno alla piccola e media impresa che su quell'area insiste. Ciò non toglie che il ruolo del FESR, in Toscana come in altre regioni, possa essere molto importante. Tuttavia, non porrei la questione in termini di competizione tra Fondi, ma in termini di valutazione, come un problema di esercizio, e in termini di programmazione futura. A esempio, all'interno del nuovo piano strategico della Toscana dovrete chiedere ai colleghi che si occuperanno del futuro Piano di sviluppo rurale cosa pensano di fare, quali risorse intendano assegnare alle strutture aziendali e quali alla diversificazione, tenendo però sempre conto

del fatto che i soldi del FEASR<sup>50</sup> per le infrastrutture non possono andare a fare le stesse cose che fa il FESR. Le missioni originarie sono diverse, la divisione dei compiti può non rivelarsi così agevole laddove alcuni possono fare esclusivamente delle cose, e altri altre.

Mi trovo d'accordo con Albino Caporale anche riguardo alla proliferazione dei soggetti. A questo proposito aggiungerei però che molte volte le forme di integrazione, quando non potevano nascere dalle province, sono nate dai gruppi di azione locale. Non mi limiterei, perciò, a valutare ciò che loro hanno fatto in termini di composizione degli investimenti: loro possono pure aver fatto le stesse cose del DOCUP Obiettivo 2 , ma con obiettivi e contenuti interni molto diversi.

Interessante mi è sembrato anche l'approccio della Regione Umbria, un approccio non territoriale all'integrazione: non si creano nuovi soggetti a cui delegare le risorse. Ci si concentra su un'integrazione puntuale sulla singola impresa o su gruppi di imprese. Questo può essere un approccio valido, tuttavia, può portare a delle distorsioni: possono, infatti, esserci aree con una forte domanda che tira tutte le risorse del FESR e del FEOGA e aree dove queste integrazioni a livello di impresa non hanno luogo per la scarsità o le piccole dimensioni delle stesse. Dunque il problema dell'approccio territoriale, cacciato dalla porta, rientra dalla finestra: non credo l'Umbria sia tutta uguale, ci saranno diversi livelli di sviluppo. E come si fa con questo approccio a garantire un equilibrio tra i diversi territori? C'è poi il problema che nel nuovo programma di sviluppo rurale deve essere comunque pensata una quota da attribuire al Leader e ai GAL.

Come valutare l'integrazione in futuro? Sono d'accordo con quanto diceva Fabrizio Barca. Sicuramente avremo diversi piani e ognuno sarà valutato di per sé, sicuramente troveremo le modalità e i metodi per far parlare tra loro le diverse esperienze di valutazione, soprattutto laddove i casi studio sul campo richiederanno, per la loro natura integrata, un corrispondente approccio integrato alla valutazione.

---

<sup>50</sup> Nella programmazione 2007-2013 la politica di sviluppo rurale sarà finanziata dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Fabrizio BARCA

Tra valutazione e politica la sequenza è continua: difficilmente, infatti, vi sarà una buona politica senza valutazione, così come è impossibile che ci sia valutazione senza politica. L'aspetto istituzionale della *governance*, al quale abbiamo dedicato energie e risorse, non è certamente meno importante. Tuttavia su questo fronte abbiamo raggiunto risultati rilevanti e ciò ci permette di dedicarci di più e con più attenzione al "che fare".

Da ciò che ho sentito nel pomeriggio e da quanto mi è stato riportato della sessione mattutina, ho compreso fondamentalmente tre cose:

1. La difficoltà di individuare e misurare il valore aggiunto degli interventi. Ho ritrovato preoccupazioni, che sono anche mie, sulla capacità di interpretare e capire i risultati intermedi e sulla difficoltà, ancora maggiore, di identificare quelli finali. Ho riflettuto sulla questione forte che avete posto e che è di grande preoccupazione per la prossima programmazione: se è stato difficile questa volta valutare i risultati, a causa di questa segmentazione in strumenti (che poi non sono strumenti ma fondi), sarà ancor più difficile la prossima volta! Eppure io credo che possiamo fare meglio. Mi avete fatto riflettere di nuovo sul fatto che non siamo evidentemente riusciti a creare un sistema di incentivazione sufficientemente forte per i beneficiari finali<sup>51</sup>, tale che le informazioni rilasciate e prodotte da questi soggetti siano raccolte in modo sistematico e messe a disposizione. Ho sentito ribadire spesso in queste ore la necessità di reperimento di "altre" informazioni, da cercare in "altre" sedi. Probabilmente è impostando meglio la politica e definendo meglio gli obiettivi che possiamo pretendere un'informazione migliore e farne carico ai soggetti competenti. Sono cose di cui ricordarsi nel momento in cui si costruirà il prossimo sistema informativo.

