

Regione Marche

**Rapporto di valutazione ex post del
Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013
Annesso su Approfondimenti tematici**

Roma, settembre 2016



INDICE

1	QUESITI VALUTATIVI SPECIFICI INERENTI STRUMENTI ATTUATIVI COMPLESSI E ASPETTI TRASVERSALI.....	4
1.1	APPROFONDIMENTO VALUTATIVO SUI PROGETTI INTEGRATI DI FILIERA	4
	<i>Premessa.....</i>	4
	Breve descrizione della progettazione integrata di filiera nel PSR Marche	4
	<i>Approccio Metodologico.....</i>	7
	<i>Analisi comparativa con le esperienze delle altre Regioni</i>	8
	Tipologie di progettazione integrata attivate.....	8
	<i>Stato di avanzamento procedurale e finanziario delle Filiere nelle Marche.....</i>	22
	<i>Le principali istanze emerse dall'indagine campionaria del 2016 sulle filiere regionali</i>	28
	<i>Il caso studio: la Filiera regionale "Filiera marchigiana dei cereali biologici"</i>	31
	Il ruolo della Misura 124 nella Filiera Regionale dei cereali Biologici.....	34
	I principali risultati emersi dalla Filiera Regionale dei cereali Biologici	36
	<i>Conclusioni e raccomandazioni.....</i>	38
1.2	APPROFONDIMENTO VALUTATIVO SUGLI ACCORDI AGROAMBIENTALI D'AREA	40
	<i>Premessa.....</i>	40
	<i>Approccio metodologico</i>	40
	Fonti informative	40
	Limiti dell'approccio metodologico	42
	<i>Descrizione degli Accordi.....</i>	43
	<i>Progetti Agroambientali d'Area realizzati: visione d'insieme</i>	46
	<i>Risultati delle indagini dirette.....</i>	64
	<i>Considerazioni valutative</i>	68
	<i>Conclusioni e raccomandazioni per la Programmazione 2014-2020</i>	74
	<i>Raccomandazioni per la nuova programmazione 2014 - 2020.....</i>	75
1.3	APPROFONDIMENTO VALUTATIVO SULL'APPROCCIO LEADER.....	76
	<i>Premessa.....</i>	76
	<i>Approccio Metodologico.....</i>	76
	<i>La programmazione LEADER nel PSR Marche</i>	78
	<i>Sintesi delle evidenze emerse dal monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico</i>	82
	<i>Risposte ai Quesiti Valutativi per l'Asse 4</i>	89
	<i>Risposta al QV n. 21 - In che misura il PSR ha contribuito a costruire le capacità occupazionali e di diversificazione locali attraverso il LEADER?.....</i>	89
	<i>Risposta al QV n. 22 - In che misura i GAL hanno contribuito a raggiungere gli obiettivi della strategia locale e del PSR?.....</i>	93
	<i>Risposta al QV n. 23 - In che misura l'approccio LEADER è stato attuato?.....</i>	100
	<i>Risposta al QV n. 24 In che misura l'attuazione dell'approccio LEADER ha contribuito al miglioramento della governance locale?</i>	104
	<i>Il LEADER nella programmazione 2014-2020.....</i>	111
	<i>Considerazioni conclusive.....</i>	112
1.4	APPROFONDIMENTO VALUTATIVO SUL MODELLO ORGANIZZATIVO-PROCEDURALE: ANALISI SULLA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI NELL'AMBITO DELL'ITER PROCEDURALE DI ESECUZIONE DEI PAGAMENTI	115
	<i>Premessa.....</i>	115
	Oggetto di indagine: la misura 121	115

<i>Approccio metodologico</i>	117
Finalità ed obiettivi dell'approfondimento	117
Fasi dell'analisi valutativa	118
Disegno di Valutazione	118
<i>Mappatura e analisi dei processi gestionali</i>	119
<i>Misurazione dei tempi di attuazione</i>	124
<i>Semplificazione delle procedure</i>	128
<i>Considerazioni conclusive</i>	130

1 Quesiti valutativi specifici inerenti strumenti attuativi complessi e aspetti trasversali

1.1 Approfondimento valutativo sui Progetti Integrati di Filiera

Premessa

La **Progettazione Integrata di Filiera** è uno strumento di promozione dell'aggregazione del sistema agroindustriale marchigiano inserito nel PSR 2007-2013 ed attuato attraverso il finanziamento alla costituzione e/o al rafforzamento/sviluppo di Macrofiliere Regionali di Qualità, di Filiere Locali di Qualità come pure di Microfiliere.

Il presente documento completa e integrale le analisi condotte nel corso dell'avvio e dell'attuazione dei PIF e riportate nel Rapporto tematico del 2011 e nell'Aggiornamento del Rapporto di Valutazione intermedia del 2012 focalizzatesi, principalmente, sugli aspetti progettuali e gestionali dei Progetti integrati delle Macrofiliere Regionali e delle Filiere locali, ma senza entrare nel merito delle Microfiliere.

L'obiettivo del presente approfondimento è pertanto quello di analizzare le esperienze progettuali di filiera realizzate nelle Marche fornendo un quadro analitico di sintesi, anche nei confronti di altri contesti regionali, per enfatizzare i principali aspetti positivi e le possibili criticità presenti, anche al fine di tenerne conto nella programmazione 2014-2020.

In particolare l'analisi è stata articolata:

- nel **Paragrafo 1.1.2, Approccio metodologico**, nel quale viene descritta l'**impostazione metodologica** adottata per l'analisi in oggetto;
- nel **Paragrafo 1.1.3, Analisi comparata con l'esperienza delle altre regioni**, sono sinteticamente descritte le principali evidenze derivanti da una selezione di contesti territoriali (Toscana, Veneto, Calabria, Puglia) dove la progettazione integrata è stata attuata con differenti modalità;
- nel **Paragrafo 1.1.4, Analisi dello stato di attuazione della Progettazione Integrata di Filiera nel PSR Marche**, è presentato il livello di esecuzione procedurale e finanziaria delle Macrofiliere Regionali, delle Filiere Locali di qualità e delle Microfiliere;
- nel **Paragrafo 1.1.5, Le principali istanze emerse dall'indagine campionaria del 2016 sulle filiere regionali**, si esaminano i principali risultati emersi dalle indagini dirette rivolte ai Capofila delle Filiere regionali;
- nel **Paragrafo 1.1.6, Il caso studio analizzato**, si effettua un approfondimento tematico sulla filiera del Biologico che rappresenta per le Marche una realtà d'eccellenza che contraddistingue la Regione rispetto agli altri ambiti territoriali;
- nel **Paragrafo 1.1.7, Conclusioni e raccomandazioni**, sulla base dei risultati delle attività di analisi presentate, sono fornite le conclusioni e raccomandazioni.

Breve descrizione della progettazione integrata di filiera nel PSR Marche

La Progettazione integrata di filiera rappresenta un nuovo strumento di attuazione delle politiche di sviluppo rurale, introdotto e promosso nell'ambito della programmazione italiana per lo sviluppo rurale 2007-2013 dal Piano Strategico Nazionale (PSN). Il suo obiettivo è la creazione o il potenziamento delle principali filiere agroalimentari e di quella forestale a livello regionale, attraverso la realizzazione di progetti complessi ed integrati che possano sistematizzare l'intervento pubblico,

tarandolo sulle specifiche esigenze di comparto. Una scelta, tutta italiana¹, che affonda nell'idea che l'aggregazione e l'interazione dei soggetti che partecipano alla catena produttiva possa garantire risultati migliori in termini di crescita della competitività delle filiere agricole e forestali.

L'analisi della programmazione italiana per lo sviluppo rurale, fa emergere come il PIF rappresenti principalmente uno strumento di *governance* della filiera produttiva, attraverso cui gestire le strategie di sviluppo e i rapporti tra i diversi operatori coinvolti nei segmenti della filiera (conferimento materie prime, produzione, commercializzazione), favorendo: 1) l'attuazione di un approccio multisettoriale che coinvolge tutti gli attori e le risorse della filiera; 2) il rafforzamento delle prassi partenariali; 3) il miglioramento dell'offerta dei beni collettivi; 4) il consolidamento delle reti e la crescita del capitale sociale impiegato; 4) una maggiore equità nella gestione dei rapporti tra gli attori.

In generale, il principale obiettivo dei PIF è il **miglioramento della competitività delle filiere agroalimentari**. I PIF possono garantire, attraverso una maggiore integrazione orizzontale e verticale tra gli operatori economici coinvolti nelle filiere produttive agroalimentari o forestali, migliori condizioni di mercato ed un adeguato sviluppo del territorio e dell'occupazione.

Ad essi viene assegnato, anche, il compito di promuovere una più equa **redistribuzione del valore aggiunto agricolo** tra i diversi segmenti delle filiere agroalimentari o forestali. Con l'implementazione dei PIF si punta, in particolare, ad instaurare nuovi rapporti di forza tra i vari anelli delle filiere, consentendo ai produttori agricoli di recuperare un maggiore potere di mercato. In questo ambito, si tiene conto anche dei potenziali benefici per i consumatori in termini di riduzione del divario fra prezzi alla produzione e al consumo.

L'implementazione dello strumento è ritenuta, inoltre, funzionale alla **creazione e al consolidamento delle reti di relazioni tra gli operatori della filiera**. Il PIF punta a creare nuove forme di *governance* delle filiere, finalizzate alla realizzazione di alleanze strategiche tra gli operatori economici e i soggetti a monte e a valle della filiera, per il miglioramento della competitività e per il superamento delle principali criticità che caratterizzano il settore (dimensione aziendale, concentrazione dell'offerta, ecc.).

Infine, i PIF sono volti al miglioramento delle condizioni di **impatto delle policy**, in termini di crescita e competitività dei settori agricolo o forestale, in quanto l'integrazione e la concentrazione degli interventi aumentano la capacità dei singoli operatori della filiera di produrre impatti.

Il tema dell'aggregazione è un elemento centrale nelle **strategie della Regione Marche** per il proprio Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013; il Programmatore ha ritenuto infatti la progettazione integrata lo strumento adeguato ed efficace a contrastare e moderare l'estrema frammentazione del sistema produttivo e di commercializzazione dei prodotti agricoli identificato come uno dei principali fattori di debolezza del settore agricolo ed agroalimentare regionale.

Rispetto alle diverse finalità attribuite alla progettazione integrata di filiera, nel PSR Marche 2007 - 2013 viene posto l'accento soprattutto su due aspetti:

1. la **competitività delle filiere agroalimentari**: *“La promozione della competitività delle imprese agricole e forestali, può essere realizzata con forme di aiuto diretto al sistema azienda, ma può anche essere utilmente perseguita attraverso l'integrazione lungo le filiere produttive dei diversi operatori economici interessati”*;
2. la **redistribuzione del valore aggiunto agricolo**: *“La partecipazione degli agricoltori, in varie forme, alle fasi di trasformazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari è infatti il più potente strumento per poter acquisire, a livello di settore primario, una maggiore quota di valore aggiunto delle produzioni agroalimentari”*.

¹ Nella UE i soli PSR per i quali siano state previste forme di progettazione integrata di filiera sono quelli della Repubblica Ceca e del Portogallo.

Con lo strumento dell'integrazione di filiera si intende inoltre favorire il miglioramento dell'efficienza del comparto agro-alimentare e dei suoi diversi stadi, compresi tra la produzione ed il consumo, ricercando una complessiva riduzione dei costi organizzativi e di transazione.

Nell'ambito del PSR sono distinte le **Macrofiliera regionali**, le **Filiere locali** e le **Microfiliera**, ed individuati i relativi settori di interesse. In particolare:

- le macrofiliera sono tipicamente delle filiere a valenza regionale che coinvolgono una produzione settoriale significativa rispetto alla produzione totale marchigiana, afferente i prodotti biologici, i comparti della carne bovina e suina, dei cereali e del latte bovino;
- le microfiliera riguardano progetti che possono coinvolgere anche pochissime aziende distribuite in un territorio molto limitato e aventi ad oggetto prodotti locali, energia e prodotti biologici;
- le filiere locali interessano un areale intermedio tra le due categorie precedenti e piuttosto variabile in relazione alla estensione territoriale delle denominazioni di origine o del bacino di intervento. I settori coinvolti da questo tipo di filiera possono riguardare le denominazioni di origine, prodotti locali, prodotti tipici, prodotti forestali ed energia.

Sulla base invece dei prodotti interessati e quindi delle tipologie di intervento ammissibili, le filiere possono essere distinte in:

- a) Filiere agroalimentari di qualità;
- b) Filiere agroalimentari;
- c) Filiere forestali;
- d) Filiere energetiche e no-food.

Tali obiettivi riguardano prevalentemente l'adozione di una politica di sostegno della filiera, come **scelta qualificante** che, diversamente dai sostegni finalizzati alle singole imprese e quelli attribuiti alla filiera nel suo complesso, valorizzi e stabilizzi le realtà produttive in cui i soggetti **riescono a creare sinergie e strategie comuni** basate sulla reciproca convenienza, con l'effetto di contenere anche i rischi di radicale ristrutturazione e abbandono di alcune produzioni regionali, determinati dalla riforma del regime comunitario dei premi unici ed alla redistribuzione dei benefici della PAC.

Il rafforzamento delle filiere agricole e forestali è individuato quale elemento strategico nelle politiche di sviluppo del settore, per massimizzare il valore aggiunto dei prodotti e incrementare il reddito dei produttori di base attraverso la partecipazione attiva della fase produttiva ai diversi stadi della filiera, dalla produzione primaria al consumatore finale.

La problematica connessa alla certezza dei canali di commercializzazione dei prodotti primari, insidiata dalle crisi connesse alla globalizzazione dei mercati, può essere affrontata tramite azioni concertate di più soggetti all'interno della filiera, con l'obiettivo di creare sinergie e strategie comuni.

L'accorciamento della filiera ed un raccordo diretto fra produttori e consumatori, perseguito rafforzando le attività di vendita diretta e di mercati locali, è individuato come una soluzione efficiente in casi di produzioni tipiche di massa ridotta e dotate di caratteristiche di particolare qualità e pregio.

Per sostenere adeguatamente l'obiettivo è prevista una modalità di attuazione quale il bando multimisura, con priorità od esclusività per progetti inseriti in accordi di filiera, denominata appunto Progetti Integrati di Filiera.

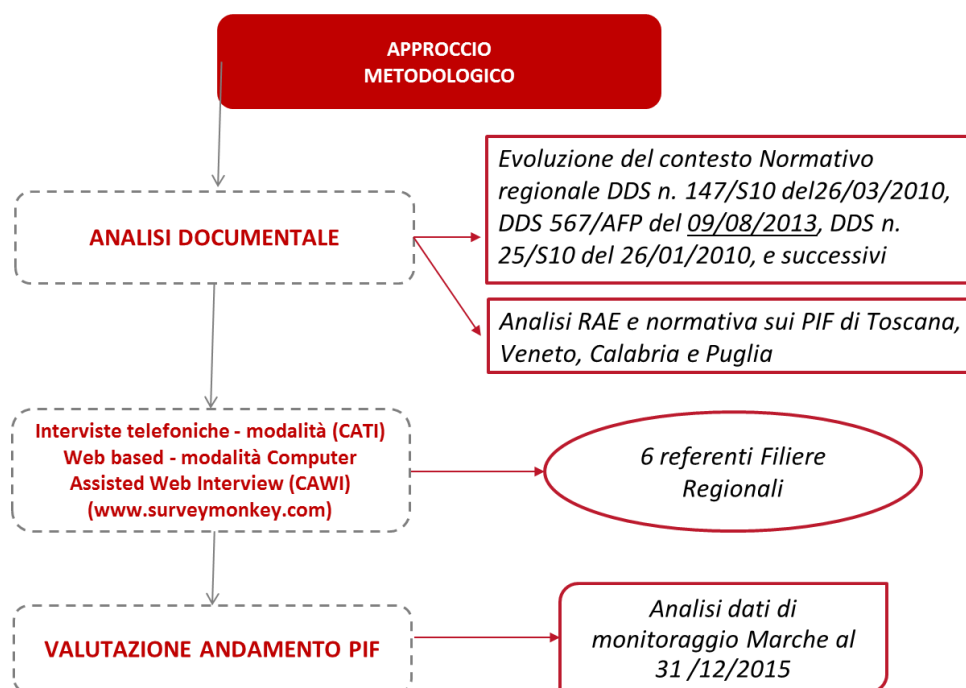
Approccio Metodologico

Il presente approfondimento tematico è stato condotto nell'ottica di strutturare un'analisi che rispondesse alle esigenze conoscitive della Commissione europea e dell'Amministrazione regionale, associando considerazioni qualitative ad elementi di carattere quantitativo.

A tal fine, il lavoro è stato organizzato secondo due piani di analisi: a) **attività basata su analisi di tipo documentale** finalizzata alla ricostruzione del contesto normativo nel quale si sono evoluti gli aspetti procedurali ed attuativi; b) **predisposizione di interviste semistrutturate con un campione di capofila dei PIF** con l'obiettivo di arricchire la valutazione con considerazioni di carattere qualitativo.

La figura seguente sintetizza l'approccio metodologico complessivo.

Fig. 1. Approccio metodologico



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Le interviste, condotte nei mesi di giugno e ottobre 2016, hanno ottenuto un tasso di risposta non del tutto soddisfacente, in quanto solo tre dei sei Capofila contattati hanno fornito le informazioni richieste (si tratta di Bovinmarche, Consorzio Biologico Marchigiano e Vinea). L'erogazione dei saldi e la conclusione dei progetti hanno evidentemente affievolito l'interesse dei referenti, rendendoli poco propensi nel rendersi disponibili a fornire informazioni sugli esiti dell'esperienza realizzata.

Ciò nonostante, le informazioni raccolte sono risultate di estremo interesse e, stante la contenuta numerosità, sono state valorizzate in maniera puntuale, scegliendo altresì di dare evidenza alla filiera marchigiana del biologico che, di fatto, ha caratterizzato le Marche rispetto ad altri contesti regionali, ponendosi in maniera trasversale ai vari settori, oltre che puntare sulla qualità delle produzioni a marchio biologico. L'analisi di tale esperienza, pur non potendo essere esemplificativa di tutti i PIF espressi dalla Regione, formalizza alcune questioni di rilevanza trasversale che forniscono utili spunti di riflessione nel valutare gli effetti dei PIF.

Analisi comparativa con le esperienze delle altre Regioni

La progettazione integrata ha coinvolto le Regioni italiane in maniera differenziata a partire dalla **Programmazione 2000-2006**. Le prime applicazioni di rilievo sono state adottate dalle Regioni meridionali comprese nell'Ob.1² attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR). Di fronte alle molteplici esperienze sviluppate - 156 PIT per circa il 16% delle risorse dei POR - solamente in due regioni la progettazione integrata ha caratterizzato il mondo agricolo e rurale con l'attivazione di **Progetti Integrati di Filiera in Calabria** e dei **Progetti Integrati Rurali (PIR) in Campania**. In Calabria i progetti di filiera si sono sviluppati in ambito negoziale, ponendosi tra gli obiettivi fondanti quello del rafforzamento delle relazioni, mediante la partecipazione attiva dei soggetti (Zumpano, 2007)³. L'esperienza avviata nella Programmazione 2000-2006 si è poi diffusa in gran parte delle regioni italiane attraverso i **PSR 2007-2013**, con l'esclusione di alcune regioni⁴ che secondo la Rete Rurale, data la limitata estensione geografica o per altri motivi di natura organizzativa *"hanno preferito non misurarsi con le complessità procedurali che si generano attivando i progetti integrati"* (Rete Rurale, 2012)⁵.

L'analisi comparativa di seguito esposta si è indirizzata verso quattro PSR che rappresentano un buon *benchmark* di confronto per alcune caratteristiche specifiche di seguito descritte:

- A. PSR della Regione Veneto** per la scelta di precorrere i tempi avviando i progetti prima degli altri contesti regionali e di considerare in maniera distinta la componente forestale mediante l'adozione dei PIFF rispetto agli altri settori. Il Veneto ha infatti stabilito con D.G.R. n.199/2008 il termine della presentazione delle domande per il 14 luglio 2008 e la chiusura degli investimenti strutturali e misti per il 31/12/2011;
- B. PSR della Regione Toscana** per aver promosso lo sviluppo di filiere dando un ruolo prioritario alla misura 124;
- C. PSR della Regione Puglia** per l'impostazione orizzontale che viene data alla progettazione di filiera indirizzata ai singoli settori e per l'ingente dotazione finanziaria destinata ai PIF;
- D. PSR della Regione Calabria** per l'esperienza maturata a partire dalla Programmazione 2000-2006 con la conseguente volontà di rafforzare i legami di filiera focalizzando l'attenzione sui processi di trasformazione e commercializzazione.

Tipologie di progettazione integrata attivate

Comunemente la progettazione integrata si connota per la sua natura settoriale, solitamente di filiera, o per la valorizzazione delle dinamiche territoriali. Nelle Regioni analizzate la progettazione integrata di filiera è stata sviluppata parallelamente alla progettazione territoriale in tutti i contesti ad eccezione della Puglia, dove prevale una spiccata attenzione ai Progetti Integrati di Filiera (PIF). I due modelli non sono comunque da considerarsi antitetici ma complementari in quanto, a seconda della compagine caratterizzante il partenariato dei singoli PIF, possono coesistere obiettivi settoriali a fianco a obiettivi territoriali. Il **PSR Marche** ha previsto di indirizzare queste differenze mediante appositi strumenti di programmazione affiancando alle filiere classiche, le filiere locali e le micro filiere. Per le Marche le filiere locali costituiscono un modello ibrido tra la progettazione integrata

² L'unica esperienza regionale al di fuori dell'Ob. 1, attuata durante il PSR 2000-2006 è stata quella dell'Umbria che si è cimentata con i PIF seguendo scelte strategiche compiute a monte dalla Regione, finalizzate a sostenere i comparti produttivi regionali più rilevanti e orientate a favorire investimenti di natura orizzontale.

³ Zumpano C. (2007), *"L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione"*, Agriregionieuropa, n.9.

⁴ Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta, Abruzzo, Molise e le provincie di Trento e Bolzano non hanno attivato la progettazione integrata. Il Piemonte ha puntato sulle microfiliere locali attribuendo ai GAL un ruolo decisivo nello sviluppo delle filiere agroalimentari e turistiche.

⁵ Tarangoli S. (2012), *"L'approccio integrato nei PSR 2007/2013"* Rete Rurale Nazionale, Roma, aprile 2012.

territoriale e quella di filiera. Nelle Marche le filiere locali sono infatti finalizzate al “*raggiungimento di un effetto sinergico tra agricoltura e territorio*” attraverso la presentazione di progetti relativi a prodotti capaci di trarre vantaggio dalla qualità del paesaggio locale per elevare la propria immagine commerciale.

Va rilevato che in altri contesti regionali, dove le realtà associazionistiche (cooperative, consorzi, ecc.) sono maggiormente radicate, l'assenza di un analogo indirizzo programmatico non ha necessariamente ostacolato la realizzazione dei PIF aventi un forte legame con le produzioni del territorio.

Nel prospetto successivo, si riporta un quadro di sintesi degli strumenti attivati nelle regioni considerate. Si fa notare che secondo questa prima generale divisione della progettazione integrata, il contesto marchigiano risulta difficilmente assimilabile alle altre realtà di analisi data l'articolazione fortemente improntata ad incentivare le produzioni di qualità sia su scala regionale che locale.

Tab. 1. Le tipologie di progettazione integrata di filiera nelle altre Regioni selezionate

Veneto	Toscana
<ol style="list-style-type: none"> 1. PIF - Progetti integrati di Filiera 2. PIFF - Progetti integrati di Filiera Forestale 3. PIA-R - Progetti integrati d'ambito rurale 4. PIA-A - Progetti integrati ambientali 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PIF Progetti Integrati di Filiera
Puglia	Calabria
<ol style="list-style-type: none"> 1. PIF - Progetti integrati di Filiera 2. Microfiliera agro-energetiche 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Progetti integrati per le aree rurali 2. Progetti integrati di Filiera

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati PSR delle Regioni selezionate

A latere di questa prima schematizzazione trasversale, si riporta una specifica scheda effettuata sui progetti integrati di Filiera per il comparto forestale (PIFF) del Veneto che costituiscono un esempio programmatico e attuativo di particolare interesse.

L'esperienza dei PIFF in Veneto

Come per il PIF agroalimentare, anche il Progetto Integrato di Filiera Forestale (PIFF) rappresenta uno strumento operativo di attuazione che opera all'interno della filiera produttiva secondo una logica strategica e di sistema capace di creare maggior valore aggiunto rispetto alla somma dei benefici prodotti dalla realizzazione di singoli interventi, consentendo di gestire una adeguata massa critica di prodotto in tutte le fasi della filiera produttiva, di competere sul mercato e di fornire un adeguato sviluppo del territorio e dell'occupazione.

Con la delibera 199 del 2008 il Veneto ha dato avvio alla presentazione delle domande sui PIFF. La dotazione iniziale messa a bando è stata di 7.500.000 euro con un consistente vincolo di 3.000.000 euro per la Misura 123F. Tra gli elementi caratterizzanti i PIFF, per le imprese singole, si evidenzia l'obbligo della creazione di un'associazione temporanea di imprese (ATI), "che non potrà sciogliersi prima del terzo anno successivo alla conclusione del progetto". Da un punto di vista legale i rapporti tra l'ATI e la Regione vengono attuati mediante l'individuazione di un soggetto coordinatore che assume il ruolo di mandatario, il quale presenta la "domanda-obiettivo" contenente il progetto in nome e per conto di una pluralità di beneficiari (imprese mandanti). Al mandatario spetta la rappresentanza esclusiva, anche processuale, dei mandanti nei confronti dell'organismo pagatore regionale per tutte le operazioni e gli atti di qualsiasi natura dipendenti dalla realizzazione del progetto, anche dopo il collaudo, o atto equivalente, fino alla estinzione di ogni rapporto.

Per favorire la massima adesione dei partecipanti alla filiera vengono dati dei punteggi premianti, nei criteri di selezione, ai progetti con un numero maggiore di adesioni, che costituiscono un peso rilevante sul complesso dei criteri di selezione (pari al 25% del totale).

Le misure ammissibili sono: la 111, limitatamente all'azione di informazione, 114, 122, 123F, 124 e 125 per quanto riguarda la costruzione di strade forestali. Tra le condizioni di ammissibilità del progetto

particolarmente interessante è il vincolo di "Completezza della filiera" derivante dalla presenza delle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione del prodotto desumibile dalla attivazione delle Misure 122 e 123F. Inoltre al fine di garantire la regolare esecuzione del progetto vengono attivate delle prescrizioni che vincolano i beneficiari delle misure 122 e 123F a richiedere l'erogazione di un anticipo dell'aiuto

Domande ed importi liquidati nei PIFF del Veneto al 31/12 /2015

Misure	A) N Domande	B) Importi liquidati	C) Importi medi
111 azione 1 - Formazione prof. ed informazione	1	20977	20.977
114 azione 2 - Servizi di consulenza forestale	8	11680	1.460
122 azione 1 - Strade forestali	20	748564	37.428
122 azione 2 - Miglioramento boschi	19	487581	25.662
122 azione 3 - Lavorazione legname	31	1691759	54.573
123 F	21	1646848	78.421
124	1	121006	121.006
125 azione 1 - Viabilità infrastrutturale	1	30380	30.380
Totale	102	4.758.795	46.655
Fonte: Elaborazione su RAE 2015 Veneto			

pubblico, mentre per l'erogazione del saldo e lo svincolo delle fidejussioni è necessario che ogni misura abbia raggiunto almeno il limite minimo del 60% della spesa ammissibile accertata rispetto a quella preventivamente approvata.

Nel 2013 in Veneto i **cinque progetti integrati di filiera forestale sono giunti a conclusione** con la rendicontazione finale delle spese per il 92% delle domande ammesse a contributo.

Rispetto alle iniziali 111 domande ne sono state liquidate 102 (9 sono decadute) per ben 4.758.795 euro, inerenti a circa 46 mila euro ad azienda. I beneficiari hanno privilegiato un'azione sinergica della Misura 122 nelle sue varie azioni, con la Misura 123. L'innovazione della 124 ha coinvolto un solo beneficiario, come pure la creazione della viabilità infrastrutturale (Misura 125 A1).

Il confronto condotto nel 2012, durante l'aggiornamento della Valutazione Intermedia, tra imprese beneficiarie delle Misure 122 e 123 in forma singola e associata, ha evidenziato come il PIFF abbia sicuramente favorito l'integrazione di filiera favorendo una maggiore adesione sulla Misura 123 con ben 21 domande sulle 39 complessive, mentre i beneficiari della Misura 122 hanno preferito progettualità

single in 194 casi dei 254 complessivi (solo 70 all'intero dei PIFF). In termini di spesa media ad intervento sulla Misura 122 i beneficiari PIFF mostrano investimenti medi maggiori, rispetto ai beneficiari della Misura 122 in forma singola, solo per gli interventi inerenti la realizzazione di strade forestali (Azione 1), mentre risultano similari gli investimenti attivati nelle restanti azioni della Misura 122, come pure per la Misura 123. Da quanto appena argomentato è possibile desumere che **la progettualità di filiera ha stimolato interventi infrastrutturali mirati in areali dove le singole imprese non erano economicamente incentivate ad intervenire**, apportando dei considerevoli effetti complessivi. Come infatti risulta dalle indagini condotte nel Veneto, le aziende beneficiarie della Misura 122 all'interno dei PIFF hanno avuto un aumento del valore di macchiatico ad ettaro doppio rispetto alle aziende beneficiarie della Misura 122 al di fuori dei PIFF. Il valore del macchiatico è aumentato in conseguenza di una serie di fattori tra cui i) la riduzione dei costi ordinari di manutenzione della viabilità, come risultato di manutenzioni straordinarie; ii) l'aumento della qualità dei prodotti ritraibili conseguenza dei miglioramenti boschivi; iii) l'aumento delle rese ad ettaro nelle superfici poste a riconversione produttive sia di legno, sia di castagne e i tagli fitosanitari. In conclusione la nascita dei PIFF forestali è stata favorita dalla prioritaria necessità di favorire l'accessibilità ai boschi, dalla quale si auspica si sviluppi un interesse ad approdare verso forme sempre più organizzate di gestione del bosco, dotandosi di un piano degli interventi capace di favorire progettualità future.

Procedure attuative

L'**iter procedurale** che accompagna la selezione dei progetti di filiera può variare in maniera molto rilevante da un contesto all'altro sia in termini di modalità attuative, che nelle tempistiche di realizzazione previste dal bando. A tal riguardo preme sottolineare come le **tempistiche** ipotizzate variano dai 25 mesi della Calabria agli 8 mesi del Veneto con valori intermedi per Marche e Toscana. Le tempistiche programmate possono subire consistenti variazioni a causa di integrazioni e modifiche ai bandi, così come per la presenza di eventuali ricorsi o altri fattori ostativi allo svolgimento del normale flusso procedurale.

Di estremo interesse sono le disposizioni procedurali definite della Regione Veneto per le quali le eventuali **proroghe non hanno interessato i PIF nel loro complesso, ma sono state approvate limitatamente alla realizzazione di specifici interventi finanziari** notoriamente più complessi di altri (quali ad esempio quelli finanziati dalle Misure 123 e 124). In tal modo, **le proroghe non sono andate a incidere sulle tempistiche delle presentazioni delle domande ma solo sulla chiusura dei lavori**, per rispondere ad esigenze concrete poste dai beneficiari.

Nonostante l'estrema eterogeneità e complessità procedurale adottata, dall'analisi dei bandi regionali emerge che le **modalità attuative** possono generalmente essere ricondotte a **tre fasi**:

- 1. Raccolta di manifestazione di interesse** dei soggetti che intendono attivare i progetti;
- 2. Bando per la selezione** dei Partenariati ammessi e presentazione dei progetti di filiera;
- 3. Bando per la raccolta delle domande** di aiuto individuale dei soggetti aderenti ai PIF selezionati.

Le tre fasi vengono attuate da Marche, Veneto e Toscana, mentre il **PSR Calabria** ha previsto solo **due fasi di attivazione** per i PIF: durante la prima viene presentata la manifestazione d'interesse a cui segue, in una fase successiva, la presentazione del PIF completa della progettualità individuale. Il PIF viene pertanto considerato nella sua interezza, ammettendo a finanziamento solo quei progetti che, a seguito della valutazione, conservano la loro completezza di obiettivi, con la riduzione del rischio di perdita di progettualità connessa ai tempi talvolta lunghi che intercorrono tra le fasi 2 e 3. Anche la **Regione Puglia** si caratterizza per avere solo due fasi attuative, in questo caso l'assenza della manifestazione di interesse trova una logica ineluttabile nella necessità di ridurre i tempi attuativi, dato la tardiva chiusura del primo bando. Ciononostante, in Puglia, come espresso dalla

RAE “*permane una scarsa consapevolezza dell’impegno comune assunto dai singoli partecipanti*” come a voler evidenziare l’assenza di una adeguata animazione pre-contrattuale.

Tab. 2. Step procedurali nelle Regioni selezionate

Misure	Marche	Veneto	Calabria	Puglia	Toscana
Manifestazione di interesse	○	○	○		○
Bando presentazione PIF	○	○	○	○	○
Raccolta domande individuali	○	○		○	○

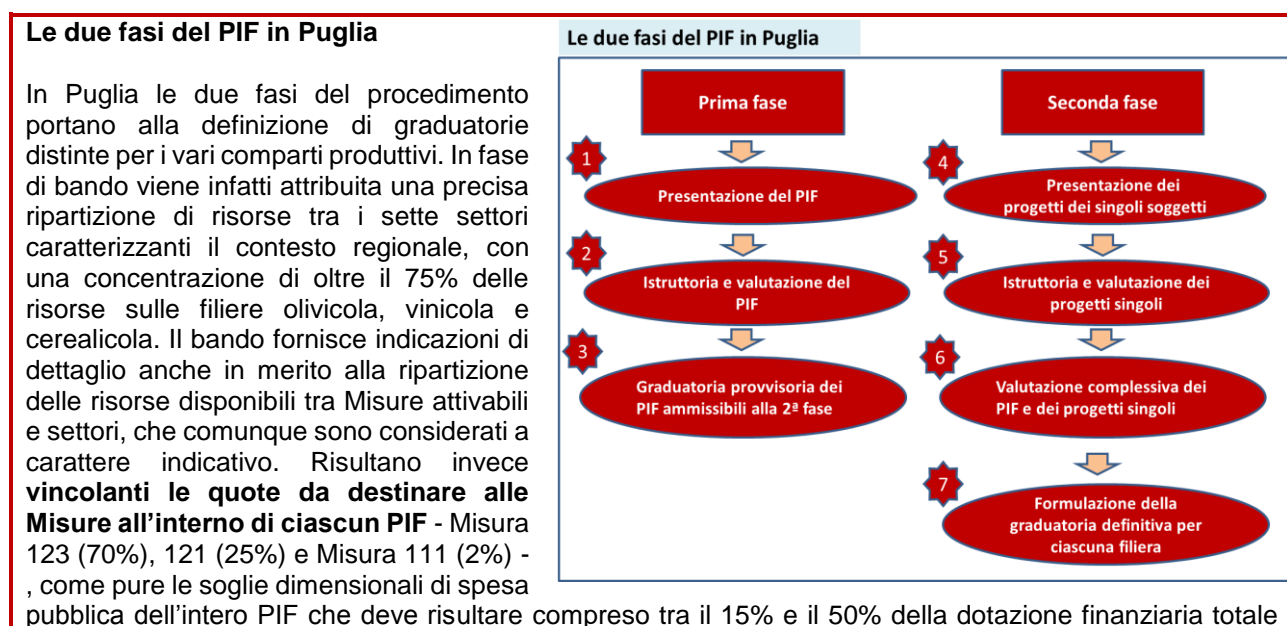
Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati PSR Regioni selezionate

Tale evidenza conferma quanto riportato dall’analisi della Rete Rurale che sostiene che “*la presentazione di manifestazioni d’interesse, nonostante possa sembrare un appesantimento, ha permesso la risoluzione di molte criticità grazie all’ampia partecipazione di tutti i soggetti della filiera in fase progettuale, evitando situazioni critiche a valle e garantendo allo stesso tempo un rapido avvio della spesa una volta che il progetto è definito*” (Tarangioli S., 2012).

Non sempre tuttavia la presenza della Manifestazione di interesse ha favorito in tutti i contesti un agevole sviluppo delle fasi successive del progetto. In Calabria, come si evince dalla RAE 2013, dopo la pubblicazione della graduatoria definitiva, ben 7 PIF hanno rinunciato al sostegno, liberando risorse per un ammontare di € 6.036.319,06 (FEASR € 3.621.791), ovvero il 12% del contributo originario ammesso.

Un utile deterrente all’istaurarsi di casistiche simili, risiede nelle attività svolte a monte della nascita del PIF, come l’animazione e la divulgazione fino ad arrivare alla manifestazione di interesse. Nelle **Marche**, tali attività sono state ben dettagliate ed articolate indirizzando il soggetto promotore nelle attività da effettuare, in molti altri casi il vincolo dell’animazione per il soggetto promotore rimane piuttosto vago e potrebbe essere facilmente disatteso.

Di seguito si riporta un approfondimento specifico sugli aspetti procedurali dei PIF in Puglia dove le classiche fasi procedurali: manifestazione di interesse, presentazione dei PIF, raccolta domande individuali, sono state ridotte a due.



riservata per la filiera di riferimento. (Fonte Allegato A Determinazione 9-10-2009, n. 2462 BURP. N. 162 del 15-10-2009)

I criteri di selezione

La definizione dei criteri di selezione nella progettazione integrata deve permettere la valutazione del progetto integrato di filiera secondo criteri di equità, trasparenza e di efficace risposta agli obiettivi strategici locali. Se questi sono le finalità auspicabili dal Regolamento, di fatto esse rimangono solo parzialmente attivate, dato che in varie realtà territoriali la trasparenza degli obiettivi risulta molto sfumata dalla eterogeneità e complessità dei criteri di selezione.

In questo contesto la presenza di **soglie minime di accesso** costituisce il primo elemento essenziale per rafforzare l'efficacia del processo di selezione. Solamente in presenza di un criterio di accesso chiaramente definito gli eventuali aspiranti ai PIF possono valutare preliminarmente se il loro progetto risulta o meno capace di competere con le altre progettualità, e in caso negativo scegliere di migliorare la progettualità o, in alternativa, di rinunciare, se il costo opportunità risulta troppo gravoso per i partecipanti al PIF. Al contrario in assenza di soglie, e a maggior ragione in presenza di scorrimento delle graduatorie, si rischia di finanziare una compagine di soggetti con una progettualità di minore qualità, incrementando i rischi di revoche o scarso impatto del progetto. Sebbene le soglie di accesso dovrebbero essere una buona prassi utilizzata in tutti i contesti territoriali esse sono presenti solo nelle Marche e in Toscana, a conferma di un sub-ottimale utilizzo dei criteri di selezione.

Per provare a paragonare le scelte effettuate dalle diverse regioni si è preferito non riclassificare i criteri proposti nelle fasi selettive dei progetti utilizzando delle apposite macro-categorie⁶, ma di evidenziare gli **aspetti salienti e caratterizzanti** presenti nei vari territori. Questa scelta metodologica tende infatti ad evitare una forzata omologazione di uno strutturato molto eterogeneo e complesso che trova solo parziali affinità nelle varie regioni analizzate, per tanto si procederà ad elencare per le varie realtà territoriali gli aspetti considerati di maggior rilievo.

In **Puglia** sono stati identificati 12 criteri di selezione attribuendo un peso tendenzialmente simile che, di fatto, determina una selezione poco orientata verso gli obiettivi strategici regionali. Nello specifico i criteri di selezione contemplano una pluralità di casistiche attribuendo punteggi variabili a seconda dell'intensità del fenomeno da 1 a 5. Dall'analisi effettuata non sembra emergere la volontà di una precisa selezione da parte del programmatore, ma solamente l'obiettivo di favorire la creazione di una graduatoria all'interno delle singole filiere sulle quali sono state ripartite le risorse programmate. Nei criteri di selezione coesistono esigenze tecniche e amministrative come la cantierabilità dei progetti insieme a indirizzi programmatici volti a rendere effettivo l'utilizzo delle produzioni all'interno della filiera. Appare evidente che il criterio di cantierabilità (8) esprime la principale preoccupazione del programmatore sia quella di favorire l'immediata realizzabilità degli interventi proposti nell'ambito della proposta di PIF. Come pure nei criteri 5,6,7 si evince la volontà di favorire un reale ed effettivo processo di filiera e non di finanziare fittizie aggregazioni di imprese. Sono invece del tutto assenti criteri di natura localizzativa tendenti a favorire progettualità in particolari areali (es. svantaggiati/montani), come pure la presenza di particolari criteri tesi a favorire la tenuta dell'accordo riconoscendo, ad esempio, priorità alle proposte progettuali che adottano i migliori accorgimenti organizzativi, di coordinamento e di monitoraggio degli interventi PIF e premiando la *governance* proposta dal progetto.

⁶ Tale scelta metodologica è stata effettuata dalla rete rurale, al cui documento si rimanda per eventuali approfondimenti. Tarangoli S. (2012), "L'approccio integrato nei PSR 2007/2013" Rete Rurale Nazionale, Roma, Aprile 2012.

Tab. 3. Ripartizione dei criteri di selezione in Puglia per peso % del valore massimo attribuibile

Criteri di selezione	Punteggio Max	Peso %
1.) Rappresentatività del PIF rispetto alla filiera oggetto del PIF	5	10%
2.) Qualità e definizione del livello di coesione e impegno reciproco	5	10%
3.) Numero di produttori di base aderenti ai PIF	5	10%
4.) Investimenti dei produttori di base sulle Misure 111, 114 e 121	5	10%
5.) Livello di conferimento/cessione dei produttori di base aderenti al PIF agli altri soggetti della filiera	4	8%
6.) Commercializzazione mediante accordi con la GDO e altri canali di distribuzione	4	8%
7.) Livello di utilizzazione delle produzioni conferite dai produttori di base aderenti al PIF	5	10%
8.) Livello di cantierabilità - valutato sulla base della sussistenza delle autorizzazioni/permessi	6	12%
9.) Livello di partecipazione, documentata, alla costruzione del PIF e alla condivisione dei suoi obiettivi	1	2%
10.) Complessità e contenuto di innovazione del PIF	3	6%
11.) Realizzazione di fusione (incorporazione, scioglimento e costituzione di un nuovo soggetto)	4	8%
12.) Volume degli investimenti previsti	5	10%
Totale	52	100%

Fonte: Elaborazioni su Allegato A -BURP n.162 del 15-10-2009-

In **Veneto** i criteri di selezione sono stati impostati per favorire le filiere di qualità in zona montana alle quali, come emerge dal Allegato B alla Dgr n. 199 del 12/02/2008 “sarà riconosciuta priorità assoluta”. Un’ulteriore caratteristica del Veneto è stata quella di favorire particolari tipologie di proponenti in determinati settori al fine di favorire la Coerenza e complementarietà con le misure finanziate dai vari strumenti nei settori elencati all’allegato I al Reg. CE n. 1974/2006. Per il Veneto è risultato di primario interesse favorire le OP e AOP inerenti i settori ortofrutticolo e oleicolo alle quali viene assegnato “un punteggio di partenza superiore alla somma dei singoli punti derivanti da tutti i criteri di priorità e pari a 120”. L’impostazione effettuata nel Veneto evidenzia un’approfondita consapevolezza delle esigenze del proprio territorio unita ad una minuziosa conoscenza delle varie realtà imprenditoriali. In effetti dall’analisi dei punteggi assegnati nella graduatoria della DGR n. 199 del 12/02/2008 non si ravvisano casistiche di imprese di montagna dedite al settore oleico e ortofrutticolo. I punteggi assegnati variano infatti da un massimo di 284 assegnato ad un PIF afferente al settore lattiero caseario, ad un minimo di 12 per un PIF inerente il settore della zootecnia da carne, mentre nel settore ortofrutticolo il punteggio massimo raggiunto è stato pari a 202, e nel settore oleico si è avuto un solo beneficiario al quale progetto sono stati attribuiti 141 punti. In Veneto la presenza di graduatorie per singolo comparto e la concomitante assenza di sbarre di finanziamento minime ha favorito una notevole diffusione dei PIF in maniera trasversale a tutti i settori.

Tab. 4. Ripartizione dei criteri di selezione nel Veneto per peso % del valore massimo attribuibile

Criteri di selezione	Punteggi Max	Peso %
1) Localizzazione degli investimenti in zona montana	250	53%
2) Qualità degli investimenti: peso percentuale della spesa in investimenti (misure 121 e 123) strategici rispetto al volume totale della spesa per investimenti .	38	8%
3) Numero complessivo di imprese agricole attive nella produzione primaria direttamente beneficiarie di misura (114, 121,132)	20	4%
4) Percentuale dell’importo spesa massima ammessa progettuale relativo alle misure 114, 121, 132	10	2%

5) Percentuale della quantità di prodotto trasformato di qualità commercializzato da tutti i beneficiari (DOC, DOCG, DOP, IGP, STG, biologico)	10	2%
6) Percentuale della quantità di prodotto trasformato con certificazione volontaria di prodotto (UNI 10939, UNI 11020, ISO 22005, GLOBALGAP/EUREPGAP, BRC, IFS)	10	2%
7) Numero di imprese di trasformazione e commercializzazione beneficiarie della misura 123	12	3%
8) Tipologia soggetto proponente (AOP-OP Oleico- Ortofrutticolo)	120	26%
Totale	470	100%

Fonte: Elaborazioni su Allegato B alla Dgr VENETO n. 199 del 12 febbraio 2008

In **Calabria** la definizione dei criteri di selezione risulta complementare alle condizioni di ammissibilità definite per tutti i PIF. È ipotizzabile che l'esperienza attuativa sviluppata nel PSR 2000-2006, abbia favorito il tradursi di alcuni criteri di selezione in vincoli di ammissibilità, di cui di seguito vengono riportati i principali:

- attuazione della Misura 123 e di almeno 1 delle altre misure previste (111-115-124 e 133),
- prevedere in modo prevalente interventi di trasformazione e di promozione;
- dimostrazione della disponibilità della materia agricola/forestale da trasformare attraverso contratti di conferimento vincolanti con un numero di aziende agricole fornitrici congruo alle dimensioni progettuali;

Tale impostazione ha garantito il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal programmatore regionale tendenti a migliorare la competitività di filiera agendo principalmente sulla trasformazione del processo produttivo, mentre con i criteri di selezione si è cercato di incentivare la qualità del partenariato, il grado di integrazione degli interventi, la commercializzazione e la qualità delle filiere che congiuntamente coprono circa il 70% delle premialità assegnate ai vari criteri. Residuali risultano invece gli altri criteri come: la localizzazione in aree montane e svantaggiate, e il carattere innovativo del progetto.

Tab. 5. Ripartizione dei criteri di selezione in Calabria per peso % del valore massimo

Criteri di selezione	Punteggi Max	Peso %
1) Grado di integrazione degli interventi con le priorità e i criteri di selezione delle misure attivate e tra le misure attivate	20	33%
2) Qualità e rappresentatività della composizione del partenariato – Grado di associazione	8	13%
3) Presenza della fase di commercializzazione, dimostrata con impegni vincolanti per la commercializzazione dei prodotti prevalenti trasformati dal PIF	7	12%
4) Prodotto trasformato di qualità (DOC, DOCG, DOP, IGP, STG, biologico) e di prodotto con certificazione volontaria (UNI 10939, UNI11020, ISO 22005)	6	10%
5) Raggruppamento di PIF già esistenti	5	8%
6) Quantità di prodotto che il PIF aggrega rispetto alla filiera regionale	5	8%
7) Progetto che include la promozione e valorizzazione di prodotti riconosciuti ai sensi della misura 132	4	7%
8) Carattere innovativo del progetto	3	5%
9) Localizzazione degli investimenti in aree svantaggiate e montane	2	3%
Totale	60	100%

Fonte: Elaborazioni su Disposizioni attuative e procedurali Calabria PSR 2007-2013

In **Toscana i PIF** sono valutati in base ai criteri di selezione, che riguardano 5 ambiti di progettazione, se il punteggio complessivo attribuito dalla Commissione in sede di valutazione risulta inferiore a 50 punti il progetto è considerato inammissibile.

Per completezza nel *box* seguente si riporta il dettaglio dei criteri adottati per la selezione.

Tab. 6. Ripartizione dei criteri di selezione in Toscana per peso % del valore massimo

Criteri di selezione	Punteggi Max	Peso %
Qualità del progetto	28	28%
Qualità investimenti (Investimenti prioritari)	22	22%
Qualità del partenariato	13	13%
Qualità Accordo di filiera	25	25%
Dimensione economica dei soggetti	12	12%
Totale	100	100

Fonte: Elaborazioni su Disposizioni attuative e procedurali Toscana PSR 2007-2013

Attraverso le macro filiere regionali di qualità la Regione **Marche** ha voluto favorire la nascita di nuove filiere rafforzando la base produttiva del settore primario. Tale impostazione risulta altamente coerente con gli indirizzi strategici del PSR Marche tendenti a favorire l'aggregazione della produzione in maniera da favorire un maggior potere contrattuale da parte dei produttori.

I criteri di selezione delle macro filiere regionali delle Marche incarnano alla perfezione questi principi premiando il "*vantaggio economico per le aziende agricole*" come pure il *numero di imprese agricole aderenti*. Non a caso i soggetti aderenti (beneficiari diretti) **alle filiere delle Marche sono tra i più numerosi del contesto nazionale** con livelli di spesa media decisamente contenuti. Parallelamente ai criteri di selezione le Marche hanno introdotto dei requisiti minimi molto stringenti afferenti al numero minimo dei partecipanti per singola filiera (150 cereali - 40 carne bovina - 20 carne suina) come pure sul piano quantitativo rispetto alle produzioni effettuate, confermando un'impostazione gestionale a forte regia regionale, diversamente da quanto ravvisato in altri contesti territoriali.

Tab. 7. Ripartizione dei criteri di selezione nelle Marche per peso % del valore massimo

Criteri di selezione	Peso %
A. Aderenza degli interventi con i criteri di selezione delle misure attivate nella filiera	30%
B. Dimostrazione dei vantaggi economici per le aziende agricole che partecipano alla filiera	40%
C. Entità delle produzioni interessate dall'accordo di filiera	15%
D. Numero di imprese agricole aderenti in qualità di soggetti partecipanti diretti alla filiera	15%
Totale	100%

Fonte: Elaborazioni su decreto del dirigente N. 25/S10 DEL 26/01/2010 Marche

In conclusione seppur a fronte delle forti eterogeneità regionali è possibile formulare una valutazione orizzontale su alcuni temi trasversali come l'innovazione e le pari opportunità, ai quali la nuova programmazione dedica una particolare attenzione. In tutti i casi analizzati appare evidente come i criteri di selezione abbiano solo marginalmente favorito lo sviluppo delle attività innovative, dato il loro peso percentuale piuttosto modesto. Tuttavia a livello di attuazione della Misure 124 emergono differenze sostanziali tra i tre contesti territoriali, con un'attuazione elevata in Toscana e contenuta

in Calabria e in Puglia. Per quanto riguarda l'analisi delle pari opportunità, ciò che caratterizza tutte le regioni analizzate è la totale assenza di criteri di selezione dei PIF afferenti al tema in oggetto o incentivanti la presenza di giovani o di donne, scelta che appare coerente dovendo valutare un progetto inerente un raggruppamento di soggetti e non singole realtà aziendali.

La rilevanza dei criteri di selezione all'interno dei PIF tende pertanto a demandare alle singole misure gli aspetti soggettivi delle singole progettualità e a sintetizzare in alcuni criteri trasversali la rilevanza dell'accordo di Filiera. In tale ottica l'esperienza **sperimentata dalla Regione Marche appare positiva**, in quanto ha cercato di rafforzare le filiere del proprio territorio, legandole alle produzioni primarie, favorendo i progetti capaci di redistribuire il valore aggiunto all'interno della filiera, oltre a cercare di raggiungere un'ideale massa critica di soggetti aderenti. Unico **elemento di criticità** è da ascrivere alla carente collaborazione con il mondo della ricerca e dell'Università, che ha comportato un **ridotto utilizzo della Misura 124**, e che avrebbe potuto essere incentivata in fase di progettazione del PIF.

Misure attivabili e attivate

Nella progettazione integrata per favorire il raggiungimento dell'accordo di filiera viene ipotizzato l'utilizzo di un **set variegato di Misure** finalizzate a vari obiettivi come: il miglioramento del sistema in cui opera la filiera (Misure 124, 125, 133), lo sviluppo del capitale umano (Misure 111, 114, 115) e, al contempo, il rafforzamento delle dinamiche aziendali (Misure 121, 122, 123, 132 e 311). Le misure attivabili fanno riferimento all'Asse 1, ad eccezione della Misura 311, evidenziando la scelta, nelle Regioni selezionate, di sviluppare l'approccio integrato per incrementare la competitività delle aziende locali.

Le **Marche** si contraddistinguono, insieme alla Regione Toscana, per aver sostenuto l'attivazione della Misura 311.

Tab. 8. Le Misure attivabili dai PIF delle Regioni selezionate

Misure	Marche	Veneto	Calabria	Puglia	Toscana
111: Formazione e informazione	X	X	X	X	
114: Utilizzo di servizi di consulenza		X		X	X
115: Avviamento di servizi di consulenza aziendale agricola e forestale			X		
121: Ammodernamento delle aziende agricole	X	X		X	X
122: Accrescimento del valore economico delle foreste		X		X	X
123: Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli	X	X	X	X	X
124: Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo alimentare e forestale	X	X	X	X	X
125: Miglioramento e creazione delle infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura		X			X
132: Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	X	X		X	X
133: Sostegno Associazioni di produttori per le attività di promozione e informazione riguardante i prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare	X	X	X	X	X
311: Diversificazione attività agricole	X				X
Numero complessivo misure attivabili	7	9	5	8	9

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati PSR Regioni selezionate

Le principali differenze tra i vari contesti regionali emergono in termini **attuativi**, con specifico riferimento all'**interesse effettivo manifestato dagli operatori locali** nelle proposte progettuali, spesso indirizzato dai criteri di selezione o dai vincoli di ammissibilità, come analizzato nel paragrafo precedente. In **Toscana**, come pure in **Puglia** e **Veneto**, prevale un uso diffuso della Misura 121 adottata in un'ottica di sistema. Nel caso di alcuni PSR, come la **Calabria**, si denota una elevata incidenza di domande a valere sulla Misura 123, che ha caratterizzato il 58% dei beneficiari. In Calabria, infatti, a completamento con quanto fatto nel precedente periodo di programmazione, è stato promosso il rafforzamento delle fasi di trasformazione e commercializzazione, nonché il miglioramento dell'immagine dei prodotti sui mercati interni, oltre a rendere vincolante l'adozione della Misura nei PIF. Tale approccio ha comportato la mancata inclusione della Misura 121 tra le misure attivabili in maniera integrata nei PIF calabresi. In altri contesti come le **Marche** la prevalenza dei beneficiari dei PIF (regionali e locali) aderisce alla Misura 132 (72.4%) e alla Misura 111 (23,3%).

Le **Marche** si contraddistinguono per un utilizzo oculato della Misura 111 specialmente nelle attività di informazione che sono state idoneamente rese ammissibili solo per i soggetti promotori delle filiere ai quali spetta l'obbligo dell'animazione sul territorio, come pure un ottimo utilizzo della Misura 132, per incentivare l'adesione ai sistemi di qualità da parte soggetti aderenti, e della Misura 133 per favorire la promozione e la conoscenza dei prodotti. Nel complesso delle Regioni risultano residuali e marginali le adesioni alle Misure 311, 125 e 122 che solo in Toscana, limitatamente al settore castanicolo, e nel Veneto, grazie all'istituzione dei PIFF per il comparto forestale vedono un discreto livello attuativo. Infine di notevole rilevanza appare la rilevante incidenza nei PIF della **Toscana** della Misura 124, che ha coinvolto oltre il 15% dei beneficiari, un livello nettamente superiore a tutti gli altri contesti regionali. Tali dinamiche sono da ascrivere all'intensa attività di animazione condotta in regione per promuovere i progetti di cooperazione non solo a livello centrale ma anche periferico, grazie al ruolo assunto dai GAL. Tali attività hanno favorito l'istaurarsi di un clima partecipativo propenso alla realizzazione dei progetti di filiera che ha prodotto un effetto di aggregazione attorno ai progetti innovativi.

Tab. 9. Le Misure attivate dai PIF delle Regioni selezionate (incidenza % delle domande di aiuto per misura)

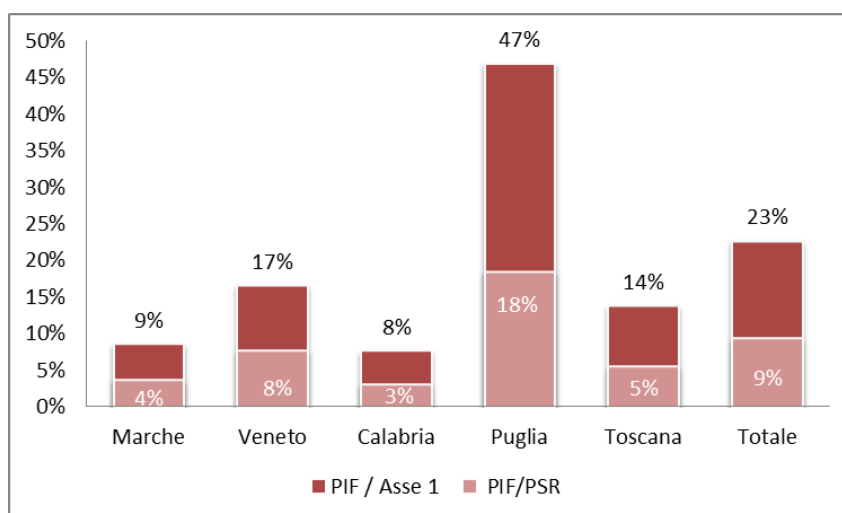
Misure	Toscana	Veneto	Calabria	Puglia	Marche
111: Formazione e informazione		1%	19,3%	30%	23,3%
114: Utilizzo di servizi di consulenza	13%	43,9%		28,7%	
115: Avviamento di servizi di consulenza aziendale agricola e forestale			7,1%		
121: Ammodernamento delle aziende agricole	51%	32,9%		30,8%	2,8%
122: Accrescimento valore economico delle foreste	10%	3,6%		0,1%	
123: Aumento valore aggiunto dei prodotti agricoli	7%	9,2%	57,9%	7,2%	0,7%
124: Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo alimentare e forestale	15%	0,5%	7,1%	1,6%	0,4%
125: Miglioramento e creazione delle infrastrutture connesse allo sviluppo e adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	0%	0%			
132: Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	0%	7,9%	8,6%	1%	72,4%
133: Sostegno alle Associazioni di produttori per le attività di promozione e informazione riguardante i prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare	2%	1%		0,6%	0,4%
311: Diversificazione attività agricole	1%				0,2%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati PSR delle Regioni selezionate

Risorse assegnate ed erogate

Sebbene la progettazione integrata di filiera caratterizzi in maniera trasversale i diversi PSR, sull'approccio collettivo sono state destinate quote variabili di risorse. Con il 9% di risorse pubbliche attivate sui PIF, rispetto al totale delle risorse del PSR, le **Marche** hanno destinato ai PIF un valore tendenzialmente inferiore rispetto agli altri contesti regionali. Ciò nonostante nelle Marche l'attenzione dedicata ai PIF è stata molto elevata e si è concentrata sull'attivazione di misure a carattere trasversale tendenti a favorire la valorizzazione delle produzioni di qualità, come la Misura 132, o le attività di natura informativa e formativa (Misura 111) che solitamente riguardano importi medi piuttosto contenuti rispetto alle classiche misure a investimento, che in altri contesti regionali hanno avuto un ruolo principale.

Fig. 2. Le risorse pubbliche assegnate per i PIF rispetto al totale delle risorse stanziato nell'Asse 1 del PSR e nel PSR nel suo complesso (dati al 31/12/2015)

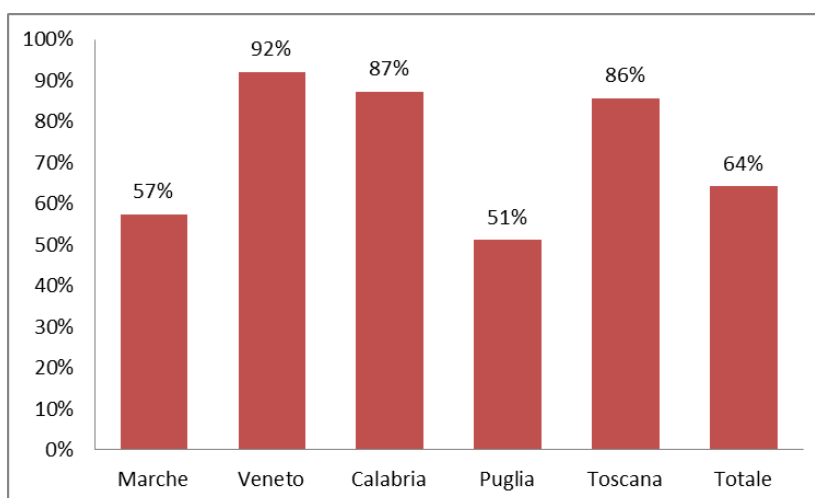


Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su documenti regionali

In termini di **avanzamento finanziario**⁷, considerato come il **rapporto tra risorse erogate rispetto a quelle assegnate**, le Marche al 31/12/2015 mostrano un livello superiore solo alla Puglia, e sostanzialmente in difetto rispetto agli altri contesti territoriali a causa di un contesto territoriale meno propenso alla progettazione integrata unito al ritardo intercorso nelle procedure selettive che hanno portato ad effettuare i primi pagamenti solo nel corso del 2012.

⁷ La scelta di esaminare le sole risorse assegnate rispetto a quelle effettivamente pagate è motivata dalla difficoltà di avere dati omogenei sui vari contesti territoriali analizzati.

Fig. 3. Le risorse pubbliche erogate rispetto al totale delle risorse assegnate per i PIF (dati al 31/12/2015)⁸



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su RAE 2015 Regioni selezionate

I PIF e i settori produttivi interessati

Un ulteriore ambito di analisi meritevole di attenzione, riguarda la capacità dei PIF di coinvolgere filiere afferenti ai diversi **settori produttivi** esistenti sul territorio di riferimento. Occorre sottolineare che le possibilità di confronto tra le realtà regionali considerate risultano in parte condizionate dalla presenza di PIF trasversali alle varie filiere, si pensi al PIF rivolto al settore Biologico nelle Marche o alle Microfiliere, come pure ai molti PIF del PSR Toscana nati su accordi progettuali extra-settoriali, ma uniti dalla Misura 124. In effetti gli obiettivi degli strumenti progettuali nei casi richiamati non si limitano alla strutturazione dei rapporti all'interno di filiere settoriali, ma sono connessi anche all'opportunità di creare relazioni positive tra contesti produttivi eterogenei capaci di sviluppare vantaggi reciproci dalla progettazione integrata.

Da un punto di **vista procedurale** i settori risultano fortemente rilevanti in alcuni contesti regionali come **Puglia** e **Veneto** dove la selezione dei PIF avviene su graduatorie ripartite per singoli settori merceologici ai quali viene assegnata una precisa dotazione finanziaria. Lievemente diversa la scelta effettuata dalla **Toscana** che ha previsto⁹ una ripartizione delle risorse programmate su tre macrogruppi: 1) Cereali e proteaginose 2) Zootecnico e 3) Altre filiere, con la conseguente formulazione di tre graduatorie distinte.

Diversa l'impostazione adottata dal **Veneto**, che nel definire le quote per singolo settore adotta un approccio maggiormente flessibile rispetto ai contesti sovraccitati. In **Veneto** l'assegnazione delle risorse avviene per settore utilizzando sia criteri fissi che variabili in modo da poter massimizzare l'efficacia della spesa¹⁰. Ai settori considerati a scarsa rilevanza economica con riferimento al contesto regionale¹¹ viene assegnato un budget predefinito, mentre negli altri casi il budget viene

⁸ Per le Marche si sono considerati i 47,6 milioni di euro di importi assegnati e 40,8 milioni di importi erogati a valere su tutte le filiere (Regionali, Locali, Microfiliere)

⁹ Si considera la ripartizione effettuata nel primo bando.

¹⁰ Ai fini di un più efficace riparto delle risorse tra singoli comparti produttivi, è previsto un riutilizzo delle somme che per la loro esiguità non è stato possibile utilizzare per finanziare interamente un progetto e quelle residue da settori per i quali sono state esaurite le domande ammesse a finanziamento.

¹¹ Si considerano le produzioni oleicole, florovivaistiche e di "altri settori" alle quali si ritiene di assegnare un budget predefinito pari a 1.500.000 euro per i PIF di cui 750.000 afferenti alla Misura 123.

determinato per il 70% dalla rilevanza del settore¹² e per il 30% dall'incidenza della spesa ammessa dal singolo settore sul totale delle spese ammesse.

Nonostante le dirette conseguenze di una diversa ripartizione finanziaria a livello dei singoli contesti regionali, l'analisi settoriale dei progetti integrati di filiera consente di evidenziare gli elementi di massima che risultano trasversali ai vari territori. **L'esigenza di rafforzare la filiera dei comparti zootecnico, oleico-olivicolo e ortofrutticolo** viene fortemente espressa in maniera trasversale nelle varie regioni: in questi casi le caratteristiche intrinseche delle produzioni e le modalità di commercializzazione necessitano di uno specifico rafforzamento della filiera allo scopo di poter garantire dei margini di competitività. Parimenti la ridotta rilevanza numerica assunta dalle **filieri forestali** non va intesa nei termini di uno scarso interesse, ma dà evidenza alla necessità di favorire percorsi programmatici dedicati come quelli effettuati dalla Regione Veneto. Per quanto **riguarda il settore vitivinicolo, la scarsa adesione rilevata nelle Marche** deriva dalla prevalenza di un contesto regionale caratterizzato da realtà aziendali individuali, con una minore presenza di imprese cooperative, che al contrario avrebbero avuto una maggiore propensione ad un approccio di filiera, come avvenuto in Puglia e in Veneto.

In definitiva la propensione ad avviare percorsi di progettazione integrata è fortemente legata sia allo specifico settore, sia alla capacità del Programmatore di favorire lo sviluppo dei settori nascenti. Nel secondo caso, dove l'azione pubblica messa in atto è andata oltre il semplice finanziamento di attività imprenditoriali, la presenza di numero ridotto di progetti deve comunque essere letta come un elemento positivo purché vi sia una reale capacità di sviluppare relazioni durature tra gli aderenti.

Tab. 10. La ripartizione dei PIF per settore produttivo

Filiera	Marche ¹³	Calabria	Puglia	Toscana	Veneto	Totale
Cerealicola	3		10	5	0	19
Oleico olivicola	2	8	7	2	1	20
Florovivaismo	0	0	0	2	1	3
Ortofrutticolo	4	8	16		4	32
Silvicola	0	2	1	1	5	8
Vitivinicola	1	2	11	1	11	26
Zootecnica	2	8	13	5	9	37
Altri settori	4	6	0		7	16
Totale	16	34	58	15	38	161

Note: per il PSR della Regione Toscana le filiere del primo bando mentre i PIF complessivi sono stati 37

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su RAE 2015 delle Regioni selezionate

Una visione analitica d'insieme

Nelle Regioni selezionate sono stati promossi 186 PIF ai quali hanno aderito circa 5.300 beneficiari diretti per oltre 476 Meuro di finanziamenti ammessi.

¹² Considerato come rapporto percentuale tra il valore della produzione agricola del settore e il valore complessivo di tutti i settori ammessi.

¹³ Per trasparenza si riporta l'articolazione delle varie filiere (F.R. Filiere Regionali, F.L.= Filiere Locali, M = Microfiliere) nei settori, effettuata dal Valutatore, in base al criterio della prevalenza dei produttori associati: Cerealicola (F.R. Cereali, M. Sibillini, M. Campofilone), Oleica (M. Polpa Olive per mangimi, M. Adotta un olivo), Ortofrutticolo (F.L. Pesca della ValdAso, M. Tartufo, Marchesana, F.L. Valle del Foglia), Vitivinicolo (F.L. Vinea), Zootecnica (F.R. Bovini. Latte Bovino), Altri settori, (F.R. Bio, F.L. Conero, M. Campagna a casa tua, M. panierie prodotti locali)

I PIF hanno avuto una dotazione finanziaria media di 2,7 Meuro, con il minimo di 1,09 Meuro rappresentato dalle Marche, e il massimo di 4,7 Meuro della Puglia. Notevoli differenze si ravvisano nel finanziamento medio per beneficiario che nelle Marche risulta molto contenuto e pari a solo 9.362 euro, mentre in Calabria raggiunge i 359 mila euro. Queste differenze estreme sono legate alle scelte programmatiche compiute dalle Regioni e dall'interesse manifestato dal territorio in termini di Misure effettivamente attivate. Va rilevato inoltre che nel caso della **Regione Puglia la scelta¹⁴ di vincolare la Misura 123 solo nelle progettualità di filiera** ha fortemente alzato la quota media degli investimenti,

Gli obiettivi delle Regioni erano comunque diversi, in quanto nelle Marche si è cercato di favorire il nascere di nuove filiere sulle produzioni di qualità incentivando l'adesione di un numero consistente di beneficiari su misure dagli importi contenuti (es. 111, 132), mentre in Calabria e Puglia l'ottica di filiera è stata quella di rafforzare le fasi inerenti alla trasformazione e alla commercializzazione, una scelta che si è tradotta nell'attivazione di investimenti più consistenti realizzati da un numero più contenuto di operatori, se confrontati con la numerosità delle imprese produttrici.

In termini di partecipanti diretti ai PIF il contesto marchigiano risulta assimilabile a quello veneto, mentre con riferimento alla dotazione di risorse medie per beneficiario vi sono differenze sostanziali.

Tab. 11. Descrittori sintetici dei PIF

Regioni	A) N. filiere	B) Beneficiari del progetto	C) Risorse assegnate	D) Costo medio PIF (A/C)	E) Finanziamento medio per beneficiario (B/C)	F) N. medio beneficiari per PIF (B/A)
Marche	16	1.877	17.571.823	1.098.239	9.362	117
Veneto	38	1.736	79.872.247	2.101.901	46.009	46
Calabria	34	140	33.054.158	1.480.247	359.489	4
Puglia	61	1.303	298.087.000	4.758.124	222.752	21
Toscana	37	259	47.638.766	1.133.098	161.871	7
Totale selezione	186	5.315	476.223.994	10.571.610	15.028	29

Note: Per le Marche sono state considerate solo le filiere regionali

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su RAE 2013 dei PSR selezionati

Stato di avanzamento procedurale e finanziario delle Filiere nelle Marche

La particolare articolazione delle diverse tipologie di filiere nelle Marche (Regionali, Locali, Microfiliere) porta, inevitabilmente, a strutturare l'analisi valutativa in maniera autonoma sia per confrontare delle realtà progettuali all'interno di un gruppo omogeneo, sia per alcune difficoltà oggettive stante la difformità della natura dei dati e la loro confrontabilità.

Tali aspetti hanno suggerito di articolare l'analisi delle filiere nelle Marche, rispettando l'articolazione voluta dal Programmatore che, in questo modo, ha inteso favorire il nascere di progettualità integrate su diverse scale territoriali.

L'articolazione dei paragrafi successivi e la conseguente analisi procedurale e finanziaria sarà pertanto aderente alle specificità del PSR Marche, mentre di seguito si è reputato utile fornire un quadro di sintesi capace di dare delle informazioni di massima sulle filiere nel loro complesso.

¹⁴ Nella fase finale del PSR questo vincolo è stato eliminato per permettere alle singole aziende di sviluppare progetti individuali oltre che per evitare il disimpegno automatico.

La progettazione integrata di filiera nelle Marche ha interessato **16 aggregazioni di filiera**, attraendo **1.877 domande**, per **oltre 17 milioni di euro**. L'avvio tardivo dei bandi unito al peggioramento progressivo del quadro di contesto ha, di fatto, rallentato l'erogazione dei contributi che, a fine 2015, si attesta al 57% della spesa ammissibile. L'avanzamento medio premia le filiere Regionali, con il 66% dell'erogato, rispetto alle filiere Locali (41%) e alle Microfiliera (50%).

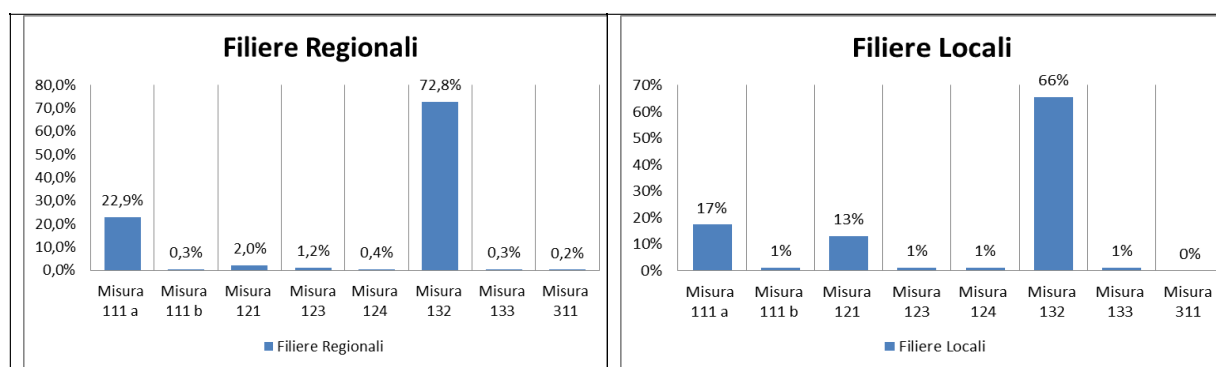
Tab. 12. L'articolazione delle tre tipologie di filiere nelle Marche (dati al 31/12/2015)

Tipologia di filiera	Numero Filiera	Domande ammesse	A) Importi ammessi	B) Importi erogati	C) Erogati su ammessi B/A
Regionali	4	1.391	10.405.757	6.898.127	66%
Locali	4	351	4.385.420	1.795.861	41%
Microfiliera	8	135	2.780.646	1.379.277	50%
Totale	16	1.877	17.571.823	10.073.265	57%

Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

In termini di variazioni tra richiesto e ammesso a contributo si registra una contrazione di 108 domande nelle filiere Regionali e di 41 in quelle Locali. La misura che registra il maggior differenziale è la M.132, che risulta anche quella con la maggiore frequenza assoluta. Di rilievo anche la contrazione della M.121 che, nel caso delle Filiere regionali, vede la contrazione di 16 domande, mentre sono 14 quelli inerenti alle Filiere locali.

Fig. 4. Le domande ammesse articolate per Misura nelle Filiere regionali e locali (valori percentuali al 31/12/2015)



Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

Filiera regionali

Con DDS n. 25/S10 del 26/01/2010, e successive modifiche e integrazioni, è stato aperto il bando per la **presentazione di progetti integrati di filiera regionale**, prevedendo diverse scadenze per la presentazione di: manifestazioni di interesse (2010), progetti integrati di filiera esecutivi (2011); la **dotazione finanziaria complessiva pari a 17,5 milioni di euro** distribuiti tra le varie misure coinvolte e le diverse tipologie di filiere.

Nelle filiere regionali sono stati approvati 4 progetti afferenti i seguenti settori: carne bovina, latte, cereali e biologico. Complessivamente i partecipanti finanziabili sono stati **1.391** e il **contributo ammesso è stato pari a circa 10,4 milioni di euro**.

Tab. 13. Contributo ammesso e numero domande nelle Filiere regionali agroalimentari di qualità 31/12/2015 (valori in euro e percentuali)

Misura	Numero domande	Incidenza % domande	Contributo Ammesso (euro)	Incidenza % contributi
111a	333	24%	149.850	1%
111b	3	0%	86.955	1%
121	14	1%	701.791	7%
123	11	1%	2.293.282	22%
124	4	0%	1.172.280	11%
132	1.020	73%	407.870	4%
133	3	0%	4.949.653	48%
311b	3	0%	644.076	6%
Totale	1.391	100%	10.405.757	100%

Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

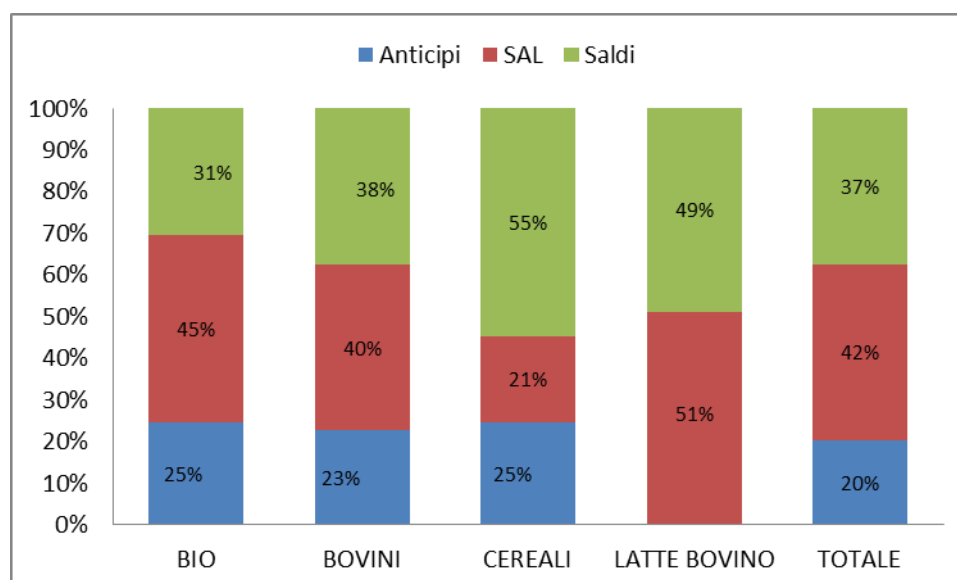
Tab. 14. Importo liquidato nelle Filiere regionali agroalimentari di qualità importo al 31/12/2015 (valori in euro)

Settore	Anticipi	SAL	Saldi	Totale
BIO	959.998	1.742.807	1.188.663	3.891.467
BOVINI	247.432	433.672	408.902	1.090.006
CEREALI	199.093	168.231	442.423	809.747
LATTE BOVINO		566.868	540.039	1.106.908
Totale	1.406.523	2.911.578	2.580.026	6.898.127

Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

Nel corso del 2015 sono proseguiti i pagamenti e l'importo liquidato al 31/12/2015 **risulta pari a circa 6,9 milioni di euro**; i pagamenti hanno riguardato i SAL (filiera biologico, filiera carne bovina, filiera cereali e filiera latte bovino) e i saldi nell'ambito di tutte le filiere.

Fig. 5. Ripartizione dell'importo liquidato nelle Filiere regionali agroalimentari di qualità al 31/12/2015 (valori in percentuale)



Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

Filieri locali agroalimentari di qualità

Le misure attivabili nell'ambito delle **filieri locali agroalimentari di qualità** sono: 111 a), 111 b), 121, 123 a), 124, 132, 133 e 311 b). Con DDS n. 147/S10 del 26/03/2010 e successive modifiche è stato aperto il bando per i progetti integrati di filiera locale, con una dotazione finanziaria prevista per tutte le misure pari a 16 milioni di euro; con successivi decreti sono stati poi riaperti i termini prevedendo una seconda scadenza per la presentazione dei progetti a febbraio 2012.

Come evidenziato nelle tabelle di seguito riportate, sono stati presentati n. 4 progetti (Conero, Vinea, Pesca della Valdaso, Valle del Foglia) e nel corso del 2012 e nei primi mesi del 2013 l'attività è proseguita con l'approvazione dei progetti definitivi delle filiere locali agroalimentari di qualità, anche se per Valle del Foglia l'approvazione dei progetti si è conclusa nel corso del 2014.

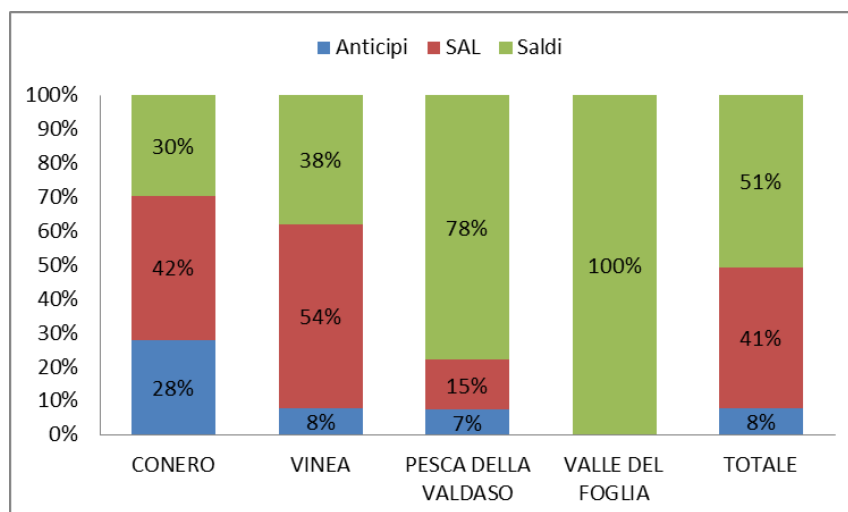
Tab. 15. Importo liquidato nelle Filiere locali di qualità al 31/12/2015 (valori in euro)

Filiera locale	Anticipi	SAL	Saldi	Totale
CONERO	34.874	52.992	36.934	124.800
VINEA	95.660	661.777	466.885	1.224.323
PESCA DELLA VALDASO	12.678	25.385	134.626	172.688
VALLE DEL FOGLIA	-	-	274.050	274.050
Totale	143.212	740.154	912.495	1.795.861

Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

I progetti di filiera locale, essendo legati ad uno specifico territorio e non ad un singolo prodotto (come le filiere regionali) ricadono, ad eccezione del progetto "Pesca della Valdaso" - specifico, come suggerisce il nome, per la pesca - su diversi settori produttivi dell'agroalimentare (produzioni vegetali ed animali).

Fig. 6. Ripartizione dell'importo liquidato nelle Filiere LOCALI di qualità al 31/12/2015 (valori in percentuale)



Fonte: Elaborazioni del Valutatore su RAE Marche 2015

Complessivamente al 31/12/2015 i partecipanti ammissibili e finanziabili sono **351 e il contributo ammesso è pari a circa 4,4 milioni di euro**. Nella tabella seguente è riportato il dettaglio degli importi finanziabili per ciascun progetto di filiera presentato e per ciascuna misura prevista all'interno della filiera.

Tab. 16. Importi ammissibili nelle FILIERE LOCALI al 31/12/2015 (valori in euro)

Microfiliera	Conero	Vinea	Pesca della Val daso	Valle del Foglia	Totale
Misura 111 a	20.928	24.750			45.678
Misura 111 b	12.829	28.256	12.561	18.984	72.630
Misura 121	69.748	433.031	317.190	287.702	1.107.671
Misura 123	100.000	288.329	7.504	100.000	495.833
Misura 124	38.951	166.681	58.342	51.828	315.802
Misura 133	175.000	1.679.223	193.620	299.963	2.347.806
TOTALE	417.456	2.620.270	589.217	758.477	4.385.420

Fonte: Elaborazioni del Valutatore su RAE Marche 2015

Microfiliera

Le Microfiliera sono state attivate nel corso del 2012 mediante l’emanazione dei seguenti bandi:

- D.D.S. 452/AFP del 07/08/2012 Reg. (CE) 1698/2005 – Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche – bando di accesso alle microfiliera.
- D.D.S. 631/AFP del 06/11/2012 Reg. (CE) 1698/2005 – Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche – 2° bando di accesso alle microfiliera "stop and go".
- D.D.S. 651/AFP del 15/11/2012 Reg. (CE) 1698/2005 – Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche – correzioni al 2° bando di accesso alle microfiliera "stop and go".
- D.D.S. 781/AFP del 20/12/2012 Reg. (CE) 1698/2005 – Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche – correzioni al 3° bando di accesso alle microfiliera "stop and go".
- D.D.S. 567/AFP del 09/08/2013 Reg. (CE) 1698/2005 – Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche – 4° bando di accesso alle microfiliera.

A seguito di questi bandi **sono state presentate 135 domande** con un importo di contributo richiesto pari a circa 5,6 milioni di euro a valere su 18 microfiliera. Le procedure ammissive hanno portato a selezionare 8 filiere, mentre 8 progettualità non sono state ammesse e 2 hanno rinunciato al contributo. Tali dinamiche hanno contratto le domande da 135 a 59 e il contributo ammesso da 5,6 milioni a 2,7 milioni.

La numerosità dei beneficiari delle microfiliera varia da un minimo di 4 aziende per la “Marchesana”, ad un massimo di 16 aziende nel “Paniere dei prodotti locali”, con importi medi a domanda che risultano massimi nel caso della microfiliera di Campofilone, circa 80 mila euro a beneficiario, rispetto ai 20 mila euro di importo medio dei beneficiari della microfiliera sui “Panieri dei prodotti locali”.

Rispetto alle altre tipologie di filiere nelle microfiliera sono consentiti gli investimenti anche nel settore no-food o in quello dell’alimentazione animale.

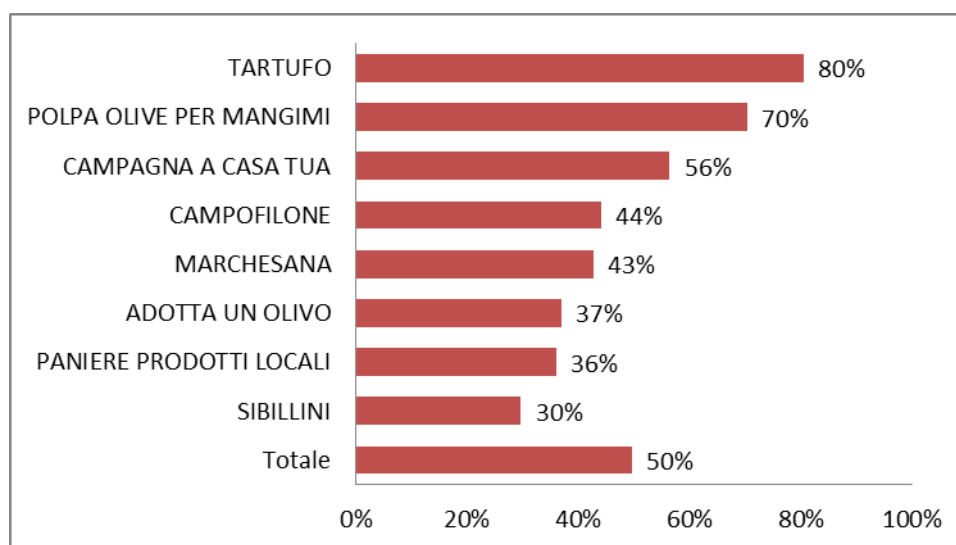
Tab. 17. Importo liquidato nelle MICROFILIERE al 31/12/2015 (valori in euro)

Microfiliera	a) Contributo ammesso (euro)	b) Domande ammesse	c) Importo medio ammesso ad azienda (a/b)	Contributo erogato al 31/12/2015(euro)
Sibillini	337.637	7	48.234	100.000
Campofilone	394.870	5	78.974	173.707
Polpa olive per mangimi	545.641	7	77.949	383.424
Campagna a casa tua	372.116	7	53.159	209.473
Tartufo	198.451	5	39.690	159.652
Adotta un olivo	385.698	8	48.212	142.097
Paniere prodotti locali	328.015	16	20.501	117.892
Marchesana	218.218	4	54.555	93.032
TOTALE	2.780.646	59	47.130	1.379.277

Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

Nel 2015 sono proseguiti i pagamenti per un importo liquidato di circa 1,38 milioni euro che corrisponde al 50% del contributo ammesso nelle 8 microfiliera elencate nella tabella precedente. L’incidenza della quota erogata varia comunque nelle singole filiere, da un minimo del 30% nella microfiliera dei “Sibillini” ad un massimo dell’80% in quella del “Tartufo”.

Fig. 7. Microfiliera incidenza degli importi erogati sugli importi ammessi al 31/12/2015 (valori in percentuale)



Fonte: Elaborazioni su RAE Marche 2015

Le principali istanze emerse dall'indagine campionaria del 2016 sulle filiere regionali

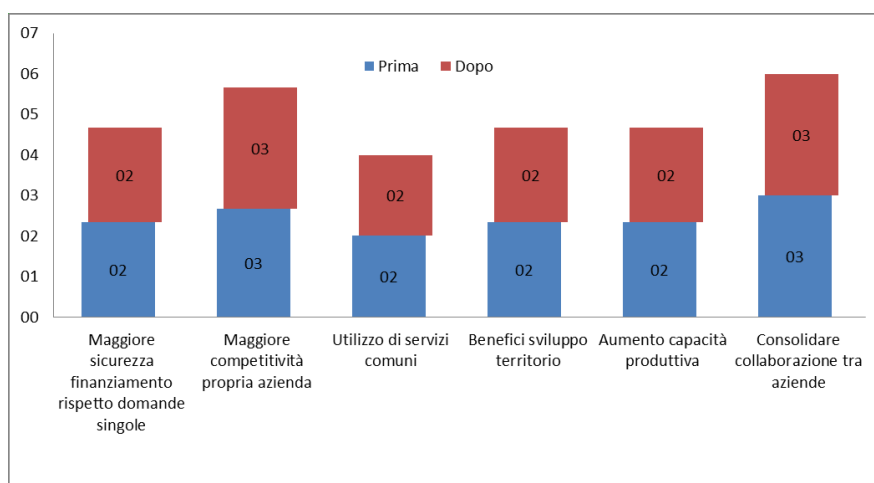
Le motivazioni che portano a partecipare ai PIF dipendono da svariati fattori che risultano mutevoli nel tempo.

A livello regione è stata fatta un'intensa opera di animazione per far percepire la necessità di intraprendere un percorso partecipativo, capace di promuovere il territorio e le singole realtà aziendali.

A conclusione degli interventi, attraverso la somministrazione di un questionario ai capofila delle filiere regionali, abbiamo chiesto di esprimere un giudizio¹⁵, sulla rilevanza delle motivazioni che agiscono da incentivo alla partecipazione ai PIF, e come queste si siano eventualmente modificate nel tempo. Dalle indagini è emerso che le principali motivazioni vanno ricercate nella volontà di "consolidare la collaborazione tra aziende", accrescendo la "competitività della singola azienda". Inoltre le aspettative delle aziende non si sono modificano nel tempo ma rimangono sostanzialmente identiche.

¹⁵ Il giudizio è stato espresso in termini qualitativi (alto, medio, basso) ricalibrato in termini numerici (alto=3, medio=2, basso=1) e moltiplicato per la frequenza di risposta alle singole opzioni.

Fig. 8. Il confronto tra le aspettative che generano i PIF prima dell'adesione e il giudizio successivo



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su indagini dirette 2016 Capofila PIF

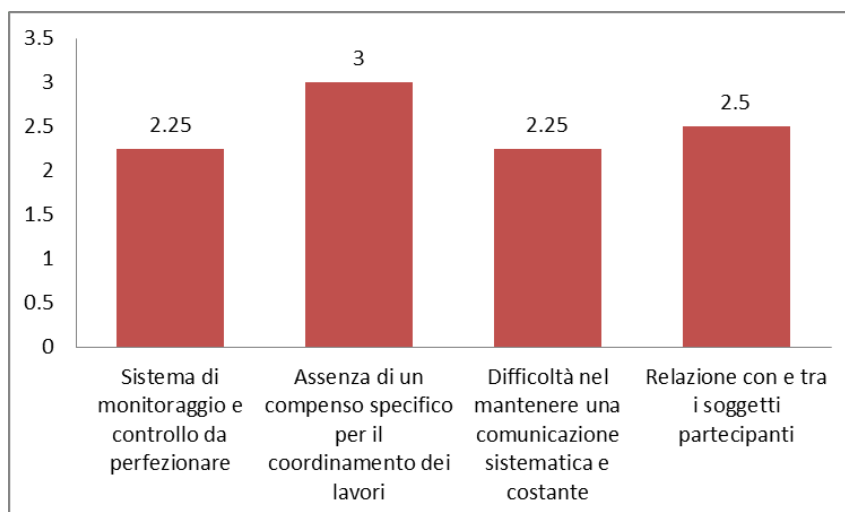
Analisi della rete di relazioni

Una delle principali caratteristiche delle filiere regionali nelle Marche è l'elevato numero di beneficiari diretti che hanno aderito alla filiera. Con un valore medio di 112 aziende prevalentemente afferenti al settore agricolo, i PIF regionali hanno visto l'adesione massima (230 aziende) nel PIF del Biologico e minima (33) nel settore dei bovini, una distribuzione legata senza dubbio alla numerosità degli operatori dei diversi comparti produttivi.

Durante la progettazione integrata il partenariato ha avuto un consolidamento "soft" principalmente con gli aderenti della rete già strutturati, ma non è mancata una proliferazione di rapporti con le aziende maggiormente innovative dedite alla ricerca.

Il vaglio delle criticità sottoposto ai vari capofila ha portato a risultati tendenzialmente omogenei, in quanto tutti i PIF sono concordi nell'affermare che "l'assenza di un compenso per il coordinamento dei lavori" ha determinato le principali criticità, insieme alla "gestione delle relazioni tra i soggetti partecipanti" anche a causa dell'elevato numero di partecipanti, seguono le criticità afferenti al sistema di monitoraggio e alle modalità di comunicazione adottate.

Fig. 9. Le principali difficoltà emerse nel partenariato (valori ponderati)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su indagini dirette 2016 Capofila PIF

Il giudizio sulle misure sistemiche attuate in ambito PIF

Il giudizio sulle misure di natura sistemica è sostanzialmente positivo con una prevalenza di giudizi *“ottimi”* calmierati da altri *“moderatamente positivi”*.

Nel dettaglio delle singole Misure sono stati restituiti alcuni commenti riportati nel box sottostante.

Misura 124	Misura 111	Misura 133
<p>Il progetto interessante (alimentazione bovini con utilizzo di mangimi no OGM), ma l'innovazione appare di difficile trasferibilità nelle aziende agricole</p> <p>Il progetto, basato sulla riduzione del rame in biologico in linea con le esigenze di mercato, appare molto valido per quanto riguarda l'idea di fondo, anche perché le singole aziende non avrebbero attivato una misura del genere. Il giudizio è moderatamente positivo per gli effetti pratici sulla filiera, in quanto esistono comunque delle situazioni che rallentano l'implementazione delle innovazioni nel processo produttivo vero e proprio.</p>	<p>Le attività sono servite ad informare le aziende sui benefici della filiera e quindi dell'aggregazione.</p> <p>La Misura si è rivelata di agevole attuazione, mentre sono state rilevate alcune difficoltà sul dimensionamento dei budget per le singole attività. Potrebbe essere utile introdurre una maggiore flessibilità.</p>	<p>La Misura ha consentito di "consolidare" la filiera e diffonderne la conoscenza a livello regionale.</p> <p>L'attività promozionale assume un aspetto preponderante nello sviluppo dell'agricoltura e le iniziative intraprese hanno dimostrato un'alta efficacia.</p> <p>La Misura si presta per azioni di informazione e promozione a carattere istituzionale, mentre i vincoli previsti dal bando non consentono di effettuare una promozione efficace dal punto di vista commerciale.</p>

Quali sono i principali risultati dei PIF

Avviare un processo partecipativo in un contesto regionale come quello marchigiano dove le realtà collettive e cooperative non sono riuscite a radicarsi, è sicuramente il primo risultato positivo da poter enucleare.

Grazie al questionario condotto nel 2016 sono inoltre emersi giudizi positivi afferenti alla *“maggiore capacità propositiva su nuovi mercati”*, come pure *“nell'efficace diffusione dell'innovazione”* e nella *“redistribuzione del valore lungo la filiera”* oltre a confermare la necessità di *“aumentare le capacità di cooperazione”*, minori i giudizi positivi sugli altri aspetti afferenti la *“pianificazione e controllo di gestione”*, la *“reale implementazione di una rete efficiente”*, che a parere degli intervistati ancora stenta a crescere, come pure *“la ripartizione dei rischi di impresa”* che non viene modificata dalla partecipazione alle filiere.

Fig. 10. I risultati gestionali ed organizzativi raggiunti dai PIF



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su indagini dirette 2016 Capofila PIF

Nonostante il complesso periodo congiunturale, emergono segnali positivi in termini economici, come dimostra l'incremento del **fatturato degli aderenti al PIF** in una fascia che, secondo i capofila intervistati, varia dall'11% al 40%.

Fig. 11. Le cause che hanno favorito l'incremento di fatturato



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su indagini dirette 2016 Capofila PIF

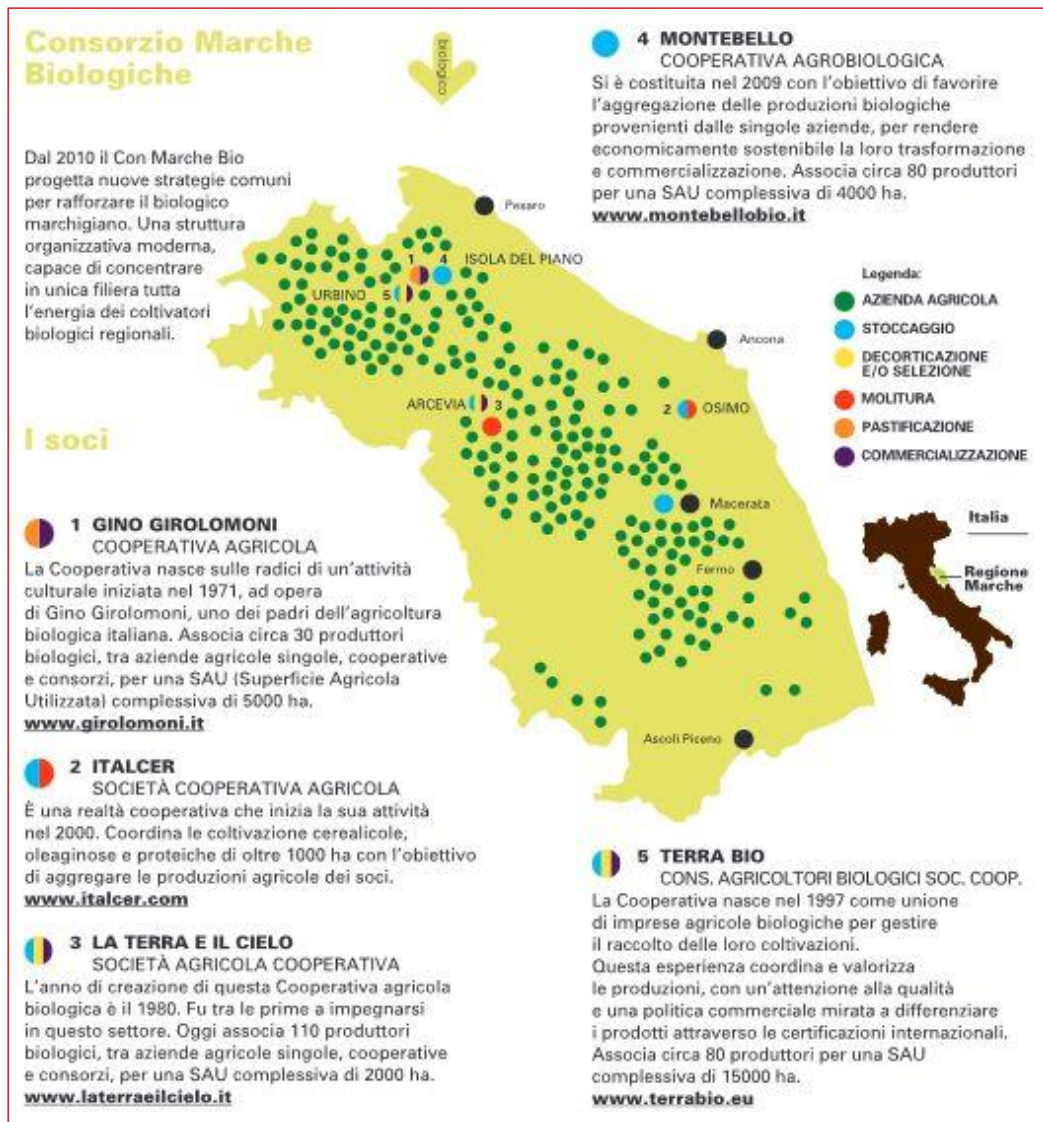
Gli incrementi derivano in prevalenza dal rafforzamento della rete commerciale grazie a seguito delle attività di promozione in cui le filiere hanno investito un numero considerevole di risorse, unito alla produzione di nuovi prodotti e alla miglior stabilità di prezzo garantita dagli accordi con i produttori primari, mentre hanno trovato giudizi complessivamente meno rilevanti altri fattori come: *razionalizzazione e abbattimento dei costi di lavorazione, aumento del prezzo di vendita del prodotto, aumento della produzione Lorda Vendibile per i produttori primari*, come espresso nel grafico precedente.

Il caso studio: la Filiera regionale “Filiera marchigiana dei cereali biologici”

“Perché il progetto di Macrofiliera regionale Biologica?” Con questa precisa domanda il Consorzio Biologico Marchigiano ha deciso di avviare le azioni informative, finanziate con la Misura 111b, per rendere trasparenti le motivazioni che hanno portato alla creazione del Consorzio.

Nel 2010, in seguito all'emanazione del bando regionale relativo al progetto integrato di filiera (DDS n. 25/S10/2010), cinque importanti cooperative biologiche marchigiane operanti nel settore hanno deciso di consorziarsi per raccogliere le opportunità del PSR 2007-2013. La Regione da un lato, e il mercato e i *buyers* internazionali dall'altro, hanno fortemente incoraggiato questo processo per ridurre l'endemica frammentazione dell'offerta e per favorire nuovi sbocchi commerciali. Questo accordo ha avvicinato le aziende aderenti alle cooperative operanti su una superficie di oltre 26 mila ettari, come evidenziato nella figura sottostante.

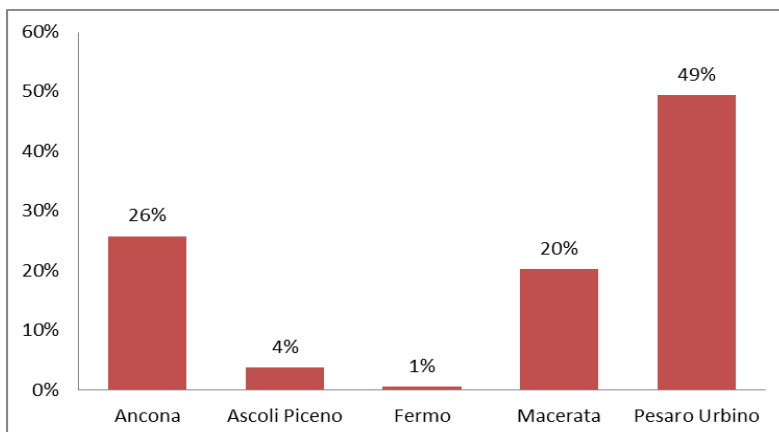
Fig. 12. La Composizione del Consorzio Marche Biologiche



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su <http://www.conmarchebio.it> Opuscolo Informativo

Una filiera per “**canalizzare le energie in un’unica filiera produttiva** capace, attraverso una pianificazione comune, di innalzare gli standard qualitativi ed evidenziare ancora di più la proprie potenzialità” queste le motivazioni che hanno dato avvio al progetto di Filiera che ha coinvolto 229 domande di finanziamento, distribuito sull’intero comprensorio regionale, ma **fortemente concentrate nella Provincia di Pesaro Urbino (49%) e di Ancona (26%)**.

Fig. 13. La distribuzione dei beneficiari diretti per provincia di appartenenza



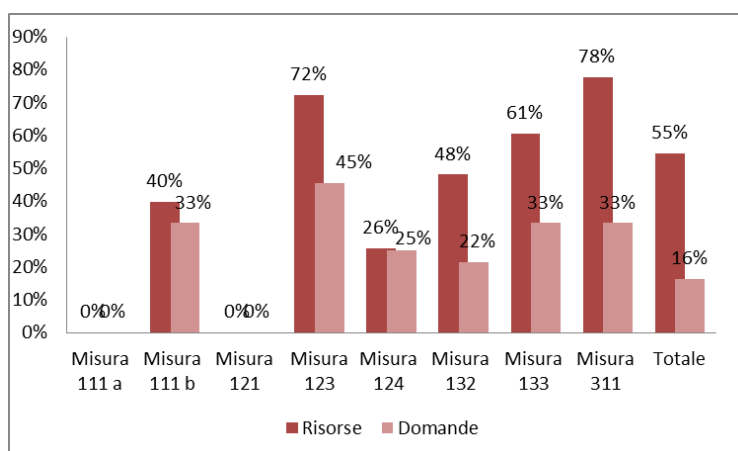
Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su <http://www.conmarchebio.it/beneficiari-della-filiera>

In termini di risorse assegnate, con 5,6 milioni di euro la filiera in oggetto ha assorbito oltre la metà dei 10,4 milioni di euro ammessi sulle Filiere Regionali nel loro complesso, coinvolgendo il 16% delle domande totali. La filiera del Biologico ha fortemente incentivato il rinnovamento degli impianti di stoccaggio e di trasformazione, dove attraverso la M.123¹⁶, sono state utilizzate il 72% delle risorse delle filiere regionali con investimenti medi superiori alla media, data l'incidenza delle domande presenti (45% delle domande).

Altro elemento caratterizzante la filiera è la M.133 volta ad incentivare la promozione in maniera trasversale in tutti le fasi del processo produttivo (61% delle risorse, 33% dei beneficiari), mentre sono del tutto assenti misure volte al rinnovamento e ammodernamento delle singole aziende agricole (M.121) come pure attività formative specifiche (M.111a).

In sintesi prevalgono misure orizzontali, rispetto alle misure a carattere aziendale, eccezion fatta per la M.132, che coprendo i costi della certificazione ha interessato un numero considerevole di aziende.

Fig. 14. L'incidenza delle risorse e delle domande per singola Misura nella filiera Bio rispetto al totale delle risorse e domande delle filiere regionali (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su <http://www.conmarchebio.it>

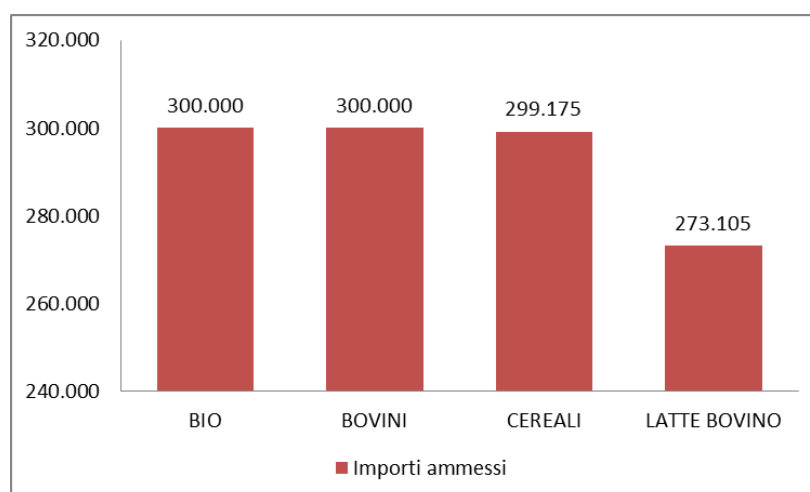
¹⁶ Gli interventi realizzati da 5 aziende hanno riguardato: impianti di stoccaggio per cereali biologici, impianti molitori, linee di pastificazione e confezionamento della pasta. Come pure la realizzazione di un nuovo impianto di gassificazione integrata della biomassa (scarti di lavorazioni di cereali paglie e legno) di capacità di produzione di Kw 300 kvel c/a

Il ruolo della Misura 124 nella Filiera Regionale dei cereali Biologici

Al fine di verificare il ruolo ricoperto dalla Misura all'interno della filiera è stata condotta uno specifico approfondimento che da un punto di vista metodologico si è basato sia sull'analisi dei dati di monitoraggio, forniti dalla Regione, che su apposite interviste telefoniche condotte ai beneficiari della Misura. Tale approccio ha permesso di indagare nel dettaglio le problematiche e le potenzialità della Misura all'interno della filiera presa in esame. Le considerazioni che vengono tratte, stante la loro natura trasversale, possono essere, generalmente, estese anche alle altre filiere.

Con D.D.S. n. 27/PSO del 02/10/2012 la domanda effettuata sulla Misura 124 dal Consorzio Marche Biologico è stata considerata ammissibile per un importo di 300 mila euro, rispetto ad una spesa richiesta di 400 mila euro. L'importo è del tutto simile alle altre tre filiere regionali del quale assorbe il 25% circa degli importi, mentre a livello complessivo il progetto ha assorbito circa il 13% dell'intero importo destinato alla Misura 124 (2.185.433 euro al 31/12/2015).

Fig. 15. La ripartizione delle risorse considerate ammissibili sulla Misura 124 nelle Filiere Regionali (valori assoluti)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su RAE 2015

Per rendere operativo il progetto, il Consorzio ha attivato un gruppo qualificato di specialisti del settore (Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", Università Politecnica delle Marche, Cermis, ASSAM, CRA - QCE) all'interno delle strutture e dei territori delle aziende consociate.

Il progetto è articolato in 4 azioni e si è posto i seguenti obiettivi:

- La prima azione riguarda la scelta varietale e la valorizzazione della produzione di cereali biologici nelle Marche e prevede tre fasi: le prove di confronto varietale, la caratterizzazione dei cereali antichi e il monitoraggio della qualità della granella in azienda e nei centri di stoccaggio;
- Con la seconda si è valutato la fertilità del terreno agrario; verificando l'effetto di differenti fertilizzanti organici sulla fertilità del suolo in differenti avvicendamenti colturali comprendenti frumento duro;
- Con la terza azione si sono valorizzate e ricercate le proprietà nutrizionali dei cereali e dell'avena prodotta nelle Marche, dal punto di vista della concentrazione dei macronutrienti (principalmente proteine e carboidrati) e dei micronutrienti, soprattutto i composti fenolici ed in particolare le avenantramidi;
- La quarta azione consiste in un'attività di natura divulgativa, tesa a far conoscere a tutti gli operatori i risultati raggiunti.

Grazie a questi risultati tutti gli operatori della filiera potranno ottenere informazioni aggiornate, puntuali e capillari relative alle caratteristiche agronomiche, produttive e qualitative delle varietà più adatte alla coltivazione biologica nelle Marche.

Inoltre, individuando i genotipi più idonei alla coltivazione biologica nelle diverse situazioni pedoclimatiche sarà possibile ottenere prodotti migliori da un punto di vista quantitativo e qualitativo con vantaggio dei produttori, dei trasformati e dei consumatori

I risultati ottenuti, sotto forma di specifiche monografie tematiche, sono riportati nella tabella sottostante e resi parzialmente¹⁷ fruibili nella sezione del consorzio dedicata alla ricerca: <http://www.conmarchebio.it/ricerca/>

Tab. 18. Elenco delle monografie prodotte con la Misura 124

Monografie	Annualità		
Prime valutazioni delle performance di differenti varietà di frumento a confronto biologico (monografia 1)	X		
Prime valutazioni degli effetti della precessione colturale e della tipologia di fertilizzanti su rese di frumento e fertilità del suolo biologico (monografia 2)	X		
Qualità nutrizionali dei cereali, in particolare dell'avena (monografia 3)	X		
I cereali antichi in agricoltura biologica (monografia 1)		X	
Effetti della precessione colturale sullo sviluppo delle colture e sulla fertilità del suolo in biologico (monografia 2)		X	
Relazione tra scelta varietale e fattori nutrizionali dell'avena (monografia 3)		X	
Relazione tra accrescimento radicale, fertilità del suolo e produzione in biologico: effetti delle precessioni colturali e delle fertilizzazioni sulle produzioni biologiche di frumento duro e cece (monografia 1)			X
Valutazione della relazione tra varietà scelta e qualità merceologica delle produzioni di frumento duro biologico (monografia 2)			X
Quantificazione delle molecole di elevato valore nutrizionale nell'avena in funzione della scelta varietale e della lavorazione della granella (monografia 3)			X
La valorizzazione della filiera biologica marchigiana (monografia 4)			X

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su <http://www.conmarchebio.it/ricerca/>

La ricchezza e la capillarità dei temi affrontati rende non del tutto agevole cercare di definire, solo mediante l'analisi documentale, quelle che sono le caratteristiche salienti o, per alcuni versi, i risultati ottenuti dalla Misura 124 per sviluppare la filiera del Biologico.

Per sanare tale carenza è stata condotta un'indagine specifica con i beneficiari della Misura che ha permesso di evidenziare le seguenti considerazioni:

- Le prove sperimentali in campo agronomico necessitano di tempi tecnici che non conciliano con la durata dei finanziamenti, ciò nonostante pur non potendo avere risultati scientificamente fondati, risulta molto importante l'applicazione in campo per stimolare i tecnici delle aziende partecipanti a continuare ad approfondire le tematiche proposte anche a prescindere dal PSR.
- La probabilità che un'applicazione sperimentale trovi una sua concreta applicazione nelle aziende è inversamente proporzionale al grado di innovazione a causa della generale avversione al rischio dei tecnici e degli imprenditori.
- Le sperimentazioni, che solitamente rientrano nel processo produttivo, sono generalmente già attuate in altri contesti e conosciute dai tecnici delle aziende.

¹⁷ Le monografie delle ultime annualità non sono scaricabili dal sito.

- Il fabbisogno innovativo espresso dalle aziende non sempre trova una concreta applicazione anche a causa del mutarsi dello scenario socio economico¹⁸.
- Da un punto di vista procedurale il vincolo di comunicare in forma di report i risultati delle sperimentazioni effettuate, viene considerata un buono strumento per cercare di avvicinare il linguaggio accademico con le esigenze dei tecnici delle aziende.

I principali risultati emersi dalla Filiera Regionale dei cereali Biologici

La filiera del Biologico si presenta come una necessità effettiva data la prevalente specializzazione cerealicola della regione Marche e gli standard richiesti dai mercati esteri.