2. L'esiguità dei servizi nella gamma di interventi realizzati. Una carenza che mi ha molto colpito scorrendo i dati presentatici oggi e che ho ritrovato nella ricostruzione tassonomica: la riduzione dell'isolamento, il miglioramento dei servizi sociali e culturali e delle condizioni abitative coprono una quota assai modesta del totale delle risorse spese. Rimane, a questo punto, il sospetto che di servizi ce ne sia pochi perché poco si è deciso di fare con quello strumento. Come d'altra parte resta il sospetto che anche interventi di tipo infrastrutturale (a esempio le strade rurali) siano meno necessari di ciò che si è portati normalmente a pensare.

---

<sup>51</sup> Beneficiari finali nel senso comunitario del termine.

3. Affollamento istituzionale. Per usare i termini cui si è fatto ricorso nella giornata di oggi, affollamento istituzionale, di reti, di strumenti. Ci vuole quindi molta enfasi in questo anno sulle politiche e sugli obiettivi, che permetta di diradare il groviglio degli strumenti.

Consentitemi, a questo punto, un'ultima osservazione, un segnale sulle politiche. Dovremmo dedicare molto tempo nei prossimi mesi alla diagnosi. Nell'esaminare i territori che abbiamo davanti, dobbiamo sforzarci di capire se e quali sono le aree rurali dove un'antica vocazione industriale possa essere conservata, ripristinata, rilanciata attraverso l'innovazione, puntando di più sulla qualità della vita e sull'impatto ambientale, senza rinnegare la vocazione industriale propria di quel territorio. Capire dove una vocazione agro-alimentare vecchia o nuova (nuova anche rispetto alle nuove preferenze dei consumatori) sia rilanciabile attraverso l'innovazione e gli altri strumenti di cui avete parlato stamattina: ricerca, istruzione, logistica. Capire dove, con riferimento a territori senza particolari vocazioni, la carta vincente non possa che essere semplicemente la conservazione o il rilancio delle attrattività a risiedervi. Capire, con franchezza, dove l'obiettivo massimo non possa risiedere che nella tutela del territorio tanto per le generazioni future – le quali forse avranno idee migliori per utilizzarlo (come dicono i bravi Soprintendenti) – quanto per chi vive nelle città e ha bisogno di sapere che esistono ancora spazi vitali.

Trovo conferma, dagli interventi di questa giornata, che non esiste una regola generale valida con cui orientarci a capire se sia meglio fare “quella” cosa con “quello” strumento piuttosto che con un altro: la decisione sulle misure da attuare e gli strumenti cui ricorrere dipende molto dal territorio di intervento. Stando così le cose, proprio per tali ragioni ribadisco, con forza ancora maggiore, l'imprescindibile necessità di condividere a livello nazionale, uno stesso modo di pensare. Di pensare, non di rispondere. Pur non tassonomizzando eccessivamente, la condivisione di un approccio unitario, il ricorso a griglie del tipo cui facevo riferimento prima a proposito della caratterizzazione dei territori, mi sembrano assolutamente necessari, tanto per il lavoro che faremo nel Quadro Strategico Nazionale, quanto per quello che faremo a livello nazionale per lo Sviluppo rurale. Sarebbe un bel risultato di questa giornata se ne nascesse uno spunto sul modo con cui costruire il rapporto tra i due momenti di programmazione (intorno a temi come modi di lettura) affinché il rapporto tra i due tavoli non rimanga meramente burocratico.