L'approfondimento intrapreso con il referente del PIF Regionale ha messo chiaramente in evidenza che l'oggetto della discussione non sia tanto **se sia o meno necessaria la filiera, ma in che modo questa debba essere realizzata**.

"C'è la volontà ad andare avanti nella collaborazione di filiera. Il confronto è sul come andare avanti: filiera semplicemente come una modalità di lavoro progettuale ai fini di finanziamenti pubblici. Oppure "filiera vera e propria" che porti anche ad una forte integrazione tra i principali soggetti fino alla condivisione di tutte le principali politiche fino a quelle commerciali dei prodotti finiti".

Il PIF ha dato sicuramente una spinta propulsiva per testare in concreto le potenzialità e le criticità della filiera congiunta. Nonostante il complesso periodo congiunturale, dall'intervista effettuata, emergono segnali positivi in termini economici.

Il fatturato degli aderenti al PIF è aumentato da un minimo dell'11% ad un massimo del 40%. Gli incrementi derivano dall'allargamento della rete commerciale grazie alle attività promozionali, come pure dalla creazione di nuovi prodotti, mentre minori, seppur positivi, sono gli effetti derivanti dalla: razionalizzazione ed abbattimento dei costi di lavorazione, *maggior stabilità di prezzo nei confronti dei fornitori primari, aumento del prezzo di vendita del prodotto, aumento della produzione Lorda Vendibile per i produttori primari.*

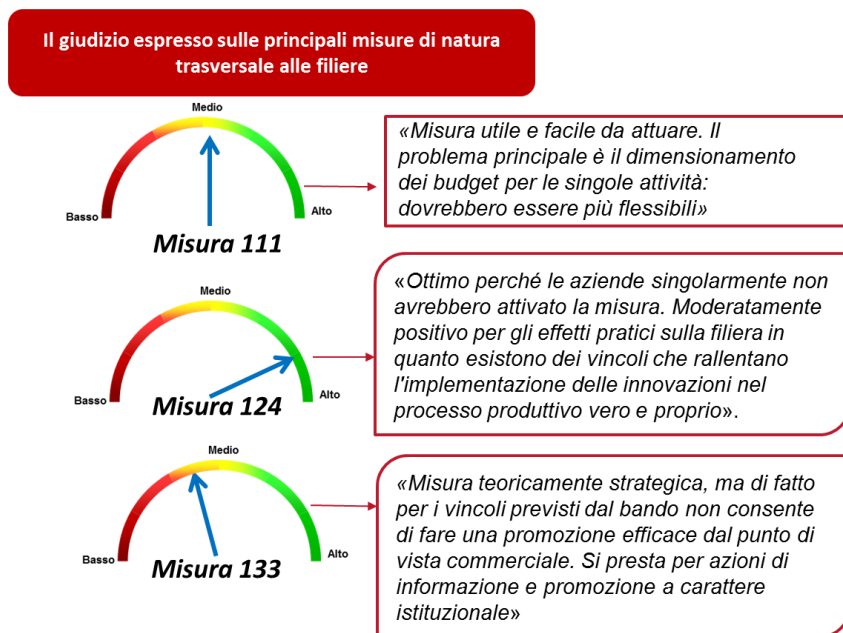
Il **consolidamento** del rapporto tra gli aderenti alla filiera è **avvenuto solo in parte** e si è strutturato con i soggetti con i quali erano già presenti dei rapporti di lavoro, dalla produzione alla trasformazione, senza riuscire ad aggregare la componente commerciale della filiera. Oltre al PIF non sono state avviate altre progettualità, ma non si sono rarefatti i rapporti con i partner esistenti.

Se da un lato il PIF ha permesso di redistribuire il valore aggiunto lungo la filiera e di aprire nuove possibilità commerciali, rimangono da migliorare alcuni fattori come: la reale implementazione di una rete efficiente, l'aumento della capacità di cooperazione, la pianificazione e controllo della gestione, la ripartizione dei rischi d'impresa.

A corollario di questo quadro complessivo, l'indagine condotta ha permesso di raccogliere dei giudizi specifici sul ruolo svolto dalle misure trasversali alla filiera. I commenti forniti sono stati estremamente puntuali e stimolanti, pertanto si è ritenuto opportuno riportarli nella loro forma integrale nella figura seguente.

¹⁸ Nel caso specifico le sperimentazioni condotte sull'utilizzo dell'avena per l'alimentazione umana, che hanno portato a interessanti risultati non hanno poi trovato una concreta applicazione a causa della diversa impostazione agronomica data dall'azienda che aveva proposto il progetto.

Fig. 16. Il giudizio espresso sulle principali misure di natura trasversale nelle filiere



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su risultati delle indagini dirette

In sintesi i giudizi espressi fanno emergere con evidenza una condivisione complessiva degli obiettivi sottesi alle misure, ma la volontà di migliorare alcuni fattori che di fatto si presentano come dei vincoli al reale consolidamento della filiera: se da un lato la Misura 111 si presenta di facile gestione, l'assenza di flessibilità tra le spese progettuali porta a ridurre gli effetti propulsivi, diverso il giudizio sulla Misura 133, che stante la sua rilevanza economica (circa 3 milioni di euro, oltre il 53% del PIF complessivo) viene considerata "poco efficace da un punto di vista commerciale" ma più improntata ad essere "un'azione informativa" alla quale dovrebbe essere affiancata un'ideale azione promozionale tesa a far conoscere i marchi commerciali che compongono la filiera.

Evidentemente le aspettative della Misura 133 sono state solo parzialmente soddisfatte, a parere del referente del PIF, ma è anche vero che il principale effetto prodotto è stato l'allargamento della rete commerciale grazie alla promozione stessa. Pertanto appare evidente che nonostante i vincoli regolamentari la promozione abbia determinato i suoi effetti diretti sulle aziende anche grazie alla partecipazione ad una serie di eventi nazionali ed europei come riportati nella tabella seguente.

Tab. 19. Elenco delle fiere presso le quali hanno sono stati presentati i prodotti del consorzio del biologico grazie ai contributi della Misura 133

Nome fiera	Luogo
SANA	Bologna, Italia (http://www.sana.it/)
BtoBIO EXPO	Milano, Italia (http://btobio.it/)
Fa' la Cosa Giusta	Milano, Italia (http://falacosagiusta.terre.it/)
Natural & Organics Scandinavia	Malmo, Svezia (http://www.naturalproductsscandinavia.com/)
Sial	Parigi, Francia (http://www.sialparis.fr/)
Biofach	Norimberga, Germania (http://www.biofach.de/)
Natural & Organic Products	Londra, Regno Unito (http://www.naturalproducts.co.uk/)
BioWest	Dusseldorf, Germania (http://www.biowest.info/)
BioOst	Berlino, Germania (http://www.bioost.info/)

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

A completamento dell'analisi rispetto al giudizio espresso sulla Misura 124 risulta comunque evidente, come tale Misura possa favorire lo scambio di informazioni e avviare un percorso di ascolto e di reciproco scambio tra il mondo aziendale e gli Enti di ricerca, senza con questo volerne sminuire il loro ruolo.

In tale ottica quanto effettuato dalla filiera del biologico è di sicuro interesse, perché spesso la semplice trasmissione dei dati viene ampiamente disattesa. La metodologia adottate per rendere fruibile i risultati delle sperimentazioni, sia in termini di linguaggio utilizzato che di trasparenza e delle informazioni rese pubbliche, sono oltremodo significative ed enfatizzano un approccio molto positivo.

Conclusioni e raccomandazioni

Il confronto sulle esperienze condotte nella progettazione integrata nelle regioni analizzate, unito all'analisi dei dati di monitoraggio e all'approfondimento sulla Filiera Regionale del Biologico permette di evidenziare alcuni aspetti che potranno essere di stimolo durante l'attuazione delle Misure operanti nei progetti di filiera nella Programmazione 2014-2020.

Nell'attuale PSR, alla strategia inerente la Focus Area 3A¹⁹, afferente alle filiere, viene associato un set variegato di Misure sia dirette **M.3.1. M.3.2. M.4.2. M.9.1. M.14.1. M.16.4**, che indirette **M.1.1. M.1.2. M.2.1. M.4.1. M.16.1. M.16.2. M.19**. Si sostiene quindi lo strumento delle filiere di qualità, promosse da associazioni di produttori e caratterizzate da un legame certo tra produttori e consumatori.

► **Le attività di informazione potranno essere utilizzate come elemento fondante dell'animazione sul territorio**, che risulta basilare per favorire una maggiore riuscita dei PIF. Durante la programmazione 2007-2013, uno dei principali fattori di forza del PSR Marche è stato quello di dettagliare e articolare le attività informative in maniera sistemica limitandone l'utilizzo ai soli soggetti promotori, in modo da favorirli nell'animazione sul territorio. Anche le attività formative sono state utilizzate in maniera vincolante su aspetti fortemente connessi con le tematiche delle filiere.

► **Le attività promozionali legate alla Misura 133 hanno riscontrato dei giudizi positivi portando nella prevalenza delle filiere ad un ritorno economico**, pur evidenziando i limiti delle attività intraprese che per vincoli regolamentari risultano prioritariamente informative e secondariamente commerciali. Ciononostante gli incrementi di fatturato sono stati generati dall'apertura di nuovi mercati favorita dalle attività di promozione intraprese.

► **Le attività forestali, non compaiono attualmente nel set di misure ipotizzate (M8), ma esse potranno essere stimolate** seguendo l'esempio del Veneto all'interno del settore forestale, definendo apposite filiere e enfatizzando gli aspetti che possono favorire l'aggregazione, anche mediante l'apposizione di specifici vincoli inerenti la durata e le finalità dei vari progetti. L'esperienza dei PIFF del Veneto evidenzia come le imprese forestali aderiscono a progettualità complesse solo nel caso in cui si manifestano benefici effettivi e ricadute collettive maggiori di quelle singole (ad esempio, con riferimento agli interventi di viabilità forestale).

► In merito alla necessità di incentivare **progettualità innovative, si raccomanda di continuare con l'attività di animazione sul territorio al fine di favorire l'istaurarsi dei processi di cooperazione progettuale di natura innovativa**. L'analisi dei criteri di selezione ha infatti evidenziato come questi, singolarmente, non siano sufficienti a favorire il nascere di reti e relazioni tra i soggetti aziendali e gli operatori del mondo della ricerca.

¹⁹ Focus area 3 A: Improving competitiveness of primary producers by better integrating them into the agri-food chain through quality schemes, adding value to agricultural products, promotion in local markets and short supply circuits, producer groups and inter-branch organization.

Passando dal contributo delle singole misure alle filiere agli **aspetti di natura procedurale** è possibile fare alcune considerazioni in merito ai seguenti aspetti.

▶ Sebbene il presente approfondimento si sia concentrato sulla progettualità integrata di filiera, la scelta effettuata dalla Regione Marche nelle filiere locali appare interessante per la capacità di **unire lo sviluppo del territorio con le attività di filiera**. Tale tipologia di progettualità potrebbe essere utilizzata per favorire alcune specifiche attività di cooperazione e diversificazione, all'interno della M.16.

▶ Per le **tempistiche attuative** il modello utilizzato dal Veneto appare di particolare interesse dato che le varie **proroghe** non sono andate a incidere sulle tempistiche delle presentazioni delle domande, fatta eccezione per alcune specifiche misure, ma solo sulla chiusura dei lavori, per rispondere ad esigenze concrete dei beneficiari.

▶ Con riferimento al ruolo del soggetto promotore, tra i vari programmi analizzati il PSR della Regione Veneto esprime in maniera sintetica ed esaustiva i **vincoli e responsabilità del soggetto promotore (mandatario) del progetto**. Vengono inoltre definiti gli elementi basilari e gli impegni reciproci che devono essere presenti nell'atto costitutivo dell'ATI ivi comprese le clausole relative agli obblighi e modalità di conferimento e di commercializzazione del prodotto.

1.2 Approfondimento valutativo sugli Accordi Agroambientali d'Area

Premessa

Il presente approfondimento nasce in risposta ad un chiaro fabbisogno valutativo proveniente dall'Amministrazione regionale, volto a individuare i principali risultati conseguiti e gli eventuali aspetti critici rilevati nel corso dell'attuazione degli Accordi Agroambientali d'Area (AAA), al fine di orientare al meglio la Programmazione 2014-2020.

Alla luce delle esigenze informative espresse dall'Autorità di Gestione e delle specificità degli Accordi Agroambientali d'Area, il percorso valutativo si è basato su di un insieme di tecniche quantitative e qualitative, atte a garantire il rigore metodologico alle indagini e ad assicurare l'adeguato coinvolgimento degli attori interessati a vario titolo dall'implementazione degli Accordi.

Il Valutatore ha condotto indagini desk su fonti d'informazione "secondaria", di tipo documentale e pre-esistenti, opportunamente precedute da un vaglio critico dell'utilizzabilità dei dati; accanto alle indagini d'ufficio sono state realizzate indagini dirette che hanno consentito di raccogliere informazioni "primarie", non reperibili da fonti già esistenti.

Approccio metodologico

Fonti informative

Fonti informative primarie e modalità di raccolta dati

Le indagini dirette che attingono alle fonti di tipo primario sono strumenti di focalizzazione delle problematiche in grado di cogliere gli aspetti "qualitativi" degli interventi in esame. In tale direzione le rilevazioni sul campo sono state calibrate rispetto alle peculiarità degli Accordi Agroambientali d'Area e orientate alle specifiche esigenze conoscitive degli organismi di gestione. In particolare, il confronto costante tra il Valutatore e l'AdG per gli Accordi ha consentito di:

- Identificare gli aspetti degli Accordi di maggiore interesse per l'Amministrazione;
- Determinare le modalità di selezione dei soggetti da intervistare attraverso criteri specifici per tipo di Accordo;
- Individuare le informazioni di tipo qualitativo sui progetti agroambientali che si possono ricavare solo tramite indagini dirette.

Le principali fonti primarie d'informazione sono rappresentate dai beneficiari degli Accordi e dai testimoni privilegiati; le due categorie di soggetti coinvolti sono state consultate con strumenti diversi (questionari e interviste) adeguati alle caratteristiche degli attori interpellati e al diverso tipo d'informazioni attese.

Questionari ai beneficiari

Il campione di beneficiari ai quali somministrare i questionari è stato inviato a tutti i beneficiari che hanno aderito agli AAA Biodiversità e Tutela Acque, vale a dire circa 100 soggetti. Per entrambe le tipologie di Accordi attivati è stato predisposto uno specifico questionario in grado di garantire il livello di profondità richiesto alle indagini valutative, tenendo in considerazione le specificità delle Azioni attivate.

La compilazione del questionario è stata realizzata on-line con modalità CAWI, in cui l'intervistato compila on-line le risposte che vengono automaticamente memorizzate in un database (*Survey Monkey*).

Anche grazie ai 4 “recall” effettuati (telefonate di sollecito), il numero di rispondenti è risultato di 7 soggetti per ciascuno delle due tipologie, vale a dire attorno al 7-9% del totale.

Interviste ai testimoni privilegiati

Il Valutatore ha consultato le figure di rilievo impegnate nell’attuazione e gestione degli Accordi, al fine di discutere le principali criticità e di raccogliere proposte operative volte a migliorare la gestione del periodo 2014 - 2020.

I testimoni privilegiati sono stati individuati nei referenti dei soggetti promotori dei progetti e nei responsabili di misura e funzionari competenti per gli Accordi all’interno dell’Autorità di Gestione.

La modalità di consultazione dei testimoni privilegiati è stata l’intervista semi-strutturata, che ha consentito di raccogliere informazioni qualitative da una platea diversificata di soggetti, assicurando profondità d’indagine sugli aspetti d’interesse e la raccolta dei differenti punti di vista degli attori coinvolti.

Le interviste in profondità sono state rivolte ai Soggetti Promotori di tre degli Accordi Agroambientali d’Area per la Biodiversità maggiormente significativi, “Riserva Torricchio”, Parco del Conero e “Catria e Nerone”, nonché con il Soggetto Responsabile del Progetto Val d’Aso.

Fonti informative secondarie e modalità di elaborazione dati

Le fonti informative secondarie costituiscono l’origine dei dati su cui si concentrano le analisi valutative e rappresentano il portato informativo preliminare alla realizzazione delle indagini dirette sulle informazioni primarie.

Le fonti secondarie principalmente utilizzate per la redazione del presente approfondimento comprendono la documentazione ufficiale della Programmazione 2007-2013, le fonti normative, la documentazione ufficiale dei progetti agroambientali d’area fra cui le schede dei progetti esecutivi, i bandi pubblici di attivazione, le relazioni tecniche dei soggetti promotori, nonché i sistemi informativi e le seguenti fonti documentali.

Monitoraggio del PSR

Il Sistema Informativo Agricolo Regionale (SIAR) della Regione Marche, ossia il sistema di monitoraggio del Programma è quello da cui sono stati desunti i principali dati inerenti l’avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti. Il Sistema fornisce all’Amministrazione regionale una banca dati esaustiva di tutte le informazioni tecniche e amministrative del settore agricolo che, tramite opportune elaborazioni, sono state efficacemente adattate alle esigenze valutative.

Studi e pubblicazioni riguardanti gli Accordi

Le pubblicazioni sugli Accordi Agroambientali d’Area utilizzate come fonte informativa secondaria sono:

- Relazione “Filiera agroalimentari sostenibili in Valdaso. Accordo Agroambientale d’Area”, di A. Marini, in occasione del 1° *Social Roots Day* organizzato dalla Fondazione G. Brodolini, Roma 2015.
- Relazione “Agricoltura e biodiversità nella Rete Natura 2000: criticità ed esperienze positive” di S. D’Antoni - ISPRA, Roma 2015.
- Relazione “Implementazione delle Misure Agro-ambientali a scala territoriale: la necessità del coinvolgimento degli Stakeholder locali” di Francioni M, Roggero P.P, D’Ottavio P, Trozzo L., Toderi M, Università Politecnica delle Marche, Università degli Studi di Sassari, Roma 2014.
- ARPA Marche - Relazione sullo stato di qualità dei corpi idrici fluviali per il triennio 2010-2012 ai sensi del DM 260/2010 – Ottobre 2013.

- Seminario Agrimarcheuropa, intervento “La sostenibilità ambientale nella nuova programmazione 2014-2020. L’approccio agro-ambientale nel nuovo PSR della Regione Marche” di S. Fiorani - Servizio Ambiente e Agricoltura – Regione Marche; intervento “Misure per la sostenibilità ambientale: cosa cambia con la riforma della PAC”, di S. Coderoni, INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria, Ancona, 2014.
- Convegno internazionale “La Convenzione delle Alpi e la Convenzione dei Carpazi: esperienze a confronto. Gli Appennini, una catena montuosa europea” di A. Catorci, Scuola di Scienze, Bioscienze e Medicina veterinaria della UNICAM, Sarnano (MC) 2014.
- Relazione “Verso il PSR Marche 2014-2020. Focus *Ecosistema, energia e clima*. PSR Marche 2007-2013 e tutela della biodiversità”, di P. Politi, Servizio Agricoltura, Forestazione e Pesca - Regione Marche, Osimo, 2013.
- Seminario “L’esperienza del PSR delle Marche”, S. Fiorani, Udine 2013.
- Articolo online su Agrimarcheuropa, “L’accordo d’area della Valdaso” di S. Coderoni, INEA, 2011.

Banche dati d’interesse

- SIAN: il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) che rappresenta il punto unitario di accesso alle informazioni e ai servizi resi disponibili in rete dalla Pubblica Amministrazione Centrale e dagli Enti Territoriali da cui sono stati desunti i dati anagrafici delle aziende ed i relativi atti amministrativi.’
- RICA: la Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA), strumento comunitario finalizzato a conoscere la situazione economica dell’agricoltura europea e a programmare e valutare la Politica Agricola Comunitaria. In particolare, la Rete di Informazione Contabile Agricola si alimenta sui dati provenienti da un’indagine campionaria annuale svolta con un’impostazione analoga in tutti i Paesi Membri dell’Unione Europea e rappresenta l’unica fonte armonizzata di dati microeconomici inerenti le dinamiche economico-strutturali delle aziende operanti nel settore agricolo.
- Censimento Agricoltura: il 6° Censimento generale dell’agricoltura 2010 che fornisce un quadro informativo completo sulla struttura del sistema agricolo e zootecnico a livello nazionale, regionale e locale. I dati e le informazioni contenute nel Censimento hanno un forte impatto sullo sviluppo delle politiche agricole nazionali e, poiché la rilevazione viene condotta secondo un regolamento definito in sede europea, rappresentano uno strumento fondamentale anche ai fini delle politiche comunitarie.

Limiti dell’approccio metodologico

L’utilizzo di fonti informative diversificate, che ai fini della valutazione arricchisce la base di dati per qualità e quantità informative, ha richiesto elaborazioni particolarmente rigorose per riportare a sintesi e normalizzare informazioni assai disomogenee per forma, origine e contenuto.

I risultati e gli andamenti degli Accordi d’Area hanno una scala territoriale di estremo dettaglio, tale che i consueti indicatori di contesto, rilevati a livello regionale e/o provinciale, non sono in grado di cogliere. La forte caratterizzazione su base locale dei progetti agroambientali, che è uno dei loro vantaggi operativi, diventa un limite per il processo valutativo poiché riduce considerevolmente la possibilità di fare confronti fra tipologie diverse di progetti. Questa variabilità delle aree di realizzazione si ripeterà inevitabilmente nel periodo 2014-2020, riducendo le dimensioni valutative comuni tra la Programmazione 2007 -2013 e quella in corso di avvio.

In ragione di ciò le analisi valutative si sono fondate su un set di criteri non solamente quantitativi ma anche qualitativi, richiedendo un attento sforzo di stima e valutazione che trascende una mera quantificazione degli indicatori. Nell’ottica della migliore e più accurata assistenza alla Regione, le analisi svolte sono dirette a dotare l’AdG di opportune considerazioni valutative atte a orientare le scelte progettuali per i nuovi Accordi della Programmazione 2014-2020.

Descrizione degli Accordi

Origine e giustificazione degli AAA

L'esperienza della Programmazione 2000-2006 ha reso evidente che l'efficacia degli interventi agroambientali è fortemente limitata dalla scala di superficie coinvolta²⁰, nonché dalla loro distribuzione geografica frammentaria. Di conseguenza per il periodo 2007 – 2013 la Regione Marche ha sviluppato una linea di sostegno incentrata sull'aggregazione territoriale degli interventi: gli Accordi Agroambientali d'Area (AAA) sono un tipo di progetto integrato territoriale, in cui un pacchetto di Misure agroambientali è attivabile da un gruppo di beneficiari, con il vincolo di coprire aree d'intervento contigue e su un'estensione tale da raggiungere impatti ambientali significativi²¹.

Il pacchetto di Misure inserite nell'Accordo prende forma operativa nel *progetto agroambientale d'area*, che viene sviluppato attraverso un'elaborazione condivisa, in cui i beneficiari partecipano alla selezione e all'adeguamento degli interventi del progetto, in base agli scopi e alle caratteristiche del territorio. I progetti d'area, frutto di quest'approccio collettivo e locale, soddisfano la duplice finalità di aumentare l'efficacia degli interventi agroambientali e di meglio aderire alle esigenze dell'area di applicazione.

Gli obiettivi e la logica d'intervento

La logica che ha condotto agli Accordi si origina da tre elementi fondanti. Uno è l'importanza dell'aggregazione delle aree d'intervento ai fini dell'efficacia dell'intervento stesso, come sopra descritto; l'aggregazione delle aree si completa con l'aggregazione dei soggetti che realizzano l'intervento *in loco* - secondo elemento della logica. L'esperienza maturata dall'AdG ha infatti dimostrato che il coinvolgimento degli operatori locali nel processo decisionale è un fattore determinante per arrivare all'esito positivo e all'efficacia della Programmazione, poiché aumenta la consapevolezza degli agricoltori in merito alle conseguenze ambientali delle pratiche adottate²². Il terzo elemento della logica d'intervento consiste nell'individuazione delle zone del territorio regionale cui riconoscere una priorità d'intervento, a causa di particolari criticità o potenzialità ambientali²³.

- *Aggregazione territoriale degli interventi*
- *Coinvolgimento dei soggetti locali nella progettazione*
- *Priorità a zone con particolari vulnerabilità ambientali*

A tale scopo la zonizzazione relativa all'Asse 2, in aggiunta a quella prettamente socio-economica prevista per gli altri Assi, ha individuato cinque tipologie di aree con priorità territoriali²⁴:

1. Aree montane e svantaggiate
2. Aree protette e rete Natura 2000
3. Zone Vulnerabili ai Nitrati (ZVN)
4. Aree preferenziali d'intervento a tutela del suolo (soggette a un rischio d'erosione critico)

²⁰ PSR 2007 – 2013, p. 106: "(...) dallo studio sulla "valutazione quantitativa delle misure agro ambientali del PSR 2000-2006 commissionato dalla Regione Marche all'Assam e all'Università Politecnica delle Marche, è emerso che uno dei limiti nella pianificazione delle misure riguarda la scala di applicazione delle stesse".

²¹ PSR 2007 – 2013, p. 367, par. 5.3.2.a.

²² PSR 2007 – 2013, p. 223, par. 3.2.2.5.

²³ PSR 2007 – 2013, p. 172.

²⁴ PSR 2007 – 2013, par. 3.2.2.4, p. 2.1.1.

5. Le foreste.

Le aree prioritarie succitate hanno delle corrispondenze dirette con gli ambiti relativi agli Obiettivi Prioritari (OP) dell'Asse 2, come illustrato nella seguente Tabella.

Tab. 20. Schema OP d'Asse e zone con priorità territoriali

Area Prioritaria	Conservazione Biodiversità	Tutela delle risorse idriche	Tutela del Territorio	Riduzione dei gas serra
Aree montane e svantaggiate			⊙	
Aree protette e Natura 2000	⊙			
ZVN		⊙		
Aree a rischio erosione			⊙	
Formazioni forestali	⊙	⊙		⊙

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013

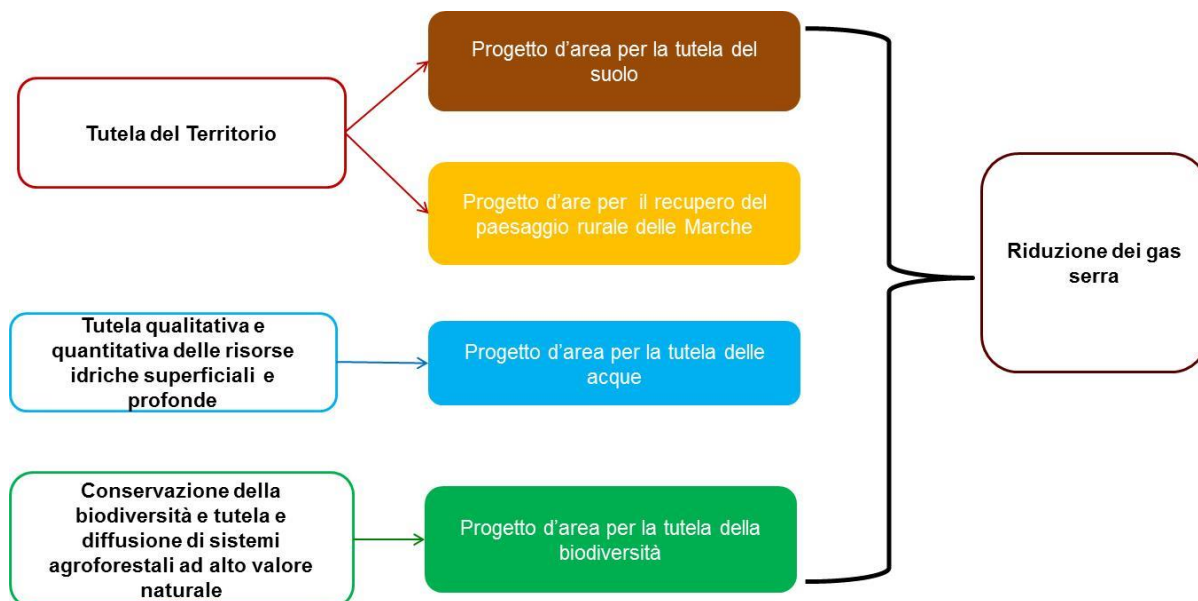
In base alle connessioni fra le priorità territoriali delle Marche e gli Obiettivi Prioritari dell'Asse 2, la Regione ha previsto di attivare le seguenti quattro tipologie di progetti d'area:

- Progetto d'area per la difesa del suolo, Misure 111, 2.1.1 - 2.1.2, 2.1.4.c, 2.1.4.f, 2.1.6, 2.2.1, 2.2.2.
- Progetto d'area per la tutela delle acque, Misure 111, 2.1.4.a, 2.1.4.b, 2.1.4.c, 2.1.6, 2.2.1, 2.2.2
- Progetto d'area per il recupero del paesaggio rurale, Misure 111, 2.1.1 - 2.1.2, 2.1.4.b, 2.1.4.d, 2.1.6, 2.2.2
- Progetto d'area per la tutela della biodiversità, Misure 111, 125, 2.1.1 - 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4.b, 2.1.4.d, 2.1.6, 2.2.2.

Le tipologie di Accordo riflettono direttamente tre dei quattro Obiettivi Prioritari d'Asse, in particolare alla Tutela del Territorio sono dedicati due tipi di progetto d'area, mirati rispettivamente alla difesa da erosione e micro-dissesto e alla valorizzazione del paesaggio. Al quarto Obiettivo, la riduzione dei gas serra, contribuiscono in modo indiretto tutte le tipologie di progetto e in modo diretto quelle comprendenti la M 2.1.4 e le Misure di ambito forestale,

Si evidenziano alcune Misure presenti in tutti i progetti. La trasversalità della M 2.2.2 - Primi impianti di sistemi agroforestali – deriva dalla multifunzionalità del bosco: l'incremento delle formazioni forestali oltre che a ridurre i gas serra in atmosfera contribuisce anche agli altri Obiettivi, con effetti più o meno significativi secondo il tipo d'intervento e il contesto di realizzazione. La M 111, finanziando le attività d'informazione, animazione e coordinamento fra gli stakeholder, permette di concretizzare il coinvolgimento degli agricoltori che caratterizza la logica di partenza e l'iter progettuale degli Accordi Agroambientali d'Area.

Fig. 17. Obiettivi Prioritari e Tipologia di Progetti d'area



Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013.

Le ulteriori specifiche correlazioni fra le singole Misure attivabili e gli Obiettivi Prioritari dell'Asse 2 sono trattate nella valutazione della logica d'intervento dell'intero Programma e nelle schede di Misura del testo del PSR 2007 – 2013.

Iter procedurale

Un'analisi riguardante specificamente gli aspetti procedurali degli AAA è riportata in un precedente rapporto²⁵. Il presente documento si concentra, invece, sulle ricadute di tipo ambientale degli AAA: ciò nondimeno appare utile riportare qui una sintetica descrizione dell'iter procedurale standard, al solo scopo di rendere più comprensibile il presente documento.

In risposta ad un bando di pre-adesione dell'AdG, un gruppo di enti locali, fra cui emergerà un *soggetto capofila o promotore del progetto*, s'interroga sulle problematiche della propria area di competenza. Questi soggetti individuano degli ambiti d'intervento rilevanti a livello locale e coinvolgono altri attori del territorio, in particolare le aziende agricole e forestali che sono le potenziali beneficiarie degli Accordi. Il confronto con gli stakeholder è funzionale ad arricchire il progetto nel merito delle azioni da eseguire ed è necessario a stabilire le basi di un consenso più esteso possibile sul territorio.

Dal confronto degli stakeholder si produce *un progetto di massima* che individuava l'area di applicazione, la tipologia di progetto e le Azioni da attivare all'interno del pacchetto di Misure previste. In seguito all'approvazione del progetto di massima da parte dell'AdG, il capofila si adopera per promuovere gli Accordi ed estendere la partecipazione al maggior numero di soggetti interessati, purché appartenenti all'area di pertinenza. Consolidato il gruppo di partecipanti, in particolare gli agricoltori aderenti all'Accordo, e definiti gli impegni previsti con maggior dettaglio, il capofila presenta il *progetto esecutivo* all'AdG per l'approvazione finale che dà l'avvio alle attività in campo.

Tra gli stakeholder coinvolti, gli organismi con competenze scientifiche e agronomiche come le Università garantiscono il supporto tecnico al progetto, infatti il capofila oltre a realizzare attività

²⁵ Rif. Lattanzio – Aggiornamento del Rapporto di Valutazione Intermedia 2012 – Capitolo su “Analisi delle modalità organizzative e procedurali per l’attuazione della Progettazione Integrata”, Par. Accordi Agroambientali d’Area.

informative e promozionali, nella fase esecutiva deve sostenere gli operatori con adeguata consulenza e formazione sulle tecniche da adottare, ai fini del progetto agroambientale.

Di seguito la lista dei bandi relativi agli Accordi

Tutti gli Accordi

1. DDS 308-2011

Biodiversità

1. DDS 113-AFP-2011
2. DDS 118-AFP-2011
3. DDS 141-AFP-2011
4. DDS 168-AFP-2011
5. DDS 491-AFP-2011
6. DDS 8-PSD-2012
7. DDS 241-AFP-2012
8. DGR 127-2013
9. DDS 223-AFP-2013
10. DDS 327-2013
11. Bando BUR n. 37-2014
12. DDS 283-AFP-2014
13. DDS 817-AFP-2014
14. DDS 879-AFP-2014
15. DDS 1033-AFP-2014
16. DDS 307-AFP-2015

Acque

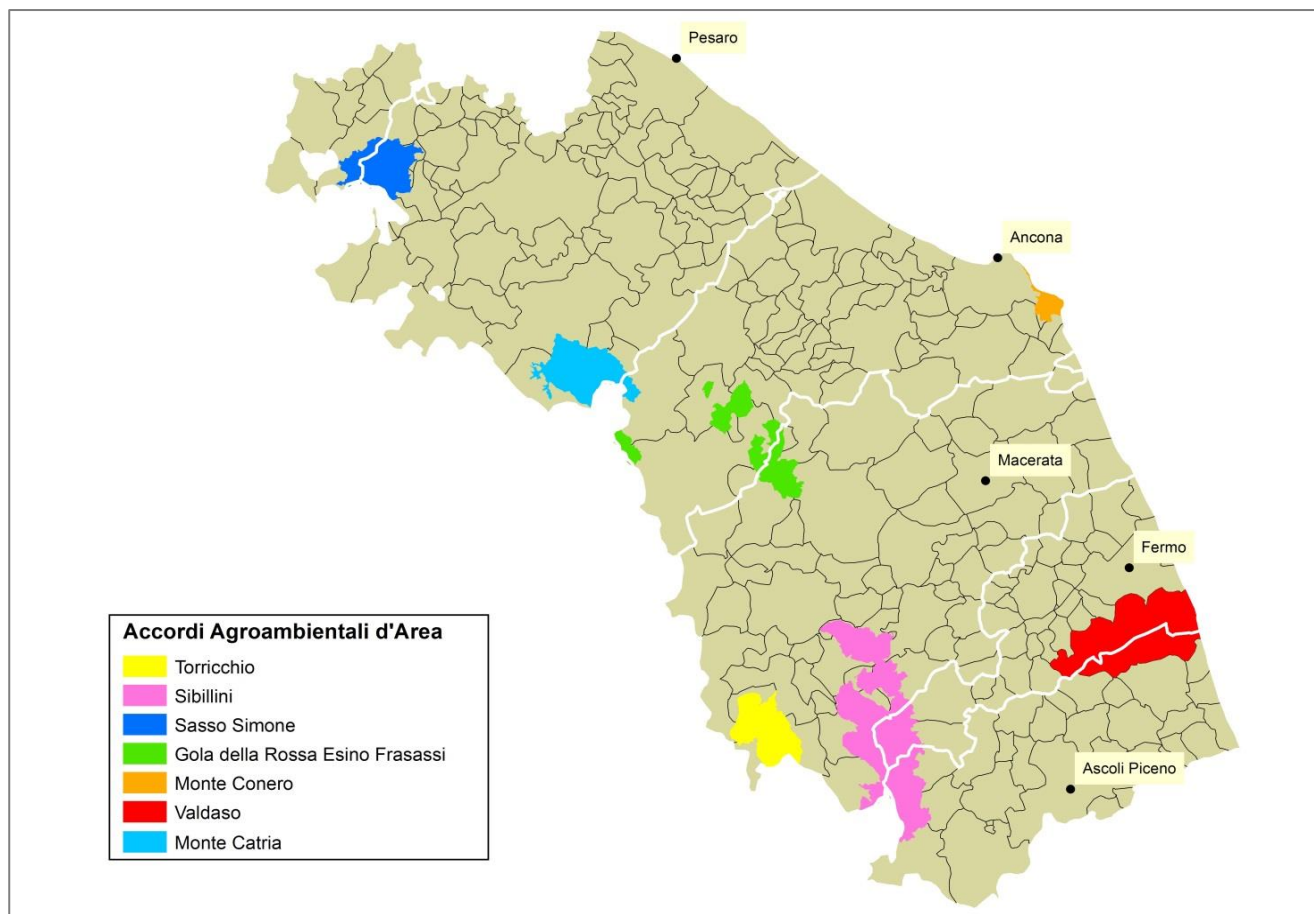
1. DDS 105-CSI-2010
2. DDS 192-S10-2010
3. DDS 196-S10-2010
4. DDS 167-AFP-2011

Progetti Agroambientali d'Area realizzati: visione d'insieme

Complessivamente sono stati approvati sette progetti di massima, che si sono convertiti in altrettanti progetti esecutivi, tutti approvati e realizzati: un progetto agroambientale d'area per la tutela delle acque e sei progetti d'area per la tutela della biodiversità.

Si riportano alcune tabelle e schemi descrittivi dei progetti eseguiti al fine di restituire un quadro complessivo e sintetico delle realizzazioni.

Fig. 18. Mappa dei sette Progetti Agroambientali d'Area



Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati della documentazione ufficiale dei progetti esecutivi

Essendo estremamente diversi gli interventi previsti negli Accordi per la tutela della biodiversità da quelli degli Accordi per la tutela delle acque, nelle tabelle seguenti i risultati sono esposti separatamente, secondo la tipologia di Accordo.

Tab. 21. Realizzazioni degli Accordi per la tutela delle acque, progetto Valdaso

Azione	Beneficiari l'anno	Superfici medie (ha/anno)	Spesa pubblica (M€)	Spesa media (M€/anno)
M 2.1.4.a (Agricoltura Integrata)	92	491	1,797	0,26
M 2.1.4.c (Inerbimenti)	65	245	0,20	0,03
M 2.1.6 (Investimenti non produttivi agricoli)			NA	
M 2.2.1 (Primi imboscamenti)	2.5	2.6	0	
M 2.2.2 (Primi impianti agroforestali)	2.5	2.6	0	
Totale Progetto Valdaso	157	737	2,00	0,28

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del monitoraggio

All'interno degli Accordi per la tutela della biodiversità è possibile mettere a confronto i risultati dei sei progetti d'area riportati nella seguente tabella.

Tab. 22. Realizzazioni degli Accordi per la Tutela della biodiversità²⁶

Misure collegate		Progetto d'Area						Totali per Misura
		Catria e Nerone	Conero	Frasassi	Sasso Simone	Sibillini	Torricchio	
M 2.1.1- Tutela habitat di prateria secondaria e di pascolo magro	N. beneficiari	9	-	-	9	-	9	27
	N. ben./anno	2	-	-	2	-	2	6
	Ha	3.179	-	-	174	-	562	3.915
	Ha/anno	795	-	-	35	-	112	783
	Importi (M€)	0,52	-	-	0,03	-	0,06	0,61
	Importi (M€/anno)	0,13	-	-	0,007	-	0,011	0,12
M 213: ▪ Tutela habitat di prateria secondaria e di pascolo magro; ▪ Conservazione ecosistemi forestali; ▪ Conservazione dell'avifauna	N. beneficiari	7	41	31	46	13	146	284
	N. ben./anno	2	8	6	9	3	29	57
	Ha	143	292	1.644	1.196	125	5.046	8.804
	Ha/anno	36	58	329	239	25	1.081	1.761
	Importi (M€)	0,02	0,02	0,08	0,10	0,2	0,76	1,00
	Importi (M€/anno)	0,006	0,004	0,002	0,02	0,004	0,15	0,20
Sm 214.b - Agricoltura biologica	N. beneficiari	68	16	2	6	5	1	98
	N. ben./anno	14	3	2	1	2	1	20
	Ha	774	52	21	119	37	2	1.005
	Ha/anno	155	10	21	24	37	2	201
	Importi (M€)	0,14	0,014	0,006	0,03	0,02	0,001	0,21
	Importi (M€/anno)	0,03	0,003	0,006	0,005	0,007	0,001	0,04

²⁶Per le Misure 111 e 216 non sono stati erogati pagamenti entro il 2015, quindi ai fini del monitoraggio non risultano beneficiari.

Misure collegate		Progetto d'Area						Totali per Misura
		Catria e Nerone	Conero	Frasassi	Sasso Simone	Sibillini	Torricchio	
M.2.1.6.a - Investimenti non produttivi	N. beneficiari	0	3 ²⁷	-	-	-	-	3
	N. ben./anno	0	3	-	-	-	-	3
	Importi (M€)	-	-	-	-	-	-	
	Importi (M€/anno)	-	-	-	-	-	-	
M.111.b	N. progetti	0	1	1	1	1	1	5
	Importi (M€)	-	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	
	Importi (M€/anno)	-	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	
M.125a – Az. 2 - Punti d'acqua in area montana	N. progetti	1	Non attivata	-	1	Non attivata	-	2
	Importo(M€)	0,015	Non attivata	-	0,012	Non attivata	-	0,027
	Importi (M€/anno)	0,015	Non attivata	-	0,012	Non attivata	-	0,027
Totali per Progetto d'area	N. beneficiari	85	61	34	63	19	157	419
	N. ben./anno	17	12	7	12	4	31	84
	Ha	4.095	343	1.665	1.489	162	5.970	13.724
	Ha/anno	819	68,6	333	298	33	1.194	2.745
	Importi (M€)	0,70	0,03	0,09	0,18	0,04	0,81	1,85
	Importi (M€/anno)	0,14	0,007	0,018	0,04	0,008	0,16	0,37

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del monitoraggio.

²⁷ Non è stata ammessa al finanziamento nessuna delle domande dei tre beneficiari della M 216.

Accordi Agroambientali d'Area per la tutela delle acque

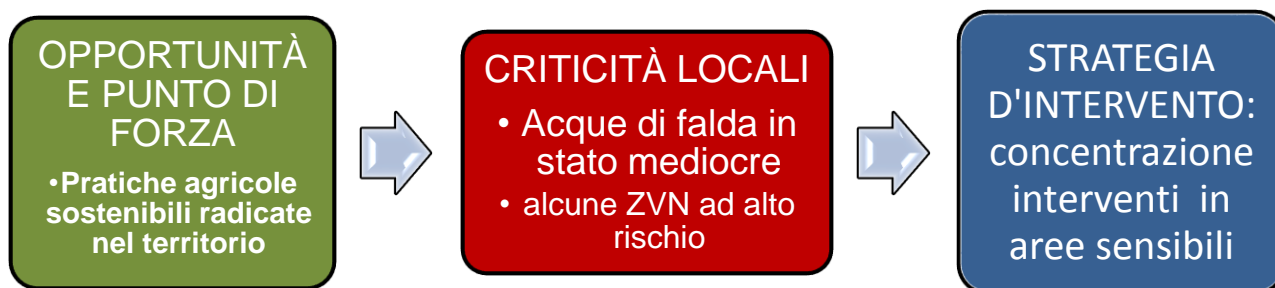
Questa tipologia di Accordi aderisce all'Obiettivo Prioritario dell'Asse 2 di tutela e miglioramento delle risorse idriche superficiali e profonde.

L'analisi di contesto²⁸ del PSR 2007 – 2013 evidenzia come lo stato delle acque della Regione non sia omogeneo. Le acque superficiali hanno una qualità accettabile e le zone di foce sono in miglioramento rispetto alla contaminazione da nitrati; diversamente le acque profonde versano in condizioni più critiche, aggravate dal fatto che l'agricoltura attinge per l'irrigazione principalmente proprio dalle acque di falda. Le Zone Vulnerabili ai Nitrati (ZVN) coprono il 12% del territorio regionale ma con gradi di pericolosità diversi a seconda dell'area e dalla tipologia di inquinanti. Le aree maggiormente critiche corrispondono alle pianure lungo i fiumi, specialmente le zone collinari e vallive di Pesaro e Ancona.

È utile tenere presente tuttavia che l'agricoltura marchigiana non è foriera solo d'impatti negativi sulle acque; nel complesso infatti la zootecnia è principalmente di tipo estensivo, le superfici irrigue sono relativamente ridotte e sono gestite con sistemi volti al risparmio idrico.

Dato il quadro composito e variabile rispetto alle attività agricole locali, la Regione ha ritenuto di ottimizzare le risorse degli Accordi puntando a intervenire in modo tanto incisivo quanto selettivo sulle criticità. Ciò si traduce al livello operativo dei progetti d'area con l'individuazione dell'obiettivo specifico nella riduzione dell'inquinamento di origine agricola nelle acque di falda, da raggiungere attraverso l'ammissibilità agli Accordi delle sole aree d'applicazione con prevalenza di ZVN.

Fig. 19. Schema logica intervento Accordi Acque



Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013.

Per le ZVN la Regione ha stabilito le priorità territoriali seguenti²⁹:

- Promuovere misure migliorative rispetto a quelle di tutela delle acque stabilite dal programma di azione nelle aree ZVN;
- Sostenere l'agricoltura biologica;
- Promuovere investimenti non produttivi lungo i corsi d'acqua con funzione fitodepurante;
- Sostenere la realizzazione di nuovi imboschimenti in terreni agricoli, specie in prossimità di corsi d'acqua.

²⁸ PSR 2007 – 2013, par. 3.1.4.6.

²⁹ PSR 2007 – 2013, p. 202.

Gli Accordi per la tutela delle acque danno seguito a queste priorità con un insieme di Azioni volte sia alla riduzione delle fonti d'inquinamento sia alla bonifica delle acque contaminate (**Error! Reference source not found.**):

Tab. 23. Azioni e finalità degli Accordi per la tutela delle acque

Azione	Finalità
M 2.1.4.a, Azione 1	Sostegno all'agricoltura integrata di base (riduzione degli agrochimici nelle acque)
M 2.1.4.a, Azione 2	Sostegno all'agricoltura integrata, difesa avanzata (riduzione degli agrochimici nelle acque)
M 2.1.4.b	Sostegno all'agricoltura biologica (riduzione degli agrochimici nelle acque)
M 2.1.4.c	Azione per gli inerbimenti (conservazione delle acque e fitodepurazione)
M 2.1.6	Sostegno agli investimenti non produttivi
M 2.2.1	Primi imboschimenti in terreni agricoli (conservazione delle acque e fitodepurazione)
M 2.2.2	Primi impianti di sistemi agroforestali (conservazione delle acque e fitodepurazione)
M 111	Informazione, promozione e coordinamento fra gli aventi interesse

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013 e documentazione ufficiale del progetto esecutivo.

Le Azioni della M 2.1.6 comprendono la costituzione e il ripristino di alberature, imboschimenti, inerbimenti e piantumazioni nelle fasce di rispetto ripariali e delle strade, che oltre a contribuire alla depurazione delle acque possono favorire l'alimentazione delle falde e la creazione di aree di espansione dei fiumi.

Gli impianti forestali finanziati dalle Misure 2.2.1 e 2.2.2 costituiscono un serbatoio naturale che incamera acqua nella propria biomassa, con l'effetto secondario di ridurre l'impatto al suolo di fenomeni climatici estremi e di micro-dissesto, per poi rilasciare la risorsa idrica nell'ecosistema durante i periodi siccitosi.

Fra le diverse operazioni previste ai sensi dell'Accordo, la Sm 2.1.4.a svolge un ruolo cardine: promuovendo le tecniche agricole a basso impatto ambientale, coniuga la tutela delle acque con il sostegno alle produzioni agroalimentari di qualità. La Regione ha inteso massimizzare l'efficacia dell'Azione A riservandola agli Accordi Agroambientali per la tutela delle Acque e in particolare alle coltivazioni poliennali e ortive, giacché colture a maggiore impiego di sostanze chimiche³⁰.

AZIONE 1 – PRODUZIONE INTEGRATA (BASE)

Gli standard produttivi dell'agricoltura integrata sono più restrittivi delle condizionalità comuni³¹ e di quelle nazionali³². Gli agricoltori aderenti s'impegnano a usare la minor quantità possibile di fertilizzanti formulati con i macroelementi (NPK) allo scopo di consumarne il 30% in meno rispetto alla soglia consentita nelle ZVN. Per i prodotti fitosanitari vige lo stesso criterio di minimizzazione dei consumi, nel rispetto del disciplinare di riferimento a cura del Servizio Fitosanitario Regionale,

³⁰ PSR 2007 – 2013, p. 178.

³¹ Reg. CE 1782/03.

³² PSR 2007 – 2013, par. 5.3.2.1, condizionalità recepite e integrate con DGR n.151/2007.

preferendo i principi attivi meno tossici e con lo scopo di ridurre del 90% le sostanze a tossicità acuta e dell'85% quelle sostanze a tossicità cronica.

AZIONE 2 – PRODUZIONE INTEGRATA AVANZATA

L'impegno aggiuntivo rispetto all'Azione 1 consiste principalmente nell'adozione del metodo della "Confusione sessuale" secondo il Disciplinare di riferimento della Regione Marche per la difesa dagli insetti sulle colture di melo, pero, pesco e susino. La tecnica è chiamata anche "Difesa Integrata Avanzata" (DIA).

Allo scopo di valorizzare ulteriormente il territorio, è stata riconosciuta la priorità ai progetti agroambientali realizzati nelle aree pertinenti alla rete Natura 2000. A valere degli Accordi per la tutela delle acque è stato implementato il Progetto Agroambientale d'Area "Valdaso".

Progetto Valdaso

Il progetto ha avuto origine da un gruppo di frutticoltori locali che richiedevano l'attivazione di interventi nel campo delle pratiche agricole a basso impatto ambientale. Successivamente si è innescata una collaborazione tra la capofila Provincia di Ascoli Piceno, alcuni settori della Regione Marche e 24 Comuni competenti per la Valle del fiume Aso, nonché della Provincia di Fermo. Questi soggetti hanno dato origine al Piano Direttore e alle "Linee Guida per lo sviluppo ecosostenibile" che costituiscono le norme tecniche di attuazione sancite dall'Accordo di Programma fra le parti. Il progetto agroambientale è stato formulato all'interno delle linee d'azione della compagine suddetta.

L'assistenza tecnica è espletata dall'ASSAM – Centro agrochimico di Jesi per quanto riguarda le attività di monitoraggio e laboratorio e per la divulgazione delle opportune tecniche agronomiche presso i beneficiari, mentre il Centro agrometeorologico di Ascoli Piceno pubblica regolarmente il Bollettino meteorologico, che è lo strumento fondamentale per applicare correttamente tecniche e principi agronomici orientati al minor impatto ambientale. A causa di carenza di fondi specifici, i campionamenti sono stati ridotti alla ricerca di residui sui frutti, confrontando quelli di aziende con la Difesa avanzata (confusione sessuale) e quelle senza la Difesa ("fuori confusione")³³.

L'area d'applicazione è sita nella Valle dell'Aso ed ha una superficie di 7.612 ha, di cui il 50,43% è riconosciuto come ZVN; la SAU investita da colture frutticole di maggior interesse per gli Accordi (pesco, susino, melo, pero) risulta essere di 1.751 ha in base ai dati ISTAT del 2001.

La Valdaso è stata scelta come fulcro del progetto perché non ancora antropizzata quanto le altre valli fluviali della Provincia di Ascoli, ma destinata a ricevere numerosi insediamenti abitativi e produttivi nel prossimo futuro. Inoltre l'accesso privilegiato alla Sm 2.1.4.a è un'occasione di sviluppo per la frutticoltura tradizionale del Piceno e del Fermo, localmente rinomata. Infatti una delle funzioni del progetto "Valdaso" è anche quella di porre le basi per l'istituzione di **un distretto di produzioni biologiche nel Piceno**, sviluppando la *Rete del biologico Piceno* e lo *Sportello Filiera Corta* già attivati.

I benefici diretti attesi dal progetto d'area hanno riguardato:

- La riduzione dei costi di produzione (il minor uso di prodotti chimici e di trattamenti);
- La riduzione dell'insorgenza di resistenze metaboliche nelle popolazioni d'insetti dannosi;
- Il miglioramento delle condizioni di salute degli operatori agricoli;
- Il miglioramento dello stato di acque, suolo e prodotti agricoli (riduzione degli inquinanti).

³³ A. Marini, "Filiera agroalimentari sostenibili in Valdaso. Accordo Agroambientale d'Area", presentazione a Roma, 19/05/2015 per l'evento 1° Social Roots Day della Fondazione G. Brodolini.

Il miglioramento della qualità delle produzioni agroalimentari ha comportato ulteriori effetti positivi:

- Cibo più sano per i consumatori;
- Fasce di prezzo più redditizie per gli agricoltori;
- Promozione della frutticoltura locale come eccellenza agroalimentare tipica.

Le Misure attivabili all'interno del progetto d'area sono la M 111, le Azioni 2.1.4.a – Az.1 e Az. 2, la 2.1.4.b, la 2.1.4.c – Az. C “Estensivizzazione delle colture vegetali: inerbimento permanente”.

Gli interventi a valere sulla M 111 hanno contribuito spiccatamente alle fasi di elaborazione, avvio e promozione del progetto. La capofila e gli stakeholder coinvolti si sono adoperati per convincere un numero sufficiente di enti pubblici e aziende e per accompagnare gli agricoltori nelle attività in campo con l'adeguata divulgazione tecnica. Inoltre la capofila auspica un'estensione sempre maggiore al progetto Valdaso stimolata da un “effetto domino” e dal passaparola positivo delle aziende già aderenti.

Indicatori di prodotto: La SAU sovvenzionata dagli Accordi era stimata tra i 316 ha e i 412 ha nelle previsioni del progetto esecutivo. La SAU interessata dalla Sm 2.1.4.b e dall'Azione 2.1.4.a – Az. 2 (produzione integrata avanzata) è oltre il 47% della SAU ammissibile ai rispettivi tipi d'intervento. Alla data dell'adozione del progetto esecutivo le aziende beneficiarie attese erano 108. Gli inerbimenti della Sm 2.1.4.c insistono sulle colture legnose.

Alla data di avvio del progetto esecutivo, gli indicatori dello stato delle acque erano obsoleti, per cui i soggetti competenti non hanno ritenuto opportuno identificare dei valori “target” da raggiungere per gli indicatori ambientali. La metrica dei risultati del progetto è limitata ai requisiti degli Accordi, ovvero una superficie di applicazione superiore a 1.000 ha di SAU contigui e la riduzione percentuale delle dosi di fitosanitari e fertilizzanti chimici come da Sm 214.a.

A fine Programmazione le realizzazioni hanno soddisfatto i target di progetto³⁴:

- La Sm 214.a ha interessato ogni anno circa 491ha, coinvolgendo in media 92 beneficiari;
- La Sm 214.c'è stata attivata da 65 beneficiari l'anno su 245 ha come media annuale.

Si fa notare che i beneficiari unici al netto delle sovrapposizioni sono stati circa 100, leggermente più numerosi del dato medio per anno.

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
364 ha	491 ha/anno	135%
108 beneficiari	92 beneficiari/anno	85%

(*) di cui 101 beneficiari unici al netto della sovrapposizione tra le due SM

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013 e documentazione ufficiale del progetto esecutivo.

Da notare però che le superfici relative alla SM C siano riferite agli inerbimenti praticati negli stessi frutteti beneficiari della SM A, per cui dal punto di vista delle superfici fisiche coinvolte occorre far riferimento a circa 500 ha totali, come indicato anche dalla tabella seguente, che riporta i dati per ogni singola annualità, in maniera da poter calcolare un dato medio per anno.

SM A) PRODUZ. INTEGRATA	SM C) TUTELA DEI SUOLI	TOTALE 214
-------------------------	------------------------	------------

³⁴ Molti beneficiari hanno attivato entrambe le Sottomisure, ma sono stati calcolati separatamente, perché le Sottomisure hanno effetti ambientali diversi.

	N. Benef.	Ettari	Euro	N. Benef.	Ettari	Euro	N. Benef.	Ettari	Euro
2009	81	415	205.881	59	188	22.243	140	603	228.124
2010	86	483	251.912	64	245	28.933	150	728	280.845
2011	98	561	290.624	69	272	32.249	167	833	322.873
2012	96	522	277.454	68	266	31.763	164	788	309.217
2013	96	513	274.063	68	266	31.910	164	779	305.973
2014	95	499	264.403	66	255	30.545	161	754	294.947
2015	89	445	232.735	62	228	26.471	151	673	259.206
TOTALE	641	3.440	1.797.072	456	1.718	204.114	1.097	5.158	2.001.186
MEDIA/ANNO	92	491	256.725	65	245	29.159	157	737	285.884

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del monitoraggio

Monitoraggio da parte dell'ASSAM / Centro Agrochimico Regionale di Jesi

Il Centro Agrochimico di Jesi /ASSAM ha realizzato due campagne di rilevamento di residui dei principali fitofarmaci utilizzati nelle coltivazioni frutticole, "Ricerche, studi e monitoraggio delle contaminazioni da agrofarmaci in particolare nei suoli e nelle acque", la prima nel 2010 (37 aziende coinvolte), la seconda nel 2013 (41 aziende). Durante la prima campagna sono stati controllati due gruppi: a) le aziende che praticavano il metodo della confusione sessuale; b) gruppo di controllo - aziende non beneficiarie del PSR. Nella rilevazione del 2013 è stato aggiunto anche un terzo gruppo (aziende aderenti al marchio QM).

Le conclusioni relative alla prima campagna sono state:

- I residui trovati nei campioni sono tutti ampiamente al di sotto del Limite Massimo consentito dalla Legge, sia nei campioni presi nelle aziende in confusione, sia in quelli presi nelle aziende del gruppo di controllo (non praticanti la confusione sessuale).
- Le aziende del campione di controllo presentano una percentuale maggiore di campioni con tracce di residui rispetto ai campioni prelevati nelle aziende praticanti la tecnica della confusione sessuale.
- Le aziende del campione di controllo presentano percentuali maggiori di campioni che presentano più residui contemporaneamente.
- Nei campioni prelevati nelle aziende del campione di controllo sono stati ritrovati principi attivi assenti dai campioni prelevati nelle aziende del primo gruppo (Chlorpyrifos, Cyflutrin, Fluvalinate).

A valle della seconda campagna di rilevamenti si è constatato che:

- Rispetto al precedente monitoraggio del 2010 si conferma la crescente uniformità nelle tecniche fitosanitarie introdotte con il progetto confusione sessuale, favorita anche dalla diffusione del marchio QM;
- I residui trovati nei campioni sono tutti ampiamente al di sotto del Limite Massimo consentito dalla Legge, sia nei campioni presi nelle aziende in confusione, sia in quelli presi nelle aziende fuori confusione.
- Si conferma la riduzione del numero di principi attivi presenti contemporaneamente nello stesso campione (massimo 4 p.a. contro 7 p.a del 2012).
- Il miglioramento dei risultati riscontrati nei campioni a conduzione tradizionale può essere attribuito al minor numero di campioni rispetto a quelli con conduzione in confusione con una minore incidenza significativa a livello statistico.

È stata quindi rilevata – in special modo durante il primo monitoraggio – una netta differenza tra i residui rilevati nelle aziende partecipanti al Programma rispetto al gruppo di controllo, che si attenuata in occasione del rilevamento del 2013, probabilmente a seguito dell'adozione dei metodi di intervento fitosanitario “migliorati” anche da parte delle aziende che non aderivano al PSR.

Progetto Integrato di Filiera “Pesca della Valdaso e Marchio QM”

Anche se non direttamente legato alle realizzazioni degli AAA, appare significativo citare anche l'esperienza di questo PIF, che ha comunque trovato negli Accordi un elemento propedeutico fondamentale.

Il Progetto di Filiera è sorto all'interno dell'area geografica e produttiva del Progetto “Valdaso”. Nel 2007 è iniziata la sperimentazione del metodo di agricoltura integrata avanzata presso l'azienda Nuova Agricoltura di Montalto Marche, in collaborazione con l'Assam che ha fornito l'assistenza tecnica. La Pesca Picena è stata scelta come fulcro della filiera per le sue caratteristiche di qualità e tipicità.

In seguito la CIA di Ascoli Piceno e Fermo è riuscita a coinvolgere altri agricoltori nel bando della Progettazione Integrata di Filiera (PIF). Molti frutticoltori locali che avevano aderito al Progetto Valdaso hanno aderito anche al PIF.

Il gruppo Gabrielli, soggetto della grande distribuzione, ha assicurato la vendita della pesca nelle proprie filiali.

Alla fine del progetto, trentasette aziende si sono inserite nel sistema di garanzia per i prodotti agricoli Qualità Marche – QM, aderendo al relativo Discipinare di Tecniche Agronomiche di Produzione Integrata della Regione Marche³⁵.

Accordi Agroambientali d'Area per la tutela della biodiversità

La biodiversità è costituita non solo dalla varietà fra specie ma anche dalla diversità degli ecosistemi che caratterizzano un territorio. Pratiche agricole di tipo estensivo possono contribuire positivamente a questa ricchezza biogeografia; nel caso specifico delle Marche il pascolamento controllato è fondamentale per mantenere la varietà di habitat ed ecotoni di prateria secondaria, con le specie faunistiche connesse. Vice versa la scomparsa delle attività agricole estensive e in particolare del pascolamento estensivo comporta l'avanzamento di un fronte forestale relativamente omogeneo, a scapito del mosaico di ecosistemi erbosi. Ne consegue una perdita di biodiversità sia come riduzione della varietà degli habitat regionali sia come estinzione delle specie animali connesse agli habitat minacciati. L'analisi svolta ai sensi del PSR evidenzia infatti che le principali minacce alla biodiversità regionale consistono nell'aumento dell'agricoltura intensiva e nell'abbandono delle terre da parte degli agricoltori.

Le criticità concernenti la biodiversità delle Marche su cui interviene questa tipologia di Accordi nello specifico sono³⁶:

- difficoltà di gestione dei pascoli dovuta alla frammentazione della proprietà nelle aree montane;
- progressivo abbandono dei territori marginali;
- basso tasso di attività e significativa riduzione delle aziende agricole nelle aree svantaggiate;
- riaffermazione non governata del bosco nelle superfici agricole abbandonate;
- presenza di tipi forestali autoctoni a rischio, come leccete e faggete;
- semplificazione e intensificazione dei sistemi produttivi colturali, con conseguenti problemi d'inquinamento del suolo e delle acque.

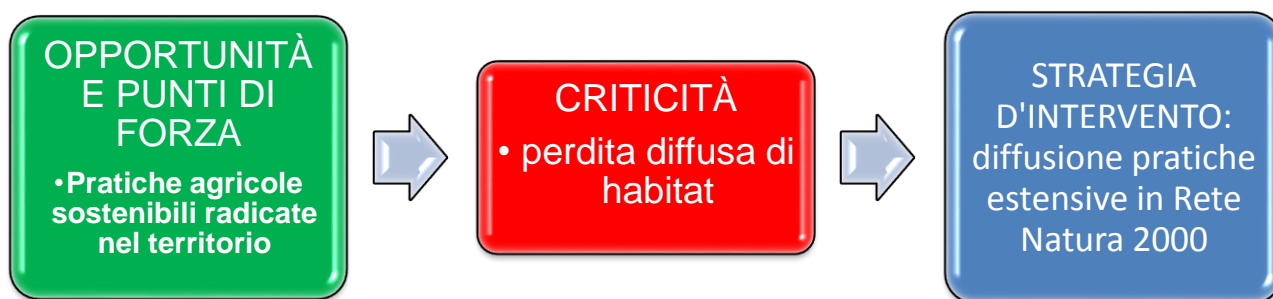
³⁵ DGR n.136/2015.

³⁶ PSR 2007 – 2013, p. 174 e segg. tav. 21 e 22.

L'orientamento strategico degli Accordi è quindi mantenere e aumentare la biodiversità nelle aree agricole favorendo l'adozione da parte degli agricoltori di pratiche a basso impatto ambientale, funzionali al presidio del territorio e alla tutela degli agro-ecosistemi a rischio. La linea d'intervento si concretizza nell'obiettivo specifico della conservazione di particolari habitat d'interesse e della difesa delle specie connesse. A tal fine questo tipo di Accordo è stato riservato alle aree protette, con il vincolo della prevalenza territoriale della rete Natura 2000. Gli habitat d'interesse comunitario identificati come prioritari obiettivi d'intervento per gli Accordi comprendono:

- Habitat 6210 - Formazioni erbose secche seminaturali e facies coperte da cespugli su substrato calcareo (Festuco- Brometalia con importante sito di orchidee)
- Habitat 6510 – Praterie magre da fieno a bassa altitudine
- Habitat 91E0 – Foreste alluvionali di *Alnus glutinosa* e *Fraxinus excelsior*
- Habitat 92A0 – Foreste a galleria di *Salix alba* e *Populus alba*.

Fig. 20. Schema logica intervento Accordi Biodiversità



Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013.

Le Misure attivate nell'ambito degli AAA Biodiversità

Per gli Accordi per la tutela della biodiversità nelle aree di Natura 2000 l'intervento cardine è rappresentato dalla **Misura 2.1.3**, attivabile nelle sue tre Azioni principali.

AZIONE 1 - MISURE DI CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT 6210 E 6510 NEI SITI NATURA 2000

Gli impegni previsti dall'Azione 1 sono finalizzati allo svolgimento del pascolo nelle aree montane secondo un piano razionale ed estensivo, in modo da mantenere il carico di bestiame in equilibrio con i cicli biologici delle essenze pascolate. L'Azione richiede che il pascolo oltre i 900 metri s.l.m. inizi dopo il 31 maggio per garantire il naturale svolgimento delle fasi fenologiche primaverili delle essenze pascolive; il pascolamento si deve protrarre per circa 3 mesi onde evitare il sottocarico, che ha effetti analoghi a quelli dell'abbandono dei terreni. Al termine del periodo l'operatore s'incarica di pratiche migliorative del terreno, come lo spargimento delle deiezioni e la trasemina con il fiorume raccolto dalle essenze autoctone. All'interno del piano di pascolamento sono obbligatorie attività di diserbo meccanico, anche tramite il temporaneo sovrappascolo controllato, laddove le essenze arbustive e invasive (*Juniperus* spp. pl., brachipodieta³⁷) tendano a predominare sugli habitat sotto tutela. Nei casi di presenza di diverse razze allevate è raccomandata la conduzione in successione con priorità alle razze più selettive nella prensione del cibo, seguite da quelle più opportuniste (ad es. prima i bovini, poi ovini e infine caprini).

³⁷ Associazione secondaria di specie xerofite che interviene nei prati abbandonati, su suoli poveri tra i 500 e i 1400 m.

AZIONE 2 - MISURE DI CONSERVAZIONE NECESSARIE AL MANTENIMENTO DELL'AVIFAUNA PER CUI IL SITO NATURA 2000 È STATO DESIGNATO

L'Azione 2 inserisce dei limiti alle attività agricole volti alla tutela di tane e nidi e delle fonti alimentari per l'avifauna. Nello specifico gli agricoltori sono tenuti a non lavorare su metà dei seminativi fino al 31 agosto, a trebbiare i cereali autunno-vernini all'altezza di 30 cm e a lasciare le stoppie fino alla data di cui sopra. Inoltre sono obbligatori gli inerbimenti: lungo i corpi idrici, le falesie e i calanchi con fasce di 20 m per tutta la lunghezza, sui quali è consentito solo uno sfalcio l'anno nel periodo invernale; inerbimenti presso viabilità interpodereale, canali, vegetazione naturale con l'estensione di metri 6 per 100 per ettaro aziendale.

AZIONE 3 - MISURE DI CONSERVAZIONE DI AREE NATURA 2000 RICONDUCIBILI AGLI HABITAT 91E0 E 92A0

Gli habitat forestali di riferimento oltre a rivestire particolare interesse come sistema arboreo sono rilevanti per la particolare avifauna che vi trova rifugio. L'Azione 3 prevede nelle ZPS interessate gli inerbimenti di 20 m per tutta la lunghezza del confine con l'habitat, a tutela sia delle formazioni di bosco sia della fauna *in situ*.

A complemento degli effetti della M 213, gli Accordi prevedono l'attivazione anche di altre Misure.

Tab. 24. Azioni e finalità degli Accordi per la biodiversità

Azione	Finalità
M 2.1.1 - 2.1.2	Sostenere gli agricoltori in aree svantaggiate (in particolare favorire l'allevamento estensivo)
M 2.1.4.b	Sostegno all'agricoltura biologica
M 2.1.4.d	Tutela delle risorse genetiche (animali e vegetali)
M 2.1.6	Sostegno agli investimenti non produttivi (in particolare legati alle Misure 2.1.3 e 2.1.4)
M 2.2.2	Primi impianti di sistemi agroforestali
M 111	Informazione, promozione e coordinamento fra gli aventi interesse
M 125, Azione 2	Punti d'acqua su terreni di pubblica utilità in aree montane

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati del PSR 2007-2013.

I sei progetti agroambientali d'area finanziati hanno implementato le Azioni previste secondo le specifiche esigenze territoriali.

La superficie complessiva potenzialmente interessata dagli Accordi per la tutela della biodiversità è di oltre 49.000 ha, di cui il 65% ricadente in aree Natura 2000; le superfici fisiche interessate dagli interventi sono circa il 26% delle aree d'applicazione. La seguente tabella

Da considerare che nel 2013 con il bando DDS n. 327/AFP del 16/05/2013 è stata attivata anche la misura 3.2.3. c) per la "Realizzazione di Piani di gestione dei siti Natura 2000, designati ai sensi delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE". La fase istruttoria delle domande si era già conclusa nel 2013 e nel corso del 2015 sono state saldate tutte le 21 domande presenti, per un valore complessivo di 0,342 M€. Tale tipologia di intervento risulta complementare agli obiettivi e alle realizzazioni previste dalla M 213, ma non viene considerata ai fini del presente approfondimento, in quanto non facente parte del pacchetto di Misure attivabili attraverso gli AAA.

mette in relazione le superfici d'applicazione e le superfici fisiche coinvolte nei progetti con le aree d'interesse comunitario pertinenti³⁸.

Da sottolineare come la M 211 sia stata inclusa nel pacchetto di Misure finanziabili solo perché nel periodo di avviamento degli AAA si era verificata una momentanea carenza di fondi per la M 211, che aveva messo in forse la continuità del supporto per i beneficiari che avevano contratto obblighi pluriennali. Per ovviare a questa situazione era stato deciso di includere la M 211 nel "pacchetto" degli AAA.

Tab. 25. Superfici degli Accordi per la tutela della biodiversità

Progetto	Superficie complessiva potenziale degli Accordi (incidenza % in Natura 2000)	Superficie interessata dagli interventi	
		Cumulativo [ha]	Ettari per anno (incidenza % su totale aree potenziali)
Catria	8.850 circa ha (70%)	4.095	819 (9%)
Conero	3.377 ha (52%)	343	69 (2%)
Esino Frasassi	11.121 ha (50%)	1.665	333 (3%)
Sasso Simone e Simoncello	6.418 ha (88%)	1.489	298 (5%)
Sibillini	8.644 ha (50%)	162	32 (0,3%)
Torricchio	10.918 ha (77%)	5.970 ha	1.194 (10,9%)
Totali	49.327 ha (65%)	13.724	2.745 (5,6%)

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory su dati di progetto e Rete Natura 2000 Regione Marche (<http://www.ambiente.marche.it>)

Progetto di Monte Catria, Monte Acuto e Monte della Strega

Il progetto esecutivo inizia la sua implementazione il 27 gennaio 2012. L'area d'intervento ricade quasi tutta nel territorio della Comunità montana del Catria e Nerone – Ambito 2B, che è la capofila, e in parte minore nella Comunità montana di Esino Frasassi – Ambito 3, che ha delegato la gestione del progetto alla capofila.

I Siti oggetto della tutela sono il SIC IT 5310019 "Monte Catria e Monte Nerone" di 7.731 ha e la ZPS IT 5310031 "Monte Catria, Monte Acuto e Monte della Strega" di 8.884 ha; Il SIC e la ZPS si sovrappongono in parte. L'incidenza territoriale di Natura 2000 è il 70%.

Nei Siti d'applicazione accanto alle minacce agli habitat di prateria ed ecotonali, incluse le conseguenze negative all'avifauna, si rilevano danni alla copertura erbosa del terreno che accentuano l'erodibilità del suolo. Ulteriori problematiche afferiscono a un vincolo idrogeologico vigente su parte dell'area del progetto³⁹.

Obiettivi del progetto sono la conservazione delle praterie secondarie con le zoocenosi connesse e la riduzione della pressione agricola e forestale sugli agro-ecosistemi ai fini della tutela delle specie faunistiche collegate.

³⁸ Le superfici possono variare secondo la fonte sia a causa delle basi cartografiche non omogenee sia per le modifiche che i confini delle ZPS/SIC possono aver subito dal 2012 alla data attuale.

³⁹ Comunità montana del Catria e Nerone, "Progetto esecutivo", Allegato A – relazione tecnica, p. 13.

Delle tre Misure attivate (M 211, 213 e 214), quella che ha raccolto i maggiori risultati (si in termini di superfici interessate che di fondi erogati) è la M 211, mentre il maggior numero di beneficiari è a carico della M 214.

La Misura 2.1.3 è stata resa operativa con alcune deroghe motivate dalle caratteristiche peculiari dell'area d'applicazione. L'Azione 1 a tutela degli habitat erbosi è stata attivata solo per gli habitat di tipo 6210- *Formazioni erbose secche seminaturali e facies coperte da cespugli su substrato calcareo (Festuco - Brometalia con importante sito di orchidee)*, perché gli altri habitat non sono presenti o non coprono superfici rilevabili; inoltre incidentalmente gli habitat 6210 ricadono in terreni soggetti a usi civici e collettivi, per cui è ritenuto più probabile un esito positivo degli interventi⁴⁰. Per l'Azione 2 – Misure di conservazione dell'avifauna, a causa della taglia bassa dei cereali autunno-vernini non è sostenibile per gli agricoltori trebbiare all'altezza prevista dal PSR (30 cm da terra). In alternativa si è proposto di falciare i campi in senso centrifugo o di montare gabbie di involo sulle macchine operatrici. Un'ulteriore eccezione consente di iniziare le lavorazioni prima del 31 agosto, a causa delle piogge stagionali che rendono il terreno non lavorabile oltre quella data. Gli habitat forestali d'interesse non sono minacciati dalle attività agroforestali o perché ubicati lontano dalle aziende o perché i campi confinanti hanno un'estensione minima; per quest'ultima condizione gli inerbimenti a valere sull'Azione 3 non sono adottati dal progetto, perché comporterebbero la copertura quasi totale dei pochi appezzamenti agricoli vicino all'habitat.

Delle altre Misure adottate dal progetto d'area oltre a quelle citate (M 2.1.6.a Az. A e 2.1.6.b Az. A e le due Misure di sistema 111 e la 125), la sola Misura che ha fatto registrare beneficiari è la M 125, con interventi per l'incentivazione di microhabitat umidi, che però hanno fatto registrare una spesa molto contenuta (15.000 € ca.).

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
n.d.	4.095 ha totale (819 ha/anno)	n.d.
n.d.	85 beneficiari totale (17/anno)	n.d.

Progetto del Parco Naturale del Conero

L'Ente Parco, capofila del progetto, è anche gestore dei Siti Natura 2000 al proprio interno e coinvolti negli Accordi.

L'area del progetto è stata definita incentrando l'intervento nella ZPS IT 5320015 Monte Conero (ZPS11), di 1.768 ha. Sono state escluse le aree a Nord non coltivabili e quelle a Sud con agglomerati urbani, mentre sono state inserite le fasce confinanti con terreni agricoli o coltivabili. La superficie restante è stata infine delimitata in base ai fogli catastali, come da disposizioni nel bando. Il comprensorio risultante ha una superficie di 3.377 ha, di cui Natura 2000 rappresenta il 52% con tre SIC, tutti ricompresi nella ZPS di riferimento:

- IT 5320005 "Costa tra Ancona e Portonovo",
- IT 5320006 "Portonovo e falesia calcarea a mare",
- IT 5320007 "Monte Conero".

Il progetto si avvale del supporto tecnico dalla Università Politecnica delle Marche, dipartimento SAPROV.

In aggiunta alle criticità riguardanti la biodiversità a livello regionale, localmente si evidenziano:

⁴⁰ Comunità montana del Catria e Nerone, "Progetto esecutivo", Allegato A – relazione tecnica, p. 33.

- l'inquinamento da pesticidi, che impatta negativamente sulle reti trofiche degli uccelli;
- gli scarichi domestici non trattati che riversano nei corpi idrici;
- manutenzione del reticolo idrografico che danneggia le specie ripariali;
- le formazioni forestali caratterizzate da una struttura non adatta alle esigenze dell'avifauna.

Le problematiche influenzano l'avifauna e gli habitat d'interesse e le zone umide con correlazioni diverse, specialmente si reputa che l'habitat 6210 necessiti d'intervento urgente a causa dell'aumento dell'arbusteto e dei danni da cinghiali.

Fra gli obiettivi specifici del progetto è d'interesse il raggiungimento dello stato di conservazione "soddisfacente" per l'habitat 91E0 – Foreste alluvionali di *Alnus glutinosa* e *Fraxinus excelsior*.

Le Misure adottate dal Conero sono la 111, la 2.1.3, la 2.1.4.a e 2.1.4.b; la 2.1.6.b è stata attivata per sostenere gli impegni della 2.1.3. Non sono state avanzate domande per la 2.1.4.d e la 125 non è stata attivata dalla capofila. Di queste, le sole Misure che hanno avuto beneficiari sono la Misura 213 e la 214, mentre la M 216, ha visto decadere le 3 domande presentate.

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
n.d.	344 ha (110 ha/anno)	n.a.
18 beneficiari	61 beneficiari (12/anno)	67%

Progetto della Comunità montana Esino Frasassi – Ambito 3

La Comunità montana promotrice è l'ente gestore sia del Parco regionale Gola della Rossa e Frasassi sia delle aree di Natura 2000 coinvolte nel progetto. La capofila per le attività di animazione, informazione e promozione degli Accordi si è avvalsa di una platea di associazioni e altri organismi locali, come il CAI e Italia Nostra.

L'area d'implementazione in gran parte coincide con la superficie del Parco, misurando 11.121 ha, di cui il 50% (5.565 ha) facente parte della rete Natura 2000. I Siti interessati sono i seguenti⁴¹:

- SIC IT 5320002 "Valle Scappuccia",
- SIC IT 5320003 "Gola di Frasassi",
- SIC IT 5320004 "Gola della Rossa",
- SIC IT 5320012 "Valle Vite e Valle dell'Acquarella"
- ZPS IT 5320016 "Valle Scappuccia",
- ZPS IT 5320017 "Gola della Rossa e di Frasassi",
- ZPS 5330025 "Monte San Vicino e Monte Canfai".

La Comunità montana stessa si è incaricata delle attività di monitoraggio degli habitat, con particolare attenzione a quelli erbosi.

Gli interventi previsti a livello generale dalla tipologia di Accordo sono stati fortemente modellati nel progetto esecutivo d'area secondo la situazione locale. Infatti una specifica minaccia alla biodiversità del caso in oggetto è costituita dal sovrapascolo e da agenti o fenomeni erosivi del suolo; inoltre la platea di potenziali beneficiari non era inizialmente interessata ad attivare la M 2.1.3 preferendo la M 2.1.1 e la Sm 2.1.4.b. Il soggetto promotore ha quindi stabilito un compromesso fra la tipologia di

⁴¹ I codici Natura 2000 del progetto esecutivo non corrispondono ai codici del ministero per i Siti con gli stessi nomi. Qui si è scelto di utilizzare i codici del Ministero perché più aggiornati.

Accordo, le necessità degli ecosistemi e le esigenze degli agricoltori, attivando gli interventi con notevoli variazioni:

- L'accesso alle M 2.1.1-2.1.2 è stato consentito anche agli agricoltori non allevatori purché attivassero Misure del pacchetto;
- La M 2.1.3 è stata estesa alle colture a perdere, che svolgono funzioni agro ecologica di sostegno alla fauna selvatica e alle specie coltivate;
- Per la 2.1.4.d sono state rese ammissibili tutte le specie del Repertorio Regionale;
- Il progetto ha inserito la 2.1.4.e (Estensivizzazione dei pascoli) fra gli interventi;
- La 2.1.6 è stata estesa a tutta l'area del progetto, ossia anche fuori dalle ZVN e a Natura 2000, ammettendo interventi di ingegneria naturalistica e idraulico-forestali.
- La 2.2.2 ha subito varie modifiche, in particolare sono stati inseriti nell'intervento sovvenzionato dissuasori acustici e olfattivi per proteggere i nuovi impianti dalla fauna.

La capofila si è ulteriormente impegnata nella realizzazione di un'infrastruttura a valere sulla M 125, che tuttavia non si è concretizzata.

In pratica le sole Misure ad aver registrato beneficiari sono la M 213 e la M 214 (ma quest'ultima con solo 2 beneficiari nel 2014).

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
n.d.	1.665 ha totale (333 ha/anno)	n.d.
n.d.	37 beneficiari totale (7/anno)	n.d.

Progetto Parco di Sasso Simone e Simoncello, Unione Montana Montefeltro – Ambito 1

L'Ente Parco e l'Unione montana di Montefeltro si sono attivate per realizzare l'Accordo, assumendo il Parco l'incarico di capofila e di delegato alla gestione non solo dei Siti Natura 2000 di propria competenza ma, ai fini del progetto, anche di quelli normalmente pertinenti alla Comunità montana.

L'area selezionata si estende per una superficie totale di 6.418 ha, di cui 5.642 ha in Natura 2000 (quasi 88%). I Siti d'interesse comunitario sono la ZPS IT 5310026 Monte Carpegna e Sasso Simone e Simoncello e i tre SIC in essa ricompresi (IT 5310003, IT 5310004, IT 5310005)⁴².

Il territorio interessato presenta un ricco mosaico di habitat d'interesse in aggiunta a quelli individuati come obiettivo degli Accordi nel PSR. Nelle aree umide e presso punti d'acqua si riscontrano l'habitat 3140 - Acque oligo-mesotrofe calcaree con vegetazione bentica di Charaspp. dell'habitat 3150 - Laghi eutrofici naturali con vegetazione Magnopotamion o Hydrocharition. Gli habitat forestali d'interesse sono il 9180 (Foreste di versanti, ghiaioni e valloni del Tilio-Acerion), l'habitat 91AA (Boschi orientali di quercia bianca), il 9210 (Faggete degli Appennini con Taxus e Ilex), l'habitat 91L0 (Quercete di rovere illirici con Erythronion-Carpinion).

Gli interventi adottati nel 2012 sono tuttavia ristretti alla tutela degli habitat di praterie secondarie, giacché non è stato possibile in quella fase raggiungere un'intesa più ampia con gli agricoltori interessati. Infatti nel progetto esecutivo risultano soggetti aderenti alle sole M 2.1.1, M 2.1.3 – Azione 1 e alle Sottomisure dalla 2.1.4 A (agricoltura integrata), B (metodo biologico), D (risorse genetiche)⁴³.

⁴² Il calcolo delle superfici può variare e tende a essere sottostimato a causa della cartografia delle varie superfici coinvolte, redatta con basi e scale diverse.

⁴³ Beneficiari della M 2.1.4.b fuori Accordo manifestano interesse per aderire al progetto con la 2.1.6 ma il progetto esecutivo non può quantificare le metriche di progetto in merito ("Relazione tecnica", p. 43).

Ai fini del progetto agroambientale l'Ente Parco auspica nel progetto esecutivo una successiva rimodulazione, per estendere l'intervento alla tutela dell'avifauna (M 2.1.3 – Azione 2), e l'emanazione dei bandi delle Misure 2.1.6, 2.2.4 (Indennità Natura 2000 nei terreni forestali) e 2.2.7 (Investimenti non produttivi forestali) per rendere più ampia e completa la tutela della biodiversità di habitat e specie-specifica dell'area⁴⁴.

La M 125 di carattere infrastrutturale ha finanziato n. 1 progetto del valore di 12.000 €: tuttavia il presidio del demanio militare su buona parte degli habitat d'interesse ha rappresentato un fattore limitante alla realizzazione del progetto⁴⁵.

Indicatori di prodotto: n. beneficiari 58 invece dei 16 previsti, superfici coinvolte 1.393 ha (previsti dal progetto esecutivo 700 ha).

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
700 ha	1.489 ha (298 ha/anno)	42%
16 beneficiari	63 beneficiari (13/anno)	81%

Progetto del Parco dei Monti Sibillini

L'Ente Parco dei Monti Sibillini è il capofila del progetto, delegato dalla Comunità Montana Marca di Camerino - Ambito 5. Inizialmente si erano interessate agli Accordi le associazioni di agricoltori e il WWF Italia, poi sono state coinvolte le autorità comunali ai fini delle attività di animazione del territorio (in particolare i Comuni di Fiastra, Pievebovigliana, San Ginesio e Cessapalombo).

L'area di applicazione ha una superficie di 8.643,70 ha, di cui una minima parte sita fuori dal confine del Parco. La ZPS fulcro all'intervento (IT 330029 "Dalle Gole del Fiastrone al Monte Vettore") misura 4.522 ha, di cui 4.353 ha sono effettivamente coperti dagli Accordi. Infatti 168 ha interni alla ZPS appartengono ad aziende che non hanno aderito al progetto; tuttavia questa discontinuità territoriale non è considerata tale da inficiare la validità e l'efficacia degli interventi previsti.

Accanto alle minacce già citate alla biodiversità della Regione, state identificate delle specifiche cause di danno per gli agro-ecosistemi del comprensorio del progetto: le pianure montane possono subire danni ingenti dovuti alla costruzione di infrastrutture produttive e (come nel caso del Parco del Conero) anche qui si rileva che le sistemazioni idraulico-agrarie possono danneggiare gli equilibri della vegetazione ripariale e la fauna connessa. In merito agli habitat forestali, la gestione a ceduo prolungata nei decenni ha indebolito notevolmente la struttura dei boschi: le piante sono tendenzialmente coetanee e giovani, fitte e di diametro scarso, con un eccessivo getto di polloni. L'uniformità e la semplificazione del bosco rappresentano una perdita di biodiversità in sé e rispetto alla fauna forestale; inoltre indeboliscono l'ecosistema rispetto ad agenti patogeni e a fenomeni abiotici di forte stress (ad es. eventi climatici estremi).

Particolare attenzione merita la gestione delle ripe dei corpi idrici: attività di esbosco lungo gli alvei distruggono fisicamente gli habitat di anfibi e rettili; i tagli nei pressi dei torrenti provocano un repentino aumento della radiazione solare diretta, con danni alla vegetazione, alla fauna (anfibi, larve ecc.), nonché un inasprimento dell'evaporazione di corsi d'acqua già torrentizi, che vanno a perdere portata. Il rischio nei casi estremi è l'aumento della siccità locale e la scomparsa del corpo idrico.

A fronte delle criticità sono state attivate le Misure 2.1.1, la M 2.1.3 e la 2.1.4.b, la 125 e la M 111 è stato ammesso anche l'acquisto di cani da guardiania al bestiame per prevenire i danni da fauna

⁴⁴ Parco Sasso Simone e Simoncello, Comunità montana - Ambito 1, "Relazione tecnica", pp. 37-38.

⁴⁵ Parco Sasso Simone e Simoncello, Comunità montana - Ambito 1, "Relazione tecnica", pp. 44.

selvatica. Si evidenzia inoltre che gli agricoltori, sia ricompresi nell'area degli Accordi sia di parcelle confinanti, avevano proposto di adottare la M 2.1.6 e la 2.2.7 per sostenere la realizzazione di attività turistiche e la differenziazione aziendale; tuttavia ciò non è stato possibile a causa dei limiti di accesso insiti nelle Misure.

L'Ente Parco ha combinato le Azioni degli Accordi con il Progetto europeo Life Ex-Tra: sono state conferite recinzioni elettrificate agli allevatori in difesa dai lupi e indennizzi ulteriori.

In pratica solo la M 213 e la M 214 hanno ricevuto adesioni, comunque in numero abbastanza limitato.

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
n.d.	162 ha totale (32 ha/anno)	n.d.
n.d.	18 beneficiari totale (4/anno)	n.d.

Progetto della Riserva statale della Montagna di Torricchio

Il progetto d'area ha interessato una superficie di 10.918 ha, coperti per il 74% dalla ZPS IT 5330030 "Valnerina, Monte Torricchio, Monte Fema e Montecavallo" di 8.497 ha. L'Ente gestore Riserva del Monte Torricchio è anche capofila degli Accordi.

La Scuola di Scienze Ambientali dell'Università di Camerino ha supportato il progetto nelle attività di monitoraggio e ricerca; il direttore della Scuola è il rappresentante legale della Riserva.

Le criticità dell'area d'interesse derivano dall'abbandono del pascolo e dal pascolamento irrazionale già illustrate, fra cui si rimarca la perdita delle orchidee tipiche delle praterie secondarie e dei passeriformi.

In ordine all'obiettivo di ripristinare l'equilibrio ecologico-funzionale degli habitat prativi e pascolivi le Misure considerate nel progetto erano quelle afferenti ai pascoli montani (M 2.1.1 e M 2.1.3 – Azione 1) e le Misure di sistema (M111 e M 125).

Le Azioni 2 e 3 della M 2.1.3 per la conservazione dell'avifauna e degli habitat forestali hanno riscosso scarso interesse negli agricoltori sia per motivi di ordine tecnico operativo degli interventi sia per l'esiguità del contributo corrisposto. L'attenzione principale del Progetto è stata infatti concentrata sull'Azione 1 per la gestione dei pascoli.

Tramite la M 125.a - Azione 2, il Progetto prevedeva un intervento da 99.000 € per la realizzazione di un punto di raccolta acque nel Comune di Visso, funzionale all'abbeverata del bestiame e alle esigenze della fauna selvatica (anfibi soprattutto); tuttavia non sono disponibili dati di monitoraggio al riguardo.

Le condizioni di accesso delle Sm 2.1.4.b e 2.1.4.d e per l'Azione 3 della M 2.1.3 hanno trovato scarso riscontro nelle aziende dell'area (solo 2 ha interessati dalla M 214 in totale), di conseguenza non si sono attivate le correlate Sottomisure 2.1.6.a e 2.1.6.b.

Dati attesi nel progetto esecutivo	Risultati ottenuti	Rapporto risultati su previsioni (%)
1.677 ha	5.970 ha (1.194 ha/anno)	71%
40 beneficiari	157 beneficiari (31/anno)	77%

Risultati delle indagini dirette

Organizzazione delle indagini dirette

Le indagini dirette sono state condotte su due direttrici principali:

- Focus Group con rappresentanti degli Enti promotori;
- Questionari rivolti ai beneficiari finali

In data 28/7/16 il Valutatore ha incontrato i rappresentanti di 3 dei 6 AAA Biodiversità:

- Dott.ssa Elisabetta Ferroni – Parco del Conero
- Dott. Maurizio Tanfulli – Unione Montana Catria Nerone
- Prof. Andrea Catorci – Università di Camerino, AAA Torricchio

Per quanto riguarda l'AAA Tutela delle acque è stata realizzata un'intervista in data 2/8/16 al dott. Massimo Sandroni, Responsabile della CIA di Ascoli Piceno, nonché promotore e coordinatore dell'intera iniziativa, in collaborazione con la Provincia di Ascoli Piceno.

Per quanto riguarda invece i questionari, è stato possibile raccogliere 7 moduli completi per gli AAA Biodiversità e altri 7 per AAA Acque, pari a circa il 7-9% del totale dei beneficiari.

Risultanze del Focus Group AAA Biodiversità

Le principali considerazioni raccolte possono essere così riassunte:

- È stato confermato che la situazione risulta essere molto eterogenea tra i vari Progetti, in funzione del ruolo ricoperto e dalle possibilità operative di ciascun Ente promotore;
- Tutti hanno rimarcato l'assenza di risorse finanziarie specifiche per coprire sia le attività di coordinamento svolte dall'Ente, sia per effettuare un monitoraggio delle attività svolte, di carattere tecnico, finanziario e ambientale;
- Vi è stata assoluta carenza – almeno nella prima fase di attuazione – di dati statistici specifici riguardanti il numero di aziende e relativa estensione, in maniera da poter avere un'idea più precisa della consistenza delle aziende potenzialmente beneficiarie, anche per effettuare azioni informative più mirate.

Parco del Conero

- Gli obiettivi principali prefissati prevedevano non solo di massimizzare le adesioni alla M 213, ma anche di diffondere quanto possibile l'adozione del modello biologico per le aziende del Parco (M 214 b);
- la superficie minima richiesta di 3 ettari non ha permesso la partecipazione di una porzione significativa di aziende ed è stata ritenuta come eccessivamente limitante (*NB: tale limite non è stato peraltro rilevato in sede di Bando di adesione*);
- le tipologie di intervento previste dagli Accordi sono state poi trasposte nel Regolamento del Parco come pratiche obbligatorie;
- le tipologie di impegno della M 213 maggiormente utilizzate sono state quelle relative all'Azione 2 sulla conservazione dell'avifauna (fasce inerbite, trebbiatura ad almeno 30 cm, ritardo nelle arature, etc.), mentre solo un solo beneficiario ha optato per l'Azione 1 sulla gestione pascoli, ma con problemi attuativi.
- All'inizio delle attività è stata realizzata una campagna informativa generale con agricoltori e associazioni di produttori, anche se la mancanza di dati statistici specifici sul numero ed estensione delle aziende ricadenti in aree Natura 2000 ha reso più difficoltoso l'intero iter;
- Per quel che riguarda la M 214 sul biologico, vi è stato un progressivo interesse da parte delle aziende ad aderire. Nella seconda fase di vita del progetto vi è stata l'adesione di due aziende tra le più importanti dell'area, cosa che ha aumentato nel complesso l'efficacia degli interventi;
- Stante la mancanza di un ruolo ben preciso per quanto riguarda le competenze proprie dell'Ente promotore, vi è stata anche l'impossibilità di controllare continuativamente – specie negli ultimi anni - il numero di aziende che rinnovavano annualmente i loro impegni, dato che le pratiche venivano inviate alla Regione autonomamente attraverso i tecnici di fiducia;

- In definitiva si è valutato che il Progetto abbia raggiunto risultati significativi specialmente in termini di diffusione di pratiche ambientalmente sostenibili, sia per quanto riguarda i sistemi di gestione promossi dalla M 213, che l'agricoltura biologica della M 214. E' stato anche possibile rafforzare ulteriormente l'interesse delle aziende concedendo loro la possibilità di utilizzare il marchio del Parco sulle etichette dei prodotti biologici.

Monte Catria e Nerone

- Anche in questo caso la mancanza di dati statistici di base ha reso meno efficace l'attività di animazione che è stata realizzata ad inizio progetto;
- Le superfici a disposizione erano notevoli, circa 25.000 ha in Natura 2000, quindi con un bacino di utenza potenzialmente vasto. Nella fase iniziale molti agricoltori hanno partecipato alle riunioni preparatorie, ma progressivamente il numero di quelli che hanno poi effettivamente aderito si è ridotto a poche unità e poche decine di ettari sotto impegno;
- I maggiori problemi emersi nella fase attuativa hanno riguardato:
 - Innanzitutto la limitatissima capacità operativa delle Unioni Montane (oltre a quella Catria Nerone era coinvolta anche l'UM Esino Frasassi), con fondi e personale ai minimi termini, ma con buona parte delle competenze attribuite alle vecchie Comunità Montane;
 - L'impossibilità di far fronte a spese gestionali anche minime, che hanno precluso la possibilità di partecipare anche ad altri bandi promossi dal PSR, che avrebbero potuto supportare anche la gestione del progetto su AAA;
 - Il tessuto delle aziende locali è costituito da realtà di dimensione ridotta, quindi spesso non ammissibili rispetto alle richieste del Bando.
- A partire anche dalle difficoltà sopra riportate, il ruolo attivo delle Unioni Montane coinvolte è stato limitato quindi alla prima fase, dal momento che poi le aziende – attraverso i propri tecnici e associazioni di categoria – hanno provveduto autonomamente a rinnovare gli impegni annuali. Da rimarcare comunque discreti risultati per quanto riguarda la diffusione di sistemi produttivi a basso impatto, come il biologico, anche grazie alle adesioni alla M 214b.

Torricchio

- L'Ente promotore è stata la Riserva del Monte Torricchio, ma ha beneficiato del supporto dell'Università di Camerino – Dipartimento di Botanica ed ecologia, che da sempre ha il ruolo di Ente Gestore. Anche se il territorio proprio della Riserva è molto limitato (317 ha), l'areale di progetto comprende circa 11.000 ha, di cui i tre quarti all'interno dell'area Natura 2000 (8.500 ha ca.). Molte delle aziende beneficiarie sono quindi situate all'esterno della Riserva;
- Nella fase iniziale del progetto è stata svolta un'azione capillare di coinvolgimento del territorio, mediante incontri con le singole aziende presenti. Si è deciso di concentrare le attività sulle opportunità offerte dalla M 213, per cui sono stati individuati fabbisogni e le soluzioni tecniche più adatte alla specifica situazione del Torricchio. Ne è risultato un dettagliato elenco di pratiche colturali atte a migliorare la gestione dei pascoli, ispirate anche alle prescrizioni del Piano di Gestione della Riserva. Il fattore che ha comunque facilitato il processo è stato il limitato numero di aziende dell'area che ha dovuto essere coinvolto;
- Una delle difficoltà riscontrate ha riguardato l'adattamento di queste tipologie di pratiche alle prescrizioni regolamentari previste per la Misura 213 - non sempre di facile attuazione – ma si è comunque riusciti a coinvolgere praticamente tutte le aziende potenzialmente beneficiarie della Misura;
- Per rafforzare l'opera di coordinamento si è fatto ricorso anche ad un supporto formativo finanziato dalla Misura 111, che ha dato ulteriore slancio all'iniziativa;
- E' stato quindi applicato un sistema di gestione pascoli turnato, che prevede l'utilizzo di recinzioni elettrificate mobili su piccole superfici (1 ha), che vengono spostate ogni pochi giorni, ma che consentono di utilizzare completamente il pascolo presente, senza lasciare la possibilità agli animali di selezionare la vegetazione più appetibile e lasciare quella meno gradita. L'integrazione con l'utilizzo dei cani da guardiania ha permesso anche di azzerare il problema degli attacchi dei lupi, in quella zona particolarmente importanti. Le recinzioni

- hanno altresì permesso di evitare problemi anche con il passaggio degli escursionisti lungo i sentieri presenti, che specie se accompagnati dai propri cani, aveva causato in passato episodi di conflitto con i cani pastore;
- Visti i risultati incoraggianti ottenuti, sono state le stesse aziende che hanno poi richiesto di proseguire e sviluppare ulteriori iniziative per lo sviluppo del territorio, per cui è in corso di realizzazione un accordo tra il Parco, le aziende ed il CAI per lo sviluppo della rete sentieristica presente. Inoltre, le Comunanze Agrarie presenti hanno anche messo a disposizione alcuni edifici rurali abbandonati, che – rimessi in funzione dalle stesse aziende agricole – potranno essere utilizzate come strutture per l'accoglienza rurale;
 - Sono stati segnalati anche in questo caso problemi relativi alla mancanza di fondi specifici dedicati alle attività di coordinamento e al monitoraggio delle attività.

Risultanze dell'intervista al rappresentante AAA Tutela delle Acque "Val d'Aso"

I punti salienti affrontati durante l'intervista hanno riguardato:

- È stato confermato che la spinta per la realizzazione del progetto è venuta principalmente dagli operatori del comparto frutticolo della zona, che è stata poi tradotta e concretizzata in un progetto vero e proprio attraverso il coordinamento assicurato dalla Provincia di Ascoli e dalle organizzazioni di produttori che hanno contribuito alla diffusione dell'iniziativa;
- La verifica dei dati di monitoraggio presenti e chiarimenti sulla scelta delle Misure effettivamente attivate rispetto a quelle previste:
 - La SM 214 b Biologico non è stata attivata perché esistono poche aziende che sono disponibili ad utilizzare questo metodo per il settore frutticolo;
 - La M 111 invece ha scontato problemi di tipo burocratico, dal momento che al momento di attivare l'iniziativa è sopravvenuta la divisione tra le Province di Ascoli Piceno e quella di Fermo, che ha di fatto venuto meno una figura unica di referente presso l'Amministrazione provinciale;
- Sistema di monitoraggio: anche in questo caso, sebbene fosse stata prevista all'inizio una forma di monitoraggio degli effetti ambientali dell'applicazione della lotta integrata, non si è poi potuto dar seguito all'iniziativa, sempre per problemi legati alla scissione tra la Provincia di Ascoli da quella di Fermo. Sono stati comunque realizzati dei prelievi per 3 anni sulla quantità di residui sulle colture da parte del Centro Agrochimico di Jesi;
- Le ricadute maggiori di tipo ambientale sono da ricercare nella diminuzione dei prodotti fitosanitari distribuiti, dal momento che i trattamenti annuali sono passati da 8 a 1-2. Da considerare che – data la presenza di numerose varietà di fruttiferi diversi nello stesso appezzamento – la distribuzione dei fitofarmaci è spesso fatta per singolo filare, con "effetti deriva" notevoli. Il fatto di aver drasticamente ridotto il numero di trattamenti ha quindi avuto un effetto positivo ancora maggiore. Non è stato però possibile eliminare in generale l'ultimo dei trattamenti previsti, prima della raccolta, cioè quello più "a rischio" rispetto al pericolo di residui nel prodotto. Il rispetto dei tempi di carenza previsti elimina però la possibilità che tracce di fitofarmaci possano rimanere sulla frutta raccolta;
- La diminuzione dei trattamenti "standard" ha in alcuni casi fatto aumentare i danni causati da insetti secondari, che precedentemente venivano controllati senza necessità di interventi specifici. Si tratta comunque di fenomeni limitati, con danni di piccola entità;
- A rafforzare l'azione positiva sulla qualità delle acque di superficie e di falda vi è stata anche la diminuzione dei quantitativi di fertilizzanti di sintesi utilizzati. Attraverso l'adozione dei previsti piani di fertilizzazione, è stato possibile diminuire le quantità distribuite almeno del 30% rispetto ai sistemi standard;
- È in generale aumentata la consapevolezza degli agricoltori rispetto alle conseguenze di trattamenti fitosanitari non strettamente necessari, sia per quanto riguarda i risvolti di tipo ambientali, che le ricadute sulla salute degli stessi operatori;
- Da registrare anche che la nuova metodologia di lotta integrata ha anche portato innegabili benefici di tipo economico, come risultato delle minori necessità di trattamento;

- Come iniziativa collaterale alla diffusione della lotta integrata, va registrata anche la promozione dell'adesione al sistema "Qualità Marche", per la valorizzazione della frutta della Val d'Aso come prodotto più salubre e di qualità. Sono stati presi accordi con due società della GDO, che hanno accettato di commercializzare questi prodotti, assicurando loro un differenziale di prezzo. La convenienza dell'avviare le produzioni su questo canale è stata variabile a seconda delle annate, con un differenziale maggiore (dell'ordine di una variazione dai 0,70 ai 1,20 €/kg) nelle annate più favorevoli, mentre in quelle più difficili la differenza è risultata minore (0,10 – 0,15 €/kg);
- Per la nuova programmazione l'intenzione è quella non solo di continuare nell'applicazione del sistema della lotta integrata da parte dei vecchi aderenti, ma di allargare la cerchia dei partecipanti ad altre aziende, raggiungendo un aumento consistente delle superfici interessate. Sfruttando le esperienze accumulate si conta di:
 - Utilizzare il Comune di Altidona come referente unico di tutta l'iniziativa, in maniera da evitare la frammentazione delle responsabilità;
 - Prevedere un sistema di monitoraggio tale da verificare le ricadute positive (di carattere ambientale ma non solo), sia per le rilevazioni sui residui sui prodotti, ma anche per quanto riguarda ad es. la qualità delle acque dell'area;
 - Includere nel nuovo pacchetto di Misure da attivare anche quelle relative all'innovazione e alla formazione;
 - Aderire al nuovo Sistema di Qualità Nazionale di Produzione Integrata (SQNPI), in maniera da rafforzare ulteriormente l'immagine del prodotto della Val d'Aso;
- In generale si conta di allargare gli obiettivi originari del AAA Val d'Aso in maniera da promuovere in maniera più organica questo territorio nel suo complesso.

Risultanze dei questionari distribuiti

È stato possibile raccogliere per ognuna delle due categorie di AAA un totale di 7 questionari ognuno, pari ad un 7-9% del totale beneficiari. Le risultanze principali sono descritte di seguito.

AAA Biodiversità

- La taglia delle aziende considerate è abbastanza eterogenea, variando dai 5 agli oltre 100 ha, ma con una preponderanza (57%) di quelle di taglia maggiore (oltre 50 ha). Tutte dispongono di una parte coperta da bosco e hanno attività zootecnica (specie allevamento bovino);
- Le motivazioni che hanno spinto verso l'adesione agli AAA riguardano principalmente la volontà di ridurre gli impatti ambientali dell'attività agro-zootecnica, ma anche per poter usufruire dei premi previsti e delle priorità di intervento. In ogni caso circa la metà dei rispondenti utilizzava già precedentemente tecniche a basso impatto (agricoltura biologica, gestione avanzata delle aree pascolate, carichi ridotti di bestiame/ha);
- I due terzi affermano di aver diminuito i costi di produzione a seguito dell'attivazione delle prescrizioni tecniche previste;
- Generalmente vengono stimati come positivi gli effetti degli AAA sulla biodiversità, sulla diffusione di tecniche a basso impatto, sulla lotta all'esodo rurale;
- L'attività di coordinamento e informazione svolta dai Soggetti promotori è giudicata positiva dai $\frac{3}{4}$ degli intervistati, avendo anche concordato con gli stessi agricoltori le tipologie di intervento da attivare. Di conseguenza la stessa percentuale sarebbe disponibile a partecipare in futuro a simili iniziative;

AAA Tutela delle acque

- In questo caso la taglia delle aziende è sensibilmente minore (il 70% è tra i 5 e i 20 ha), in cui viene praticata normalmente l'attività zootecnica (70%);
- Le motivazioni per l'adesione all'iniziativa riguardano la volontà di ridurre gli impatti ambientali, ma anche per le opportunità legate alla formazione del distretto agricolo Piceno/della Valdaso. Quasi la metà già praticava metodi a basso impatto ed aveva avuto esperienza con le tecniche di difesa con la confusione sessuale anche prima dell'adesione agli AAA;
- Più dell'80% stima di aver potuto ridurre le quantità di prodotti fitosanitari distribuite, con ricadute positive anche in termini economici;
- L'adeguatezza nelle attività di informazione/promozione da parte dell'Ente promotore è indicata solo dal 60% ca. degli intervistati;
- In ogni caso più dell'80% dichiara di voler partecipare agli AAA anche in futuro;
- Il 43% dichiara di volere o di aver già provveduto ad aderire al sistema QM Marche.

Considerazioni valutative

Gli Accordi Agroambientali d'Area sono stati il risultato dell'approccio innovativo ideato dalla Regione Marche per superare alcuni limiti collegati al pericolo di frammentazione eccessiva degli interventi previsti dalle misure agroambientali. L'idea guida è stata quella di concentrare gli interventi in territori ben precisi e definiti, in maniera da non disperderli su aree troppo vaste, vanificando quindi gli attesi effetti ambientali positivi.

La Regione ha attuato la sperimentazione degli Accordi senza avere un modello o linee guida di riferimento, cosa che deve essere tenuta in considerazione nelle analisi valutative sui risultati raggiunti, trattandosi di un complesso di "progetti pilota" con i rischi e i margini di miglioramento che tipicamente insistono nelle sperimentazioni.

Influenza degli aspetti procedurali sugli impatti ambientali

Criteri per AAA Biodiversità

Criteri di ammissibilità e tipologie di interventi ammissibili

Alcune rigidità procedurali hanno limitato l'adesione di un numero maggiore di beneficiari. In molte aree interessate degli Accordi per la biodiversità, alcuni agricoltori erano intenzionati ad aderire con azioni migliorative o conservative delle risorse ambientali, ma sono rimasti esclusi dal progetto perché l'intero pacchetto di Misure non era attivabile nelle rispettive aziende o perché altre Misure di valenza ambientale non erano ammissibili. Altro limite è stato costituito dalla superficie minima ammissibile (3 ha), che ha tagliato fuori una serie di realtà aziendali di piccola dimensione.

Infine si fa notare che i terreni del demanio militare confinanti con le aree dei progetti sono state fonte di problematiche nelle istruttorie, giacché gli agricoltori aderenti agli Accordi avevano l'usufrutto ma non la proprietà o il possesso in locazione dei terreni.

Carenza di fondi specifici per il coordinamento

La gestione è stata affidata a strutture come Unioni Montane e Enti Parco, che specie negli ultimi anni hanno visto ridursi fortemente i fondi a disposizione per le loro normali attività gestionali. Quello della gestione di strumenti complessi come gli AAA è stato quindi un impegno aggiuntivo che questi organismi si sono dovuti accollare, senza avere però alcun tipo di riconoscimento economico per il lavoro svolto.

Carenza di fondi specifici per il monitoraggio

Considerando che gli indicatori ambientali disponibili non possono cogliere il dettaglio territoriale e temporale degli Accordi Agroambientali, il quadro informativo sia sulla consistenza delle aziende presenti (potenziali beneficiari degli interventi stessi), che sugli effetti dei progetti d'area è risultato gravemente lacunoso. La carenza informativa ha ridotto non solo la capacità di valutare opportunamente quanto eseguito, ma anche la possibilità di orientare la nuova Programmazione e infine di promuovere, con dati tecnici a supporto, l'esportazione degli Accordi come strumento di pianificazione e valorizzazione dell'agricoltura anche oltre il PSR.

Soggetti capofila

Agli Enti promotori è stato affidato un ruolo chiave nella gestione dei progetti. Di conseguenza, i risultati raggiunti dai singoli progetti sono stati fortemente influenzati dalla capacità e dalle condizioni in cui essi sono stati chiamati ad operare.

L'efficacia della loro azione si è manifestata in particolar modo su due aspetti operativi:

- Capacità di individuare le esigenze specifiche degli operatori della propria area, con il pericolo di riprendere tipologie di azioni da altre aree, trasferendole nella realtà locale senza adattamenti particolari;
- Efficacia delle attività di animazione sul territorio, con conseguente grado di adesione variabile degli agricoltori al progetto.

In questo senso i risultati più incoraggianti sono stati ottenuti dalla Riserva del Torricchio (per quanto riguarda gli AAA Biodiversità) e dall'esperienza della Valdaso.

- Nelle fasi iniziali di pre-adesione del progetto della Riserva Torricchio, la capofila ha stimolato il territorio, comunicando agli agricoltori l'opportunità fornita dagli Accordi ed ha accolto le priorità delle diverse parti interessate adattando, nei limiti del PSR, gli interventi attivabili secondo le priorità locali.
- La Provincia di Ascoli, promotrice del progetto Valdaso, si è spesa in attività di animazione del territorio anche nelle fasi successive l'adozione del progetto esecutivo, in modo da aumentare l'adesione da parte degli agricoltori. Ha inoltre provveduto all'adeguato coordinamento con l'organismo di ambito tecnico-scientifico, l'ASSAM, garantendo assistenza agli agricoltori con azioni d'informazione e formazione sulle pratiche agronomiche da applicare.

Considerazioni su aspetti e risultati di carattere agroambientale

Analogamente alla metodologia d'analisi utilizzata per rispondere ai Quesiti valutativi considerati nel Rapporto Ex Post, l'analisi delle ricadute di tipo ambientale dell'applicazione degli AAA parte dall'identificazione di un set di Criteri di Giudizio e relativi Indicatori, in grado di fornire la base quantitativa per l'analisi dei parametri ambientali principali: biodiversità, habitat naturali e paesaggio, acque, suoli, cambiamenti climatici. L'analisi di tipo qualitativo prende spunto dalle evidenze di tipo statistico/monitoraggio, per arrivare alle conseguenti conclusioni e raccomandazioni.

La seguente tabella descrive i criteri di giudizio e gli indicatori fondamentali su cui si basano le considerazioni del Valutatore.