## Glossario

### Fondi Strutturali

I fondi strutturali sono uno degli strumenti finanziari con cui l'Unione europea persegue la coesione e lo sviluppo economico e sociale in tutte le sue regioni. L'obiettivo congiunto di questo sistema di azioni è quello di ridurre il divario tra gli Stati (o regioni di Stati) in ritardo di sviluppo e quelli più avanzati. I fondi comunitari per il 2000-2006 sono quattro:

- FESR: Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Finanzia interventi di natura infrastrutturale, materiale e immateriale e i regimi di aiuto alle imprese dell'industria, artigianato, commercio, turismo e servizi;
- FSE: Fondo sociale europeo. Finanzia le politiche attive per il mercato del lavoro;
- FEOGA: Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia. Tuttavia, solo la sezione Orientamento è considerata Fondo strutturale e finanzia gli interventi per lo sviluppo rurale e la riconversione delle produzioni agricole e i regimi di aiuto alle imprese agricole;
- SFOP: Strumento finanziario di orientamento per la pesca. Finanzia interventi nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti.

Il FESR e il FEOGA perseguono obiettivi di natura territoriale.

Il FSE persegue invece un obiettivo di natura trasversale alle specifiche zone territoriali dove intervengono il FESR e il FEOGA, in quanto finanzia l'adeguamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

### Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)

Il Quadro Comunitario di Sostegno (o QCS) è il documento che contiene la strategia e le priorità d'azione dei Fondi strutturali in un determinato Stato membro o in una sua regione, definendo altresì gli obiettivi specifici degli interventi e la partecipazione finanziaria dei Fondi strutturali e delle altre risorse finanziarie.

Il QCS getta le basi e gli indirizzi per la stesura dei Programmi Operativi (PO), garantendo il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari nelle regioni interessate da vari PO. In Italia, per la programmazione 2000-2006, sono stati approvati due Quadri Comunitari di Sostegno, uno per l'Obiettivo 1 e l'altro per l'Obiettivo 3.

### Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1

Il QCS o "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, è gestito dal Ministero Economia e Finanze, e costituisce il documento di programmazione delle risorse dei fondi strutturali destinate alle regioni italiane in ritardo di sviluppo. Esso è il risultato di un lungo processo di discussione e negoziazione che ha coinvolto, oltre al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Unione Europea, Regioni, Amministrazioni nazionali, Enti locali, Parti economiche e che si è concluso con l'elaborazione del "Programma di sviluppo per il Mezzogiorno" e dei Programmi operativi regionali e nazionali.

Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", avviato nel dicembre 1998 rappresenta, dunque, il documento contenente la strategia, le priorità di azione e i relativi obiettivi specifici, e che definisce la partecipazione dei Fondi strutturali comunitari e le altre risorse finanziarie.

Esso si attua attraverso 14 Programmi Operativi, di cui 7 regionali (POR), e 7 nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali.

Anticipando l'imminente devoluzione di competenze dal livello centrale al livello regionale, circa

L'80% delle risorse per il periodo 2000-2006 è destinato ai 7 POR, mentre il rimanente ai 7 Programmi Operativi Nazionali.

### **Programmi Operativi (PO)**

I Programmi Operativi sono gli strumenti in cui si articola l'attuazione del "Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane 2000-2006".

I Programmi Operativi nelle Regioni Obiettivo 1 attualmente vigenti sono 14 di cui 7 regionali (POR), e 7 nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali.

I 7 POR riguardano le 6 regioni dell'obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia), cui si aggiunge il Molise, l'unica regione italiana in sostegno transitorio.

I 7 PON sono affidati ad amministrazioni centrali e affrontano temi settoriali: "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione"; "La scuola per lo sviluppo"; "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"; "Sviluppo locale"; "Trasporti"; "Pesca" e "Assistenza tecnica".

Nell'ambito dell'Obiettivo 3 sono stati avviati 14 Programmi Operativi Regionali (POR) a beneficio delle regioni del Centro-Nord e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, e un unico Programma Operativo Nazionale (PON Azioni di sistema).

### **Documenti Unico di Programmazione (DOCUP)**

Il Documento unico di programmazione è lo strumento in cui si articolano gli interventi relativi alla programmazione delle zone che rientrano nell'obiettivo 2 per il periodo 2000-2006. I DOCUP sono quattordici, uno per ciascuna regione e provincia autonoma del Centro-Nord.

### **Complemento di Programmazione (CdP)**

È il documento in cui sono specificate le misure descritte nei Programmi Operativi (PO) e che indica i modi di attuazione di ogni singolo intervento e la relativa ripartizione dei fondi strutturali (i PO sono co-finanziati dai fondi strutturali comunitari e da quelli nazionali pubblici e privati). Il Complemento di programmazione deve essere trasmesso alla Commissione europea per informazione.

### **Asse**

Gli Assi prioritari sono le aree di intervento in cui si articola il QCS.

Nel **QCS Obiettivo 1** 2000-2006 sono individuate 6 aree che rappresentano le priorità strategiche per le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione (regolamento CE n. 1260 del 1999, articolo 9):

- Asse I: Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali)
- Asse II: Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali)
- Asse III: Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane)
- Asse IV: Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo)
- Asse V: Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città)
- Asse VI: Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi di servizio)

### **Misura**

È lo strumento attraverso il quale trova attuazione finanziaria e operativa un asse prioritario.

### **Aree Obiettivo 1**

Ai sensi del Regolamento comunitario 1260/1999, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, si identificano come Obiettivo 1 le aree in cui il Pil pro-capite regionale, espresso in parità di potere d'acquisto, risulta essere, sulla base della media degli ultimi tre anni disponibili



inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

Il riferimento per il presente ciclo di programmazione è ai dati del periodo 1994-1996.

I territori regionali italiani che ne fanno attualmente parte sono: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna.

Per le Aree Obiettivo 1, in ragione dell'ammontare delle risorse finanziarie destinate e della notevole estensione territoriale, vi è un significativo coordinamento nazionale e una integrazione – almeno formale - fra tutti i Fondi Strutturali.

Il Governo Centrale, le Regioni e l'Unione Europea hanno concordato e negoziato un documento strategico, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), che contiene il quadro finanziario e i criteri e indirizzi per le specifiche strategie da attuare tramite i Programmi Operativi Regionali (POR) e Nazionali (PON), finanziati congiuntamente dai Fondi Strutturali.

### **Aree Obiettivo 2**

Comprende, secondo le definizioni comunitarie del Regolamento 1260/1999, aree in fase di mutazione economica nel settore industria e servizi; aree rurali in fase di declino; zone urbane o dipendenti dalla pesca, in difficoltà o zone a esse contigue.

La definizione delle aree Obiettivo 2 è compiuta nell'ambito di un plafond di popolazione prefissato per ciascuno degli Stati membri a livello comunitario. All'interno di ciascuno Stato membro si procede alla ripartizione della popolazione rispettando i criteri regolamentari di individuazione delle aree. Nella presente fase di programmazione l'obiettivo 2 comprende aree e criteri di selezione relativi a due obiettivi distinti – 2 e 5b – nel ciclo di programmazione 1994-1999. Riguarda aree del Centro-Nord.

Le Regioni del Centro-Nord definiscono la strategia da realizzare tramite i tre principali Fondi Strutturali con tre diversi documenti programmatici, rispettivamente sotto il coordinamento del Ministero per l'Economia e Finanze, del Ministero del Lavoro e del Ministero per le attività agricole e forestali: il Documento Unico di Programmazione (DOCUP), co-finanziato dal Fesr, il Programma Operativo Regionale (POR), co-finanziato dal Fse e il Piano di Sviluppo Rurale (PSR), co-finanziato dal Feoga

### **Aree Obiettivo 5b Programma 1989/93 e 1994/99**

L'Obiettivo 5b è stato attivato dall'Unione Europea a seguito della positiva conclusione di precedenti interventi comunitari chiamati Programmi Integrati Mediterranei (PIM). L'Obiettivo persegue la finalità di agevolare lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali.

### **Autorità di Gestione**

È il soggetto responsabile dell'attuazione del QCS e dei programmi operativi. Si tratta di organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento finanziato dai fondi comunitari (regolamento CE n.1260 del 1999, articolo 9).

### **Politica Agricola Comune (PAC)**

La politica agricola comune (PAC) rientra nella sfera di competenza esclusiva della Comunità e persegue gli obiettivi di cui all'articolo 33 (ex articolo 39) del trattato istitutivo della Comunità europea, e cioè quello di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e un tenore di vita equo agli agricoltori attraverso l'organizzazione comune dei mercati agricoli. A partire dal 1992, la PAC ha periodicamente rivisto i suoi obiettivi ed è stata interessata da una serie di riforme. La riforma del 1999, giunta a termine grazie ad Agenda 2000, è stata accompagnata da misure rafforzate di sviluppo rurale, con relativo loro accorpamento in un regolamento unico. Con tale provvedimento è stata avviata una politica integrata di sviluppo rurale sostenibile che garantisce una migliore coerenza tra lo sviluppo rurale e la politica dei prezzi e dei mercati della PAC e

promuove la partecipazione degli operatori locali. Con il varo della riforma del giugno 2003 e la diffusione dei regolamenti (CE) n.1782/2003 e n.1783/2003 si è concluso il processo di riorientamento al mercato del sostegno comunitario all'agricoltura e allo sviluppo rurale iniziato nel 1992, e la PAC ha compiuto un passo decisivo nella direzione di un sostegno più selettivo. Il finanziamento degli interventi di sviluppo rurale avviene con una programmazione pluriennale attraverso le sezioni Orientamento e Garanzia del FEOGA, in funzione della localizzazione dell'area interessata alla misura, della natura dell'intervento.