Tab. 26. Criteri di giudizio e principali indicatori associati al QV supplementare sugli AAA⁽⁴⁶⁾

Criterio di giudizio	Indicatori	Valore	Fonte
Per tutti i parametri	AAA Biodiversità: Superficie totale interessata (ha)	Circa 3.000 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	AAA Acque: Superficie totale interessata	737 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	AAA Acque: SAU a frutticole beneficiaria rispetto SAU a frutticole potenzialmente ammissibile	54% (196 ha su 362 ha)	Progetto Esecutivo AAA Valdaso
Stato della biodiversità, degli habitat naturali e del paesaggio	Superfici interessate dalla M 213 conservazione praterie, conservazione avifauna, conservazione habitat forestali	1.761 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	Superfici interessate dalla M 211	783 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	N. azioni e UBA a premio da M 214 d1	1 progetto con 70 UBA (1 anno di impegno)	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	AAA Biodiversità: tutela del paesaggio (giudizio qualitativo)	Stimato come significativo solo nel caso dell'AAA Torricchio	Elaborazioni del Valutatore
Stato delle acque	Utilizzo prodotti fitosanitari di sintesi (media regionale)	Fitosanitari 2,23 kg/ha.	ISPRA Annuario Dati Ambientali 2013
	Consumi medi regionali di fertilizzanti	N: 44 kg/ha/anno P ₂ O ₅ : 15 kg/ha/anno K ₂ O: 4 kg/ha/anno	Annuario ISPRA
	Stima quantità di antiparassitari/erbicidi di sintesi risparmiati grazie agli Accordi (M 214)	AAA Biodiv: 0,4t/anno; AAA Acque: 0,3 t/anno. Tot: ca. 0,7 t/anno	Elaborazioni del Valutatore su dati dell'AdG Responsabile AAA + ISPRA 2013.
	AAA: Superficie totale interessata dalla M 214.a	AAA Acque: 491ha/anno AAA Biodiv.: 201 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	AAA Acque: stima quantità fertilizzanti di sintesi risparmiati annualmente grazie all'applicazione della Sm 214.a	N: 6,5 t/anno; P ₂ O ₅ : 2,2t/anno. K ₂ O: 0,6 t/anno.	Elaborazioni del Valutatore su dati dell'AdG e ISPRA
	AAA Biodiv: stima quantità fertilizzanti di sintesi risparmiati annualmente grazie all'applicazione della Sm 214.b	N: 8,8 t/anno; P ₂ O ₅ : 3 t/anno K ₂ O: 0,8 t/anno.	Elaborazioni del Valutatore su dati dell'AdG e ISPRA
	Stima quantità di fertilizzanti di sintesi risparmiati grazie agli Accordi (M 214)	N: 15,3 t/anno; P ₂ O ₅ : 3 t/anno;5,2 K ₂ O: 1,4t/anno.	Elaborazioni del Valutatore su dati dell'AdG e ISPRA
Stato delle Aree protette e aree Natura 2000	AAA Biodiversità: Superficie totale interessata dai progetti e ricadente in aree Natura 2000	32.063 ha (65% del comprensorio totale)	Elaborazioni del Valutatore + dati relazioni dei progetti esecutivi e Rete Natura 2000 Regione Marche

⁴⁶ Lattanzio Group – Disegno Piano di Lavoro, ver. aprile 2016

Criterio di giudizio	Indicatori	Valore	Fonte
	AAA Biodiversità: % della sup. totale aree Natura 2000 interessata dagli AAA (per Progetto)	Catria e Nerone 70%; Conero 99%; Esino Frasassi 47%; Sasso Simone Simoncello 100% ca. Sibillini 96%; Torricchio 98%.	Elaborazioni del Valutatore + dati relazioni tecniche dei progetti esecutivi e Rete Natura 2000 Regione Marche
	AAA Biodiversità: Superficie totale interessata ricadente in aree protette	quasi il 100%	Monitoraggio/ Responsabile AAA
Stato della risorsa suolo: miglioramento della qualità e lotta all'erosione	Superfici interessate dalla M 214	AAA Acque (SM A): 737 ha/anno AAA Biodiv. (SM B): 290 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	Superfici interessate dalla M 211	950 ha/anno	Monitoraggio/ Responsabile AAA
	Superfici interessate dagli inerbimenti grazie alla Sm 214.c – tutela dei suoli)	201 ha	Monitoraggio/ Responsabile AAA
Altri effetti di tipo ambientale	Aumento consapevolezza aderenti agli AAA rispetto alla necessità di preservare caratteristiche ambientali (giudizio qualitativo)	Vedi commento nel testo (par. 4.2.4)	Indagini dirette/interviste ai responsabili AAA

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Stato della biodiversità, delle aree protette/Natura 2000, degli habitat naturali e del paesaggio

- Il ruolo principale è stato naturalmente svolto dagli AAA Biodiversità, che prevedevano iniziative specifiche per questo scopo. Anche all'AAA Tutela delle acque si può però attribuire un ruolo positivo, dal momento che ha comunque incentivato metodi di produzione a basso impatto, con minori quantità di prodotti di sintesi distribuiti;
- Gli AAA Biodiversità hanno coinvolto annualmente 2.745 ha: questa superficie rappresenta il 3% ca. della SAU totale regionale ricadente in Natura 2000, che diventa oltre l'8% se confrontato con le sole aree Natura 2000 presenti nei 6 AAA selezionati;
- Di questi 2.745 ha circa 1.760 sono stati interessati dalla M 213, 783 ha dalla M 211 e circa 200 ha dalla M 214 Biologico. Gli effetti delle tre Misure sono differenti – maggiori per la M 213 e per la M 214 – ma tutte sostanzialmente migliorano la qualità della gestione dei territori, soprattutto quelli all'interno di aree Natura 2000 e/o di aree montane;
- Il grado di incisività dei diversi progetti della M 213 è stato molto diverso tra loro.
 - AAA Monte Catria, Parco del Conero, Parco dei Sibillini: il numero di adesioni appare molto limitato, dell'ordine delle poche unità di agricoltori coinvolti. Le superfici medie associate sono altrettanto ristrette, tra i 25 e i 60 ha ognuno. I risultati raggiunti sono quindi da considerare come troppo ridotti per stimare impatti positivi significativi su queste aree. Per il Parco del Conero va però considerata l'estensione limitata dell'intera area parco. Per il Parco dei Sibillini può essere ricordata la corresponsione del premio previsto dalla SM 214d sulla tutela delle razze animali a rischio a favore di 70 UBA;
 - AAA Parco Sasso Simone, UM Esino Frasassi: il numero di adesione è sempre molto contenuto (una decina), ma coinvolgono superfici un po' più ampie, dell'ordine dei 300 ha ciascuno. Rispetto alle aree potenzialmente eleggibili il tasso di copertura è in entrambi i casi dell'ordine del 5%;
 - AAA Torricchio: rappresenta l'esperienza più riuscita di questo strumento. Al di là dei numeri assoluti (una trentina di beneficiari per oltre 1.000 ha sotto impegno), è da rimarcare il fatto che essi rappresentano la quasi totalità delle aziende presenti. Appare come l'esempio di come sia da interpretare correttamente lo strumento degli Accordi d'Area, vale a dire l'ottimizzazione nell'uso dei fondi comunitari a favore di aree

specifiche di territorio. Il sistema della gestione dei pascoli adottato – concordato a partire dalle esigenze di tutte le aziende del comprensorio – ha permesso sia di contrastare l'avanzata indiscriminata delle aree boscate, a favore del mantenimento di un reticolo paesaggistico più vario, comprendente anche aree aperte come quelle a pascolo, sia di ovviare in larga misura ai precedenti conflitti tra attività agro-pastorali e la presenza di fauna selvatica (lupi in particolare), grazie all'adozione combinata di recinzioni elettrificate su aree di 1 ha ca. e la presenza di cani pastore.

- Per quanto riguarda gli aspetti paesaggistici, si ritiene che la sola area dove effettivamente la concentrazione degli interventi che per i motivi sopra citati abbia permesso un effettivo mantenimento/miglioramento delle caratteristiche paesaggistiche sia stata quella del Torricchio.

Stato delle acque

Rispetto questo parametro le tipologie di intervento più impattanti sono state quelle collegate all'adozione dell'agricoltura integrata/biologica. Entrambe le tipologie di AAA hanno promosso questo tipo coltivazioni a basso impatto, l'AAA della Val d'Aso per quanto riguarda la lotta integrata ed integrata avanzata (quasi 740 ha/anno coinvolti), gli AAA Biodiversità per l'agricoltura biologica (attorno ai 200 ha). Nel primo caso il beneficio ha riguardato soprattutto il risparmio nelle distribuzioni di fitofarmaci, nel secondo anche dei fertilizzanti di sintesi. Ad aumentare l'efficacia complessiva, da considerare che la metà delle superfici della Val d'Aso ricadono in aree ZVN e che gli interventi promossi dalla M 213 riguardavano aree ad alto pregio naturale, come le aree Natura 2000.

Nel complesso la stima riguardante le quantità di prodotti di sintesi di cui si è evitato l'utilizzo è illustrata di seguito:

	AAA Biodiversità	AAA Acque	Totale
Fertilizzanti	(214B: 201 ha/anno) N: 8,8 t/anno; P ₂ O ₅ : 3 t/anno; K ₂ O: 0,8 t/anno.	(214A: 491 ha/anno) N: 6,5 t/anno; P ₂ O ₅ : 2,2t/anno. K ₂ O: 0,6 t/anno.	N: 15,3 t/anno; P₂O₅: 5,2 t/anno; K₂O: 1,4 t/anno.
Antiparassitari	(214B: 201 ha/anno) 0,4 t/anno	(214A: 491 ha/anno) 214A: 0,3 t/anno.	7 t/anno

Nell'Allegato "fiume ASO: qualità delle acque" sono riportate alcune informazioni aggiuntive riguardanti i dati disponibili su alcuni parametri ambientali specifici sulla qualità delle acque del bacino dell'Aso, dove sostanzialmente si deduce che la situazione è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio per quanto riguarda lo Stato Ecologico (Parametri "buoni" per le due stazioni a monte e "sufficiente" per la stazione nei pressi della foce). Anche lo Stato Chimico è nella categoria "buono" per tutte le stazioni considerate.

Stato della risorsa suolo: miglioramento della qualità e lotta all'erosione

Considerando il fattore suolo, possono essere trovate ricadute sia sulla qualità dei terreni stessi, sia sul contrasto all'erosione superficiale dei suoli.

Gli AAA Biodiversità hanno previsto il miglioramento della gestione dei pascoli (Azione 1 della M 213), che hanno quindi avuto effetti anche sulla struttura dei terreni stessi, sia come struttura, che come dotazione di sostanza organica, che come contrasto all'erosione superficiale.

Anche i quasi 800 ha l'anno sotto impegno da parte della M 211 possono avere risentito positivamente dell'azione antierosione, dovendo i beneficiari della Misura attuare le prescrizioni previste dalla condizionalità per il mantenimento delle strutture di drenaggio superficiale dei declivi.

Infine, l'aver applicato i principi dell'agricoltura biologica ha implicato l'adozione di una serie di pratiche – utilizzo di sostanza organica per la fertilizzazione, sovesci, rotazioni etc. – con effetti positivi anche sulla struttura dei suoli.

L'AAA Acque, oltre al finanziamento della lotta integrata, ha erogato premi sulle stesse superfici anche per l'inerbimento delle superfici arboree, con gli stessi effetti positivi già citati, sia per la qualità dei terreni che per la lotta all'erosione.

Altri effetti

Oltre a quelli indicati sopra, possono essere ricordati anche altre tipologie di effetti derivanti dall'applicazione dello strumento degli AAA, non solo di tipo ambientale:

- È convinzione diffusa tra i coordinatori dei vari AAA che sono stati intervistati che l'intero processo di realizzazione di questi strumenti abbia contribuito in maniera abbastanza tangibile ad una aumentata sensibilità degli agricoltori coinvolti rispetto alle scelte da operare per ridurre al minimo gli impatti ambientali negativi delle pratiche agro-zootecniche adottate. Sia per gli AAA Biodiversità che per AAA Acque, quando si riesce a coinvolgere pienamente gli operatori rispetto alle soluzioni tecniche da adottare, si ha come risultato che talune pratiche vengono poi adottate anche indipendentemente dalla presenza dell'incentivo economico offerto dal PSR, spesso anche da parte di altri agricoltori esterni al Progetto. Comunque pratiche come l'agricoltura integrata, quella biologica, ma anche approcci più innovativi come l'agricoltura conservativa, sono divenute oggetto di interesse da parte degli operatori. Si spera che il trend complessivo faccia registrare una variazione dell'approccio degli agricoltori verso le aree protette: da fonte solo di incombenze di tipo burocratico (situazione odierna), a opportunità di espansione per le proprie attività agro-zootecniche, ma nel rispetto degli equilibri ambientali esistenti;
- L'adesione convinta ad alcune delle iniziative finanziate riposa anche sulla constatazione che la loro messa in pratica è conveniente anche dal punto di vista economico: palese è il beneficio ad es. di ridurre da 8 a 1 il numero di trattamenti necessari per la difesa dei frutteti, ma anche in tema di gestione dei pascoli metodi più razionali si traducono in minori costi di gestione e una migliore redditività delle attività;
- Sempre sul tema dell'aumento della convenienza economica, l'adesione agli AAA ha portato in alcuni casi (AAA Val d'Aso, AAA Parco Conero) a meglio valorizzare i prodotti del territorio. Nel primo caso la frutta della Val d'Aso ha beneficiato del marchio QM – Val d'Aso, nel secondo il Parco del Conero ha concesso l'utilizzo del logo "Terre del Conero", che si sono tradotte in un prezzo di vendita più elevato;
- Per gli AAA Biodiversità le aree di influenza sono quasi sempre quelle di montagna, dove ricadono spesso le zone Natura 2000. Il supporto agli operatori di queste zone si traduce quindi in un contributo diretto efficace alla lotta all'abbandono di queste aree svantaggiate. Considerando che è stato erogato un contributo di circa 1 Meuro nei 5 anni di funzionamento della M 213, ogni beneficiario ha quindi percepito una media di 3.500 euro/anno, che per aziende in aree svantaggiate rappresentano sicuramente un montante significativo.

Conclusioni e raccomandazioni per la Programmazione 2014-2020

Principali conclusioni ritraibili dalle esperienze degli AAA 2007 - 2013

Di seguito sono riassunti i punti critici e gli elementi fondamentali dell'andamento dei progetti d'area realizzati.

Tab. 27. - Criticità e fattori di successo dei AAA 2007 - 2013

Fattori di criticità
(AAA Biodiversità) Ruolo in alcuni casi carente degli Enti Promotori, non in grado di catalizzare gli interessi dei potenziali beneficiari presenti sul territorio
Mancanza di fondi specifici per la remunerazione dell'attività di coordinamento degli Enti Promotori, che hanno portato in diversi casi ad un progressivo allontanamento dalle funzioni gestionali.
Scarso o disomogeneo coinvolgimento degli stakeholder, che comporta scarsa o disomogenea realizzazione dei Progetti d'Area
(AAA Biodiversità) Difficoltà nell'adattamento degli impegni generali previsti dal Bando rispetto alle esigenze dello specifico AAA (mancanza di approccio sito specifico rispetto agli impegni)
Assenza di piani coordinati e relativi fondi per il monitoraggio, ma anche di semplice raccolta di dati statistici specifici a livello di AAA
(AAA Biodiversità) Alcuni impegni difficili da sottoporre a controllo e supervisione.
Le limitate risorse finanziarie a disposizione di alcuni Enti (in primis le Unioni Montane) che dovrebbero operare per la promozione dei progetti precludono ai potenziali beneficiari la possibilità di partecipare a queste iniziative
(AAA Biodiversità) L'irregolarità dei pagamenti (ci sono stati due anni di mancate erogazioni) ha causato problemi di disaffezione da parte degli agricoltori partecipanti
(AAA Biodiversità) Problemi sul titolo di proprietà e usufrutto da parte degli agricoltori su terreni del demanio militare
Motivi di successo
Diffusione tra gli operatori della consapevolezza che l'utilizzo di tecniche a basso impatto e il fatto di operare in aree vincolate può costituire non solo un vincolo ma anche un'opportunità di sviluppo
Nel caso in cui gli Enti promotori riescano a coinvolgere effettivamente le aziende che operano nell'area e si riesca a condividere le soluzioni tecniche da adottare, la risposta del territorio è molto positiva
Il passaparola fra beneficiari e altri agricoltori della stessa area è uno strumento fondamentale per allargare la base di beneficiari che considerano la possibilità di aderire ad iniziative come quelle degli AAA, che innesca anche meccanismi di cooperazione e scambio di informazione tra agricoltori che permette il diffondersi delle competenze tecniche
Fondamentale per la riuscita degli interventi il ruolo di leader trainante di alcuni Enti gestori e amministrazioni locali, che si sono energicamente spesi nel promuovere gli Accordi presso tutti gli stakeholder
Molto importante anche il coinvolgimento degli Enti di assistenza tecnica (Assam e organizzazioni di categoria) impegnati nella promozione degli Accordi e nella formazione degli agricoltori sulle tecniche necessarie

Fonte: elaborazioni Lattanzio Advisory

Raccomandazioni per la nuova programmazione 2014 - 2020

Le esperienze maturate dagli AAA del periodo 2007 – 2013 possono fornire indicazioni precise relativamente ai nuovi AAA previsti per il periodo 2014 – 2020:

- Rivedere il ruolo, le funzioni e le risorse finanziarie per l'Ente Promotore. Occorre assicurare che l'affiancamento ai progetti duri per tutta la durata degli impegni, per cui questi organismi devono essere messi in grado di disporre anche di risorse economiche per svolgere il ruolo che viene loro richiesto, vale a dire:
 - Preparazione delle proposte progettuali all'inizio delle attività, attività promozionali e di confronto con potenziali beneficiari per concordare le tipologie di intervento;
 - Raccolta delle informazioni statistiche di base necessarie per pianificare correttamente gli interventi;
 - Coordinamento delle varie iniziative durante tutto il periodo e servizio informativo a favore degli aderenti al progetto;
 - Interfaccia tra i beneficiari e il servizio di assistenza tecnica (ASSAM?) previsto dalle linee guida regionali;
 - Monitoraggio continuo delle attività previste e verifica dell'allineamento tra obiettivi prefissati e risultati effettivamente raggiunti.
- Prevedere obbligatoriamente - a livello di requisito per l'accettazione delle proposte progettuali – un sistema di monitoraggio a livello di singolo progetto delle attività in grado di seguire nel tempo beneficiari aderenti, contributi erogati, risultati raggiunti;
- Rafforzare il monitoraggio di progetto con un monitoraggio a livello zonale/regionale – che deve perciò essere eseguito a livello centrale – su alcuni parametri che non possono essere verificati a livello locale. Ad es. un progetto come quello della Val d'Aso sulla tutela delle acque deve prevedere la raccolta periodica di campioni di acque superficiali e sotterranee nei punti strategici, in maniera da verificare se, quanto e su quali parametri viene registrata un effettivo miglioramento di questa risorsa;
- Cercare di assicurare la maggiore rispondenza possibile tra il dettato regolamentare comunitario e le esigenze sito specifiche, lasciando in sede di bando la possibilità di adeguare le prescrizioni tecniche da utilizzare alle effettive condizioni locali;
- Adeguamento dei requisiti minimi per la partecipazione (superfici minime aziendali) al contesto locale;
- Viste le esperienze in alcuni casi fortemente positive dei AAA 2007 – 2013, assicurare – da parte dell'AdG a livello centrale – che le "buone pratiche" utilizzate in alcuni contesti possano essere eventualmente esportate anche altrove;
- Assicurare una premialità aggiuntiva alle iniziative progettuali che includano l'adesione anche ad altre Misure del PSR, con l'intenzione di promuovere il territorio nel suo complesso eventualmente attraverso progetti multifunzione. Incentivare l'adesione anche alle attività di informazione/formazione;
- Continuare ad assicurare l'attività di assistenza tecnica e monitoraggio (ASSAM/Centro Agrochimico Jesi) su alcune tematiche specifiche.

1.3 Approfondimento valutativo sull'Approccio Leader

Premessa

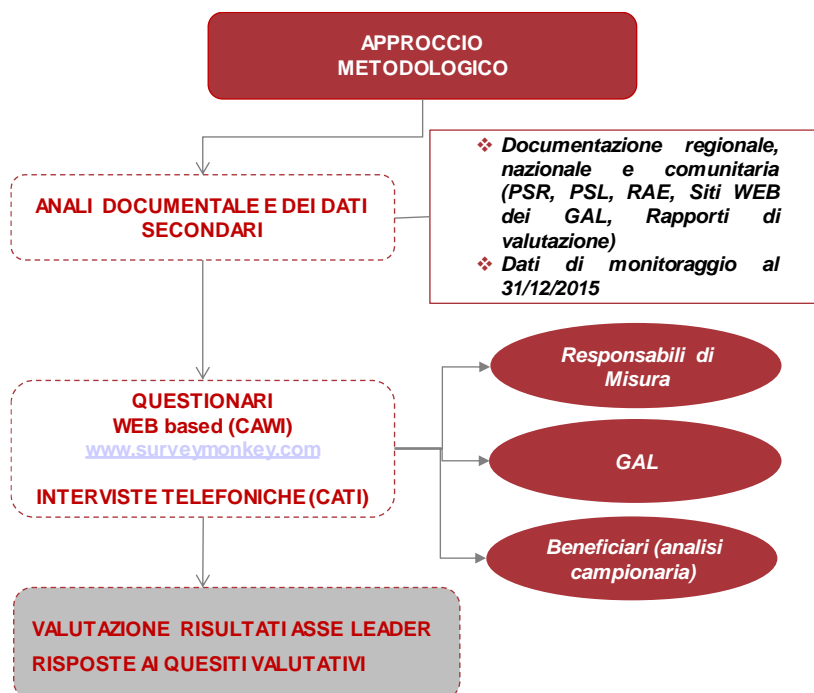
Il presente approfondimento si sofferma sui seguenti aspetti:

- 1. Verifica della logica d'intervento della programmazione dei GAL**, un'analisi che si sofferma sulla coerenza tra la strategia definita dal Programmatore e gli obiettivi da perseguire, tenendo conto delle modifiche apportate nel corso del ciclo di vita del PSR.
- 2. Analisi dell'attuazione e dei risultati conseguiti dall'Asse 4**: attraverso la quale sono esaminati la performance finanziaria, fisiche e procedurale, con affondi sia sull'attuazione sia a livello di Asse che di GAL, e il raggiungimento degli obiettivi.
- 3. Risposte ai quesiti valutativi comuni e specifici**, nell'ambito delle quali si esamina tra l'altro: (i) il Valore aggiunto Approccio LEADER, con attenzione alla implementazione degli elementi caratterizzanti il metodo (es. multifunzionalità, innovazione, creazione di reti, ecc.) e l'eventuale maggiore efficacia rispetto ad altre modalità attuative sperimentate per le misure attivate dalle SSL; (ii) le buone pratiche da trasferire e da valorizzare, evidenziando nel testo le esperienze rilevanti dal punto di vista della qualità progettuale o delle soluzioni attuative.
- 4. Prospettive e aspettative per le opportunità promosse dal PSR 2014/2020**: a conclusione dell'esperienza condotta, si identificano quegli elementi da cui trarre spunti e considerazioni utili nella presente fase di avvio dell'approccio LEADER nell'ambito della nuova politica per lo sviluppo rurale della Regione Marche.

Approccio Metodologico

La figura seguente sintetizza l'approccio metodologico complessivo.

Fig. 21. Approccio metodologico



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Fonti informative primarie

Ai fini dell'indagine valutativa, sono state condotte le seguenti indagini dirette:

- Indagine rivolta ai sei GAL del PSR Marche, attraverso la somministrazione di un questionario strutturato, finalizzata ad approfondire i seguenti aspetti:
 - Le performance attuative e il contributo del PSL al raggiungimento degli obiettivi del PSR;
 - Le soluzioni approntate per la *governance* e la sorveglianza del Piani;
 - Le attività di comunicazione e la partecipazione del partenariato;
 - Le prospettive inerenti la nuova programmazione 2014-2020.

- Indagini campionarie rivolte ai beneficiari di tutte le misure attivate con il metodo LEADER all'interno della misura 'contenitore' 413:
 - M.413.1-312 - Sostegno alla creazione ed allo sviluppo delle imprese;
 - M.413.2-313 - Incentivazione di attività turistiche;
 - M.413.3-321 - Avviamento dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
 - M.413.4-322 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi;
 - M.413.5-323 - Tutela e riqualificazione del territorio rurale.

A tali soggetti è stato richiesto, oltre alla restituzione delle informazioni sugli effetti prodotti dagli interventi realizzati attraverso le risorse del PSR, di esprimere dei giudizi in merito al contributo offerto dai GAL in relazione alle diverse funzioni di animazione, informazione e supporto al territorio per la promozione e attuazione delle iniziative di sviluppo locale.

- In diversi casi il Valutatore ha proceduto ad ulteriori approfondimenti attraverso interviste telefoniche rivolte ad alcuni GAL e al Responsabile della Misura 421 "Cooperazione".

La rilevazione delle informazioni è stata condotta principalmente attraverso la somministrazione di un questionario, in allegato al documento, avvalendosi della modalità CAWI (*Computer Assisted Web Interview*), in cui l'intervistato compila on-line le risposte che vengono automaticamente memorizzate in un database (*Survey monkey*). Nell'utilizzare tale strumento è stato reso disponibile per gli intervistati un servizio di help desk in grado di fornire supporto informativo e tecnico a garanzia della corretta compilazione del questionario stesso.

Nella tabella seguente si riporta una sintesi dei tassi di risposta per Misura rispetto al campione di beneficiari selezionati.

Tab. 28. Numerosità del campione per Misura e GAL

Misura	Campione	Risposte	Percentuali di risposta
312	9	8	89%
313	17	11	65%
321	9	6	67%
322	18	16	89%
323	21	18	86%
GAL	6 (universo)	6	100%
Totale soggetti intervistati		65	

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Fonti informative secondarie

Di seguito si elencano le principali fonti secondarie utilizzate:

- **Dati del monitoraggio del Programma: dati messi a disposizione dalla Regione Marche e forniti dal SIAR.**
- **Documenti ufficiali della programmazione 2007 - 2013: Programma Sviluppo Rurale, Piani di Sviluppo Locale, Relazioni Annuali di Esecuzione.**
- **Rapporti di valutazione:**
 - Relazioni di valutazione intermedia (2010);
 - Aggiornamento della Valutazione Intermedia (2012).
- **Fonti normative: Regolamenti Comunitari e nazionali vari, Delibere Regionali.**
- **Sito web dei GAL.**
- **Altre fonti: pubblicazioni della Rete Rurale Nazionale e Rete Rurale Europea.**
- **Indicatori di contesto, prodotto, risultato ed impatto previsti dal PSR.**

La programmazione LEADER nel PSR Marche

La logica di intervento

Gli Obiettivi Prioritari dell'Asse LEADER - definiti nel PSR tramite le due Azione Chiave (Rafforzare la partecipazione locale alla definizione delle politiche di sviluppo e Valorizzare le risorse endogene dei territori rurali marchigiani) trovano concreta applicazione nel PSR Marche sia attraverso l'attivazione delle Misure dell'Asse 3 (ad eccezione delle Misure 311 e 321b), dedicato al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione dell'economia delle aree rurali, sia mediante l'attivazione di Misure specificamente dedicate.

Più in particolare, le Sottomisure 413.1 (312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese), 413.4 (322 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi), 413.6 (331 - Formazione e informazione), nonché la 413.7 - Intervento di promozione territoriale e di certificazione d'area sono attuate esclusivamente con il metodo LEADER, mentre le Sottomisure 413.2 (313 - Incentivazione di attività turistiche), 413.3 (321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale) e 413.5 (323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale) sono attuabili non solo dai GAL, ma anche dalle Province, nell'ambito di specifici Progetti Integrati Territoriali. Ulteriore eccezione è costituita dalla M.323c - Realizzazione dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000, la cui attuazione è a regia regionale.

A queste si aggiungono le Misure 421 e 431, mirate a supportare l'attuazione il metodo LEADER con azioni di natura più trasversale.

Per un maggiore approfondimento della logica di intervento dell'Asse Leader si rimanda al Par. 5.3.4 del Rapporto di Valutazione Ex Post.

Dotazione finanziaria e relativa variazione nel corso del periodo di attuazione

La dotazione finanziaria dell'Asse 4 del PSR Marche ammonta a 29,454 M€, pari al 6,1% delle risorse complessive del PSR Marche per il periodo 2007/2013. Le Misure previste per l'attivazione delle strategie integrate dell'Asse 4 sono le seguenti:

413 - Strategie di sviluppo locale: qualità della vita e diversificazione.

421 - Cooperazione interterritoriale e transnazionale.

431 - Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze ed animazione.

Oltre alle Misure previste nell'Asse 4, i GAL marchigiani hanno potuto attivare, nell'ambito della Misura 413, quelle relative al terzo Asse (ad eccezione della Misura 311), una scelta del Programmatore che va a favore di una forte concentrazione di azioni e di risorse, sebbene a fronte di una delimitazione dell'ambito di azione dei GAL che possono rispondere ad un numero più ristretto di istanze provenienti dal territorio. Va aggiunto poi che, mentre alcune Misure sono attivabili esclusivamente attraverso il metodo Leader, altre possono essere inserite in altri strumenti di progettazione integrata territoriale, i PIT – Progetti Integrati Territoriali (il cui soggetto promotore è la Provincia competente per territorio), rispetto ai quali l'azione dei PSL è complementare e sinergica (cfr. tabella che segue).

Tab. 29. Le Misure attivabili con la 413 e con i PIT

Misure attivabili nei PSL	Piani di Sviluppo Locale - Leader	Progetti Integrati Territoriali	A regia regionale
312 – Sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese	☒		
313 – Incentivazione di attività turistiche	☒	☒	
321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	☒	☒	
322 – Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	☒		
323 – Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	☒	☒	☒
331 – Formazione ed informazione	☒		
413.7 – Intervento di promozione territoriale e di certificazione d'area	☒		

Fonte: PSR 2007-2013 della Regione Marche

Nel corso del ciclo di programmazione l'Asse 4 ha visto un incremento di risorse pubbliche che sono passate da € 27.578.662,92 a € 29.454.012, pari a circa il 6,8% (confronto tra l'ultimo piano finanziario con quello comprensivo delle risorse derivanti dalle nuove sfide).

Ad un livello di maggior dettaglio, per l'Asse 4 emerge con una certa evidenza la capacità dei GAL di attrarre i beneficiari, in particolare con la misura 413 (+16%), ciò nonostante i ritardi nell'attuazione registrati per questo asse. Una forte contrazione di risorse si è verificata invece per la misura 421 (-70%) destinata alla cooperazione interterritoriale e transnazionale.

Fig. 22. Variazione della spesa programmata per l'Asse IV dal 2010 al 2015 (valori in %)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati della Regione Marche

Iter procedurale di selezione dei PSL

L'iter attuativo dei PSL, nel presente ciclo di programmazione, è stato condizionato nelle Marche, come nelle altre regioni italiane, dai tempi mediamente lunghi necessari a completare il processo di selezione dei GAL e di definizione delle strategie di sviluppo locale. Per tale ragione, appare opportuno soffermarsi sulla fase di selezione dei GAL e di identificazione e approvazione dei PSL, al fine di comprendere i fattori possono, più di altri, aver ostacolato l'avvio dei piani in tempi congrui.

La procedura adottata dalla Regione Marche per selezione dei GAL e delle rispettive strategie di sviluppo locale, come riportato nella tabella che segue, è articolata in tre fasi successive (cfr. DGR n.1376 del 26/11/2007, poi sostituita dalla DGR n. 1483 del 7/12/2007):

1. Individuazione dei GAL. Verifica dei parametri di ammissibilità e del possesso dei requisiti di partecipazione e delle caratteristiche della struttura organizzativa di GAL a sostegno della capacità di gestione delle risorse assegnate. Al termine dell'istruttoria sono individuati i GAL da ammettere alla seconda fase.
2. Valutazione delle strategie. Valutazione delle proposte strategiche e programmatiche elaborate a partire dall'analisi del contesto e delle sue potenzialità. A seguito della valutazione, si passa alla definizione di una graduatoria di merito, in base alla quale procedere al finanziamento dei primi 6 GAL per le attività di informazione e animazione necessarie alla redazione dei PSL.
3. Approvazione dei PSL. Invito ai GAL selezionati a presentare i propri PSL, da elaborare a seguito di una fase di animazione e coinvolgimento della popolazione locale. A valle della presentazione dei PSL, viene avviata una fase di "negoziato" con gli uffici regionali preposti alla valutazione, fino a pervenire all'atto di approvazione e finanziamento dei Piani.

I tempi complessivamente occorsi dalla pubblicazione del bando di selezione dei GAL (DGR n. 1376/2007) all'approvazione dei PSL ammontano a 1.226 giorni.

Dalla verifica della documentazione emerge che la Regione Marche ha intrapreso un **percorso chiaro e ben delineato nei contenuti, nei compiti assegnati a ciascuno (GAL o Regione) e nella tempistica**.

Si sottolinea, inoltre, quale buona pratica, che la **procedura per la selezione dei GAL è stata avviata con largo anticipo**, circa 3 mesi prima dell'approvazione del PSR⁴⁷. A ciò vanno aggiunte le attività di informazione ed il costante supporto offerto dagli uffici regionali ai GAL durante tutto il percorso programmatico e attuativo, un affiancamento ritenuto dagli stessi GAL efficace e qualificato.

Tuttavia, nonostante gli accorgimenti adottati, ciascuna delle fasi descritte ha accumulato dei ritardi da ricondurre principalmente alle attività "negoziali" tra la Regione e i GAL, e volte a rafforzare la coerenza interna ed esterna, che nell'attuale programmazione andava garantita non solo rispetto agli altri strumenti di programmazione, ma soprattutto all'interno del quadro programmatico e procedurale del PSR.

La **prima fase** è stata completata nel mese di agosto 2008 (dopo 256 giorni) con la selezione dei 6 GAL da sostenere nell'ambito del PSR 2007 -2013. In realtà 5 dei 6 GAL che avevano presentato domanda sono stati ammessi alla seconda fase di selezione in poco più di 3 mesi, mentre ne sono occorsi circa altri 5 mesi per completare la selezione del sesto GAL⁴⁸. Tale aspetto mette in evidenza una diversa capacità dei singoli GAL, che come si vedrà ricorre in tutte le fasi di selezione, nel presentare proposte coerenti con le richieste dei bandi regionali e dei vincoli posti dal PSR, come pure di adeguarle in tempi congrui rispetto alle indicazioni fornite dagli uffici regionali. Pertanto la tempistica complessiva di ciascuna fase / step è fortemente condizionata da questi elementi di criticità ascrivibili ad alcuni GAL e talvolta, come in questo caso, ad uno solo.

⁴⁷ Per tale ragione, la Regione ha previsto per la richiamata Delibera la condizione sospensiva dell'approvazione del PSR e, nella prima fase, nessun impegno finanziario a proprio carico.

⁴⁸ Al termine dell'azione istruttoria, con DDPF n.36/DMC 10 del 10.03.2008 sono stati ammessi alla seconda fase di selezione 5 dei 6 GAL che avevano presentato domanda. Successivamente, con DDPF n. 113/DMC 10 del 08.08.2008 si è approvata l'ammissione del sesto GAL alla seconda fase di selezione.

Con l'approvazione dei documenti strategico-programmatici dei 6 GAL e l'assegnazione delle risorse per la Misura 431 "Gestione e animazione" è stata completata la **seconda fase**. Anche in questo caso i tempi occorsi (235 gg. in più rispetto a quelli programmati) per l'adeguamento delle proposte presentate hanno sensibilmente contribuito a dilatare il periodo necessario a giungere all'approvazione dei documenti strategici e programmatici funzionale ad avviare la fase successiva.

Nel maggio 2009 con l'approvazione degli indirizzi per la presentazione dei Piani di Sviluppo Locale è stato dato avvio alla **terza fase**. I Piani sono stati presentati nel settembre 2009, in largo anticipo rispetto alla scadenza indicata nel bando, mentre l'approvazione dei PSL si è completata il 18/11/2010. L'intera fase ha richiesto circa 555 gg., un tempo molto lungo legato soprattutto alla revisione dei **criteri di selezione**, a seguito di puntuali osservazioni della Commissione europea, e che ha determinato l'avvio di un intenso confronto da una parte tra gli uffici regionali e i GAL, al fine di pervenire alla definizione di criteri oggettivi e coerenti con le finalità del PSR e dei PSL; dall'altra con la stessa Commissione europea. I criteri di selezione per le misure Leader sono stati poi approvati in via definitiva nel corso della riunione del CdS del giugno 2010.

Da un **raffronto** con le tempistiche di selezione dei GAL e di approvazione dei PSL in Italia⁴⁹, emerge che i tempi impiegati dalla Regione Marche sono superiori alla media nazionale (715 giorni): sono occorsi **circa tre anni** (1.007 giorni) dall'approvazione del PSR con Decisione C(2008)724 del 15/02/2008, per completare l'intera procedura ed approvare i PSL. Questo ritardo è stato abbastanza generalizzato a livello nazionale: infatti i giorni necessari all'avvio del metodo Leader vanno da un minimo di 397 giorni fino ad un massimo di 1.169 giorni.

A fronte di un ritardo generalizzato, i tempi richiesti da ciascuna fase procedurale sono molto diversificati tra una Amministrazione e l'altra. Nel caso della Regione Marche la fase più critica è quella legata alla valutazione e approvazione dei PSL. Tale fase ha infatti visto un ampliamento dei tempi anche a seguito delle problematiche emerse nella fase di definizione e approvazione dei criteri di selezione degli interventi che, su richiesta della Commissione europea sono stati oggetto di revisione al fine di rafforzarne l'efficacia e la chiarezza interpretativa. A tale riguardo va rilevato positivamente il **supporto offerto dalla struttura dell'AdG ai GAL** nell'operare una revisione in linea con le osservazioni formulate dalla Commissione.

Dalle indagini dirette rivolte ai GAL è emerso anche un secondo aspetto che avrebbe contribuito ad allungare i tempi di approvazione dei PSL e legato alla demarcazione territoriale delle aree dei GAL Piceno e Fermano (quest'ultimo di nuova costituzione), anche in relazione ai confini "amministrativi" della Provincia di Fermo, di recente istituzione.

I dati confermano che nell'attuale ciclo di programmazione la scelta di includere il metodo Leader all'interno del PSR, e la conseguente necessità di seguirne gli schemi attuativi e procedurali, non ha facilitato l'avvio dell'Asse 4. Il ritardo accumulato è stato infatti determinato, almeno in parte, dalla **complessità degli aspetti gestionali ed amministrativi da mettere a punto**, non ultimo la strutturazione dei circuiti finanziari ed amministrativi e la definizione dei meccanismi procedurali che vedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti: Autorità di Gestione, Organismo Pagatore, GAL e altri beneficiari⁵⁰. A tale riguardo si osserva che l'avvio delle attività è stato condizionato anche dai tempi necessari agli Organismi centrali preposti al coordinamento e/o titolari di funzioni specifiche per definire procedure e indirizzi gestionali, e mettere a punto / adeguare i propri sistemi informativi (MIPAAF, AGEA).

A conclusione dell'iter sopra descritto sono stati selezionati i seguenti sei GAL:

1. GAL Colli Esini,
2. GAL Fermano,

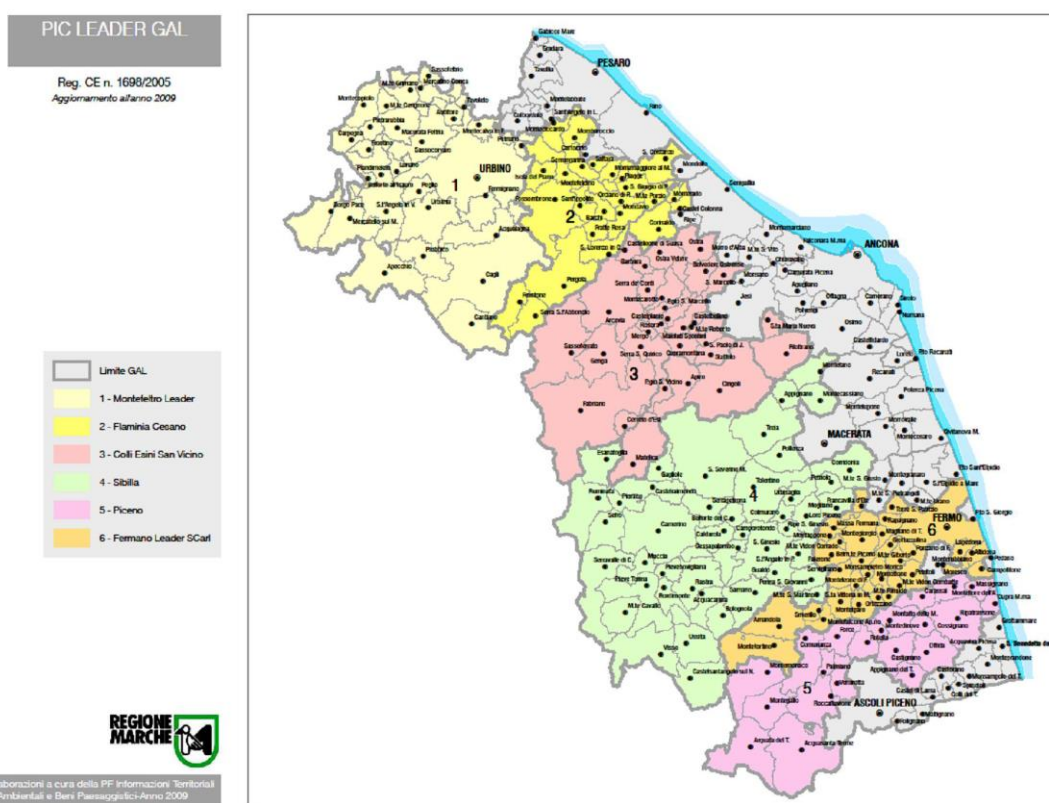
⁴⁹ RRN- Dossier "La selezione dei GAL e dei PSL italiani nei PSR 2007-2013. Metodi, risultati, riflessioni", gennaio 2012.

⁵⁰ Già nel 2009 l'Autorità di Gestione ha avviato con AGEA incontri per la predisposizione di un manuale delle procedure per fornire indicazioni specifiche sulle competenze di ciascun soggetto coinvolto nell'attuazione dell'Asse 4 - Leader (AdG, GAL, AGEA OP), sia per le domande di aiuto, che di pagamento. Tale manuale è stato predisposto e successivamente approvato con il DDS n. 429/S10 del 23/09/2010.

3. GAL Flaminia Cesano,
4. GAL Montefeltro,
5. GAL Piceno,
6. GAL Sibilla,

le cui aree di intervento sono distribuite come riportato nella figura successiva.

Fig. 23. I GAL marchigiani nel periodo di programmazione 2007/2013



Fonte: Regione Marche – RAE 2009 del PSR 2007/2013

Sintesi delle evidenze emerse dal monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico

I risultati attuativi conseguiti: una visione di insieme

Alla data del 31 dicembre 2015, l'Asse 4 mostra un avanzamento finanziario pienamente soddisfacente, con una spesa pubblica pari **€ 29.453.320**, determinando un'incidenza della spesa erogata su quella programmata pari al 100%.

L'avanzamento della spesa per le **Misure dell'Asse** evidenzia delle *performance* molto positive, soprattutto della M.413 dove i pagamenti superano la spesa pubblica programmata⁵¹. Anche la M.431, destinata a supportare le spese per la gestione dei GAL, le azioni volte al rafforzamento delle competenze e le attività di animazione, mostra un pieno utilizzo della dotazione della Misura.

Unica eccezione è la M.421 "Cooperazione", che nonostante le rimodulazioni al ribasso apportate al piano finanziario, raggiunge il solo il 25% delle risorse allocate (cfr. QV n. 22).

Tab. 30. Avanzamento finanziario per le Misure dell'Asse 4

	Spesa pubblica			
	Programmata	Sostenuta		
413 - Qualità della vita e diversificazione	23.051.194	23.672.378	4.1.3	103%
421 - Cooperazione	685.000	171.135	4.2.1	25%
431 - Costi di gestione, acquisizione competenze, animazione	5.717.818	5.609.807	4.3.1	98%
Totale Asse 4	29.454.012	29.453.320	Asse 4	100%

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati della Regione Marche (RAE 2015)

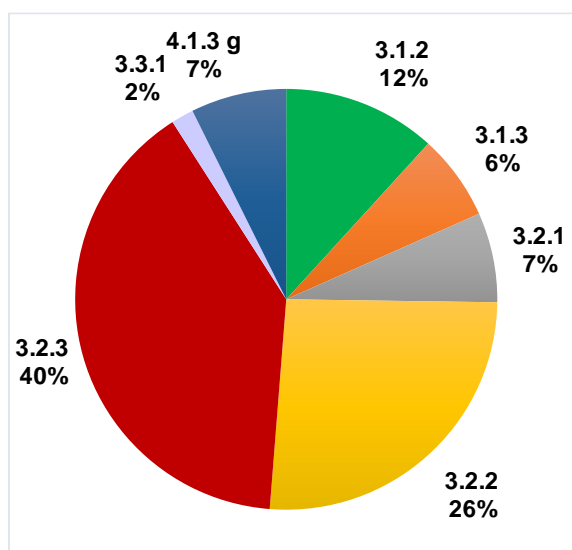
I risultati attuativi conseguiti a livello di Piani di sviluppo locale

Al 31/12/2015 sono **325** i beneficiari⁵² finanziati nell'ambito della Misura 413, mentre sono solo 5 i beneficiari della misura di cooperazione. Alla stessa data risultano essere stati erogati contributi (liquidazione a saldo o parziale dei contributi concessi) su tutte le azioni dell'Asse 3 attivabili con il metodo LEADER. Più nel dettaglio, **la Misura 413 registra pagamenti per un totale di € 29.453.320 pari al 100% della spesa pubblica programmata**. Su tale aspetto va rilevato che nell'evoluzione del piano finanziario del Programma, a fronte di un incremento complessivo della spesa programmata per l'Asse 4 pari al 6,8%, la Misura 413 ha registrato un aumento di circa il 16%, un provvedimento che ne sottolinea il successo complessivo.

⁵¹ Secondo disposizioni della Commissione UE comunicate dal MIPAAF, è possibile effettuare pagamenti anche oltre la dotazione finanziaria della misura con il vincolo di rispettare la dotazione finanziaria dell'Asse (cfr. Decisione della Commissione UE del 05/03/2015 C(2015) 1399 final e relativo Allegato "Orientamenti sulla chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013"); la Regione Marche ha potuto procedere in tal senso grazie al ricorso alle varie forme di *overbooking* previste dal regolamento comunitari (Regolamento UE n. 1310/2013 e Regolamento UE n. 335/2013).

⁵² Coerentemente con l'approccio utilizzato nel resto del documento, sono stati considerati i beneficiari che avessero ricevuto almeno un pagamento.

Fig. 24. Distribuzione risorse pubbliche per Misura



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

Con riferimento alla M.413, la figura mostra la spesa al 31/12/2015, dando evidenza ad una decisa concentrazione della spesa sulle Misure 413.4-322 e 413.5-323, entrambe attivate da Enti pubblici - (con il 40% e il 26% sul totale dei pagamenti), seguono nell'ordine le M.413.1-312, 413.7, 413.3-321 e 413.2-313, mentre sono residuali gli importi per la 413.6-331.

I GAL hanno sostenuto tipologie di intervento diverse coerentemente con i percorsi di sviluppo individuati nei PSL. In particolare tutti i GAL hanno erogato contributi nell'ambito delle M. 312, 322 e 323, mentre 5 nell'ambito della 313, 4 per gli interventi della 331, mentre la Misura 413.7 per la promozione territoriale è stata attivata da 3 GAL.

Come già avuto modo di evidenziare, nel PSR Marche le Misure più strettamente collegate al **rafforzamento e allo sviluppo di attività ed alla creazione di microimprese** – attivabili nei PSL attraverso la Misura 413 – risultano essere la 312 e, in parte, la 313. Per queste Azioni risultano **65 beneficiari e pagamenti per 2,8 M€ per la M.312, mentre per la M.313 si registrano 53 beneficiari e 1,6 M€ di spesa pubblica erogata.**

Tab. 31. Importi liquidati dai GAL per le Misura 4.1.3 e 4.2.1 al 31/12/2015

Misura	Colli Esini	Fermano	Flaminia-Cesano	Montefeltro	Piceno	Sibilla	Totale per misura	N. GAL che hanno erogato contributi a valere sulla Misura
312	249.699	400.417	251.781	908.094	595.283	371.663	2.776.937	6
313	128.658	-	141.518	882.300	205.732	199.361	1.557.569	5
321	496.017	-	332.753	386.119	414.395	-	1.629.285	4
322	1.023.114	247.469	1.046.937	1.877.271	297.943	1.660.154	6.152.887	6
323	2.840.987	2.341.155	396.512	642.104	869.333	2.294.804	9.384.894	6
331	43.838	-	75.926	288.039	-	-	407.803	3
413.7	330.828	921.531	-	-	480.644	-	1.733.003	3

Misura	Colli Esini	Fermano	Flaminia-Cesano	Montefeltro	Piceno	Sibilla	Totale per misura	N. GAL che hanno erogato contributi a valere sulla Misura
Subtotale 413 per GAL	5.113.141	3.910.572	2.245.427	4.983.926	2.863.330	4.525.981	23.642.378	6
421	-	38.532	-	42.701	57.240	32.662	171.135	4

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

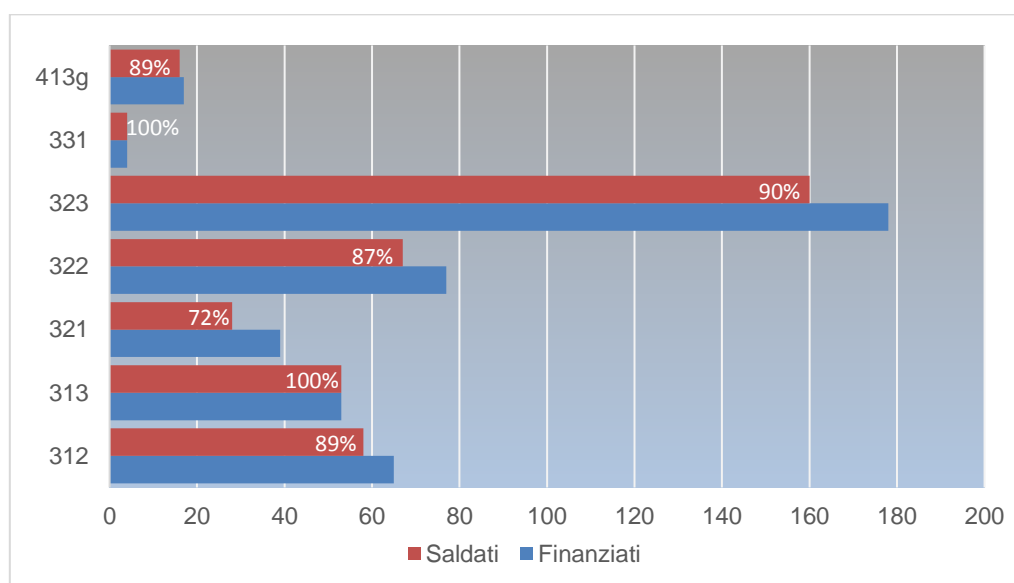
Tab. 32. Misure attivate dai GAL al 31/12/2015

GAL	Misure attivate							
	312	313	321	322	323	331	413.7	421
Colli Esini	X	X	X	X	X	X	X	
Fermano	X			X	X		X	X
Flaminia-Cesano	X	X	X	X	X	X		
Montefeltro	X	X	X	X	X	X		
Piceno	X	X	X	X	X		X	X
Sibilla	X	X		X	X		X	X

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

Se le *performance* finanziarie appaiono nel complesso positive, dall'analisi dell'indice di completamento degli interventi attivati con l'Asse LEADER - dato dal rapporto tra i progetti saldati e quelli finanziati (che hanno ricevuto almeno un pagamento) - si evince che il ritardo registrato in fase di avvio dei PSL non sempre è stato pienamente recuperato. Nello specifico la misura che ha registrato i risultati meno soddisfacenti (sotto la media pari all'89%) è la M.321 che sostiene il rafforzamento dei servizi per la popolazione e le imprese, mentre risultano pienamente raggiunti gli obiettivi delle Misure 313 e 331.

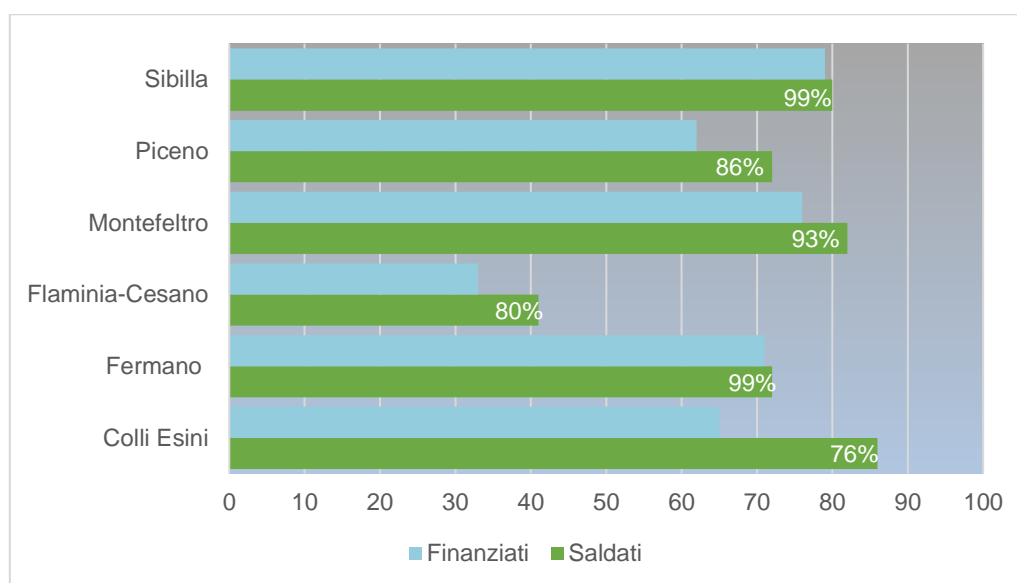
Fig. 25. Indice di completamento Misura 413 per azione (N° e %)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

Le *performance* registrate dai singoli GAL in termini di indice di completamento degli interventi mostrano situazioni molto diversificate (cfr. figura seguente), con due GAL che hanno completato gli interventi finanziati (GAL Fermano e Sibilla), i GAL Montefeltro e Piceno abbastanza vicini al valore medio (89%) e 2 GAL nettamente al di sotto di tale valore: il Flaminia Cesano (80%) e il Colli Esini (76%).

Fig. 26. Indice di completamento M.413 per GAL (N° e %)



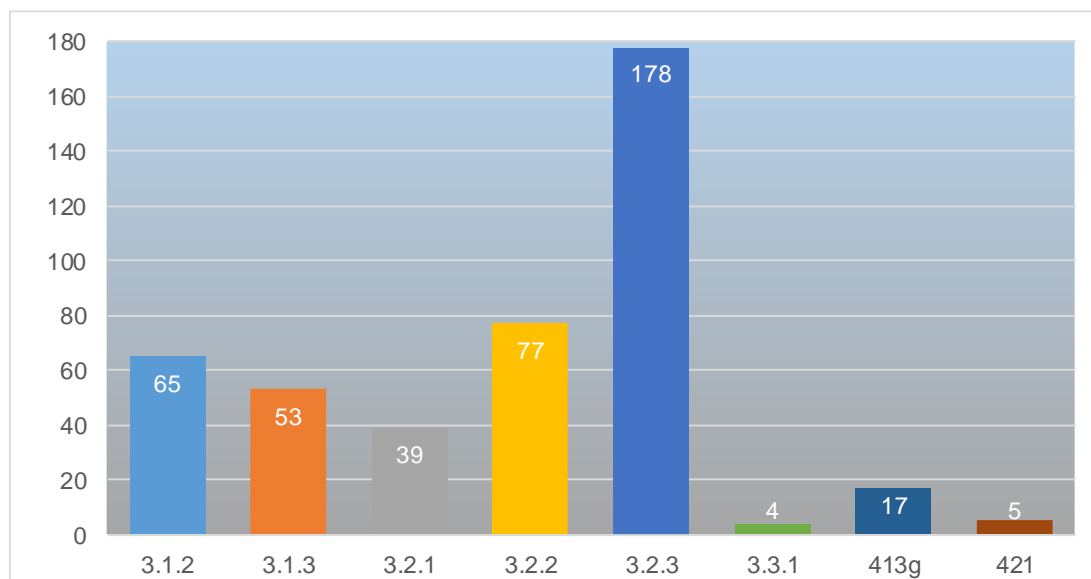
Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

Analisi degli interventi e dei beneficiari

La Figura successiva mostra una distribuzione per Sottomisura degli **interventi finanziati** nell'ambito della M.413⁵³ coerente con l'attuazione finanziaria, dunque con una concentrazione maggiore nella misura 323, mentre seguono con valori molto simili le M. 322, 312 e 313.

⁵³ Anche in questo caso si considerano gli interventi che hanno ricevuto almeno un pagamento.

Fig. 27. Distribuzione degli interventi tra le Azioni della Misura 413 (in Valore assoluto)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

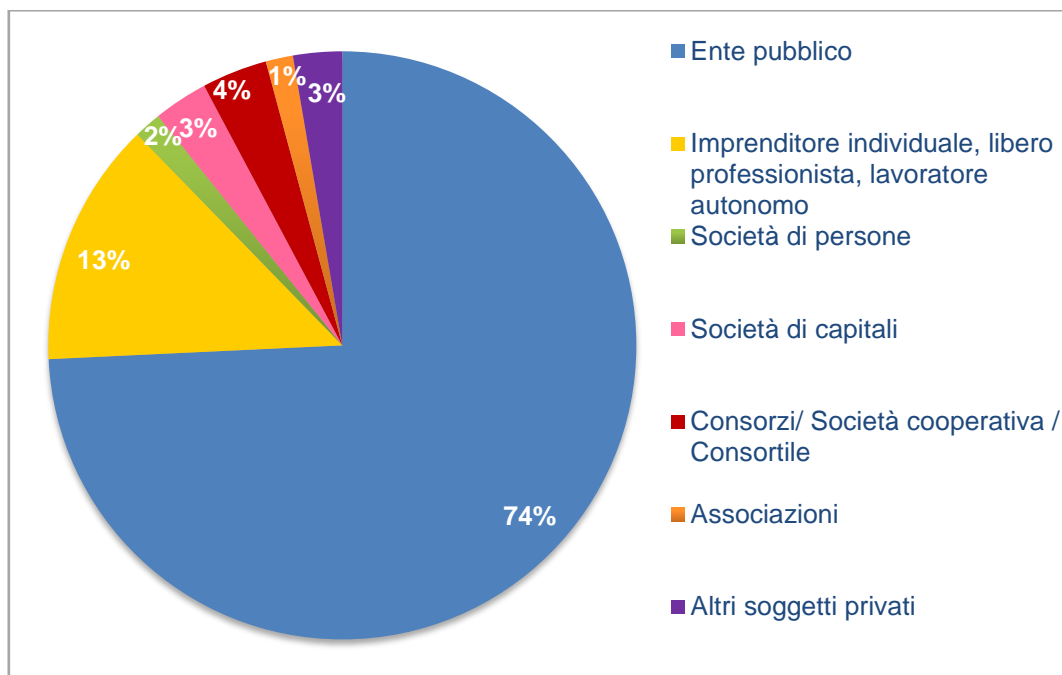
Con riferimento ai 325 beneficiari complessivi della M.413 (senza doppio conteggio di coloro che hanno realizzato più interventi), il 74% è rappresentato da **enti pubblici** e la quota restante **beneficiari privati**, di cui la gran parte (58) aderenti alla M. 312, l'unica a diretto sostegno delle imprese nelle aree rurali attivabili con l'Asse Leader.

Ad un livello di maggior dettaglio è possibile distinguere per la Misura 413.1-312 la **distribuzione per età** che vede una quota discreta di beneficiari che non avevano compiuto 40 anni al momento di presentazione della domanda di aiuto (circa il 31%), mentre risulta essere molto basso il numero di giovani sotto i 25 anni (4).

Il Programma ha inoltre assegnato priorità all'**imprenditorialità femminile** e la Misura 413.1-312 ha perseguito efficacemente tale obiettivo come si evince dalla quota elevata di imprese femminili sul totale, pari al **53%** (con riferimento al genere del beneficiario o del legale rappresentante in caso di società o beneficiari non in forma singola).

Nell'analisi dell'universo dei beneficiari della M.413 per **forma giuridica** si evidenzia come il 74% è rappresentato da enti pubblici, e in particolare da 234 Comuni - in linea con il rilevante peso assegnato alle misure pubbliche nell'Asse Leader e conseguentemente negli stessi PSL. Gli imprenditori individuali, libero professionisti e lavoratori autonomi rappresentano il 13%, mentre con percentuali molto minori si annoverano Consorzi e società cooperative, società di capitali e di persone, Associazioni e altri soggetti privati.

Fig. 28. Forme giuridiche dei beneficiari M.413 (in %)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

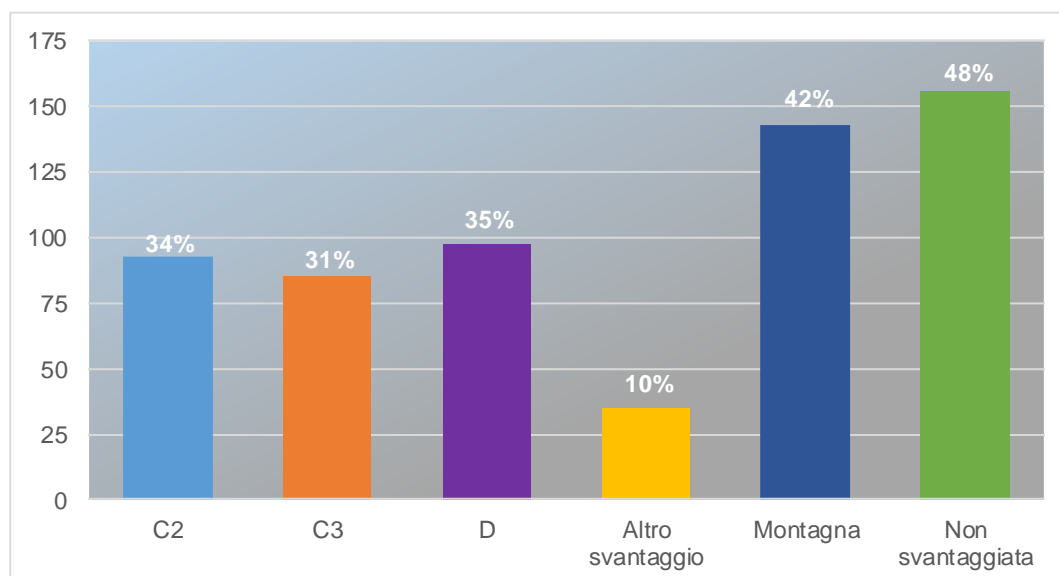
L'Approccio LEADER è attuabile nelle sole aree C2, C3 e D⁵⁴, ossia quelle zone che secondo la classificazione del PSR Marche presentano caratteristiche di maggiore ruralità e marginalità. Per la maggior parte delle Misure è stata inoltre attribuita priorità, in fase di selezione dei progetti, alle aree C3 e D.

Alla luce delle citate scelte strategiche un'analisi particolarmente significativa è pertanto rappresentata dalla **localizzazione dei beneficiari PSR** che consente di avere un quadro della distribuzione delle risorse della M.413 sia rispetto alla zonizzazione operata a livello di Programma che di aree svantaggiate. L'analisi evidenzia che oltre il 66% dei beneficiari⁵⁵ si colloca nelle zone C3 (zona rurale intermedia con vincoli naturali) e D (zona rurale con problemi di sviluppo) in linea con i criteri di priorità previsti per le diverse Misure attivate. Di conseguenza risulta molto rilevante la presenza dei beneficiari in aree svantaggiate (montane e non), pari al 90%, che rientrano per la gran parte nelle zone prioritarie del PSR.

⁵⁴ Si ricorda che il PSN propone la seguente classificazione: A. Poli urbani; B. Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata; C. Aree rurali intermedie; D. Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. Al fine di favorire una maggiore modulazione delle strategie di intervento sul territorio regionale si è provveduto a suddividere ulteriormente l'area C (aree rurali intermedie) in tre zone così identificate: C1. aree rurali intermedie industrializzate; C2. aree rurali intermedie a bassa densità abitativa; C3 – aree rurali intermedie con vincoli naturali.

⁵⁵ Data la natura degli interventi finanziati con LEADER, si considera la localizzazione degli interventi o la sede legale del beneficiario.

Fig. 29. Distribuzione territoriale dei beneficiari della M.413 (in Valore assoluto e %)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati Regione Marche (SIAR)

Riguardo alle priorità territoriali, anche dalle interviste ai GAL e dall'analisi dei documenti di programmazione e attuazione, è emerso che occorre far tesoro dell'esperienza 2007-2013 anche per il futuro, in quanto nel corso dell'attuazione ci si è resi conto al fine di soddisfare le esigenze di tutti i potenziali beneficiari residenti nelle aree LEADER, dell'opportunità di includere le aree C2 per alcune tipologie di intervento, aree inizialmente escluse.

A tale riguardo alcuni GAL hanno sottolineato che il peso rilevante attribuito alle priorità territoriali in sede di selezione delle proposte progettuali, non è sempre risultato in linea con le diverse realtà territoriali rappresentate dai GAL; in prospettiva una maggiore attenzione nella definizione dei criteri e relativi punteggi massimi e la maggiore autonomia riconosciuta dai nuovi regolamenti ai GAL nella definizione dei bandi potrà favorire l'individuazione di criteri e pesi coerenti con la specificità dei territori e dei PSL.

Risposte ai Quesiti Valutativi per l'Asse 4

Di seguito si riportano le analisi condotte in relazione a ciascuno dei quesiti valutativi inerenti all'Asse in oggetto, organizzate intorno a criteri di giudizio e relativi indicatori, come si può evincere dalle tabelle riportate nei paragrafi seguenti⁵⁶.

Risposta al QV n. 21 - In che misura il PSR ha contribuito a costruire le capacità occupazionali e di diversificazione locali attraverso il LEADER?

Fondamento logico

Le due questioni poste dal QV - la capacità del LEADER di contribuire alla creazione di occupazione sostenibile e promuovere la diversificazione ed il rafforzamento dell'economia nelle aree rurali - sono strettamente legate all'Azione chiave dell'Asse 3 "**Favorire la diversificazione delle attività rurali e il miglioramento delle opportunità occupazionali**", perseguito con il metodo LEADER attraverso le Misure 413.1-312, 413.2-313 e 413.6-331.

⁵⁶ Si fa presente che rispetto al Disegno di valutazione consegnato lo scorso gennaio 2016, sono state apportate alcune modifiche, atte a rendere più coerente la struttura dell'analisi, mentre alcuni criteri, meno rilevanti in fase ex post, sono stati ripresi solo in parte in questa sede essendo stati già oggetto di analisi in fase di valutazione intermedia cui si rimanda.

Sempre in riferimento all'Asse 3, anche le M. 413.3-321, 413.4-322 e 413.5-323 correlate all'Azione chiave "Promuovere il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali" concorrono alla capacità occupazionale e alla diversificazione, poiché contribuiscono a creare le condizioni per lo sviluppo economico e sociale delle aree rurali, nonché a valorizzare il patrimonio storico, architettonico, culturale e naturale del territorio.

Considerazioni valutative

Di seguito l'analisi degli indicatori selezionati e dei criteri di giudizio considerati.

Tab. 33. Indicatori obbligatori del PSR associati al QV 21

Indicatore obbligatorio del PSR	Definizione indicatore	Unità di misura	Valore	Target	Tasso di esecuzione (%)
Indicatore di prodotto Asse 4	Numero di progetti finanziati dai GAL (M.413)	N.	433	281	154%
Indicatore di prodotto Asse 4	Numero dei beneficiari (M.413)	N.	325	353	92%
R7	Valore aggiunto lordo di origine non agricola nelle aziende beneficiarie	M€	0,009	0,09	10%
R8	Numero di posti di lavoro creati	N.	13	60	22%
(L)	N° di imprese beneficiarie che hanno introdotto nuovi servizi (M.312) per tipologia: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erogazione energia ▪ Attività ricreative/ sportive ▪ Didattica ▪ Attività commerciali/ artigianali ▪ Ristorazione ▪ Ospitalità 	N.	23	36	64%
			2		
			6		
			0		
			4		
			2		
			9		

Fonte: Fonte RAE 2015 (indicatori di prodotto) ed elaborazioni Lattanzio Advisory (indicatori di risultato)

Tab. 34. Criteri di giudizio e principali indicatori associati al QV 21

Criterio di giudizio	Indicatori	Valore	Fonte
Capacità di sostenere la diversificazione economica delle aree LEADER	Numero dei beneficiari (M.413)	325	RAE 2015
	N. Progetti, di cui:	433	Elaborazioni del Valutatore su dati monitoraggio
	▪ M. 312, 313 e 331	122	
	▪ M. 321, 322, 323 e 413 g	311	
	% di imprese beneficiarie create (nuove imprese) [M.312]	75%	Elaborazioni del Valutatore su dati indagine campionaria
▪ % di imprese beneficiarie che hanno introdotto nuovi servizi [M.312]	40%	Elaborazioni del Valutatore su dati di monitoraggio	
▪ N. nuove attività turistiche sovvenzionate	24, target 13, (esecuzione 185%)		
	Valore aggiunto lordo di origine non agricola nelle aziende beneficiarie	0,009	Elaborazioni del Valutatore su dati indagine campionaria
Capacità di generare occupazione sostenibile	R8 - Numero di posti di lavoro creati	13	Elaborazioni del Valutatore su dati indagine campionaria

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati della Regione Marche

Capacità di sostenere la diversificazione economica delle aree LEADER

Il soddisfacente livello di utilizzo delle risorse e la numerosità degli interventi realizzati dai GAL marchigiani, consentono di affermare che l'Asse LEADER ha fornito un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi individuati dall'Asse 3 dedicato al "miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali" e alla "diversificazione dell'economia rurale". Come visto in precedenza è infatti all'interno dell'Asse 3 che sono ricomprese le Misure e le tipologie di azione elegibili dai PSL per il ciclo 2007-2013.

Gli stessi GAL ritengono all'unanimità soddisfacenti i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi individuati, grazie alla soddisfacente risposta e partecipazione degli operatori locali, che ha portato in qualche caso anche all'assorbimento dei fondi in *overbooking*.

Non sono state segnalate particolari difficoltà attuative, fatta eccezione per i vincoli finanziari ed il rispetto per la tempistica per la realizzazione degli interventi nel caso degli enti locali.

Tra gli **ambiti di diversificazione** che hanno riscosso il maggiore interesse dei beneficiari, si segnala quello turistico direttamente sostenuto dalla M.413.2-313, ma che ricomprende anche i molti investimenti realizzati con la M.413.2-312. In particolare le iniziative finanziate dalla M.312 hanno consentito di sostenere le attività economiche esistenti nelle aree rurali e di crearne di nuove (75% del totale) o di introdurre nuove tipologie di servizi, soprattutto nel comparto turistico, visto che oltre il 77% degli interventi sono destinati alla creazione e qualificazione di microstrutture ricettive e di strutture complementari alle attività turistiche.

Restano tuttavia, secondo i GAL, i vincoli posti dalla strategia del PSR alle tipologie di interventi attivabili con la M.413.2-312, che non sempre hanno consentito di favorire un'adeguata diversificazione delle attività in relazione alle potenzialità/fabbisogno dei territori (è il caso, ad esempio, degli investimenti in attività artigianali, circoscritte all'artigianato artistico). In altri termini secondo i GAL gli obiettivi sono stati raggiunti, sebbene se ne sarebbero potuti inserire altri nei PSL, qualora fosse stato possibile implementare un più rigoroso approccio *bottom up*.

Non sono tuttavia mancate le difficoltà attuative che, come indicato da alcuni GAL, afferiscono per lo più ai ritardi accumulati in fase di avvio dell'Asse 4, problematica che ha interessato in realtà in maniera generalizzata tutti i PSR e correlata alla messa a punto e all'attuazione delle nuove procedure per l'implementazione del metodo LEADER all'interno del PSR. Inoltre considerato che la maggior parte dei beneficiari sono stati enti locali, ulteriori difficoltà sono state determinate dai vincoli finanziari in capo agli enti locali e dalla tempistica per la realizzazione degli interventi.

Gli effetti in termini di **Valore Aggiunto lordo di origine non agricola** nelle aziende beneficiarie, stimati sui progetti saldati al 2013, mostrano una variazione complessiva di circa **9.000 euro** (6mila imputabili alla M312 e 3mila alla M. 313), pari a circa il 10% del valore obiettivo.

Considerando che i progetti ultimati nel 2014 e nel 2015 sono numerosi (55 per la M. 312 e 48 per la M. 313 LEADER), ci si attende per i prossimi anni un ulteriore significativo contributo all'obiettivo fissato dal programmatore regionale⁵⁷.

Capacità di generare occupazione sostenibile

Gli **effetti prodotti in termini occupazionali** sono piuttosto esigui per Misure 413.1-312 e 413.2-313. In particolare, il valore stimato desunto dalle indagini campionarie svolte nel 2016, sui progetti saldati al 2015, è pari a **13 unità lavorative** (circa il 22% del target), di cui 9 per la Misura 312 e a 4 unità per la Misura 313 attuata tramite Leader.

Per la M.413.2-313 occorre sottolineare che gli incrementi occupazionali prodotti sono principalmente di natura indiretta collegati ad investimenti prevalentemente diretti al *marketing* territoriale. Va osservato inoltre che gli interventi delle Misure 312 e 313 sono stati attivati nell'ambito di una progettazione integrata (PIT e/o LEADER), richiedendo tempi procedurali più lunghi rispetto

⁵⁷ Ipotizzando il medesimo incremento medio rilevato attraverso l'indagine diretta condotta nel 2016, si può stimare una variazione ulteriore di VA da redditi non agricoli nelle aziende beneficiarie di circa 160.000 euro, un valore che permette di superare il target definito nel PSR.

alle misure attivate in via ordinaria (come la misura 311) e per tale ragione hanno visto solo di recente i primi completamenti ed è possibile che nel tempo possano generare qualche ulteriori effetti positivi.

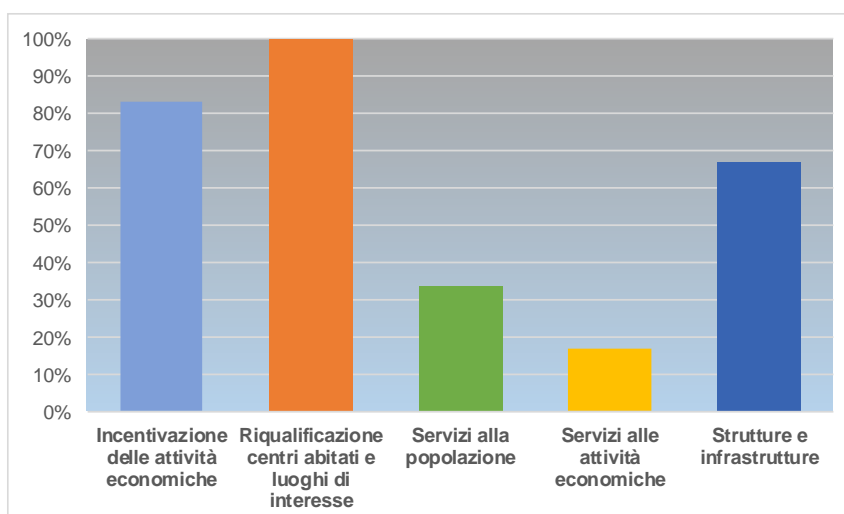
In ogni caso la strategia del PSR ha di fatto maggiormente orientato le SSL verso gli interventi pubblici e ciò ha comportato che gli effetti occupazionali degli interventi siano stati limitati per lo più a occupazione di cantiere e ad un numero molto ristretto di nuovi occupati soprattutto nell'ambito delle strutture ricettive. Nel caso del settore privato si può osservare che il principale beneficio in termini occupazionali lo hanno ricevuto gli stessi piccoli imprenditori titolari delle nuove imprese create (circa il 75% dei beneficiari della M.412.1-312), anche se costoro non concorrono alla valorizzazione dell'indicatore di risultato.

I PSL hanno destinato rilevanti risorse agli interventi volti a rafforzare la **qualità della vita nelle aree rurali**, attraverso i quali sono stati perseguiti principalmente gli obiettivi correlati al miglioramento dell'attrattività del territorio sia per i residenti e le imprese. Nel complesso i risultati raggiunti sono stati giudicati buoni dalla maggioranza dei GAL (cfr. tabella), un risultato confermato anche dagli stessi beneficiari che hanno confermato effetti positivi degli interventi realizzati (Cfr. Rapporto di Valutazione ex post, Par. 6.3.6. Risposte ai quesiti valutativi a livello di Misura - Asse 3).

Ottimo	Buono	Sufficiente	Mediocre	Insufficiente
0	4	2	0	0

Nella figura successiva si riportano le tipologie di intervento attivate nelle specifiche strategie di sviluppo locale e che, a parere dei GAL, hanno maggiormente inciso sul miglioramento della qualità della vita.

Fig. 30. Azioni per il miglioramento della qualità della vita (%)⁵⁸



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su esiti delle indagini dirette

Come si evince dalle risposte fornite dai GAL, gli strumenti individuati nell'ambito dei singoli PSL sono stati molteplici, passando ad esempio dallo *start-up* di impresa (direttamente vocato alla diversificazione del reddito e alla creazione di opportunità occupazionali) alla riqualificazione centri storici e nuclei minori e potenziamento della rete museale a favore sia dei residenti che in funzione di un rafforzamento del comparto turistico.

In diversi casi gli interventi sono stati attivati in modo sinergico rispetto ai molteplici obiettivi individuati, ad esempio gli aiuti alla creazione di posti di lavoro in ambito turistico e i servizi di supporto alle attività ricettive ad opera delle associazioni operanti sul territorio hanno anche concorso al miglioramento della qualità della vita sul territorio (GAL Piceno).

⁵⁸ In merito al quesito in oggetto i GAL hanno potuto optare per risposte multiple.

Risposta al QV n. 22 - In che misura i GAL hanno contribuito a raggiungere gli obiettivi della strategia locale e del PSR?

Fondamento logico

L'Asse 4, che ha valenza di metodo, ha lo scopo di aumentare la qualità complessiva degli interventi del PSR in termini di coerenza territoriale e concorre al raggiungimento degli obiettivi degli altri Assi sostenendo le Strategie di sviluppo locale - SSL elaborate dai GAL.

Nel caso del PSR Marche si è visto che la strategia adottata ha dedicato il metodo LEADER al perseguimento degli obiettivi dell'Asse 3, nell'ambito del quale agisce in maniera esclusiva su alcune misure (312, 322, 331), mentre è concorrente con lo strumento del PIT sulle M. 313, 321, 323. L'Approccio LEADER promuove altresì iniziative correlate a obiettivi propri dell'Asse, quali la M.421 - Cooperazione e la Sottomisura 413.7 - Intervento di promozione territoriale e di certificazione d'area.

Nel rispondere al quesito in oggetto si pone attenzione alla rilevanza dell'approccio LEADER nel contribuire a tali obiettivi rispetto agli altri strumenti, ma anche al contributo specifico fornito dalle misure proprie dell'Asse (M.413.7 e M.421).

Considerazioni valutative

Tab. 35. Indicatori obbligatori del PSR associati al QV 22

Indicatore obbligatorio del PSR	Definizione indicatore	Unità di misura	Valore	Target	Tasso di esecuzione (%)
Indicatori di prodotto Asse IV	Numero di progetti finanziati dai GAL	N.	433	281	154%
	Numero dei beneficiari	N.	325	353	92%
	N. GAL cooperanti	N.	5	17	29%
	N. di progetti di cooperazione	N.	4	6	67%

Fonte: RAE 2015

Tab. 36. Criteri di giudizio e principali indicatori associati al QV 22

Criterio di giudizio	Indicatori	Valore	Fonte
Contributo al raggiungimento degli obiettivi degli altri Assi	N. progetti per Misure 413	433	RAE 2015
	N. beneficiari per Misure 413	325	
	Peso finanziario % della spesa attivata dai progetti dei PSL sul totale delle spese a livello di Misura	Cfr. figure successive	Elaborazioni su dati di monitoraggio
	Quota % dei progetti finanziati nell'ambito dei PSL sul totale dei progetti finanziati dal PSR a livello di Misura		
	Rilevanza strategica dell'Asse Leader in relazione agli effetti prodotti sul territorio (descrittivo)	Si rimanda al testo	Elaborazioni del Valutatore su dati indagine campionaria
Realizzazione di progetti di cooperazione	Numero di progetti di cooperazione per GAL	5	RAE 2015
	Numero di progetti di cooperazione (analisi per tipologia)	4 Si rimanda al testo	RAE 2015 Indagini dirette
	Peso finanziario dei progetti di cooperazione sul totale progetti attivati dai singoli GAL	1%	RAE 2015
	Qualità progettuale e buone pratiche	Si rimanda al testo	Indagini dirette

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

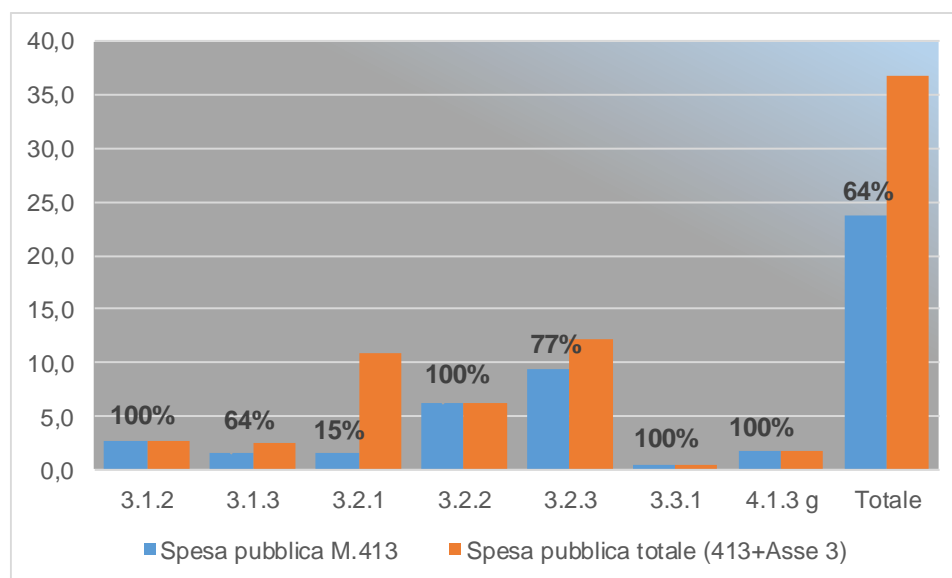
Contributo al raggiungimento degli obiettivi degli altri Assi

I dati attuativi mostrano che l'approccio LEADER ha contribuito in modo significativo al perseguimento degli obiettivi dell'Asse, anche in relazione all'altro strumento messo in campo per la realizzazione di parte delle Misure, i Progetti Integrati Territoriali - PIT.

Le figure di seguito mostrano il peso degli interventi LEADER (sia in termini di spesa che di progetti realizzati) sul totale, al netto della Misura 311, attuata come misura singola e all'interno del Pacchetto Giovani. Si può notare come per tutte le tipologie di intervento la quota di LEADER è preponderante, con la sola eccezione della M. 321⁵⁹, dove le iniziative promosse dalle Province sono più numerose e hanno portato ad un livello di spesa pubblica molto più elevato (pari a circa 6 milioni di euro).

Si fa notare che in relazione all'attuazione dei PIT, i GAL hanno dovuto definire Piani che tenessero della necessità di demarcare gli ambiti di intervento, come è avvenuto ad esempio nel caso del GAL Sibilla che ha rinunciato alla realizzazione dei servizi socio-assistenziali, affidata al PIT, con la revisione della strategia inizialmente concepita.

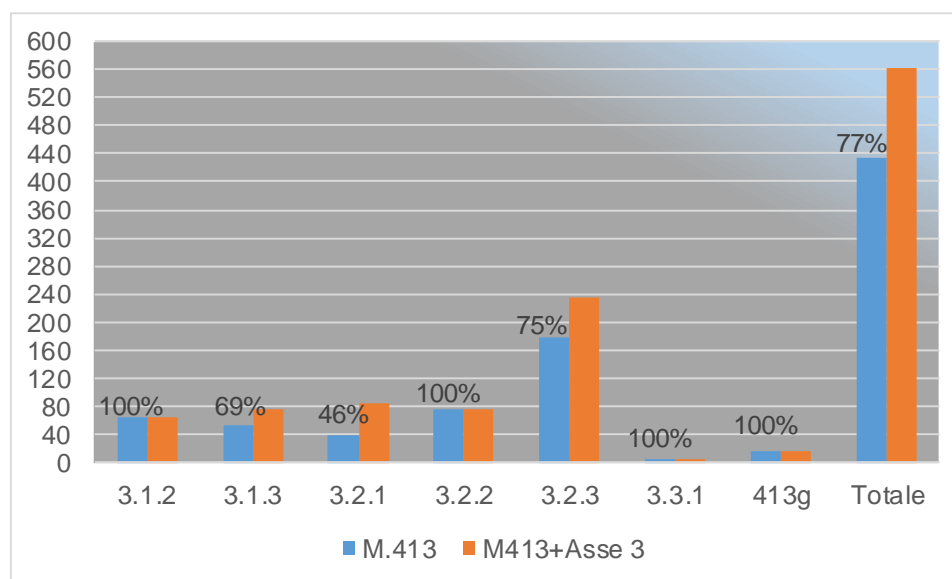
Fig. 31. Spesa pubblica M.413 su totale PSR (M. 413+Asse 3)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati della Regione Marche

⁵⁹ Con riferimento alla Misura 321 occorre precisare che per le tipologie di intervento oggetto di osservazione la spesa totale si compone, oltre che di quella relativa alla M. 413, per l'Asse 3 della Sottomisura A "Servizi di base per l'economia e la popolazione rurale" attivabili con Leader e con i PIT, come pure della sottomisura B inerente alla Banda Larga.

Fig. 32. Numero progetti LEADER per Misura sul totale PSR (M.413+Asse 3)



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su dati della Regione Marche

Secondo gli obiettivi programmatici della Regione Marche, l'approccio Leader doveva sostenere l'economia rurale, stimolare la capacità locale di occupazione e diversificazione, e rafforzando la qualità della vita nelle aree interessate attraverso una più fattiva partecipazione delle collettività rurali e la promozione di percorsi di sviluppo endogeno.

L'indagine condotta pare confermare, nell'opinione dei GAL e degli stessi beneficiari, che la gestione delle misure di sostegno identificate attraverso l'approccio Leader sia stata la scelta più adeguata ad assicurare efficienza e competenza nella realizzazione dei percorsi progettuali, e nel rispondere ai fabbisogni specifici del territorio, con una forte attenzione alle tipologie di intervento di competenza degli Enti locali.

Gli operatori del settore intervistati e i soggetti portatori di interesse hanno confermato che Leader ha sostenuto sul territorio la creazione di nuove attività e la nascita di nuove imprese, soprattutto nel settore turistico, che si sono giovate della mediazione dei GAL per venire a conoscenza delle opportunità di finanziamento messe a disposizione dal PSR, nonché per attivarsi in modo efficace per la partecipazione ai bandi. Gli interventi così finanziati hanno significato il mantenimento dell'occupazione direttamente collegata a tali attività.

Dal punto di vista della vivibilità e attrattività delle aree rurali, Leader ha in qualche caso facilitato l'incontro fra domanda di sostegno in settori di intervento pubblici e privati (es. la ristrutturazione del patrimonio storico e culturale e le iniziative di carattere sociale, culturale e ricreativo) e opportunità finanziarie, operando con successo grazie alla capacità di lettura delle esigenze del territorio che caratterizza una gestione di "prossimità".

Con riferimento al contributo agli obiettivi dell'Asse 3, occorre soffermarsi anche sulla **Sottomisura 413.7 "Interventi per la promozione territoriale e certificazione d'area"** attivata esclusivamente attraverso i PSL e specifica del PSR Marche. L'iniziativa ha avuto l'obiettivo di rafforzare le sinergie, in termini di attrattività e propensione al consumo dei prodotti locali favorendo anche la promozione dei progetti finanziati attraverso la Misura 313 del PSR. Più in particolare l'obiettivo è quello di "aumentare l'attrattività turistica dei territori regionali [...] garantire così standard di qualità ambientali di territori regionali attraverso l'implementazione e la certificazione di sistemi di gestione ambientale

d'area di elevata qualità [...] integrare la dimensione sociale nelle strategie delle imprese delle aree LEADER⁶⁰".

Il tema centrale della Misura è quello di promuovere la qualità del territorio in un'accezione piuttosto ampia, dove la "qualità" è legata non solo alla presenza di prodotti eno-gastronomici locali, ma anche all'attenzione che gli operatori prestano sia al contesto ambientale in cui operano (certificazione ambientale) o anche in riferimento alle dinamiche delle relazioni sociali che le imprese attivano sul territorio (attraverso la valorizzazione di chi ha introdotto un codice etico). Questa tipologia di interventi si rivolge a beneficiari pubblici e/o privati o entrambe le tipologie di soggetti.

Al 31/12/2015, sono 16 i progetti giunti a termine e attivati dai GAL Piceni, Fermano e Colli Esini, con una spesa pubblica complessiva pari a 1,7 M€. Le iniziative in oggetto hanno supportato la realizzazione di numerose iniziative di promozione territoriale favorendo una maggiore riconoscibilità delle aree in relazione alle specifiche vocazioni (turistiche, gastronomiche, storico-culturali, ecc.). Occorre sottolineare la positiva complementarità tra le azioni promozionali e marketing territoriale sostenute con la Sottomisura in oggetto e gli altri interventi attivati dai GAL per la valorizzazione del territorio, non solo quelli della già citata M.413.2-313. A titolo esemplificativo si possono citare iniziative progettuali sia di natura materiale (es. sostegno agli investimenti per l'artigianato artistico e per le piccole strutture ricettive, interventi di recupero di borghi rurali storici minori) che immateriale (es. progetti di cooperazione: "Distretto Culturale Evoluto delle Marche - Progetto per il marketing e la promozione dei borghi rurali e dei beni architettonici delle aree interne delle Marche" e "Brand Marche. Promozione del territorio dei GAL").

Rispetto all'idea originaria posta alla base della M.413.7, i GAL non hanno ritenuto opportuno creare delle certificazioni d'area, una scelta che non va letta come una rinuncia o un mancato obiettivo in quanto essa si lega con coerenza con la volontà di promuovere il brand della Regione Marche, finalità che come si è visto è oggetto di uno specifico progetto di cooperazione che ha coinvolto tutti i GAL Marchigiani.

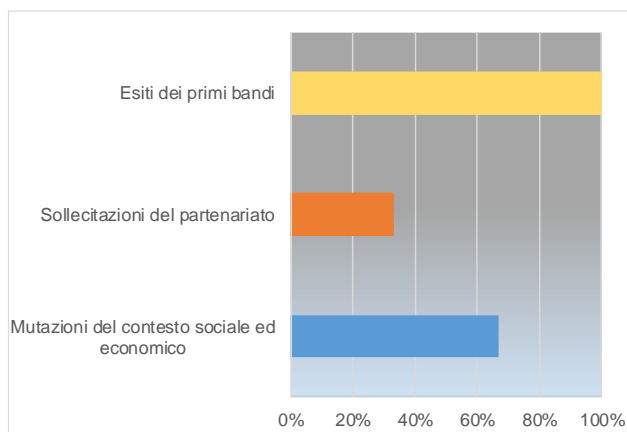
Gli effetti in termini di maggiori flussi turistici sul territorio non sono facilmente misurabili, posto che le variabili che condizionano arrivi e presenze sono numerose (dalla congiuntura economica alla qualità dell'offerta, da fattori sociali alle condizioni socio-politiche legate al territorio, dalle mode ai fattori climatici). A tale riguardo si può comunque richiamare l'indicatore di risultato n. 9 (associato direttamente alla M.313 ma con la quale la sottomisura in oggetto ha agito in modo complementare), rispetto al quale il Valutatore ha stimato un positivo effetto incentivante degli investimenti sull'incremento dei turisti pari a circa 1.700 unità; un risultato tanto più positivo a fronte della contrazione degli arrivi tra il 2010 al 2014 sul territorio regionale, in linea con quanto accade anche a livello nazionale.

Con riferimento agli obiettivi perseguiti dai PSL, occorre sottolineare come nel corso dell'attuazione dei PSL tutti i GAL hanno ritenuto opportuno apportare modifiche al piano finanziario e alla strategia di sviluppo locale inizialmente individuata. Alla base delle scelte operate vi sono principalmente gli esiti dei primi bandi, in termini di migliori performance di alcune misure rispetto ad altre, e le mutazioni del contesto di riferimento, quindi in misura minore le sollecitazioni del partenariato territoriale (33%). Oltre che per la necessità di imputare le risorse della premialità assegnate ai GAL nel 2013 dalla Regione Marche⁶¹, su tutti gli elementi considerati ha pesato senza dubbio l'avvio tardivo del LEADER rispetto al momento della elaborazione dei PSL, un lasso di tempo nel corso del quale sono in parte mutate le condizioni del contesto, anche a causa della grave crisi economica che si è sviluppata durante del periodo di programmazione 2007-2013.

⁶⁰ Cfr. PSR Marche 2007/2013, Versione 9 approvata con Deliberazione 34 del 15 novembre 2011, pag.518.

⁶¹ "L'1% aggiuntivo assegnato a metà periodo di programmazione, quale quota premiale da assegnare ai GAL sulla base di parametri di efficienza della realizzazione", DDS 429/S10, pag. 21.

Fig. 33. Motivazioni alla base delle modifiche apportate ai PSL (%)⁶²



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su esiti delle indagini dirette

Le cause delle revisioni intervenute sono dunque molteplici e possono essere ricercate negli effetti della crisi economica, che hanno condizionato negativamente la propensione ad investire degli operatori privati, e nei tagli delle risorse pubbliche degli Enti locali, per i quali di conseguenza accresce la strategicità delle risorse europee per attivare i propri investimenti sul territorio.

Va aggiunto che anche altri fattori hanno pesato su questo processo di revisione, quale il ritardo attuativo che, sebbene in misura minore, avrebbe inciso sulla scelta di attivare alcune tipologie di intervento, riducendone i tempi a disposizione per realizzare gli interventi nel rispetto dei vincoli temporali del PSR. Un'altra ragione va ricercata nella volontà di coordinarsi con gli altri strumenti di sviluppo locale previsti dal PSR e che ha portato a rivedere le strategie individuate in fase di programmazione.

La flessibilità e l'adattabilità dei GAL al mutare dei fabbisogni, in una situazione in cui il contesto di riferimento ha subito dei cambiamenti rilevanti da un anno all'altro, è sicuramente un elemento positivo.

Realizzazione di progetti di cooperazione

Al 31/12/2015 la M.421 "Cooperazione" chiude con una spesa di appena € 171.135 (quota pubblica), utilizzando solo il 25% delle risorse allocate.

Come quello finanziario anche l'avanzamento fisico esprime risultati piuttosto contenuti con un numero di progetti di cooperazione pari al 29% del target di cui 3 giunti a saldo, nonostante il ridimensionamento del target associato agli indicatori conseguente ad una significativa riduzione delle risorse finanziarie (cfr. tabella successiva).

Tab. 37. Avanzamento fisico della M.421

Indicatore PSR	Definizione indicatore	Unità di misura	2015	Valore cumulato	% su target
Indicatori di prodotto Asse 4	N. Progetti di cooperazione	N.	-24	5	29%
	Numero di GAL che partecipano ai progetti di cooperazione	N.	-2	4	67%

Fonte: RAE 2015

La Misura è stata attuata attraverso un bando aperto che è stato chiuso nel 2013, successivamente al quale sono intervenute due rimodulazioni finanziarie che hanno sostanzialmente ridotto la

⁶² In merito al quesito in oggetto i GAL hanno potuto optare per risposte multiple.

dotazione finanziaria iniziale (€ 2.270.000) per adeguarla alla richiesta effettivamente pervenuta (€ 1.885.000) e che ha portato al finanziamento di 29 domande.

Nel 2015 è stata operata un'altra riprogrammazione finanziaria che ha ridotto drasticamente le risorse del 64%, portandole a € 685.000. Quest'ultima revisione è stata determinata da *“una stima troppo contenuta delle risorse dell'Asse 4 necessarie (si prevedevano decadenze e revoche/rinunce nell'ambito della misura 4.1.3. cosa che non si è verificata), pertanto i progetti seppur realizzati nel corso della programmazione PSR Marche 2007-2013 verranno pagati a valere sul PSR Marche 2014-2020”* (Fonte RAE 2015).

Dagli approfondimenti condotti sulla Misura in oggetto⁶³ emerge una realtà più complessa e per certi aspetti diversa rispetto ai numeri sconfortanti del sistema di monitoraggio, in quanto gran parte delle proposte progettuali in realtà sono state completate e le ragioni dei risultati registrati ufficialmente sono da ascrivere in buona misura a problematiche di ordine finanziario che hanno condizionato la regolare attuazione della Misura.

In primo luogo, secondo i disposti regolamentari, i GAL non potevano ricevere anticipi sulla M.421, un problema che ha penalizzato sin dal principio la cooperazione LEADER nel ciclo di programmazione 2007-2013. È noto difatti come la maggior parte dei Gruppi di Azione Locale non abbia grandi disponibilità finanziarie e anticipare tali somme non è sempre agevole, anche rivolgendosi al sistema creditizio. Per le suddette ragioni, la Regione Marche ha ritenuto di provvedere direttamente a coprire tale fabbisogno con risorse proprie.

Tuttavia la stessa Amministrazione regionale ha potuto trasferire tali risorse solo pochi mesi prima dei termini previsti per il completamento dei progetti, con il risultato che dei due GAL Capofila dei due progetti di maggiore dimensione, solo uno è riuscito ad ultimare l'intervento, mentre l'altro ha potuto rendicontare solo parte delle risorse.

Al 31/12/2015, le somme rendicontate dai GAL nell'ambito delle misure di cooperazione sono state pari a circa € 1.300.000, circa il 72% delle risorse allocate prima dell'ultima rimodulazione finanziaria. Il mancato trasferimento di tali elenchi di pagamento all'OP AGEA è dunque legato alla mancanza di risorse sulla Misura, che come si è detto nel 2015 sono state ridotte a 685mila⁶⁴.

In sintesi la maggior parte dei progetti realizzati, sebbene sia stata completata entro il 2015, è stata posta in trascinamento sul nuovo PSR 2014-2020, insieme alla quota di iniziative che non ha presentato domanda di saldo nei termini prescritti.

Alle criticità da ricercare nelle dinamiche di ordine procedurale e finanziario, va aggiunto anche un ulteriore fattore ostativo rappresentato dai notevoli ritardi con cui è stata avviata la Misura, penalizzata dalla tempistica di selezione dei PSL (tra le più lunghe rispetto alla media nazionale), che pone la cooperazione in coda al processo programmatico. Come sottolineato dal Responsabile di Misura si tratta di una consuetudine diffusa ma ingiustificabile a fronte della reale possibilità di pianificare la cooperazione in tempi congruenti con una attuazione efficiente ed efficace degli interventi.

Le incertezze sulle modalità attuative hanno anch'esse condizionato l'avvio⁶⁵ e come si vedrà anche le scelte progettuali operate dai GAL.

Un elemento da rafforzare per accrescere la capacità di progettare e attuare la cooperazione concerne la tipologia di beneficiari, che potrebbe includere anche soggetti diversi dai GAL, in grado anche eventualmente di apportare ulteriori risorse finanziarie (ad es. come avveniva con l'Iniziativa Comunitaria LEADER+).

⁶³ Le informazioni fornite dai dati di monitoraggio e dalla RAE 2015, sono state arricchite da ulteriori elementi emersi nel corso dell'intervista somministrata al referente regionale di misura.

⁶⁴ La riduzione delle risorse si motiva in parte per la necessità di coprire prioritariamente le spese anticipate dai Comuni sugli interventi finanziati nell'ambito della M.413 per evitare di violare i vincoli posti dal Patto di Stabilità.

⁶⁵ Si fa riferimento in particolare alla lentezza eccessiva con cui il MIPAAF ha proceduto alla pubblicazione e diffusione dei documenti di indirizzo e dei chiarimenti per l'attuazione della Misura.

Dal punto di vista progettuale, sono 9 i progetti finanziati⁶⁶, di cui si segnala quale buona pratica il progetto di **cooperazione transnazionale “Ecomuseo – Dalla memoria al Futuro”** che ha quale Capofila il GAL Piceno e come Partner il GAL Sibilla e il GAL finlandese “Oulujarvi”. Il progetto ha ricevuto anche un premio internazionale quale buona pratica in termini di capacità di valorizzazione in modo integrato tutte le risorse del territorio.

“Ecomuseo – Dalla memoria al Futuro”

Il progetto di cooperazione intende promuovere la costituzione e avviamento di processi partecipativi dinamici per sviluppare nella popolazione locale la cultura della tutela e cura dei propri paesaggi e del proprio territorio. Grazie a delle proposte di associazioni locali, è nata l'idea di avviare, nei territori del GAL Oulujarvi, Sibilla e Piceno, un processo dinamico e partecipativo attraverso il quale una comunità conserva e valorizza il proprio patrimonio culturale, materiale e immateriale in funzione dello sviluppo sostenibile. Un'opportunità, attraverso lo scambio sul campo, di condividere azioni e buone pratiche di tutela, gestione e valorizzazione dei paesaggi rurali e di una metodologia comune che poi possa essere traslata in tutti i territori coinvolti non solo regionali ma anche transnazionale.

Si segnala poi il Progetto **Spin off di impresa culturale**, un progetto che ha inteso promuovere la creazione di imprese in un settore strategico per il percorso di sviluppo che si è inteso tracciare per i territori in oggetto. Al progetto hanno aderito i GAL Piceno (Capofila), Gal Sibilla, Gal Fermano, Gal Flaminia Cesano, GAL Montefeltro.

Spin off di impresa culturale

Si tratta di un incubatore che assiste gratuitamente la nascita di imprese culturali creative e innovative delle marche (operanti ad es. nei settori dei servizi al patrimonio culturale, restauro, design, valorizzazione dei beni culturali, nuovi servizi al turismo, ecc.) Il Progetto opera in sintonia con il Programma regionale di “Distretto Culturale Evoluto delle Marche” che coinvolge anche le Università di Macerata e Urbino, il cui obiettivo è promuovere uno sviluppo territoriale a traino culturale che integri professionalità della cultura e della creatività nel sistema produttivo regionale per accrescerne la competitività e l'attrattività in ambito nazionale e internazionale.



Novità di questa programmazione è stata senza dubbio la più intensa sinergia tra la programmazione regionale e quella dei GAL, già citata nel progetto Spin off. Tale collaborazione ha portato alla messa a punto e alla successiva realizzazione dei due principali progetti di cooperazione regionali (cfr. box successivo):

Brand Marche

Il Progetto persegue l'obiettivo definito nel Piano Turistico triennale 2012-2014: la realizzazione di una strategia di destination management e di reingegnerizzazione dei prodotti e della destinazione turistica totalmente innovativa con l'obiettivo di consolidare il proprio posizionamento sul mercato, di crescere e di essere all'avanguardia rispetto alle altre destinazioni italiane. In questo contesto si inquadra la collaborazione tra la Regione Marche e GAL, al fine di consolidare il “prodotto rurale” con la promozione congiunta dei prodotti e dei territori ed il riconoscimento di standard comuni di qualità in grado di soddisfare visitatori sempre più esigenti ed informati.

⁶⁶ Si noti che i progetti da dati di monitoraggio sono 29 perché fanno riferimento ai singoli beneficiari, mentre in realtà essi sono 9 se consideriamo l'iniziativa progettuale nel suo insieme.

Promozione dei borghi rurali

Il progetto intende promuovere i borghi rurali e i beni architettonici delle aree interne delle Marche e si colloca nell'ambito del progetto regionale "Distretto evoluto delle Marche". Il sistema dei borghi e dei centri storici minori costituisce l'armatura territoriale storica delle aree rurali e montane marchigiane, una peculiarità della regione ed un patrimonio di eccezionale valore. In continuità con le iniziative precedentemente svolte dai GAL, il progetto di cooperazione intende rafforzare il sistema economico delle aree interne delle Marche mediante lo sviluppo di una nuova economia 'soft', basata sulla cultura, sull'innovazione, sulle tecnologie avanzate, sulle risorse umane ed intellettuali. Una prospettiva da perseguire portando in attuazione sei esperienze pilota (una per ciascun GAL) di recupero e valorizzazione di borghi al fine di innescare nuovi investimenti.

Si segnala infine che è stato finanziato un unico **progetto di cooperazione interregionale** - il **Progetto "Natura Teatrale Leader"** - cui hanno aderito il GAL Colli Esini e il GAL sardo "Ogliastra" (Capofila).

Le difficoltà procedurali riscontrate nelle fasi di approvazione e gestione dei progetti interregionali hanno determinato un ricorso solo residuale a tale tipologia di cooperazione rispetto alle potenzialità progettuali e al diffuso interesse presente sul territorio regionale e nazionale. Appare pertanto evidente la necessità di rendere più chiare e più fluide le modalità attuative definite e condivise anche a livello nazionale.

Risposta al QV n. 23 - In che misura l'approccio LEADER è stato attuato?

Fondamento logico

Per rispondere al quesito in oggetto è dunque necessario andare a valutare in che misura e con quale efficacia i principi operativi che caratterizzano LEADER⁶⁷ sono stati attuati, che sono alla base del valore aggiunto del metodo LEADER.

Il valore aggiunto dell'Asse va ricercato nella capacità dello stesso di promuovere un percorso di sviluppo locale ispirato ai sopra richiamati principi guida e che possono portare ad una maggiore efficacia dell'azione dei GAL rispetto a quanto promosso con altre modalità attuative.

A tale scopo è emersa in primo luogo la necessità di indagare se e in che modo i principi di LEADER abbiano guidato la fase di definizione delle strategie e delle relative modalità di attuazione, con attenzione anche al ruolo riconosciuto ai GAL. Questi aspetti sono stati oggetto di analisi in sede di valutazione intermedia, in questa sede si richiamano solo alcuni elementi e considerazioni, mentre ci si sofferma maggiormente sulla capacità effettiva dei PSL nell'aver saputo promuovere uno sviluppo locale caratterizzato da elementi distintivi quali ad esempio innovazione e integrazione multisettoriale.

⁶⁷ Sono sette le caratteristiche principali che permettono di definire l'approccio LEADER come tale: i) strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali; ii) elaborazione e attuazione delle strategie secondo un approccio bottom-up; iii) partenariati pubblico-privato locali (GAL); iv) azioni integrate e multisettoriali; v) innovazione; vi) cooperazione; vii) attività di networking. Tali specificità vanno intese come uno strumento unico nella misura in cui ciascuna caratteristica integra le altre e interagisce positivamente durante tutto il processo di attuazione, con effetti duraturi sulle dinamiche delle zone rurali.

Considerazioni valutative

Di seguito l'analisi degli indicatori selezionati e dei criteri di giudizio considerati.

Tab. 38. Indicatori obbligatori del PSR associati al QV 23

Indicatore obbligatorio del PSR	Definizione indicatore	Unità di misura	Valore	Target	Tasso di esecuzione (%)
Indicatore di prodotto Asse 4	Numero di Gruppi di Azione Locale (GAL) supportati	N.	6	6	100%
	Superficie totale coperta dai GAL (Km2)	Kmq	7.655,24	7.655,24	100%
	Popolazione totale coperta dai GAL (Aree D, C3 e C2)	N.	584.736	451.689	129%

Fonte: Dati della Regione Marche

Tab. 39. Criteri di giudizio e principali indicatori associati al QV 23

Criterio di giudizio	Indicatori	Valore	Fonte
Il territorio individuato garantisce una domanda di intervento rilevante e una mobilitazione di risorse significativa	Superficie totale coperta dal GAL (Kmq e % sul totale della superficie regionale)	7.655,24	RAE 2015
	Popolazione della Regione coperta da GAL	584.736	
	N. di Comuni coinvolti	190	PSR
	Principali variazioni rispetto a LEADER+	Descrittivo (si rimanda al testo)	Analisi documenti di programmazione e attuazione (PSR, RAE, PSL)
Rappresentatività del partenariato	Quota del territorio coperta dai GAL	79%	Elaborazioni del Valutatore su dati PSR
	Quota di popolazione coperta dai GAL	38%	Elaborazioni del Valutatore su dati PSR
	Composizione del partenariato	Descrittivo (si rimanda al testo)	Analisi documenti di programmazione e attuazione (PSR, RAE, PSL)
	Variazioni dei partenariati rispetto a Leader +		
Grado di autonomia decisionale	Grado di autonomia decisionale dei GAL nella definizione del PSL Partecipazione agli incontri propedeutici alla definizione delle strategie (tipologia di partecipante)	Descrittivo (si rimanda al testo)	Analisi documenti di programmazione e attuazione (PSR, RAE, PSL) e indagini dirette presso i GAL
Grado di autonomia funzionale dei GAL	N. e tipologia funzioni delegate ai GAL Partecipazione agli incontri propedeutici all'attuazione delle strategie (tipologia di partecipante)		
Valore aggiunto dell'approccio LEADER	Aggiuntività delle misure attivate con il metodo LEADER rispetto alle altre modalità attuative	Descrittivo (si rimanda al testo)	RAE 2015 Analisi degli esiti delle Indagini dirette campionarie
	Coerenza con i principi LEADER di innovatività, multisettorialità e creazione di reti		
	Buone pratiche selezionate dalla RRN		
	Percezione del V.A. dell'Approccio LEADER da parte dei beneficiari		

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Il territorio individuato garantisce una domanda di intervento rilevante e una mobilitazione di risorse significativa

Rappresentatività del partenariato

Nel passaggio dall'Iniziativa Comunitaria Leader Plus al nuovo ciclo di programmazione 2007-13, la Regione Marche ha provveduto ad una ri-perimetrazione delle aree Leader, basata sulle indicazioni del PSN, che ha condotto ad una espansione del territorio eleggibile di circa il 15%. In virtù di tale espansione e dell'avvenuta creazione di una nuova provincia (Fermo) è stata data ai territori la possibilità di costituire un nuovo GAL. In generale, si può affermare che a fronte delle modifiche intervenute hanno comunque consentito di mobilitare le risorse necessarie e valorizzare il potenziale endogeno delle aree rurali marchigiane. Tale dato appare suffragato anche dall'alto numero di iniziative di consultazione condotte dai GAL in fase di preparazione dei PSL, ben 187. La fase di ascolto, attivata soprattutto attraverso incontri diretti con gli attori delle aree coinvolte, ha permesso, pur all'interno dei vincoli posti dalla strategia del PSR, di pervenire a dei PSL condivisi dai vari portatori di interesse e potenziali beneficiari incontrati.

I due criteri di giudizio sono stati oggetto di approfondimento nel RVI 2010 e nel relativo aggiornamento del 2012 cui si rimanda per l'analisi di dettaglio.

Grado di autonomia decisionale e funzionale

Il **grado di autonomia decisionale dei GAL marchigiani** nella definizione delle proprie strategie è stata condizionata dai vincoli connessi all'inclusione del LEADER all'interno del PSR ed alle scelte strategiche operate a monte dall'AdG. Il PSR circoscrive infatti le misure attivabili dai GAL a quelle dell'Asse 3, con l'eccezione degli interventi per la diffusione della banda larga (M.321.2) e per la promozione della multifunzionalità delle aziende agricole (M.311). In sostanza i GAL si sono trovati a poter attivare prevalentemente interventi pubblici, mentre la quota di iniziative private è correlata alla sola M.312 (sostegno e sviluppo di nuove imprese nei settori dell'artigianato artistico, commercio e turismo rurale). Il quadro di interventi disegnato dal PSR se da una parte ha senza dubbio contribuito all'obiettivo di concentrare le risorse su poche tipologie di intervento potenzialmente in grado di produrre effetti più significativi sul territorio, dall'altra ha di fatto ridimensionato la capacità dei GAL e del partenariato locale di disegnare strategie di sviluppo locale pienamente rispondenti ai fabbisogni ed alle potenzialità locali.

Il Manuale delle procedure Leader⁶⁸ approvato nel settembre 2010 ha definito un sistema trasparente e chiaro dell'intero processo di selezione ed attuazione degli interventi, tenendo conto anche delle indicazioni formulate dalla Corte dei Conti Europea⁶⁹, con particolare riferimento ai provvedimenti necessari a limitare i potenziali **conflitti di interesse**⁷⁰. Il Manuale ha permesso di organizzare al meglio il flusso gestionale migliorandone senz'altro la **trasparenza** dell'intero sistema decisionale dei GAL, attraverso la tracciabilità dei flussi e delle responsabilità di funzione. Ovviamente l'attribuzione della responsabilità delle attività di istruttoria delle domande di aiuto in capo ai GAL, ne ha sensibilmente accresciuto il carico di lavoro ed ha richiesto l'acquisizione di competenze specifiche da parte dei funzionari.

Sulla base di queste informazioni, si rileva che l'autonomia funzionale, in termini di delega di funzioni ai GAL, è piuttosto ampia, anche rispetto ad altre amministrazioni regionali, impegnando i GAL in

⁶⁸ Con DGR 429/S10 del 23/09/2010 sono state approvate le procedure per l'istruttoria delle domande di aiuto e pagamento a valere sull'Asse IV

⁶⁹ A tal riguardo si può vedere Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale (2010), Relazione speciale n. 5, Corte dei Conti europea.

⁷⁰ Cfr. "Per evitare la possibilità del verificarsi di situazioni di conflitto di interessi, si specifica che tali i soggetti che sono coinvolti nel procedimento istruttorio non possano partecipare a valutazioni di progetti presentati da imprese, ditte, enti con le quali abbiano in corso rapporti di collaborazione, dipendenza, incarichi, ecc. per lo specifico contenuto del progetto sottoposto a valutazione" - Manuale delle procedure Leader p. 7.

tutte le fasi di istruttoria delle domande di aiuto e di pagamento, mentre l'AdG svolge un ruolo di supervisione e valutazione dell'intero percorso amministrativo.

Dall'altro lato, se è vero che le nuove funzioni amministrative e procedurali connesse alla gestione delle domande di aiuto, dalle indagini condotte nel 2012 è emerso come le funzioni che i GAL ritengono maggiormente strategiche per il raggiungimento degli obiettivi propri dell'approccio LEADER sono soprattutto le funzioni "tipiche" quali: le attività di animazione e coinvolgimento del partenariato, cui va aggiunto il forte coinvolgimento dei GAL nella promozione dello sviluppo turistico inteso questo appunto l'elemento chiave per lo sviluppo endogeno della aree coinvolte dal LEADER (come dimostrano ad es. anche gli interventi di promozione trasversale dei territori rurali regionali descritti precedentemente e promossi con le M.413.7 e 421).

I due criteri di giudizio sono stati oggetto di approfondimento nel RVI 2010 e nel relativo aggiornamento del 2012 cui si rimanda per l'analisi di dettaglio.

Valore aggiunto dell'approccio LEADER (Innovazione, multisettorialità e creazione di reti)

I vincoli posti alla programmazione dei GAL, che hanno tra l'altro potuto definire la propria strategia di sviluppo locale attivando un numero circoscritto di misure ha tuttavia ridimensionato il carattere *bottom up* dell'approccio LEADER e la capacità delle SSL di rispondere ai fabbisogni locali con approcci innovativi e multisettoriali⁷¹, come testimoniato dai GAL in occasione delle indagini dirette. Fatta eccezione dunque per la cooperazione interterritoriale, con la quale i GAL hanno potuto sperimentare iniziative innovative al di fuori delle Misure del PSR, emerge come siano state limitate le iniziative più mirate alla sperimentazione e alla introduzione di elementi di innovazione e ricerca tipici delle esperienze Leader passate, una scelta che ha rappresentato per i GAL una *"grave carenza nell'attuale programmazione per un metodo che invece si è caratterizzato negli anni come volano per la creazione e il sostegno ad iniziative sperimentali e di ricerca sia nei metodi che nei contenuti"*.

Alla luce di queste limitazioni, la metà dei GAL ha ritenuto che le iniziative realizzate avessero un carattere innovativo rispetto al contesto di riferimento, principalmente grazie agli investimenti realizzati dagli enti locali (83%), ad esempio attraverso la riqualificazione dei nuclei storici minori, privilegiando quelli oggetto di progetti precedenti e dunque in continuità con quanto fatto dalle precedenti edizioni di LEADER. Ulteriori progetti innovativi hanno riguardato l'organizzazione di filiere locali e itinerari turistici (33%), come pure dal punto di vista dell'ampia partecipazione delle comunità locali alle fasi di definizione e progettazione delle iniziative (33%).

Nella tabella a lato si riportano alcuni interventi segnalati dai GAL come innovativi o di qualità.

L'integrazione

multisettoriale è risultata ancora più limitata proprio i vincoli suddetti e la metà dei GAL ha espresso un giudizio negativo al riguardo. A fronte delle problematiche espresse dai GAL, non sono mancate alcune esperienze positive e i progetti di due GAL marchigiani sono stati

GAL	Misura	Tipologia di intervento
GAL Colli Esini	413.4-322	Riqualificazione villaggi e nuclei storici minori
	421	Cooperazione - Progetto spin off impresa culturale
		Cooperazione - Progetti Borghi storici minori
GAL Piceno	413.1-312	Aiuti alle imprese settore turistico
	413.2-313	Incentivi ai servizi turistici- App e portali turistici
	413.2-323	Recupero di edifici storico culturale per fruibilità turistica
	413g	Promozione turistica dell'area in ottica integrata
GAL Montefeltro	413-321	Impianti per la produzione di energia termica o termica ed elettrica da fonti rinnovabili di origine agricola o forestale.

⁷¹ Per **innovazione** si intende l'impiego innovativo di forme tradizionali di know-how o ricerca di nuove soluzioni a problemi pregressi, mentre per **approccio multisettoriale** si intende l'integrazione di diversi ambiti di attività e interazione tra operatori e/o progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale.

selezionati quali **buone pratiche dalla Rete Rurale Nazionale**.

Nel *box* seguente si riportano alcune delle iniziative citate positivamente dai GAL per il carattere multisettoriale o di particolare rilevanza.

Tra le esperienze segnalate si cita il progetto spin off di imprese culturali, con esperienza di contaminazione tra cultura e manifattura, in linea con i principi del **Distretto Culturale Evoluto delle Marche** (Colli Esini) (Cfr. QV 22).

Si segnala inoltre come alcuni Comuni abbiano avuto la **capacità di utilizzare i diversi fondi comunitari** per finanziare progetti diversi, un risultato che è stato raggiunto peraltro in modo autonomo, in assenza di una "cabina di regia" che avrebbe potuto senz'altro agevolare il ricorso a diversi fondi (GAL Sibilla).

Molti sono inoltre i **progetti di qualità** realizzati dai GAL, che pur non avendo promosso un'integrazione multisettoriale, sono stati comunque di grande rilevanza per la riqualificazione e valorizzazione dei propri territori (ad es. il GAL Sibilla ha citato la riqualificazione Borgo di Elcito nell'ambito degli interventi per la riqualificazione dei villaggi e nuclei storici minori e la riqualificazione della Pinacoteca "Tacchi Venturi" di San Severino e dell'Auditorium S.Giacomo di Tolentino per la valorizzazione patrimonio culturale).

Per quel che concerne la capacità dei GAL di **promuovere un approccio multisettoriale sul territorio anche al di fuori del PSR**, l'indagine condotta presso i GAL⁷² ha messo in evidenza che nell'attuale programmazione ben 4 GAL su 6 hanno attivato progetti ricorrendo a risorse extra PSR. La partecipazione ad iniziative "esterne" al PSR in linea generale appare piuttosto dimensionata, non superando mai il 10% dell'impegno del personale. In particolare i GAL marchigiani sono stati coinvolti in progetti di varia natura dal supporto alla costituzione dei Gruppi di Azione Costieri (GAC) previsti in ambito del FEAMP, al supporto dei PIT per le Comunità Montane, ad attività di animazione all'interno dell'Asse V del POR. Limitate invece sono state le iniziative in ambito internazionale e/o a carattere Europeo, ad eccezione di quelle previste all'interno della Misura 421. Emerge quindi una propensione contenuta dei GAL marchigiani ad attivare servizi di animazione locale anche a valere su altre linee di finanziamento, soprattutto rispetto ad ambiti di intervento indicati come prioritari come la promozione turistica e l'attrattività. In questo senso unanime è stato il commento dei GAL nell'affermare che il sistema organizzativo e procedurale del PSR non ha favorito la capacità dei Gruppi Locali di essere sul settore della progettazione/animazione.

Nel complesso il giudizio espresso dai GAL sui caratteri di innovatività e multisettorialità delle strategie attuate è solo parzialmente positivo come si evince dalla tabella di sintesi.

Innovatività				
Ottimo	Buono	Sufficiente	Mediocre	Insufficiente
0	3	1	1	0
Multisettorialità				
Ottimo	Buono	Sufficiente	Mediocre	Insufficiente
	1	1	3	

Risposta al QV n. 24 In che misura l'attuazione dell'approccio LEADER ha contribuito al miglioramento della governance locale?

Fondamento logico

L'innovatività e l'efficacia di LEADER trovano un punto fondamentale nel sistema di *governance* messo a punto per la definizione e l'implementazione delle SSL. Elemento centrale è senza dubbio la creazione di *partnership* territoriali, ossia complesse reti di relazioni diffuse sul territorio attraverso le quali gli attori locali - soggetti pubblici e privati, parti economiche e sociali - condividono le risorse possedute (umane, finanziarie, relazionali) per il raggiungimento di un obiettivo comune: lo sviluppo del territorio rurale.

⁷² Aspetto indagato in occasione dell'aggiornamento della valutazione intermedia (Ottobre 2013).

Per rispondere al quesito si analizzeranno le scelte fatte dall'AdG a livello di Programma, le capacità e le competenze dei GAL, il sistema di governo dei PSL, con una particolare attenzione al sistema di sorveglianza, alle attività di animazione e comunicazione, alla qualità del partenariato e alle sue capacità operative e alla capacità del GAL di fare rete, ossia di tessere relazioni in grado di attivare e rafforzare il capitale sociale del territorio in un'ottica di sviluppo socio economico sostenibile e duraturo.

Considerazioni valutative

Tab. 40. Indicatori obbligatori del PSR associati al QV 24

Indicatore obbligatorio del PSR	Definizione indicatore	Unità di misura	Valore	Target	% di soddisfazione target
Indicatore di prodotto Asse 4	Popolazione totale coperta dai GAL (Aree D, C3 e C2)	N.	584.736	451.689	129%
	(M) N° di soggetti (enti pubblici, aziende agricole, associazioni di categoria, etc.) coinvolti attraverso le attività di animazione dai GAL	N.	7.004	5.600	125%

Fonte: Dati della Regione Marche

Tab. 41. Criteri di giudizio e principali indicatori associati al QV 24

Criterio di giudizio	Indicatori	Valore	Fonte
Messa a punto di strumenti per il monitoraggio e la valutazione	Attività di monitoraggio e valutazione dell'approccio LEADER (descrittivo)	<i>Descrittivo (si rimanda al testo)</i>	Approfondimenti tematici su LEADER (2012, 2013, 2016) Indagine diretta presso i GAL
	N. GAL che si impegnano formalmente auto-valutazione dell'attuazione della loro strategia locale	1	Indagine diretta presso i GAL (2016)
Efficacia delle soluzioni organizzative e procedurali, e delle risorse tecniche e umane	Quota di interventi finanziabili sul totale	87% [M.413]	Elaborazioni su Dati di monitoraggio (SIAR)
	Quota di progetti conclusi sul numero di progetti finanziati	89% [M.413]	
	Livello di spesa dei PSL in rapporto al precedente risultato ottenuto dai GAL con Leader +	100% Asse 4 –LEADER 82% (LEADER +)	RAE 2015 Regione Marche
	Qualità complessiva del sistema organizzativo e procedurale [descrittivo]	<i>Descrittivo (si rimanda al testo)</i>	Indagine diretta presso i GAL (2012 e 2016)
Efficacia delle azioni di animazione e informazione	Efficacia azioni di animazione, informazione e di supporto	<i>Descrittivo (si rimanda al testo)</i>	Indagine diretta presso i GAL (2012 e 2016) RAE 2015
	(M) N° di soggetti (enti pubblici, aziende agricole, associazioni di categoria, etc.) coinvolti attraverso le attività di animazione dai GAL	7.004 (125%)	
	Grado di soddisfazione del partenariato e dei beneficiari rispetto all'operato del GAL	<i>Descrittivo (si rimanda al testo)</i>	Indagine diretta presso i GAL (2012 e 2016)
Coinvolgimento degli attori locali nel processo decisionale	Iniziative di consultazione dei partenariati in fase di programmazione e attuazione (tipologia)	<i>Descrittivo (si rimanda al testo)</i>	Indagine diretta presso i GAL (2012 e 2016)
Coordinamento tra i GAL e gli altri attori istituzionali (es. AdG, OP, RRN,...)	Consultazioni per GAL rispetto ai diversi interlocutori Partecipazione a Reti da parte dei GAL	<i>Descrittivo (si rimanda al testo)</i>	Indagine diretta presso i GAL (2012 e 2016)

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Messa a punto di strumenti per il monitoraggio e la valutazione

Dalle indagini condotte emerge che quattro dei sei GAL marchigiani hanno attivato un sistema di monitoraggio interno per la gestione dei progetti, in aggiunta agli adempimenti obbligatori previsti dal PSR.

I dati monitorati dai GAL, a cadenza per lo più trimestrale sono soprattutto di natura finanziaria con finalità legate alla verifica dell'avanzamento procedurale dei progetti e della spesa, anche in ragione delle verifiche funzionali al meccanismo del disimpegno automatico (come nel caso del GAL Sibilla).

L'attività ha messo in luce una certa difficoltà nel reperimento delle informazioni presso i beneficiari, in particolare nel caso dei piccoli Comuni.

Le attività di sorveglianza, e in particolare quelle di verifica degli effetti prodotti sul territorio, appaiono senza dubbio da rafforzare - anche secondo gli stessi GAL - alla luce dei nuovi obblighi posti in capo ai GAL nel 2014-2020, anche attraverso la diffusione di metodologie e strumenti di indagine strutturati e condivisi che possano rendere tali verifiche in grado di restituire informazioni omogenee, comparabili e utili a migliorare l'efficacia delle azioni promosse sul territorio⁷³.

La mancanza di un sistema di sorveglianza strutturato a livello di singolo PSL (del resto non obbligatorio per il ciclo 2007-2013) non ha consentito inoltre una verifica puntuale in merito al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello locale, come pure che degli effetti prodotti dalla rimodulazione delle risorse e dalla revisione delle strategie locali rispetto agli obiettivi inizialmente definiti. Si fa notare al riguardo che tutti i PSL sono stati strutturati sulla base di un format che ha previsto - conformemente alle raccomandazioni della Corte dei conti europea⁷⁴ - la valorizzazione di target in associazione agli indicatori di risultato comuni e specifici delle misure inserite nei Piani. Tuttavia in nessun caso è stato poi attivato un sistema di sorveglianza che consentisse di monitorare tali indicatori di risultato a livello locale, attività che diviene invece obbligatoria nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020.

Tra le attività di sorveglianza svolte, si aggiunge che solo un GAL ha dichiarato di aver utilizzato strumenti di autovalutazione. Al riguardo è emersa anche da parte dei GAL l'opportunità di promuovere l'utilizzo di tali strumenti di cui è pienamente percepita l'utilità, anche eventualmente con il supporto di un valutatore esterno.

Pur essendo emersa con consapevolezza la necessità di rafforzare ulteriormente il sistema di sorveglianza, i GAL esprimono un giudizio positivo sul loro operato, alla luce del rispetto formale degli obblighi previsti dal PSR 2007-2013.

Ottimo	Buono	Sufficiente	Mediocre	Insufficiente
1	4	1	0	0

Efficacia delle soluzioni organizzative e procedurali, e delle risorse tecniche e umane

Come si evince dai dati di monitoraggio finanziario e dalla percentuale di progetti completati, i risultati attuativi sono da considerarsi piuttosto positivi, anche alla luce dei forti ritardi accumulati nella fase di avvio dei PSL. A tale risultato ha senz'altro contribuito il sistema di *governance* implementato a livello regionale e locale che nel complesso ha saputo recuperare i ritardi e strutturarsi adeguatamente per adeguarsi alle nuove modalità attuative introdotte dal PSR 2007-2013, che ha visto tra l'altro una diversa ripartizione delle funzioni.

Il criterio di giudizio è stato oggetto di approfondimento nell'aggiornamento del RVI del 2012 cui si rimanda per l'analisi di dettaglio.

Efficacia delle azioni di animazione, informazione e comunicazione

Utili informazioni sulle attività di animazione svolte dai GAL derivano dall'analisi dell'indicatore aggiuntivo regionale M "N° di soggetti (enti pubblici, aziende agricole, associazioni di categoria,

⁷³ A titolo esemplificativo si fa notare che solo la metà dei GAL ha condotto verifiche sull'effettivo miglioramento della qualità della vita ma non ne ha tratto risultati interessanti.

⁷⁴ Relazione speciale n. 5, Corte dei Conti europea (2010).

etc.) coinvolti attraverso le attività di animazione dai GAL” (cfr. tabelle successive) che misura la capacità dei GAL di contattare e relazionarsi con i diversi stakeholder presenti nelle aree di riferimento dei PSL attivati attraverso il PSR Marche. L'indicatore offre quindi un'espressione quantitativa della tipologia dei soggetti coinvolti dai GAL durante le attività di informazione e di animazione nella fase successiva alla definizione del PSL. Preme osservare come emerga ancora una volta l'ottima capacità di interagire dei GAL con gli Enti Locali, di fatto, gli interlocutori privilegiati, ma anche con i cittadini, mentre risultano residuali, almeno in termini numerici, altre tipologie di contatto.

Tab. 42. Tipologia e numero di soggetti coinvolti nelle attività di animazione (2015 e cumulato)

Tipologia Soggetti	GAL (Valore nel 2105)						
	Colli Esini	Fermano	Flaminia Cesano	Montefeltro	Piceno	Sibilla	Totale
Cittadini	109	129	15	110	10	1	374
Imprenditori agricoli	0	23	0	10	2	3	38
Organizzazioni Professionali	20	24	5	35	7	6	97
Enti Locali	167	86	50	65	26	30	424
Altri soggetti	30	51	14	110	-	65	270
Totale	326	313	84	330	45	105	1.203
	Valore nel 2015	Cumulato 2007 - 2014		Target PSR	Percentuale esecuzione target		
	(a)	(b)		(c)	(a)/(c)		(b)/(c)
Totale	1.203	7.004		5.600	21%		125%

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Il generale sbilanciamento di interesse verso il settore pubblico, anche secondo alcuni GAL, è legato in parte alle tipologie di iniziative finanziabili attraverso il Leader che hanno visto prevalere le misure dell'Asse 3 per la creazione di servizi/infrastrutture in aree rurali con beneficiari pubblici (in particolare le Misure 321, 322, 323), che in media raccolgono la maggior dotazione finanziaria. Dalle indagini dirette, è emerso poi che i rappresentanti del partenariato in molti casi non sono stati promotori delle iniziative dei GAL tra i loro soci, limitando così quell'effetto di "cassa di risonanza" che proprio il partenariato istituzionale dovrebbe svolgere a garanzia di un maggior coinvolgimento dei soggetti presenti sul territorio.

In merito alla qualità e all'efficacia delle attività di **comunicazione esterna** dei GAL verso i diversi soggetti istituzionali (es. Enti titolari della programmazione, dell'erogazione finanziaria, dei controlli) è stata giudicata soddisfacente, soprattutto verso il principale interlocutore istituzionale, l'Amministrazione regionale - sia con AdG che con il Servizio Controlli, mentre qualche difficoltà, talvolta anche rilevante, è stata riscontrata nei rapporti con l'OP-AGEA.

Cinque dei sei GAL hanno inoltre realizzato eventi per la divulgazione degli esiti di specifici progetti, misure, buone pratiche o della strategia nel suo complesso, sia verso specifici gruppi portatori di interesse, sia verso la cittadinanza in generale.

Si è riscontrata una grande attenzione alla diffusione dei risultati, per la quale ci si è avvalsi di strumenti molto diversificati: dall'organizzazione di più tradizionali **incontri pubblici** (es. convegni e seminari) fino all'impiego di **newsletter e del sito web dei GAL**, sebbene l'efficacia dei mezzi più innovativi non sempre è stata ritenuta adeguata in termini di soggetti raggiunti. Per un maggior dettaglio delle soluzioni adottate dai GAL si rimanda al *box* successivo).

- ❖ Convegni illustrativi di progetti; newsletter indirizzata a: (i) soci del GAL, (ii) stakeholder, (iii) imprese; assemblee con Sindaci e operatori (GAL Colli Esini)
- ❖ Seminari, convegni, incontri di restituzione rivolti sia a imprenditori e associazioni del settore turistico, che agli enti pubblici (GAL Piceno)
- ❖ Newsletter inviate ai soggetti del territorio (GAL Sibilla)
- ❖ A conclusione delle attività è stato realizzato un report linkabile dal sito del GAL e alcuni incontri con gli stakeholder del territorio (GAL Fermano)

Le attività di comunicazione con il territorio rappresentano un'attività che deve caratterizzare il ruolo del GAL quale agenzia di promozione dello sviluppo locale, tuttavia solo un GAL ha ritenuto opportuno adottare un sistema di raccolta di informazioni presso i beneficiari finalizzato alla valutazione dell'efficacia delle attività di comunicazione e accompagnamento è stato adottare un sistema di raccolta di informazioni presso i beneficiari finalizzato alla valutazione dell'efficacia delle attività di comunicazione e accompagnamento.

Dall'analisi dei siti WEB dei GAL si rileva inoltre che solo in alcuni casi è stata data adeguata evidenza alle iniziative realizzate, attraverso la pubblicazione di informazioni, schede progetto e, in qualche caso, anche di immagini. Tuttavia anche l'utilizzo dei siti WEB non è ancora abbastanza strutturato e adeguato alle esigenze, in quanto non sempre le informazioni sono presenti, chiare e/o esaustive.

Solo la metà dei GAL ha invece condotto indagini volte a verificare il grado di conoscenza e apprezzamento dell'operato del GAL da parte della comunità locale, peraltro in molti casi tali indagini sono state realizzate ricorrendo a modalità informali e non strutturate.

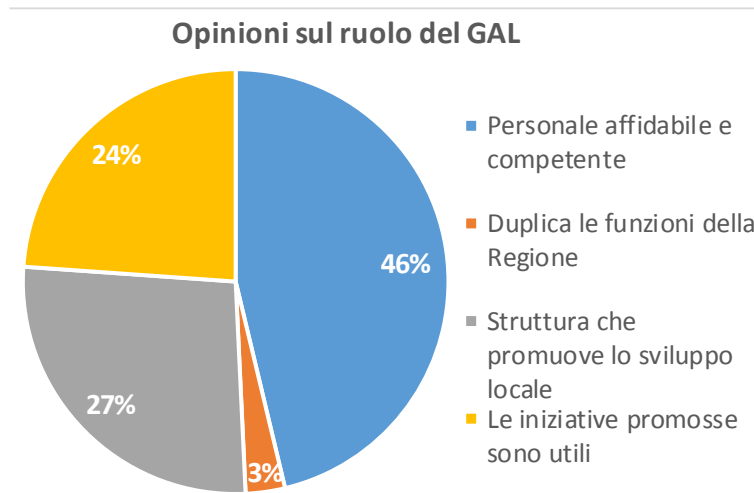
Nel complesso, sebbene i GAL abbiano dimostrato una diffusa consapevolezza della strategicità del saper utilizzare strumenti diversificati per comunicare con la propria audience e rafforzare così il proprio ruolo di "sportello" sul territorio per le iniziative di sviluppo, solo alcuni hanno saputo tradurre in azioni strutturate ed efficaci tale obiettivo.

Attraverso la somministrazione di questionari, è stato possibile raccogliere presso un campione dei beneficiari di tutte le misure attivate nell'ambito del LEADER un riscontro sul supporto offerto dai GAL.

Dalla elaborazione delle informazioni raccolte emerge in primo luogo come nella gran parte dei casi (oltre l'80%) - e soprattutto nel caso degli Enti pubblici - i beneficiari siano venuti a conoscenza delle opportunità offerte dal PSR attraverso iniziative informative ed eventi promosse sul territorio dagli stessi GAL.

Come si evince dalla figura di sintesi, riceve nel complesso un giudizio molto positivo il supporto erogato dal GAL, ad es. in termini di diffusione delle informazioni e di assistenza specifica per la partecipazione ai bandi e di supporto alla progettazione.

In estrema sintesi va osservato che il ruolo del GAL è stato ritenuto particolarmente prezioso da parte di tutti i beneficiari ascoltati, ciò è particolarmente vero nel caso dei soggetti pubblici che hanno realizzato interventi a valere sulle misure 321, 322 e 323. I GAL hanno supportato gli Enti



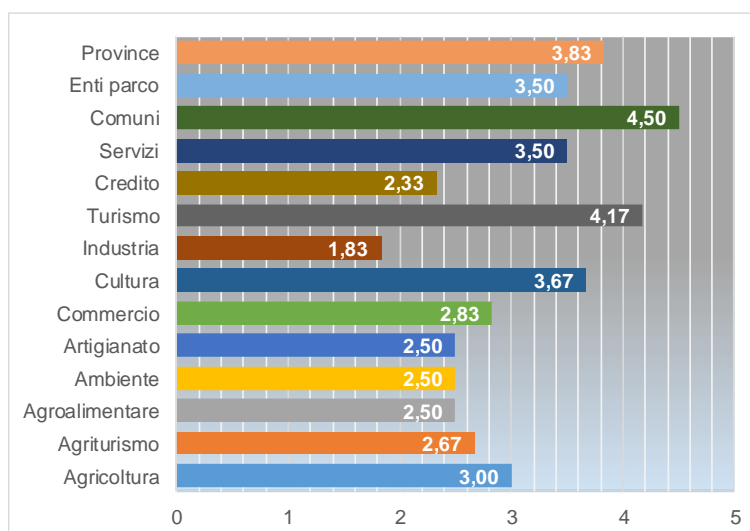
pubblici anche attraverso incontri individuali al fine di fornire informazioni e chiarimenti sui bandi, sulla normativa di riferimento (in particolare sul codice degli appalti), sulle varianti ai progetti, di supportarli nel corretto utilizzo del SIAR e, più in generale, sulle procedure attuative e di rendicontazione delle spese.

Coinvolgimento degli attori locali nel processo decisionale

Con riferimento al livello di partecipazione dei soggetti aderenti al partenariato del GAL, emerge una media di 3,09, con valori superiori per i settori più direttamente coinvolti dalle tipologie di intervento attivate dai GAL, si segnalano in particolare gli Enti comunali e provinciali, il settore turistico e culturale, gli enti parco e il settore dei servizi (cfr. figura seguente). Si registra invece una minore partecipazione del settore privato anche nel caso del comparto del commercio e artigianato, cui si è rivolta una misura rilevante quale la 312.

Al contrario appare debole il coinvolgimento degli istituti di credito, che spesso si è limitato all'acquisizione delle quote societarie, senza portare in nessun caso vantaggi in termini di migliori condizioni di accesso al credito per i beneficiari dei progetti promossi dai GAL.

Tab. 43. Livello di partecipazione del partenariato per settore (media su punteggio da 1 a 5)



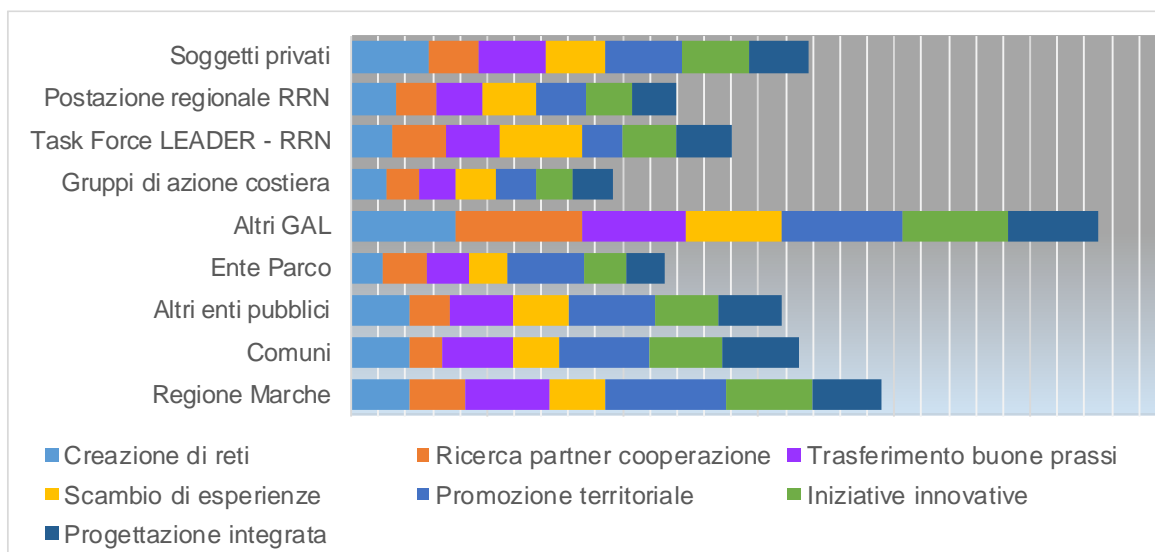
Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su esiti delle indagini dirette

Coordinamento tra i GAL e gli altri attori istituzionali (es. AdG, OP, RRN,...)

I GAL hanno stabilito numerosi contatti con i soggetti a diverso titolo operanti sul territorio, non solo con i membri del partenariato, ma anche con soggetti istituzionali e altri GAL, i quali hanno potuto fornire un proprio contributo su diversi aspetti afferenti l'attuazione delle strategie di sviluppo locale, anche in relazione a specifiche funzioni e/o finalità.

La figura successiva restituisce un quadro di sintesi del ruolo ricoperto da ciascuna tipologia per i diversi obiettivi identificati. Tra gli altri emerge la rilevanza del rapporto con gli altri GAL sulla totalità degli aspetti considerati. Il ruolo della RRN e della TF LEADER in particolare, appare rilevante soprattutto in relazione alla diffusione delle buone pratiche, mentre la promozione territoriale è supportata principalmente dal coinvolgimento degli enti locali.

Fig. 34. Contributo dei soggetti esterni al GAL su specifici temi (media su punteggio da 1 a 5)



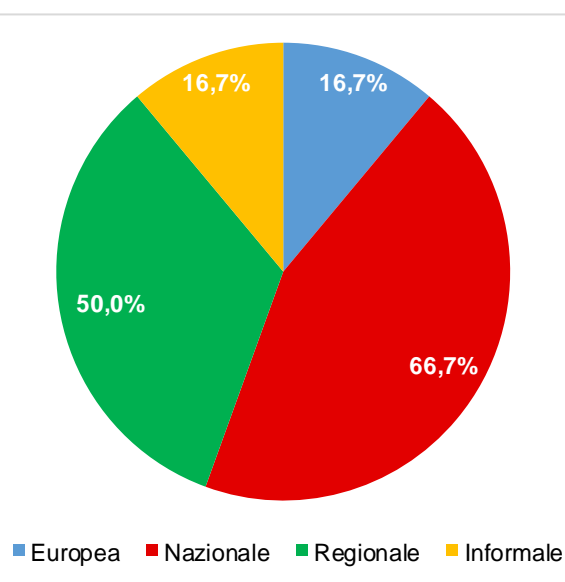
Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su esiti delle indagini dirette

Nel complesso il parere dei GAL sul livello di partecipazione del partenariato è piuttosto soddisfacente (cfr. tabella), un risultato da ascrivere alla circostanza che molti GAL operano da lungo tempo sul proprio territorio.

Ottimo	Buono	Sufficiente	Mediocre	Insufficiente
1	4	1	0	0

I GAL hanno aderito a diverse attività di rete, con una forte presenza all'interno di reti nazionali e regionali, (cfr. Figura). In particolare, **oltre all'adesione alla Rete Rurale Nazionale**, esse sono avvenute nell'ambito delle associazioni tra GAL a livello regionale e nazionale.

Fig. 35. Adesione dei GAL ad altre reti oltre la RRN



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory su esiti delle indagini dirette

Nel complesso i GAL non appaiono pienamente soddisfatti rispetto alla capacità delle attività promosse nell'ambito delle reti di favorire il trasferimento di *know how* e di buone pratiche (cfr. tabella seguente).

Si	No	In parte
1	1	4

Tale scambio è risultato efficace laddove tali pratiche sono state attuate concretamente insieme ad altri GAL (es. attraverso i progetti di cooperazione).

Alcuni GAL hanno sottolineato il buon funzionamento della rete informale dei GAL regionali, attraverso la quale i GAL marchigiani si sono confrontati sull'interpretazione e analisi dei documenti procedurali ed ha consentito una rappresentanza unitaria dei GAL. Nel 2014-2020 la Rete regionale dei GAL sarà formalizzata con l'istituzione dell'Associazione dei GAL delle Marche (attualmente è in corso l'approvazione dello Statuto), in tal modo le attività potranno proseguire all'interno di un quadro chiaro e definito sulla scia di quanto già fatto in passato e prestando ulteriore attenzione ad attività centrali quali la formazione e lo scambio di informazioni, nonché la ricerca opportunità di risorse extra PSR.

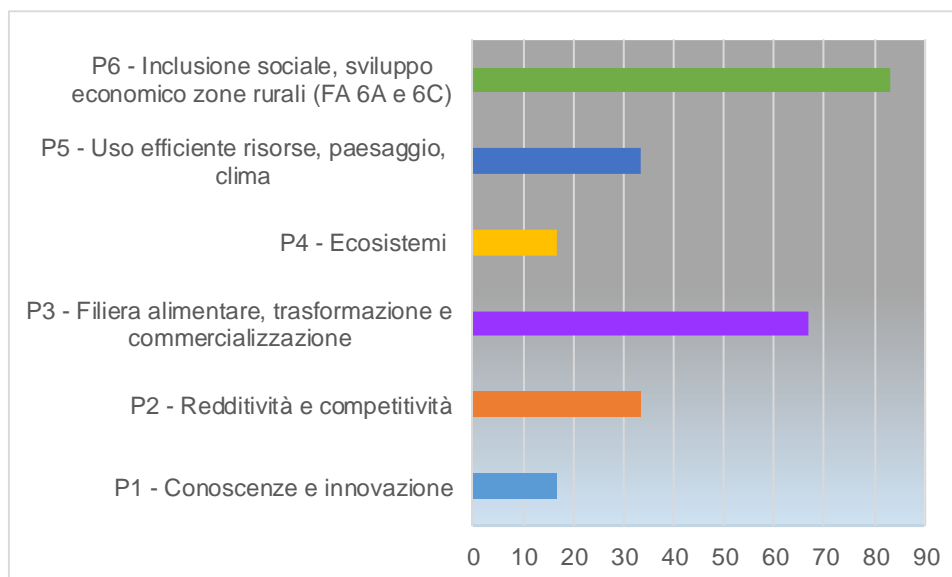
In sintesi, dalle indagini condotte non emerge un quadro omogeneo in direzione della ricerca da parte dei GAL di adeguati strumenti di *governance*, soprattutto con riferimento alle attività di comunicazione esterna per la gestione e attuazione delle Strategie, la divulgazione e la conoscenza degli interventi realizzati, come pure per la verifica della percezione del supporto offerto dai GAL che hanno gli operatori pubblici e privati che agiscono sul territorio e la cittadinanza in genere. Esiste tuttavia una diffusa consapevolezza dell'utilità che un maggior uso di tali strumenti potrebbe apportare all'efficacia complessiva dell'azione dei GAL. In tale senso potrebbe essere utile rafforzare l'azione di coordinamento da parte della Regione allo scopo di sostenere una maggiore regolamentazione e una più omogenea attuazione delle attività, promuovendo tra l'altro la diffusione e la conoscenza delle migliori soluzioni.

Il LEADER nella programmazione 2014-2020

La totalità dei GAL dichiara di essere fortemente interessata a partecipare al nuovo ciclo di programmazione, ma anche di voler cogliere le opportunità offerte dal nuovo quadro normativo per la definizione di una strategia più aderente ai fabbisogni e alle risorse endogene esistenti nei territori di riferimento.

Rispetto alle Priorità per lo Sviluppo Rurale della nuova programmazione, l'interesse dei GAL si incentra fortemente sulle P3 "Rafforzamento delle filiere" e la P6, oltre alla Focus Area 6b che di default è correlata al LEADER e quindi le Focus Area 6A "Diversificazione e creazione di imprese nelle aree rurali" e 6C "tecnologie dell'informazione e della comunicazione-TIC". Seguono le P2 "Competitività in agricoltura" e la P5 inerenti alle tematiche ambientali. Appare più residuale invece l'interesse verso le azioni a favore della tutela e valorizzazione degli ecosistemi agricoli e forestali (P4), così come verso le azioni trasversali volte a rafforzare le competenze e la diffusione dell'innovazione (P1).

Fig. 36. Priorità di interesse per il ciclo 2014-2020



Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su esiti indagine campionaria

I GAL marchigiani stanno dimostrando un forte interesse anche per il nuovo strumento attuativo introdotto con il 2014-2020, il Progetto Integrato Locale (PIL), attraverso il quale si intendono attivare sia interventi di Enti locali, che gli investimenti del settore privato.

Accanto alle nuove opportunità vi sono senza dubbio anche degli elementi sfidanti cui i GAL dovranno prestare attenzione nella definizione e nell'attuazione delle Strategie: (i) la maggiore integrazione tra i diversi strumenti di programmazione, anche specifici per lo sviluppo locale (es. Aree interne); (ii) le modifiche istituzionali intervenute a livello locale; (iii) le novità introdotte dal nuovo codice degli appalti alcune delle quali di difficile attuazione/ comprensione per i piccoli Comuni (es. stazione unica appaltante).

L'ampio raggio di azione riconosciuto ai GAL nella nuova programmazione rappresenta una risposta positiva alla richiesta generalizzata dei GAL europei di poter disporre di maggiore autonomia decisionale in linea con lo spirito dell'approccio LEADER e con il metodo bottom up.

L'attenzione ad una strategia più aderente al territorio, non si contrappone alla necessità di concentrare le risorse su ambiti definiti di intervento in linea con un preciso percorso di sviluppo, così come stabilito dall'Accordo di partenariato che pone ai GAL determinati vincoli ad esempio nella scelta di un numero massimo di tematismi prioritari.

Il nuovo quadro regolamentare (cfr. Art. 34, p.to 3 del reg. 1303/2013) ha altresì accresciuto e/o rafforzato i compiti in capo ai GAL (es. Preparazione dei bandi e identificazione dei criteri di selezione, attività di monitoraggio e di valutazione del PSL, ecc.). A tale riguardo la maggior parte dei GAL intervistati (80%) richiede un rafforzamento delle competenze.

Considerazioni conclusive

Le osservazioni e le indicazioni emerse oltre a restituire un quadro di sintesi dei risultati conseguiti dall'approccio LEADER, si soffermano in particolare sugli elementi di riflessione utili all'avvio del nuovo ciclo di programmazione regionale.

Un primo esito positivo va ascritto all'ottima *performance* finanziaria che vede il **pieno utilizzo delle risorse stanziato** cui si aggiunge anche una buona **percentuale di completamenti** con una media del 90% per la M.413; tale risultato appare ancor più soddisfacente in considerazione dei diversi fattori ostativi che hanno caratterizzato il contesto di riferimento:

- (i) l'inserimento del LEADER nel PSR ha creato ritardi generalizzati nell'avvio dei PSL, dunque non solo nel caso del Programma marchigiano, per la definizione e il completamento delle procedure per la selezione dei GAL e dei Piani locali;
- (ii) la sopraggiunta crisi economica, i cui effetti si sono avvertiti in maniera particolarmente intensa negli anni 2013 e 2014, e le conseguenti difficoltà di accesso al credito, hanno reso difficoltoso per i beneficiari privati il completamento degli investimenti finanziati;
- (iii) anche i beneficiari pubblici hanno risentito di esternalità negative del contesto di riferimento, legate alla manca di liquidità e ai vincoli di bilancio imposti dal Patto di stabilità.

Meno soddisfacente la **performance della M.421 Cooperazione**, che registra un utilizzo parziale delle risorse (nella misura del 25%), pur a fronte di una forte rimodulazione al ribasso delle risorse inizialmente stanziata.

Gli effetti prodotti dalle misure LEADER in termini di **incremento del valore aggiunto e di occupazione creata** possono considerarsi positivi, sebbene i valori stimati siano al di sotto del target, in ragione delle difficoltà ascritte al contesto ed ai ritardi nella fase di avvio; tali circostanze hanno determinato il completamento di buona parte degli interventi solo nell'ultimo anno pertanto gli effetti, soprattutto sul reddito e sul valore aggiunto, si esplicheranno nei prossimi anni.

Va osservato che nelle aree rurali più marginali l'obiettivo è principalmente quello di mantenere e ampliare le attività economiche con benefici in termini non solo di reddito e di occupazione ma anche di servizi alla popolazione e, più in generale, di maggiore di **attrattività** del territorio e **qualità della vita**. In questo senso - come testimoniato in maniera unanime dai GAL e dagli stessi beneficiari ascoltati - gli interventi realizzati hanno avuto **effetti positivi rispetto ai suddetti obiettivi**.

Rispetto al valore aggiunto dell'approccio LEADER, tutti i GAL marchigiani sono concordi nel sostenere che, sebbene i Piani locali siano stati strutturati sulla base delle specificità del territorio e con un forte coinvolgimento degli operatori locali pubblici e privati, e che non manchino gli elementi di **innovatività e integrazione multisettoriale**, tali fattori propri del metodo LEADER non hanno caratterizzato a pieno le strategie di sviluppo implementate a causa dei vincoli posti dal PSR al paniere di tipologie di interventi attivabili.

Quanto sperimentato con il ciclo 2007-2013 ha permesso di individuare i suddetti limiti del quadro regolamentare dell'approccio LEADER, che sono stati rimossi con la nuova programmazione dove non sono più presenti vincoli all'approccio bottom up nella definizione dei percorsi di sviluppo locale e, nel caso specifico del nuovo PSR Marche, è stato altresì incentivato il ruolo dei GAL come il punto di riferimento per la promozione integrata del proprio territorio, anche attraverso nuovi strumenti di programmazione (i PIL).

Con riferimento alla *governance*, si osserva che se i GAL marchigiani hanno tutti dimostrato in fase di programmazione un'adeguata capacità di definizione di obiettivi, indicatori di prodotto e di risultato, anche specifici, e relativi target, è mancato invece un diffuso e omogeneo utilizzo degli strumenti di monitoraggio che restituisse - oltre all'avanzamento finanziario e procedurale - con regolarità e uniformità informazioni sugli esiti attuativi e sugli effetti prodotti.

Dall'indagine condotta presso i GAL e dai siti WEB degli stessi, è emersa una forte attenzione alla diffusione delle informazioni inerenti non solo i PSL e le opportunità offerte, ma anche le iniziative e i progetti realizzati, anche avvalendosi di modalità di comunicazione efficaci e accattivanti.

A partire dall'esperienza condotta, dal bagaglio di esperienze accumulato sia a livello regionale che di GAL, nonché dalle evidenze emerse in occasione delle indagini dirette, si ritiene opportuno porre attenzione ai seguenti aspetti:

1. Tutti i GAL hanno manifestato interesse a ricandidarsi per la nuova programmazione, con l'intenzione di cogliere l'opportunità di poter costruire la propria strategia di sviluppo locale, anche attraverso **l'attivazione di tipologie interventi diverse da quelle sperimentate nel 2007-2013** e che concorrono a Focus Area (FA) ulteriori rispetto alla FA 6B, associata di *default* all'approccio LEADER. In particolare l'interesse dei GAL si incentra fortemente sulle P3

“Rafforzamento delle filiere”, una scelta del resto coerente con la strategia regionale per lo sviluppo locale che vede accresciuto il ruolo dei GAL nel promuovere le filiere territoriali locali e attraverso l’introduzione di ulteriori strumenti quali i **Progetti integrati locali (PIL)**⁷⁵, attraverso i quali si intende promuovere in particolare un livello di aggregazione e di progettazione in aree territoriali ristrette sub-GAL, riconducibili ad un numero limitato di Comuni. Il ruolo dei Gruppi di Azione Locale attiene alla fase preliminare di animazione locale e a quella successiva di presentazione e selezione dei progetti di finanziamento. Altri ambiti di intervento identificati dai GAL marchigiani sono da ricercare nelle Focus Area 6A “Diversificazione e creazione di imprese nelle aree rurali” e 6C “tecnologie dell’informazione e della comunicazione-TIC”. Tale ambizione è coerente con le critiche espresse in modo generalizzato dai GAL italiani ai vincoli all’autonomia decisionale posti della programmazione 2007-2013, ma suggerisce altresì l’opportunità di un **accompagnamento** da parte dell’Amministrazione regionale alla pianificazione e all’attuazione da parte dei GAL delle iniziative complesse e/o del tutto estranee al loro know how.

2. L’aumento delle funzioni affidate ai GAL da regolamento, pone la necessità di verificare la capacità amministrativa dei partenariati candidati alla selezione dei nuovi Gruppi di Azione Locale e, ove opportuno, rafforzarne le competenze, garantendo la formazione/informazione, gli strumenti tecnici a supporto ed il coordinamento atti a far fronte ai **nuovi compiti** ad essi affidati. In particolare si fa riferimento a:

- ❖ la maggiore autonomia acquisita dai GAL per la definizione dei bandi e dei criteri di selezione, un’attività che nel ciclo 2007-2013 era in buona parte in capo alla Regione, con la possibilità di limitati interventi da parte dei GAL, e che vede con il nuovo quadro attuativo numerosi elementi di novità di cui occorre tenere adeguatamente conto (es. strumenti per la verificabilità e controllabilità delle Misure - VCM);
- ❖ le responsabilità in merito alle attività di monitoraggio, per le quali appare fondamentale prevedere un forte coordinamento che consenta di pervenire ad un impianto condiviso per organizzare opportunamente le attività in modo da restituire informazioni affidabili, omogenee e aggregabili, attraverso la definizione e alimentazione di un set di indicatori ad hoc a livello di singolo PSL, indicatori che dovranno - ove possibile – essere aggregabili al fine di misurare la performance complessiva dell’approccio LEADER.

Tra le buone pratiche attivate da alcune Regioni nel periodo 2007-2013, si segnalano le soluzioni individuate dalla Regione Toscana che ha, con il supporto del Valutatore indipendente e su stimolo della Corte dei conti, verificato le SSL, la gerarchia di obiettivi e indicatori, integrato il set di indicatori di sorveglianza ove opportuno sulla base delle specificità delle misure / tipologie di intervento e degli stessi PSL, provveduto alla definizione dei relativi target ed alla rilevazione periodica dei dati di monitoraggio e delle informazioni utili alla loro quantificazione. Gli stessi GAL hanno inoltre trasmesso entro il 30 aprile di ogni anno delle proprie RAE che restituissero un quadro dell’attuazione degli interventi.

- ❖ le attività di **valutazione** a livello di singola strategia di sviluppo locale, la cui previsione introduce la necessità di rafforzare le competenze dei Gruppi di Azione Locale su tali tematiche, individuando anche le modalità più opportune per realizzare tali attività (ad esempio strumenti di autovalutazione con il supporto del valutatore indipendente del PSR)
- ❖ La centralità degli strumenti di comunicazione dovrà essere ulteriormente sostenuta in futuro, anche sviluppando e diffondendo le buone pratiche sperimentate nel corso della programmazione 2007-2013. A tale riguardo si aggiunge che anche la verifica dell’efficacia delle azioni di comunicazione con il territorio e degli strumenti adottati a tale scopo dovrebbe rappresentare un’attività imprescindibile in considerazione del ruolo stesso del GAL quale agenzia di promozione dello sviluppo locale.

⁷⁵ Le modalità di attuazione dei Progetti Integrati Locali (PIL) sono descritte nel PSR al par. 8.1 - “Condizioni comuni a più misure”.

1.4 Approfondimento valutativo sul modello organizzativo-procedurale: analisi sulla riduzione degli oneri amministrativi nell'ambito dell'iter procedurale di esecuzione dei pagamenti

Premessa

Il tema della misurazione e della valutazione dei procedimenti attuativi dei Programmi comunitari ai fini dell'innalzamento dei livelli di efficienza, adeguatezza, trasparenza e partecipazione dei beneficiari costituisce una problematica rilevante circa la qualità dell'azione amministrativa e l'efficacia delle politiche pubbliche cofinanziate dalla Comunità Europea. Le **procedure attuative** sono infatti l'ambito in cui si concretizza il **rapporto tra la pubblica amministrazione ed i beneficiari** del Programma, e le modalità, i termini ed i tempi di svolgimento delle attività di raccolta, valutazione, decisione e finanziamento di un progetto e/o di un intervento rappresentano un elemento essenziale per supportare una maggiore competitività, per le imprese agricole e per il sistema economico nel suo complesso, soprattutto in una fase complessa e difficile del ciclo economico come quella attuale.

Il focus di questo approfondimento è relativo, in particolare, agli **iter procedurali di esecuzione delle domande di pagamento** relativi alla Misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole", a cui concorre l'Amministrazione regionale e l'OP AGEA. In particolare, l'atto di liquidazione di una domanda di pagamento rappresenta per il beneficiario stesso una fonte indispensabile per procedere a realizzare il proprio progetto di finanziamento fino alla sua conclusione. La percezione che il beneficiario ha sui tempi di esecuzione delle pratiche di pagamento sappiamo essere fattore determinante per la stessa adesione futura di un beneficiario al programma pubblico di interesse.

Da questo punto di vista, la Regione Marche e l'AdG del PSR 2007- 2013 hanno prodotto uno sforzo significativo in termini di innovazione organizzativa, procedurale e tecnologica, attuando i principi della responsabilità, della certezza della durata degli iter procedurali, della trasparenza, della partecipazione e della de-materializzazione e informatizzazione dell'attività amministrativa, che sono alla base degli orientamenti di riforma e sviluppo della pubblica amministrazione. La stessa UE persegue "principi direttivi" di governo nella sua azione, quali l'Apertura, Partecipazione, Responsabilità, Efficacia, e Coerenza, che rappresentano i "criteri di valutazione" che in questa sede orientano il valutatore nell'espressione dei giudizi circa le procedure attuative oggetto di indagine.

Oggetto di indagine: la misura 121

La procedura attuativa oggetto di indagine afferisce alla Misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole" che persegue l'obiettivo strategico del miglioramento della competitività delle imprese agricole marchigiane attraverso un adeguamento e/o ammodernamento delle loro strutture produttive.

Tenuto conto del contesto, dei fabbisogni e degli obiettivi dell'AdG, la scelta di realizzare l'indagine sulla Misura 121 deriva dalle seguenti ragioni:

- la **rilevanza** della Misura, così come emerso nell'ambito dell'attività di individuazione delle Misure prioritarie per la valutazione, in ragione dei criteri delle risorse assegnate, dell'avanzamento procedurale, e del livello di strategicità⁷⁶;
- la **peculiarità** della sottomisura che rientra in una strategia specifica di supporto per le imprese agricole che realizzano investimenti materiali e immateriali che comportano un miglioramento del rendimento globale dell'azienda agricola;
- la **complessità attuativa**, per la ragione che alla gestione dell'iter procedurale partecipano più attori, anche in relazione alle specifiche modalità di attuazione della Misura, in quanto attivata all'interno del Pacchetto Giovani, in via ordinaria e nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera;

⁷⁶ Nella fattispecie, la Misura nella programmazione 2007-2013 ha raggiunto una quota rilevante di beneficiari finanziati, 1.754 su un target di 1.295, quindi un tasso di esecuzione pari al 172,9%.

- l'opportunità di valutare una procedura su cui è **consolidata** una **tradizione amministrativa** di presidio, proprio in ragione della sua strategicità e importanza che ad essa viene attribuito da parte dei beneficiari;
- il **ricorso a procedure di semplificazione** che hanno scandito l'iter di attuazione che ha interessato la Misura in oggetto nel corso del ciclo 2007-2013.

A livello procedurale, come detto, la misura 121 è stata attuata secondo tre modalità distinte: in forma singola, all'interno del Pacchetto giovani e nelle Filiere.

Per quanto riguarda la modalità singola sono stati emanati cinque bandi DDS n. 248/S10 del 01/08/2008 - DDS n. 553/AFP del 05/08/2013 - DDS n. 759/AFP del 18/09/2014 - DDS n. 84/AFP DEL 18/02/2015 - DDS n. 170/AEA del 06/03/2015, quest'ultimi 3 chiamati dagli addetti ai lavori bandi "light" per le disposizioni sopraggiunte per raggiungere una velocità di spesa maggiore e in applicazione della norma "n+2" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento 1260/1999.

Per la misura 121 "pacchetto giovani" sono stati emanati quattro bandi in 5 differenti scadenze (DDS n. 247/S10 del 01/08/2008 - DDS n. 313/S10 del 14/10/2009 - DDS n. 427/S10 del 23/09/2010 - DDS n. 552/AFP del 05/08/2013).

Nei progetti integrati di filiera (filiera regionali e filiere locali) nel corso del 2010 sono stati emanati 2 bandi, (DDS n. 25/S10 del 26/01/2010 - DDS n. 147/S10 del 26/03/2010), mentre a partire dal 2012 la misura 121 è stata attuata nell'ambito delle microfiliere per le quali sono stati emanati 4 bandi (DDS n. 452/AFP del 07/08/2012, DDS n. 631/AFP del 06/11/2012 e DDS n. 781/AFP del 20/12/2012 - DDS n. 567/AFP del 09/08/2013);

Nello specifico, nella seguente tabella si riporta il numero di domanda liquidate rispetto all'anticipo, al SAL e al saldo finale.

Tab. 44. Avanzamento procedurale per numero di domande liquidate

N.ro domande liquidate al 31/12/2015		
Anticipo	121 Singola	24 domande
	121 Pacchetto Giovani	5 domande
	121 Filiera	5 domande
SAL	121 Singola	6 domande
	121 Pacchetto Giovani	1 domanda
	121 Filiera	-
Saldo	121 Singola	1.050 domande
	121 Pacchetto Giovani	176 domande
	121 Filiera	42 domande

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory SpA su dati di monitoraggio al 31.12.2015

Il confronto tra le due principali modalità di attuazione (singola e a pacchetto) mostra, rispetto ad una dinamica dei pagamenti del tutto simile (circa 80% delle domande ha ricevuto almeno un pagamento), un'incidenza delle rinunce su finanziamenti maggiore nei soggetti del pacchetto giovani (20%) rispetto alle aziende maggiormente strutturate (8%), come pure una quota più elevata di domande finanziabili su domande presentate nei bandi singoli (65%) rispetto ai bandi a pacchetto (56%). Quello che sembra emergere da questi dati è pertanto l'evidente maggiore difficoltà che incontrano le nuove aziende rispetto a quelle maggiormente strutturate che non sembra derivare da una diversa gestione dei premi che appaiono erogati con tempistiche similari, ma piuttosto dalla fragilità delle singole realtà progettuali, che probabilmente dovrebbero essere ulteriormente affiancate da percorsi tutoriali nelle fasi preliminari, per ridurre il numero delle rinunce.

Nel corso dell'approfondimento sarà data evidenza anche di questi aspetti, attraverso l'esperienza diretta dei Responsabili provinciali di Misura che hanno rilasciato testimonianze anche circa le difficoltà economiche incontrate dai beneficiari finanziari che hanno in specifici casi inciso notevolmente sulla chiusura dei lavori dell'intervento finanziato.

Approccio metodologico

Finalità ed obiettivi dell'approfondimento

La finalità del presente approfondimento è di fornire all'Autorità di Gestione un quadro ricognitivo sulle funzionalità ed eventuali disfunzionalità del sistema procedurale di riferimento; sulle tempistiche di lavorazione delle domande di aiuto e di erogazione dei pagamenti e sul complesso organizzativo caratterizzato dai soggetti a vario titolo responsabili delle attività procedurali e amministrative che scandiscono l'intero processo attuativo del PSR.

L'**obiettivo generale** che si propone il Valutatore è di coadiuvare l'Amministrazione regionale nell'**identificazione dei possibili ambiti e spazi di semplificazione delle procedure attuative** che risultino alleggerire il carico degli oneri informativi e amministrativi in capo ai beneficiari e alla struttura di gestione in tutta la fase di attuazione dei finanziamenti.

In particolare, il Valutatore intende **restituire un quadro di informazioni coerente**, che consenta una lettura integrata degli elementi, aspetti e funzionalità procedurali che costituiscono il sistema attuativo del PSR Marche, anche in relazione agli ambiti di ottimizzazione e agli elementi organizzativi e tecnologici adottati e/o da adottare nella programmazione 2014-2020.

L'obiettivo generale del presente approfondimento tematico si declina nei seguenti **obiettivi specifici**:

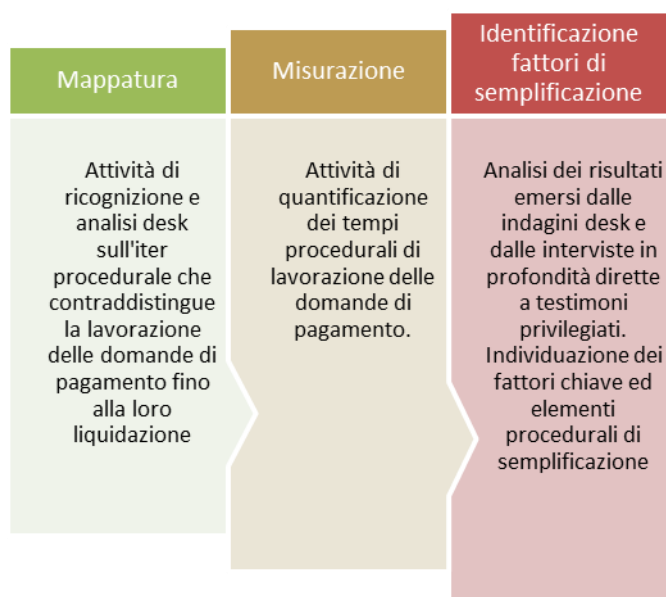
- (a) *verificare l'efficacia degli elementi organizzativi e di coordinamento a garanzia della performance complessiva delle procedure attuative in cui sono a capo i diversi soggetti che concorrono (CAA, Regione, Province, AGEA);*
- (b) *misurare i tempi di lavorazione delle domande di pagamento e, più in generale, la durata complessiva che intercorre dalla data di finanziabilità alla data di saldo;*
- (c) *individuare elementi virtuosi o elementi di difficoltà incontrati lungo il percorso attuativo dal punto di vista amministrativo e procedurale;*
- (d) *identificare strumenti di semplificazione introdotti o da introdurre volti ad agevolare l'iter procedurale (es. procedure di semplificazione) così da poter orientare più concretamente la programmazione 2014-2020.*

Gli obiettivi sopraindicati sono interdipendenti, infatti, i risultati delle attività di mappatura delle fasi procedurali e dei soggetti coinvolti nel processo di attuazione e la misurazione dei tempi procedurali rappresenteranno una base conoscitiva essenziale per individuare gli interventi di semplificazione più idonei a ridurre il carico degli oneri regolatori gravanti sui beneficiari (o aspiranti tali), nonché sulla stessa amministrazione pubblica.

In questo contesto, un ambito di indagine rilevante, sebbene non esclusivo, sarà costituito dalla percezione degli stessi referenti regionali interni all'Amministrazione quali il Responsabile di Misura e i Responsabili Provinciali-revisori della Misura 121.