### **Premialità**

La Premialità è un meccanismo di incentivazione introdotto dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per un importo relativo a circa il 10 per cento del totale delle risorse pubbliche del QCS, che consente di premiare i comportamenti virtuosi dei singoli programmi e diffondere le migliori esperienze.

Il sistema della premialità dei Fondi strutturali è costituito da due riserve, una comunitaria pari al 4 per cento e una nazionale pari al 6 per cento. Le due riserve sono regolate da criteri, meccanismi di assegnazione e tempi di allocazione diversi e presentano entrambe, pur con alcune differenze, una struttura di incentivi tale da stimolare la competizione tra amministrazioni per modernizzare la Pubblica Amministrazione e la gestione dei fondi.

### **Piani di Sviluppo Rurale (PSR)**

Gli interventi strutturali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono finanziati, a seconda dell'ambito di programmazione, da due distinte fonti: FEOGA – Garanzia e FEOGA–Orientamento. Il FEOGA – Garanzia partecipa all'attuazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e degli interventi eventualmente realizzati nell'ambito dei DOCUP Obiettivo 2; FEOGA–Orientamento cofinanzia i POR e l'iniziativa Comunitaria Leader+.

Nelle regioni italiane dell'Obiettivo 1 e in fase di sostegno transitorio gli interventi per lo sviluppo rurale finanziati dal FEOGA–Orientamento sono integrati nella programmazione dei POR mentre le misure per cui è prevista la partecipazione finanziaria del FEOGA-Garanzia sono attuate invece attraverso 7 appositi PSR regionali. Nei territori del Centro-Nord tutti gli interventi finanziati dal FEOGA sono programmati attraverso 14 PSR regionali.

### **Piani di Sviluppo Locale (PSL)**

Il programma di iniziativa comunitaria Leader si sviluppa attraverso la redazione e l'attuazione di Piani di Sviluppo Locale (PSL) cura di Gruppi di Azione Locale (GAL). Il Piano di Sviluppo Locale è un progetto che mira a riqualificare e a sviluppare un territorio, partendo dalle caratteristiche e dalle potenzialità proprie dello stesso.

### **Leader**

Leader (*Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*) è una iniziativa comunitaria finanziata dal FEOGA finalizzata al sostegno di azioni innovative di promozione dello sviluppo rurale nelle regioni svantaggiate dell'Unione. In ambito locale, queste azioni sono avviate e sviluppate dai Gruppi d'azione locale (GAL) attraverso i Piani di Sviluppo Locale (PSL). L'iniziativa Leader è arrivata alla terza edizione con Leader+, che segue Leader I e Leader II. L'iniziativa, per il periodo di programmazione 2000-2006, svolge tuttora il ruolo di laboratorio destinato a incoraggiare la messa a punto e la sperimentazione di nuovi approcci di sviluppo delle aree rurali.

### **PLR (Programmi Leader Regionali)**

I Programmi Leader Regionali (PLR) rappresentano lo strumento programmatico di riferimento per l'attuazione dell'iniziativa Comunitaria Leader nelle Regioni italiane.

### **Rete ecologica**

Il concetto di rete ecologica nasce dalla constatazione che la tutela degli ecosistemi non può essere fatta solamente per isole. È stata quindi concepita come una struttura sistemica e reticolare per tutelare il territorio ed è costituita da:

- nodi: le varie aree territoriali ancora in grado di garantire la vita di ecosistemi;
- collegamenti: i corridoi ecologici e le aree di sosta e transito che permettono la connessione dei diversi nodi, favorendo lo spostamento delle specie e garantendo la vitalità del sistema.

Concorrono poi in modo determinante alla realizzazione della rete ecologica:

- le zone tampone, aree in grado di garantire una protezione delle rete da influenze esterne;
- le aree di riqualificazione, zone degradate che però è possibile recuperare per costituire nuovi nodi o collegamenti a supporto della rete stessa.

Il concetto di "rete ecologica" è il fondamento del Tema d'azione 1 della Strategia pan-europea per la diversità biologica e paesaggistica ed è implicito negli Articoli 3 e 10 della direttiva 92/43 CEE – Habitat.

Nell'ambito degli interventi previsti da Agenda 2000, è compresa l'azione 3 "Rete ecologica" della misura POR 4.06. Si tratta d'investimenti realizzabili nelle aziende agricole, finalizzati alla tutela del paesaggio, al miglioramento dell'ambiente, all'incremento della biodiversità animale e vegetale, nonché al recupero del patrimonio edilizio rurale tradizionale.

### **QVC (Questionario Valutativo Comune)**

Il regolamento 1750/99 (articolo 42, paragrafo 2) dispone che la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, definisca un questionario valutativo comune con i relativi criteri e indicatori per i piani di sviluppo rurale 2000-2006, con particolare riguardo alle valutazioni *intermedia* ed *ex-post*.

Il QVC e la metodologia per rispondere ai diversi quesiti proposti è contenuta in un documento della Commissione europea "Questionario valutativo comune con criteri e indicatori" (STAR VI/12004/00).

### **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**

Fondo subentrato al Feoga insieme al Feaga (Fondo europeo agricolo di garanzia). Il Feasr (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) nasce dall'incrocio tra la sezione orientamento e la sezione garanzia del vecchio Feoga e va a finanziare i nuovi programmi di sviluppo rurale per la fase di programmazione 2007-2013. Il Feaga invece sostituisce la sezione garanzia del vecchio Feoga e serve a finanziare tutti gli aiuti che fanno parte del primo pilastro della Pac a partire dal 2007.

### **Programma Operativo Plurifondo (POP 1994/99)**

I Programmi operativi plurifondo sono gli strumenti in cui si è articolata l'attuazione del "Quadro Comunitario di Sostegno" per le regioni italiane obiettivo 1 durante la programmazione 1994/99.

### **Gruppi di Azione Locale (GAL)**

I Gruppi di Azione Locale sono incaricati dell'attuazione dei Piani di Sviluppo Locale nell'ambito dell'iniziativa Leader+ e sono costituiti da soggetti pubblici e privati.

I GAL devono rappresentare la realtà istituzionale, sociale ed economica locale (enti locali, categorie, sindacati, associazioni non economiche, ecc.).

### **Progetti Integrati**

Il QCS 2000-2006 definisce i progetti integrati come quell'insieme di azioni che attraversano diversi settori, ma puntano a un obiettivo comune di sviluppo del territorio e necessitano di un approccio attuativo unitario e coerente.

Questi i concetti centrali della definizione:

- l'**integrazione progettuale**, caratteristica di tutta l'attività cofinanziata dai fondi strutturali;
- il **riferimento territoriale** come destinatario delle azioni e contesto in cui stimolare le potenzialità latenti.

I progetti integrati devono inserirsi all'interno della strategia regionale, delle linee di intervento settoriali e di filiera e dei metodi operativi di concertazione e collaborazione pubblico-privato, previsti dai programmi operativi.

Hanno una duplice **finalità**:

- assicurare un adeguato riconoscimento agli interventi che si basano su un'idea guida esplicitata e condivisa;
- elaborare un sistema di attuazione unitario, organico e integrato, in grado di semplificare la gestione e consentire il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti.

I progetti integrati sono caratterizzati dai seguenti **elementi**:

- definizione dell'idea-forza, della strategia di progetto e degli obiettivi;
- identificazione dell'ambito territoriale o tematico di riferimento;
- individuazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle procedure di gestione e monitoraggio.

Esistono diverse tipologie di progetti integrati. Ogni Autorità di gestione regionale ha seguito un proprio iter nella definizione e individuazione degli stessi. I più diffusi sono:

- PIT (progetti integrati territoriali);
- PIS (progetti integrati settoriali);
- PIF (progetti integrati di filiera);
- PIR (progetti integrati regionali);
- PISU (progetti integrati di sviluppo urbano).