Fasi dell'analisi valutativa

Le fasi in cui si articola il processo di analisi valutativa sono illustrate nella seguente Figura:



Disegno di Valutazione

Nel prospetto successivo viene descritto il disegno della valutazione con particolare menzione degli ambiti di analisi e dei criteri di giudizio su cui incentrare le analisi e definiti in ragione degli obiettivi programmati e dei seguenti quesiti valutativi specifici regionali (QVS):

- **QV 1:** *In che misura risulta efficiente il sistema procedurale per l'esecuzione degli iter amministrativi di liquidazione dei pagamenti ai beneficiari?*
- **QV 2:** *In che misura le procedure di semplificazione adottate per snellire gli iter procedurali de accelerare le tempistiche di controllo e di pagamento sono risultate efficaci?*

Come riportato nel testo, ove possibile e utile al fine di restituire un **quadro completo dell'efficacia delle scelte attuative**, saranno riprese e valorizzare le informazioni raccolte in occasione delle precedenti analisi valutative, con particolare riferimento alla valutazione intermedia aggiornamento al 2012 inerente la valutazione degli aspetti procedurali e organizzativi del PSR Marche 2007-2013.

QV	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti
In che misura risulta efficiente il sistema procedurale per l'esecuzione degli iter amministrativi di liquidazione dei pagamenti ai beneficiari?	Fluidità del sistema procedurale ed efficacia degli strumenti di lavoro a supporto dei procedimenti amministrativi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N.ro passaggi procedurali ▪ Chiarezza delle responsabilità e delle funzioni dei diversi ruoli coinvolti nelle diverse fasi di attuazione (descrittivo) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manualistica di riferimento ▪ Rapporti e approfondimenti tematici di valutazione intermedia ▪ Interviste in profondità soggetti interni (Responsabile regionale e responsabili provinciali di Misura)

QV	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti
	Rispetto dei tempi procedurali per la conclusione dei procedimenti amministrativi	<ul style="list-style-type: none"> N° medio di giorni continuativi che intercorre tra la data di finanziabilità e la data di decreto di saldo; N° medio di giorni continuativi che intercorre tra la data di finanziabilità e di creazione elenco regionale per anticipo, SAL e saldo; N° medio di giorni continuativi che intercorre dalla data di creazione elenco regionale e di esportazione dell'elenco ad AGEA per l'anticipo, il SAL e il saldo; N° medio di giorni continuativi che intercorre tra la data di esportazione dell'elenco ad AGEA alla data del di invio definitivo ad AGEA. per l'anticipo, il SAL e il saldo. 	<ul style="list-style-type: none"> DB monitoraggio delle domande di pagamento (SIAR) Interviste in profondità ai soggetti preposti alle funzioni di attuazione
In che misura le procedure di semplificazione adottate per snellire gli iter procedurali ed accelerare le tempistiche di controllo e di pagamento sono risultate efficaci?	Efficacia delle procedure di semplificazione adottate dalla R. Marche	<ul style="list-style-type: none"> Media del grado di giudizio del Responsabile di Misura e dei Responsabili provinciali intervistati sull'efficacia delle procedure adottate; Grado di adozione delle procedure e benefici conseguenti (descrittivo) 	<ul style="list-style-type: none"> Indagini dirette

Mappatura e analisi dei processi gestionali

Nel corso della realizzazione della fase di mappatura è stata intrapresa un'attività di ricognizione svolta mediante: **i. indagini desk**: collezione dei Decreti emanati dalla Giunta regionale marchigiana relativamente all'adozione di procedure di attuazione e di controllo intercorse durante la programmazione 2007-2013 e **ii. indagini field**: realizzazione di interviste in profondità a testimoni privilegiati interni alla stessa amministrazione regionale (tra i testimoni, si annovera il Responsabile regionale, i Responsabili provinciali di Misura di Macerata e di Pesaro, nonché il personale regionale referente al Monitoraggio e alla Valutazione).

Nello specifico, l'approccio all'analisi ed alla valutazione delle procedure di attuazione intese come "processi lavorativi" si fonda sulla visione del Programma come di un "sistema organizzativo" che eroga un "servizio articolato e complesso" di regolazione e di incentivazione allo sviluppo del settore agricolo regionale. Per "processo attuativo" si intende un insieme di attività tra loro interrelate, finalizzate al raggiungimento di uno o più risultati specifici, correlati alle finalità specifiche della politica di riferimento, e che trasferisce valore al beneficiario:

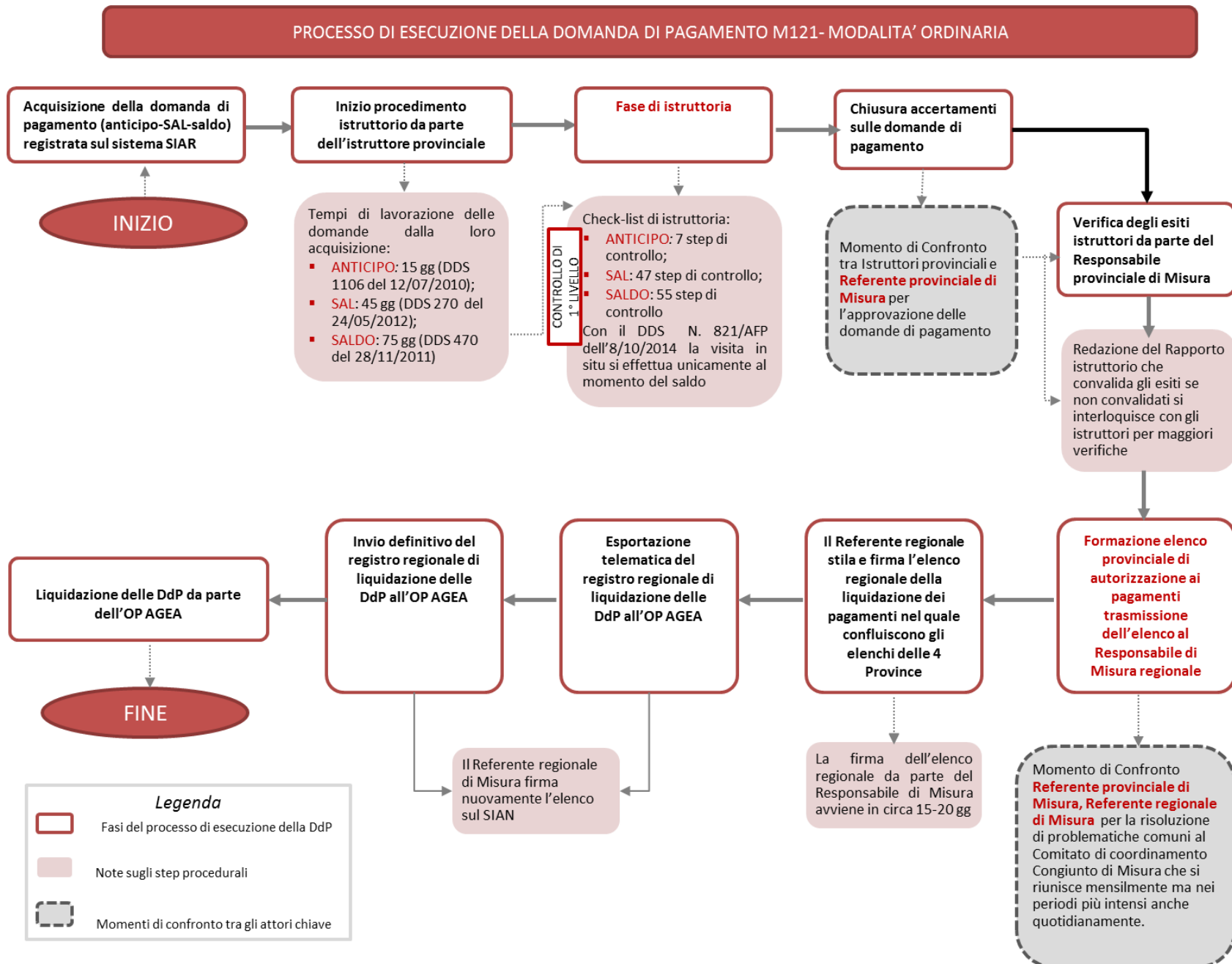
Gli elementi sulla base dei quali si è impiantata la fase analitica sono:

- a.** Identificazione dei soggetti chiave in capo alle procedure attuative e il ruolo dei soggetti esterni all'Amministrazione regionale coinvolti nell'attuazione del PSR (uffici regionali, Organismo Pagatore - AGEA, strutture decentrate altri Enti Pubblici);
- b.** Identificazione degli step procedurali che contraddistinguono l'iter procedurale di esecuzione delle domande di pagamento;
- c.** Elementi critici e di successo riscontrati dagli addetti ai lavori in riferimento a specifici step procedurali e sub-attività.

Nella seguente figura si illustra il processo di "lavorazione" delle domande di pagamento, relative sia alle richieste di liquidazione dell'anticipo, del SAL e del saldo finale. Si fa presente che l'illustrazione riporta i principali passaggi procedurali e i principali attori del processo non tralasciando di evidenziare a commento i passaggi attuativi più critici e portati all'attenzione da parte degli addetti ai lavori intervistati.

Nello specifico seppur non sia stata rappresentata la casistica inerente la presentazione delle domande di variazione progettuale e di adeguamento tecnico e di proroga dei termini per l'ultimazione dei lavori⁷⁷, nel corso dell'approfondimento (Cfr. considerazioni conclusive) verrà data evidenza alle disposizioni procedurali intervenute per le suddette casistiche.

⁷⁷ Cfr. DDS 1106 del 12/07/2010, pp.18-21.



Riepilogando gli step principali del processo finalizzato alla liquidazione delle domande di pagamento, si individuano 5 Fasi⁷⁸:

- ❖ **Fase 1 – Acquisizione domande di pagamento:** la **Regione Marche** raccoglie le domande di pagamento dei beneficiari indirizzate all'OP AGEA attraverso il Sistema Informativo Agricolo Regionale (SIAR);
- ❖ **Fase 2 – Controlli sulle domande di pagamento:** verifica da parte del **personale istruttore provinciale** della presenza e della validità della domanda di pagamento; della polizza *fidejussoria* nel caso di opere strutturali anche della documentazione probatoria prevista (come il certificato di agibilità rilasciato dal Comune di pertinenza); e controllo di tutta la documentazione riportata nella *check list* di controllo relativamente alla richiesta di anticipo, di SAL e di saldo finale nonché effettuazione della visita in situ⁷⁹ per la verifica dell'effettiva realizzazione delle attività o dei lavori per i quali si richiede il pagamento. I controlli amministrativi sono volti anche ad identificare eventuali infrazioni relative alla fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati; verifica della conformità dei documenti di spesa presentati e la loro conformità con le realizzazioni previste dall'intervento finanziato.
- ❖ **Fase 3 – Chiusura dell'istruttoria sulla domanda di pagamento:** conclusi i controlli amministrativi e in loco sulle domande di pagamento, il **Responsabile provinciale della Misura** firma il Rapporto istruttorio per ciascuna Misura e seleziona un numero di domande da liquidare e crea un lotto di domande dal quale sarà estratto un campione da revisionare. Così si compone l'Elenco provinciale delle domande di pagamento da portare in liquidazione. Si effettua, poi, tramite SIAR la chiusura dell'istruttoria che determina in automatico l'importo da liquidare.
- ❖ **Fase 4 – Elenco di liquidazione regionale:** il **Responsabile regionale di Misura** cura l'acquisizione sul sistema SIAN delle informazioni relative alla chiusura dell'istruttoria mediante interscambio dati. Il Responsabile regionale di Misura in caso di positività dell'esito delle domande di pagamento, adotta il decreto di autorizzazione alla liquidazione cui seguirà la firma del **Dirigente con funzione di ADG** che eventualmente potrà revocare l'autorizzazione regionale. Le domande di pagamento autorizzate possono entrare a far parte dell'elenco di liquidazione regionale. Si trasmette, poi, con apposita lettera gli elenchi di liquidazione all'OP AGEA.
- ❖ **Fase 5 – Chiusura del procedimento amministrativo e successiva liquidazione:** l'OP AGEA a seguito della ricezione della domanda di pagamento provvede alla liquidazione dei pagamenti autorizzati dalla Regione e quest'ultima notifica la chiusura del procedimento amministrativo. L'avvenuto pagamento da parte di AGEA vale come comunicazione di chiusura del procedimento amministrativo per il beneficiario.

Il sistema procedurale

La procedura risulta adeguatamente strutturata sotto il profilo della razionalità del flusso di attività e della chiarezza delle responsabilità e delle funzioni dei diversi ruoli coinvolti.

Il valutatore segnala, come ► principale **punto di forza**, l'**efficacia** del **Sistema Informativo Agricolo Regionale (SIAR)** che dispone di funzionalità avanzate e permette di rendere visibile e condivisibile la modulistica predisposta dall'AdG. In particolare si ritiene molto utile la scelta di redigere **check list di controllo**, che consentono un'assegnazione oggettiva di criteri di selezione e di priorità, ma soprattutto rendono la fase di istruttoria delle domande di pagamento una sorta di preistruttoria, consentendo quindi di addivenire ad una prima valutazione dei soggetti e dei progetti

⁷⁸ La descrizione del processo procedurale si è basata sulla lettura incrociata del Manuale delle procedure e dei controlli oggetto della Deliberazione di Giunta regionale della seduta del 12 luglio 2010, DDS 1106, delle disposizioni procedurali pubblicate sul sito della Regione Marche e sulle informazioni ottenute in sede di indagine diretta.

⁷⁹ I controlli in loco da effettuarsi prima del pagamento finale sono del P.F Controlli relativi ai fondi comunitari e di AGEA.

tecniche e di investimento da parte degli istruttori. Il Sistema, quindi, risulta essere uno strumento agevole per gli istruttori delle domande sia di aiuto che di pagamento in quanto presenta molte semplificazioni⁸⁰.

In riferimento alle *check list* di controllo si evidenzia l'importanza di rendere continuativa e amplificata l'azione di divulgazione preventiva delle stesse presso i potenziali beneficiari. Nella fattispecie, da parte della struttura decentrata della Provincia di Macerata si è effettuata una massiccia opera di divulgazione delle *check list* di controllo, tale per cui è stato riscontrato un netto miglioramento nella qualità delle domande di aiuto presentate da parte dei tecnici dei Centri di Assistenza Agricola. In particolare, la documentazione richiesta per la presentazione delle domande di aiuto e di pagamento, è risultata completa e nella maggioranza dei casi conforme.

Tale evidenza porta all'attenzione il ruolo stesso dei **CAA**, che è particolarmente rilevante soprattutto in relazione al lavoro di controllo e verifica a carico delle risorse regionali deposte alle attività istruttorie che lamentano un gap significativo nella qualità delle domande di aiuto e di pagamento presentate dai tecnici dei CAA tale per cui i procedimenti subiscono rallentamenti notevoli.

Si suggerisce, quindi, in questa sede all'AdG di ► **promuovere ed organizzare momenti di informazione/formazione e aggiornamento delle competenze professionali degli addetti CAA** in quanto in molti casi sono state riscontrate anomalie nelle stesse domande di pagamento facilmente superabili con un'attenta visione e corretta interpretazione da parte dei tecnici delle richieste dell'amministrazione concedente gli aiuti.

In relazione alla definizione delle procedure e delle loro eventuali modifiche ed integrazioni, il Valutatore pone l'attenzione sulla **continuativa emanazione di atti e decreti** prodotti dal 2011 in poi per **l'integrazione e/o la modifica** delle disposizioni contenute nel Manuale delle procedure e del controllo della domanda di pagamento del PSR 2007-2013 (DGR n. 1106 del 12-07-2010). Alla "proliferazione" di documenti di estremo valore sia in termini procedurali che organizzativi, ha seguito una marcata difficoltà da parte degli addetti ai lavori – nella fattispecie più di tutti dei Responsabili provinciali di Misura – nel rintracciare le integrazioni e le modifiche circa specifiche questioni procedurali. Tale difficoltà potrebbe essere superata con ► **l'adozione di un testo unico** che riporti tutte le **procedure** nella loro interezza e peculiarità e che includa tutti gli aggiornamenti intercorsi nell'arco di questi anni.

La sistematizzazione delle procedure adottate incluse quelle di semplificazione - messe in campo soprattutto a partire dal 2011 - risulta efficace quanto lo è la messa a sistema delle modalità di adozione, di interpretazione delle stesse procedure in relazione a determinate casistiche e criticità incontrate in questi anni nell'ambito dei procedimenti amministrativi conclusi per tutte le Misure PSR. La creazione di una banca dati complessiva contenente le prassi e le modalità operative maggiormente adottate e relative a specifiche casistiche consentirebbe di individuare le soluzioni e le operazioni più appropriate.

Nondimeno, dalle testimonianze rilasciate in sede di intervista, è risultato che l'attività di coordinamento tra i principali attori del sistema procedurale è stata molto intensa. Il Comitato di coordinamento di Misura (CCM) è stata la sede per l'interlocuzione maggiore tra i Responsabili provinciali e il Responsabile regionale di Misura: se la sua convocazione è di regola prevista mensilmente, a cavallo tra il 2014 e il 2015 il CCM è stato convocato anche giornalmente con lo scopo di risolvere problematiche di interesse comune e di specifiche questioni poste all'attenzione da parte soprattutto degli istruttori provinciali.

Al fine di massimizzare l'utilità delle decisioni intraprese nell'ambito del CCM, ► **sarebbe opportuno rendere il più visibile possibile le decisioni intraprese e le soluzioni da adottare definite in**

⁸⁰Gli addetti ai lavori a partire dal 2014, riscontrano i benefici dell'informatizzazione di alcune procedure nel SIAR, un esempio è senz'altro la possibilità di accedere allo stato di lavorazione delle domande di rilascio del certificato antimafia da parte delle Prefetture del territorio, indispensabile per eleggere le domande di pagamento effettivamente conformi a quanto richiesto.

sede di Comitato⁸¹ per la totalità delle Misure, al fine di risalire a tutte le casistiche comuni e prassi adottate e quindi di tendere a standardizzare le stesse procedure⁸².

A tal proposito risulta particolarmente innovativa e di estrema risolutezza l'inserimento all'interno del SIAR di una sezione "Help desk" predisposta per l'interlocuzione costante con gli operatori regionali-provinciali e una sezione "FAQ" contenente le domande/risposte inerenti le *check list* di controllo e più in generale su tutte le questioni di interesse comprese quelle maggiormente dibattute anche in sede di CCM.

In riferimento all'**assetto organizzativo** alla base del processo procedurale si evidenzia una **situazione di sostanziale equilibrio e positività** all'interno di ogni struttura decentrata provinciale: si è andato consolidando sin dalla programmazione 2000-2006 una prassi organizzativa basata sulla collaborazione di risorse professionali interne alle amministrazioni organizzate in gruppi di lavoro consolidati. Gli stessi Responsabili provinciali testimoniano un clima di collaborazione proficuo considerando anche gli stessi CCM dei laboratori in cui nascono spunti e riflessioni volti al miglioramento dei processi attuativi.

A livello provinciale, 3 strutture su 4 lavorano le domande di pagamento in contemporanea tra tutte quelle pervenute nell'ambito delle diverse Misure. L'organizzazione del lavoro così articolata, consente di non creare rallentamenti e di giungere alla formazione di lotti di domande più o meno cospicui da liquidare⁸³.

Misurazione dei tempi di attuazione

Questa fase analitica si pone in continuità con l'approfondimento condotto nel 2010 inerente la fase di istruttoria della domanda di aiuto relativamente all'*Analisi in profondità delle procedure di attuazione della Misura 311 a) interventi per l'agriturismo*.

In particolare, l'attività di analisi ha riguardato la misurazione dei tempi di espletamento e conclusione dei procedimenti amministrativi in relazione all'esecuzione di tutti gli iter procedurali di liquidazione delle domande di pagamento registrate per la Misura 121 (Cfr. § "Mappatura e analisi dei processi gestionali"). Due solo i livelli analitici di riferimento:

- a) **analisi desk** effettuata sia sulla documentazione procedurale che sui dati di monitoraggio in relazione ai tempi di espletamento delle diverse attività che scandiscono il procedimento amministrativo;
- b) **analisi field** effettuata mediante interviste in profondità a testimoni privilegiati.

Dalle evidenze emerse in sede di misurazione, emerge un quadro attuativo diversificato tra le diverse modalità attuative con cui si è attivata la Misura 121. Infatti, in riferimento al "Pacchetto giovani" si denota una tempistica complessiva di conclusione dei progetti pari a 2 volte e mezzo la tempistica media di conclusione dei progetti di filiera e quelli realizzati con modalità ordinaria. Specificatamente tale dato rispecchia la media dei giorni che intercorrono tra la data di finanziabilità – che corrisponde esattamente alla data in cui si ammette il progetto a finanziamento - e la data di effettiva firma del decreto di saldo.

È, dunque, evidente che i progetti "multi-misura" proprio per la loro natura complessa e articolata risultano essere completati in circa tre anni e mezzo a dispetto dei progetti di filiera – anch'essi

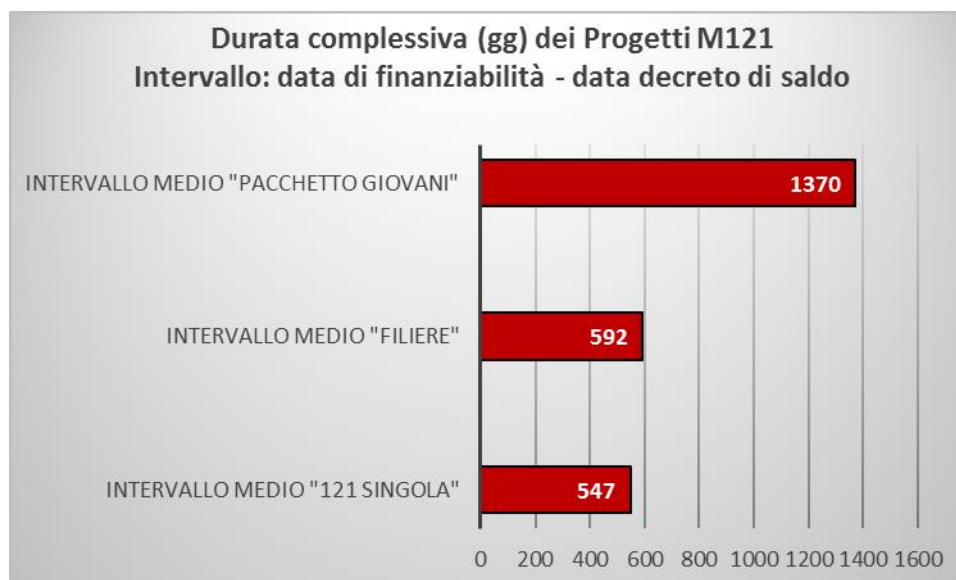
⁸¹ Al momento il prodotto dei CCM sono i verbali di riunione. Qualora le questioni più dibattute e gli elementi di maggiore criticità fossero disposti in un database con funzionalità di ricerca semantica, tutti gli addetti ai lavori con accesso al SIAR troverebbero un concreto supporto.

⁸² Si pensi alla comunanza di criticità riscontrate nell'ambito delle Misure "strutturali" come oltre alla M.121 nel caso delle Misure 122, 123 e 311.

⁸³ Rispetto alle strutture di Macerata, Pesaro, Ancona, quella di Ascoli piceno/Fermo risulta adottare un diverso assetto organizzativo nella gestione delle domande di pagamento tale per cui i procedimenti amministrativi vengono eseguiti e chiusi di volta in volta per Misura e non trasversalmente.

connotati da una complessità procedurale - e dei progetti di ammodernamento aziendale che hanno una durata complessiva di circa un anno e mezzo.

Fig. 37. Tempistica di liquidazione delle domande di pagamento M.121



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory SpA su dati di monitoraggio al 31.12.2015

In riferimento all'analisi dei tempi di esecuzione degli step procedurali che scandiscono l'intero processo culminante con la firma del decreto di liquidazione, si precisa che essa è avvenuta tenendo conto di quanto definite dalla manualistica di riferimento (Manuale OP AGEA, Manuale delle procedure di controllo e di pagamento e aggiornamenti annessi).

In particolare si riportano le tempistiche stabilite per le istruttorie relative alle domande di pagamento dell'ANTICIPO, SAL, SALDO.

Termini temporali di lavorazione domande di pagamento	
Anticipo	Il Manuale delle Procedure (DDS 1106 del 12/07/2010) fissa in 15 giorni la tempistica a disposizione per effettuare l'istruttoria della domanda di pagamento dell'anticipo.
SAL	Il DDS 270 del 24/05/2012 ha introdotto la riduzione dei tempi da 90 a 75 giorni l'istruttoria della domanda di pagamento del SAL.
Saldo	Il DDS 470 del 28/11/2011 ha introdotto una riduzione dei tempi di istruttoria da 75 a 45 giorni l'istruttoria della domanda di pagamento del saldo.
Liquidazione	L'O.P. provvede, entro 30 giorni dalla ricezione per quanto riguarda le richieste di anticipo e entro 120 giorni dalla ricezione per quanto riguarda la richiesta di saldo, all'adozione del provvedimento di approvazione o di non approvazione della richiesta di liquidazione del premio.

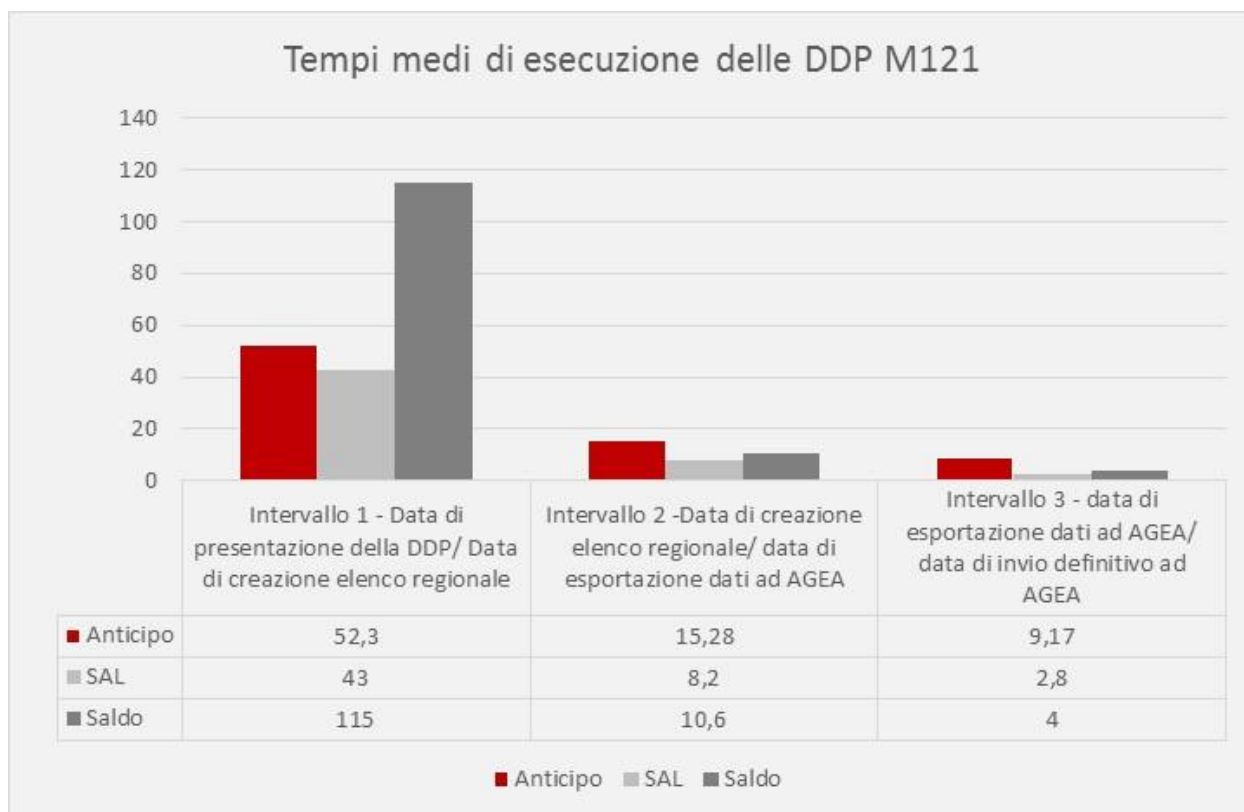
A questa durata attesa stabilita dalla manualistica e sue successive modifiche, in particolari casi sono da aggiungere da prassi circa 10 giorni⁸⁴ dalla comunicazione regionale di richiesta chiarimenti e/o documentazione integrativa.

Di seguito si evidenziano i tempi medi di intercorrenza (espressi sempre in giorni) tra tutti i principali step procedurali che scandiscono il processo istruttorio delle domande di pagamento dell'anticipo,

⁸⁴ Da Manuale, i giorni obbligatori entro cui presentare la documentazione sono 30.

SAL e saldo e di approvazione degli elenchi di autorizzazione ai pagamenti fino alla data di trasmissione di tali elenchi all'OP AGEA.

Fig. 38. Tempistica di lavorazione delle domande di pagamento (anticipo, SAL, saldo) M.121



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory SpA su dati di monitoraggio al 31.12.2015

Complessivamente, le tempistiche previste dalle disposizioni regionali (Cfr. Prospetto precedente) sono state parzialmente rispettate: le domande di anticipo per le quali il DDS 1106 del 12/07/2010 prevedeva 15 giorni di lavorazione, hanno registrato tempi piuttosto prolungati, soprattutto in relazione alle istruttorie, con una media 77 giorni. Mentre, il provvedimento intrapreso per le domande di pagamento alla presentazione dello Stato avanzamento lavori (DDS 270 del 24/05/2012) ha particolarmente accelerato il processo di esecuzione di quest'ultime; si registra il pieno rispetto della tempistica (media di 54 contro i 75 previsti). Per ciò che concerne il saldo, si registrano i dati meno performanti dovuti soprattutto alle numerose proroghe concesse per difficoltà di conclusione degli interventi (circa 130 giorni rispetto ai 45 previsti).

La configurazione del processo di pagamento delle domande, consente di erogare *tranche* di finanziamento a precise % di esecuzione dei lavori. Ciò detto, il verificarsi di un ritardo e/o di una criticità può influenzare a cascata tutto il processo di esecuzione degli iter amministrativi per la liquidazione dei finanziamenti. Dunque, le cause inerenti il ritardo della fase di liquidazione del saldo sono da una parte adducibili ai problemi economici riscontrati da parte di molti beneficiari, ma anche ai lunghi processi burocratici che portano alla conclusione dei procedimenti amministrativi (Cfr. criticità relative alle domande di saldo).

Con la fase di istruttoria si intraprende un percorso molto lungo e tortuoso contraddistinto da continui e numerosi ritardi dovuti soprattutto alla mancanza di congruità dei documenti presentati dai beneficiari rispetto a quelli richiesti dall'amministrazione.

In particolare si segnala una criticità relativa alla ► **presentazione della polizza fidejussoria bancaria o assicurativa** presentata dal beneficiario per richiedere l'anticipo; essa deve corrispondere al 110% dell'aiuto erogato in via anticipata. Gli addetti ai lavori segnalano due ordini di problemi che hanno di fatto rallentato il processo attuativo: **1.** inerente la dovuta presentazione delle polizze ad ogni richiesta di pagamento, comportando un aggravio delle operazioni di controllo da effettuarsi per ogni step di pagamento; **2.** la durata temporale delle polizze che solitamente non tiene conto delle proroghe concesse e quindi si ha l'obbligo da parte dei beneficiari di provvedere al loro stesso rinnovo con conseguente aumento delle polizze da monitorare da parte del personale regionale. Gli addetti ai lavori, infatti, segnalano l'ingente sforzo amministrativo effettuato nel continuo monitoraggio del flusso di polizze da realizzare in coordinamento con le Direzioni centrali delle banche.

In particolare a tale riguardo, con l'introduzione del DDS 270 del 24/05/2012 è stato eliminato il controllo in situ da effettuare per la verifica delle domande di pagamento del SAL (andando direttamente al controllo in occasione del saldo). Tale procedura in combinato con quanto previsto dal DDS 821 del 08/10/2014 - che ha provveduto ad eliminare la garanzia fideiussoria per l'autorizzazione di acconti su SAL - è ritenuta di notevole impatto per lo snellimento di tutto l'iter procedimentale di liquidazione delle domande di pagamento. In particolare, l'eliminazione della polizza, risulta da una parte un grande beneficio in termine di riduzione dei tempi di attuazione, dall'altra però rappresenta "un'arma a doppio taglio", in quanto per gli interventi più costosi che comportano un maggiore rischio di investimento - come quelli strutturali e non quelli di acquisto di attrezzature - l'accertamento "ritardato" della presenza e della regolarità di una polizza può voler significare riscontrare problemi in fase di saldo.

Anche il ► **la gestione delle certificazioni antimafia** da effettuarsi ad ogni domanda di pagamento ha portato un **notevole aggravio nella fase dei controlli amministrativi**. Infatti, il controllo sulle certificazioni presuppone una continua interfaccia con le Prefetture del territorio predisposte al rilascio della documentazione attestante le regolarità. Inoltre, tale documentazione viene richiesta per tutti i componenti della società beneficiaria - spesso non tutti residenti nei medesimi capoluoghi o regioni - comportando numerosi rallentamenti nella presentazione completa di tutta la documentazione da parte di molte aziende.

Attualmente, nella nuova programmazione 2014-2020 questo passaggio critico dovrebbe esser stato superato con l'informatizzazione della procedura: nel SIAR si prevede tramite una procedura informativa la possibilità di verificare direttamente lo stato delle pratiche antimafia collegandosi alla banca dati della prefettura.

Come prima anticipato, le maggiori difficoltà si sono riscontrate per ► **la liquidazione delle domande di saldo** relative ad interventi strutturali (creazione di fabbricati, cantine, frantoi, stalle, costruzioni accessorie rispetto a quelle già esistenti). Si tratta di costruzioni spesso di grandi dimensioni e che presentano una vasta documentazione di comprova delle spese effettivamente sostenute. In particolare gli addetti ai lavori, seppur da una parte hanno evidenziato i benefici portati dal provvedimento di riduzione della tempistica di istruttoria da 90 a 75 gg (DDS 470/2011) per gli investimenti materiali, - quali l'acquisto di macchinari e attrezzature di più agevole rendicontazione e quindi controllo -, dall'altra hanno segnalato criticità circa gli investimenti strutturali che necessitano di numerosi documenti da controllare tali per cui 75 giorni possono risultare pochi. Per quest'ultimi si sono registrati significativi rallentamenti per via del rilascio - spesso molto tardivo - anche da parte del Comune dei Certificati di agibilità delle costruzioni realizzate. I controlli in questi casi hanno spesso rilevato irregolarità circa la natura stessa delle costruzioni che spesso non sono risultate "accessorie" come previsto dai bandi, bensì adibite ad altro uso rispetto al dichiarato (ad esempio abitazioni). La rilevazione delle irregolarità ha fatto sì che si creassero da una parte numerose situazioni di contenzioso con gli stessi beneficiari che hanno rallentato e appesantito l'iter amministrativo/burocratico, dall'altra hanno generato numerosi rinvii e/o revoche delle stesse domande.

Le situazioni di anomalia ritenute “gravi” e invalidanti il processo di liquidazione, sono in parte anche attribuibili alle richieste di **variante progettuale “preventiva”**. Il Manuale delle procedure disponeva che le varianti progettuali potessero essere presentate fino ad un massimo di due⁸⁵ solo tramite SIAR. Con il DDS 604 del 23/07/2014 si è introdotta una significativa semplificazione procedurale che dispone di presentare una sola variante al momento del saldo, quindi non più una o due varianti preventive. Questo ha consentito alle aziende di non dover presentare la proposta di variante – con connessa documentazione– ad ogni modifica progettuale, bensì di poter accorpate tutte le modifiche in un’unica variazione progettuale. Da qui anche i controlli si sono drasticamente ridotti in virtù del ridotto numero di varianti presentate per ogni specifico progetto. Tale semplificazione ha inoltre consentito di verificare più concretamente al momento del saldo la congruità della documentazione di comprova e regolarità delle spese sostenute con l’opera effettivamente già realizzata.

Sempre in sede di saldo, altro elemento di criticità è stato rappresentato dal ► **controllo puntuale dell’opera realizzata rispetto ai parametri e misure riportate nel computo metrico** presentato in sede di domanda. Il controllo era a carico dell’amministrazione, sia in sede regionale sia *in situ*. Con il DDS 503 del 26/07/2013 è il progettista incaricato dal beneficiario che dirige i lavori di realizzazione dell’intervento ad asseverare che l’opera sia conforme al computo metrico presentato; dunque, non più il funzionario regionale a dover effettuare questo controllo così puntuale e dispendioso.

Semplificazione delle procedure

L’analisi valutativa scaturita dalle precedenti fasi metodologiche descritte conduce all’identificazione di fattori/ aree critiche sulle quali è opportuno porre particolare attenzione da parte dell’amministrazione per continuare sulla strada della semplificazione delle procedure e delle attività amministrative legate al processo di attuazione del Programma.

In sede di indagine diretta, sono state affrontate le principali procedure di semplificazione introdotte dall’amministrazione regionale per accelerare l’iter di attuazione. In particolare, è stata operata una selezione delle procedure ritenute maggiormente incidenti sulle tempistiche di lavorazione delle domande di pagamento (Cfr. Tabella sottostante).

Provvedimenti di semplificazione delle procedure di pagamento - PSR 2007-2013		
Data	Decreto	Semplificazione
28/11/2011	DDS 470/AFP: Manuale delle procedure e dei controlli della domanda di pagamento del PSR 2007/2013”, recante disposizioni operative di dettaglio del Manuale di AGEA OP. Integrazioni al fine della semplificazione.	La semplificazione principale introdotta è la riduzione dei tempi di istruttoria da 90 a 75 giorni per la domanda di pagamento del saldo finale.

⁸⁵ Cfr. DDS 1106 del 12/07/2010, p.18.

Provvedimenti di semplificazione delle procedure di pagamento - PSR 2007-2013		
Data	Decreto	Semplificazione
24/05/2012	DDS 270/AFP: Semplificazione procedure autorizzazione acconti su SAL. Modifica Bandi di attuazione delle Misure PSR 2007/13 e del Manuale Domanda di pagamento del PSR 2007/2013, recante disposizioni operative di dettaglio del Manuale di AGEA OP.	È stata introdotta la procedura semplificata per l'autorizzazione di acconti su Stato Avanzamento Lavori , allo scopo di facilitare i beneficiari che si sono trovati, vista la situazione economica generale, ad operare in condizioni di scarsa liquidità. Inoltre, la semplificazione prevedeva la riduzione del termine per effettuare l'istruttoria della domanda di acconto su SAL stabilendo che la conclusione delle istruttorie avvenga al massimo entro 45 giorni a decorrere dalla data di ricezione degli allegati cartacei che dovranno essere inviati non oltre 7 giorni dal rilascio informatico della domanda. Si introduce inoltre la verifica puntuale della congruità della spesa, prevista dal Manuale delle procedure di Agea OP e dal Manuale dell'AdG, sia effettuata al momento del sopralluogo da effettuare per la liquidazione della domanda di saldo.
26/07/2013	DDS 503/AFP: Manuale delle procedure e dei controlli della domanda di pagamento del PSR 2007/2013". Bandi di attuazione delle Misure PSR 2007/13. Integrazioni al fine della semplificazione	La verifica puntuale della congruità delle misurazioni dichiarate nei computi metrici con le opere realizzate non è più in capo alla Regione bensì al tecnico progettista incaricato dal beneficiario che assevera la conformità dell'opera rispetto a quanto dichiarato.
08/10/2014	DDS N. 821/AFP Approvazione nuova procedura semplificata per l'autorizzazione di acconti su Stato Avanzamento Lavori (SAL)	Integra le procedure prescritte per l'autorizzazione di acconti su SAL individuando una procedura alternativa che, semplificando gli adempimenti a carico dei beneficiari, prevede l'eliminazione dell'obbligo di presentare la garanzia fideiussoria .
23/07/2014	DDS 604/AFP Manuale delle procedure e dei controlli della domanda di pagamento del PSR 2007/2013. Modalità semplificate presentazione varianti, adeguamenti tecnici, modifiche non sostanziali.	Si è introdotta una significativa semplificazione procedurale che dispone di eliminare la variante preventiva rispetto all'esecuzione degli investimenti e/o acquisto di beni previsti e che quindi sia presentata una sola variante al momento del saldo . Inoltre i tempi di istruttoria sono ridotti da 60 a 45 giorni. La domanda di variante è esaminata dal singolo istruttore con l'eliminazione della valutazione collegiale .

Le interviste effettuate hanno riguardato

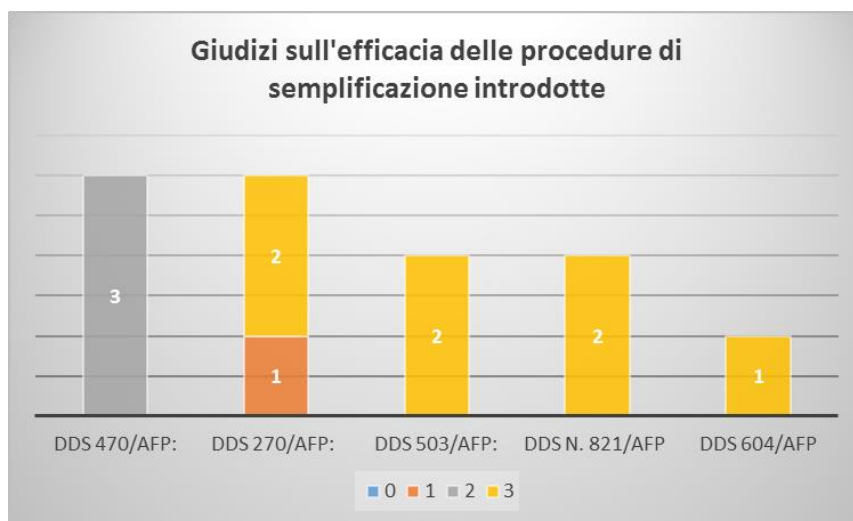
- il Responsabile regionale di Misura 121;
- il Responsabile provinciale di Misura 121- Provincia di Macerata;
- il Responsabile provinciale di Misura 121 - Provincia di Pesaro

È stata posta particolare attenzione non solo ad identificare le procedure ritenute più utili ma anche a capire i motivi, riportati a proposito della descrizione degli step procedurali più critici nei Par. 1.3.3 e 1.3.4.

In particolare, in questa sezione si intende offrire un *overview* sintetica su giudizi espressi dai soggetti intervistati in relazione al seguente quesito posto in sede di indagine:

- "(...) si riporta una selezione di procedure di semplificazione adottate dall'AdG nel corso della programmazione 2007/2013. Si prega di esprimere un giudizio sull'efficacia della procedura che va da (0 a 4, dove 0=nulla; 1=bassa; 2=media; 3=alta)."

Analisi sull'efficacia delle procedure di semplificazione introdotte dall'AdG



Molte delle procedure introdotte dall'AdG, risultano aver accelerato e snellito gli iter procedurali di esecuzione delle domande di pagamento e più in generale dell'intero processo attuativo.

In particolare, gli intervistati hanno ritenuto particolarmente utile l'introduzione del DDS 270 del 24/05/2012 che ha eliminato il controllo *in situ* per le domande di pagamento del SAL, e il DDS 821 del 08/10/2014 che ha eliminato la garanzia fideiussoria per l'autorizzazione di acconti su SAL. Tali provvedimenti, come più volte detto, risultano aver contribuito in maniera sostanziale alla riduzione dei tempi di attuazione. Tuttavia, si segnala l'evidente rischio di posticipare alla fase di conclusione definitiva degli interventi la verifica e l'accertamento di eventuali problemi e difformità rispetto ai progetti presentati. È per tale ragione che un revisore provinciale ha espresso con il giudizio "1" la bassa efficacia del provvedimento.

Altro punto di forza tra le procedure di semplificazione applicate è il provvedimento intrapreso con il DDS 503 del 26/07/2013 con il quale è il progettista che dirige i lavori e che sottoscrive i relativi progetti comportando la piena assunzione della paternità del progetto e della connessa responsabilità professionale⁸⁶ anche nel rispetto delle realizzazioni con tutti i dettagli progettuali computabili (misure, dimensioni, materiali, etc.) presentati in sede di domanda. In particolare, l'AdG, a partire da una verifica effettuata sulle modalità di svolgimento dell'istruttoria delle domande di erogazione del saldo finale, ha constatato che secondo una prassi diffusa i controlli consistevano nella duplicazione dell'attività già effettuata e attestata dal professionista, con l'effetto di sottoporre le aziende agricole a molteplici e ripetitivi accertamenti e conseguente dilatazione dei tempi di durata del procedimento. La semplificazione è dunque duplice: da una parte non occorre presentare due certificazioni (del beneficiario e del progettista) e dall'altra per la verifica dell'effettiva conclusione dei lavori, dell'effettiva realizzazione dell'investimento e della corrispondenza dell'investimento approvato - ed eventualmente modificato a seguito di varianti autorizzate o adeguamenti tecnici autorizzati/assentiti - con l'investimento realizzato, gli istruttori dovranno quindi limitarsi ad effettuare la visita in situ (sopralluogo) sulla base di quanto previsto dall'articolo 25 del Reg. CE 65/2011 ed a verificare la presenza dei documenti richiesti, firmati e sottoscritti dal tecnico progettista⁸⁷.

Considerazioni conclusive

Le considerazioni del valutatore sono volte a fornire una sintesi degli esiti rinvenienti dalle analisi e dalle indagini condotte. In questa sezione si segnalano, inoltre, gli **elementi di forza** e i **punti di**

⁸⁶Cfr. DDS 503 del 12/06/2013, p.2.

⁸⁷ La visita si consta unicamente di una verifica "visuale" volta a verificare visivamente l'effettiva realizzazione dell'investimento in maniera conforme al progetto approvato.

miglioramento relativi al complesso di procedure, elementi organizzativi, strumenti di attuazione, semplificazioni esaminati.

Il modello organizzativo del PSR Marche 2007-2013 e l'implementazione delle procedure deputate a supportarne l'attuazione nei confronti del settore rurale regionale rappresenta un'esperienza di innovazione amministrativa ed istituzionale di grande interesse e rilevanza. L'AdG ha predisposto un assetto organizzativo articolato e funzionale, che coinvolge le strutture dell'amministrazione a livello centrale e provinciale, ed il cui funzionamento è stato oggetto di verifica ed approfondimento nell'ambito di questo lavoro.

Il quadro che emerge è una sostanziale tenuta e funzionalità del sistema delle procedure disegnato, ed il rispetto e la coerenza con quanto prescritto in sede di Manuale con l'effettivo svolgimento delle attività che il valutatore ha osservato ed analizzato.

Sotto il profilo della **qualità del sistema procedurale** che ha riguardato il percorso di "lavorazione" delle domande di pagamento, i principali **elementi di forza** rilevati sono:

- **chiarezza e fluidità delle procedure** relative al sistema dei controlli e dei pagamenti con particolare riguardo a tutte le fasi di avanzamento delle pratiche di pagamento pervenute;
- **adeguatezza della modulistica e della strumentazione a supporto**: ogni stato del procedimento è gestito attraverso apposite check list che supportano gli operatori nell'analisi/valutazione dell'istanza e tracciano le diverse fasi di avanzamento. L'attribuzione dei punteggi e le comunicazioni ai beneficiari, sia rispetto alle richieste di integrazione/chiarimento che di comunicazione degli esiti, parziali e finali, dell'istruttoria, è generato in automatico dal sistema. Ciò costituisce un rilevante supporto per gli istruttori e assicura una forte omogeneità nelle modalità di interazione e di comunicazione tra il Servizio Agricoltura e le aziende richiedenti/beneficarie;
- **chiarezza degli ambiti di responsabilità tra i vari uffici e ruoli coinvolti**: come sottolineato più volte, la procedura è risultata coerente con quanto definito nel Manuale delle Procedure, consentendo a tutti gli attori coinvolti di avere chiaro il proprio compito ed il flusso di attività e documenti in cui è inserito ogni specifico contributo;
- **adeguatezza del sistema organizzativo in capo ai processi gestionali/attuativi**: si evidenzia l'importanza di aver formato team di specialisti tecnici agricoli nei diversi gruppi di lavoro, che costituiscono dei poli di competenza su tematiche specifiche inerenti interventi complessi;
- **innovatività delle funzionalità predisposte all'interno del SIAR** che prevedono una interlocuzione istantanea con gli istruttori (servizio di Help-desk e FAQ); l'analisi ha verificato l'utilità e l'efficacia di tale strumento, molto utilizzato dagli istruttori e revisori che auspicano un suo ampliamento (cfr. punti di miglioramento). Attraverso il SIAR è inoltre possibile misurare la performance procedurale sia sotto il profilo dell'avanzamento dell'iter amministrativo, che del rispetto dei tempi attesi;
- **esistenza di modalità di integrazione e semplificazione del processo decisionale**: attraverso l'istituzione dei CCM, la Regione assicura un adeguato livello di omogeneità nella trattazione delle domande di pagamento complesse, permettendo l'adozione di medesime soluzioni per analoghe casistiche verificatesi nelle diverse strutture decentrate provinciali.

Complessivamente quindi risulta **più che positivo il giudizio del valutatore** sulla qualità procedurale del sistema. Tuttavia, si segnalano alcuni **punti di miglioramento** di auspicabile realizzazione nell'ambito della programmazione 2014-2020:

- **opera di sistematizzazione delle procedure e delle prassi** adottate nel corso della programmazione 2007-2013 mediante la creazione di una banca dati complessiva che consentirebbe di individuare per ricerca semantica lo storico delle procedure, prassi, modalità operative, nonché adottate nel corso dei precedenti anni;
- **redazione di un Testo unico delle procedure** che comprenda tutta la produzione relativa alle diverse Misure PSR: in conseguenza del riscontro della mole di atti e decreti prodotti dal

2011 in poi per l'integrazione e/o la modifica delle disposizioni contenute nel Manuale delle procedure e del controllo della domanda di pagamento del PSR 2007-2013 (DGR n. 1106 del 12-07-2010)⁸⁸;

- **massimizzazione delle funzionalità presenti sul SIAR:** da utilizzare sia sotto il profilo "operativo" in fase di istruttoria – come la funzione di raccordo con i sistemi delle Prefetture per il monitoraggio e controllo tempestivo delle certificazioni antimafia introdotta a partire dal nuovo PSR – sia sotto il profilo di gestione dell'organizzazione e del personale, che permette di verificare le attività svolte a livello di ufficio, struttura decentrata e singoli istruttori. Il SIAR costituisce da questo punto di vista una buona prassi in tema di gestione informatizzata delle procedure amministrative;
- **potenziamento delle attività di divulgazione/informazione per i tecnici e gli stessi beneficiari:** tale azione risulta indispensabile per elevare la stessa qualità delle domande di aiuto e di pagamento presentate dai tecnici CAA al fine di diminuire il tasso di errore e di incompletezza per ciascuna domanda e quindi il controllo e le richieste di integrazioni da parte della Regione.

In riferimento alla **tempistica di esecuzione degli iter procedurali relativi alle domande di pagamento**, si evidenzia come la diversificazione nella modalità di attuazione della stessa Misura abbia impattato in maniera considerevole sull'andamento complessivo delle performance attuative. In particolare, si denota un certo allungamento dei tempi d'istruttoria per i **bandi "Pacchetto giovani"** per i quali si registra un tempo medio di esecuzione pari a 115 giorni (fino alla creazione dell'elenco regionale delle domande da liquidare) su un arco temporale complessivo (dalla data di finanziabilità fino alla liquidazione del saldo) di 1.370 giorni di media. Il ciclo di vita quindi di un progetto di ammodernamento aziendale realizzato in chiave multi-misura risulta essere molto più lungo rispetto ai progetti di filiera e ai progetti ordinari.

Per ciò che concerne la **durata media complessiva di vita di un progetto**, si evidenzia una buona capacità a concludere in tempi non prolungati gli interventi: in **circa un anno e otto mesi** (663 giorni), quindi complessivamente i tempi attesi dalle disposizioni regionali di 24 mesi sono del tutto soddisfatti.

I **ritardi maggiori** sono stati registrati in occasione **dell'istruttoria relativa alla domanda di pagamento di saldo**: un ritardo nella chiusura dell'istruttoria da parte di una Struttura Decentrata, piuttosto che ritardi legati alla gestione dell'iter di una singola domanda di aiuto, hanno comportato effetti sulla tempistica di conclusione della procedura nel suo complesso. Tali ritardi hanno riguardato soprattutto i controlli più stringenti sulla regolarità dei giustificativi di spesa, sulla verifica dei computi metrici, nonché sulla congruità delle realizzazioni con i progetti presentati⁸⁹. Anche il rilascio di certificazioni (agibilità, antimafia, etc.) da parte di enti terzi hanno rallentato notevolmente il processo.

È da tener conto che la mole di documentazione è anche il prodotto di un bando complesso ed articolato, che definisce numerosi requisiti, criteri e priorità, cui corrisponde la produzione della relativa documentazione atta a comprovare l'effettivo possesso da parte delle aziende. Anche in

⁸⁸ Tale suggerimento è scaturito dal riscontro diretto in sede di indagini desk e dalla testimonianza raccolta. Si riscontra a seguito una marcata difficoltà da parte degli addetti ai lavori nel rintracciare le integrazioni e le modifiche circa specifiche questioni procedurali. Tale difficoltà potrebbe essere superata con l'adozione di un testo unico che riporti tutte le procedure nella loro interezza e peculiarità e che includa tutti gli aggiornamenti intercorsi nell'arco di questi anni.

⁸⁹ Come detto, i Revisori regionali intervistati hanno segnalato un problema circa la mole di costruzioni realizzate come unità abitative, cantine di lusso rispetto alle costruzioni di utilità accessoria previste dal bando. Le evidenti difformità, riscontrate in sede di sopralluogo, sono segnalate al Comune; qualora il Comune evidenzia che tali difformità abbiano trasformato sostanzialmente il progetto approvato, si dovrà effettuare una segnalazione all'Ordine professionale e, solo nel caso in cui la difformità abbia determinato la richiesta di un contributo maggiore rispetto a quello dovuto, anche alla Procura della Repubblica.

questo senso il SIAR rappresenta un veicolo indispensabile per il miglioramento delle modalità di interazione dell'amministrazione con i beneficiari⁹⁰.

Occorre, quindi, segnalare che la correttezza della spesa, la presenza o meno di errori e la regolarità della documentazione comprovante le realizzazioni sono elementi importanti da verificare non sempre rilevabili agilmente. Dunque, seppur da una parte la tempistica di esecuzione degli step procedurali è sicuramente un dato importante per misurare la capacità amministrativa regionale, dall'altra è altrettanto indispensabile appurare la validità/efficacia delle disposizioni intervenute per semplificare e quindi snellire gli iter procedurali.

A tal proposito, il valutatore ritiene che le **procedure di semplificazione** introdotte adottate anche per ridurre i tempi di chiusura dei procedimenti (in particolare per il saldo il DDS 503 del 26/07/2013 e il DDS 821 del 08/10/2014) siano state **particolarmente significative in termini di riduzione dei tempi di liquidazione e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e della stessa amministrazione erogatrice**.

Con particolare riferimento al tema della **semplificazione procedurale**, il valutatore reputa già significativo quanto fatto dall'AdG, ritenendo le procedure introdotte di notevole impatto in termini di fluidità dei processi e di efficacia della capacità amministrativa. La bontà delle stesse procedure è confermata dagli addetti ai lavori che hanno un riscontro più che positivo nella loro adozione, tanto che le procedure intervenute sul finire della programmazione 2017-2013 sono confluite tutte nel nuovo ciclo programmatico.

Gli **elementi di forza** introdotti dalle semplificazioni adottate e ritenuti maggiormente efficaci dagli addetti ai lavori sono specificatamente il DDS 270 del 24/05/2012 che ha introdotto **l'eliminazione del controllo *in situ* per le domande di pagamento del SAL** e il DDS 821 del 08/10/2014 che ha introdotto **l'eliminazione della garanzia fideiussoria per l'autorizzazione di acconti su SAL**. Essi, come più volte detto, risultano aver contribuito in maniera sostanziale alla riduzione dei tempi di attuazione

Una nota di particolare menzione, si destina al provvedimento intrapreso con il DDS 503 del 26/07/2013 con cui si tiene conto della responsabilità professionale del tecnico progettista incaricato dai beneficiari di dirigere i lavori per le opere edili nella verifica e quindi nel dichiarare l'effettiva conclusione dei lavori, dell'effettiva realizzazione dell'investimento e della corrispondenza dell'investimento approvato - ed eventualmente modificato a seguito di varianti autorizzate o adeguamenti tecnici autorizzati/assentiti - con l'investimento realizzato.

Tale provvedimento risulta ad avviso del Valutatore una buona pratica soprattutto nell'adozione del principio di giusta ripartizione/attribuzione delle responsabilità. Da qui il Valutatore suggerisce come punto di miglioramento di prestare ancora più attenzione alla **riconduzione delle responsabilità in capo ai diversi soggetti che intervengono nel procedimento**. Si suggerisce, quindi, di interpretare estensivamente tale provvedimento, anche per altri specifici controlli e/o verifiche che si ripetono nel corso del procedimento.

⁹⁰ Su questo argomento in sede di intervista è nata l'esigenza da parte dei revisori di richiedere al momento della registrazione della domanda di aiuto gli indirizzi email dei beneficiari di uso quotidiano per poter inviare le comunicazioni sia a quest'ultimi che agli indirizzi PEC. Infatti, molte comunicazioni via PEC sono lette con netto ritardo o spesso non lette da parte dei beneficiari.