### **Progetti Integrati Territoriali (PIT)**

I Progetti Integrati Territoriali sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Il Progetto Integrato Territoriale si articola dunque in componenti progettuali esplicitamente collegate dalla finalizzazione comune allo sviluppo territoriale. Il PIT rappresenta una specifica modalità di attuazione degli interventi co-finanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo1.

### **Progetti Integrati Settoriali (PIS) – regione PUGLIA**

I PIS (Progetti Integrati Settoriali) sono un complesso di azioni settoriali tra loro interconnesse che hanno come obiettivo il miglioramento del contesto socioeconomico e dei sistemi turistico-culturali locali. Si tratta di interventi rivolti al recupero, valorizzazione e gestione dei beni storico-culturali e al potenziamento della ricettività entro precisi ambiti territoriali destinatari di azioni di sviluppo volte ad attivare potenzialità latenti.

### **Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR) – regione Calabria**

I PIAR hanno l'obiettivo di avviare processi di sviluppo autopropulsivi ed endogeni nelle aree rurali regionali, rimuovendone i vincoli che ne ostacolano o condizionano la crescita e concorrendo alla valorizzazione delle risorse. In particolare, i progetti integrati sono visti come uno strumento operativo per innescare fenomeni di crescita economica, sociale e culturale. In Calabria i PIAR si sviluppano all'interno delle aree PIT e all'interno di queste, nei comuni a medio-alta ruralità con o senza emergenze sociali. Per ogni area PIT, in Calabria, si è proceduto all'indicazione del numero massimo di progetti ammissibili, nonché alla ripartizione fra le stesse aree delle risorse finanziarie assegnate ai PIAR.

### **Progetti Integrati Rurali (PIR) – regione Campania**

I P.I.R. (Progetti Integrati Rurali) sono stati concepiti come modelli di attivazione coordinata e integrata delle misure Feoga.

### **Progetti Integrati di Filiera (PIF) – regione Calabria**

Il PIF è uno strumento operativo metodologico attraverso il quale attuare una strategia di sviluppo di settore. I PIF perseguono la finalità di “migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera e in un'ottica di sviluppo integrato, attraverso l'introduzione di innovazioni, il rafforzamento delle funzioni commerciali, la gestione integrata in tema di qualità, sicurezza e ambiente”. La sua adozione è indirizzata principalmente verso i comparti agricoli di maggiore rilievo per l'economia regionale, rappresentati dall'olivicoltura, frutticoltura, orticoltura, florovivaismo, zootecnia. I PIF possono interessare tutto il territorio regionale e devono essere presentati da partenariati composti da organismi di natura privata e/o rappresentativi di interessi economici collettivi. Possono concorrere alla formulazione delle proposte PIF le misure relative alla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, nonché le misure orizzontali, quali la formazione, l'insediamento dei giovani agricoltori e la creazione di infrastrutture rurali.

### **Urban**

iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi dell'Unione europea per il periodo 2000-2006.

Dopo una fase Urban I nel periodo 1994-1999, Urban II ha l'obiettivo più specifico di promuovere l'elaborazione e l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero socioeconomico delle zone urbane in crisi.

### **Sistema Nazionale di Valutazione**

Il Sistema nazionale di valutazione è descritto dal QCS Ob. 1 come un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione. Il QCS Ob.1 e la delibera CIPE di attuazione affidano all'UVAL il compito di attivare e coordinare queste attività da svolgersi in collaborazione con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi FSE (ISFOL- Struttura nazionale di valutazione FSE) e del FEOGA (INEA), nonché con la Rete dei nuclei ex L. 144/1999. Nell'attivazione e nello svolgimento delle sue attività il SNV si è quindi strutturato come un soggetto collettivo. Il Sistema ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali.

## Materiali UVAL

---

### Numeri pubblicati

- 1. L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**  
*Metodi* – Anno 2004  
*Allegati al n. 1*
  - *Atti del convegno* La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni - Roma, 16 ottobre 2003
  - *Atti del convegno* Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri - Roma, 6 novembre 2003
- 2. Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**  
*Analisi e studi* - Anno 2004  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
- 3. Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**  
*Analisi e studi* - Anno 2005  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
- 4. Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)**  
*Documenti* – Anno 2005  
*Allegato al n. 4*
  - *CD ROM contenente* Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)
- 5. Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**  
*Metodi* - Anno 2005  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
- 6. Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**  
*Analisi e studi* - Anno 2005
- 7. “Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**  
*Documenti* - Anno 2005

**Materiali UVAL** si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità