

Congresso Associazione Italiana Valutazione 2010

Valutare nella crisi. Idee, esperienze, problemi

***Sessione: VALUTARE LE POLITICHE PER LO SVILUPPO DURANTE LA
CRISI: UNA CONTRADDIZIONE O UNA
OPPORTUNITÀ?***

Reagire alla crisi di contingenza in un quadro di programmazione pluriennale

BOZZA

Roberto Cagliero

Fabio Pierangeli

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Via Barberini 36, 00187 Roma, Italia

Parole chiave

Quadro logico, fabbisogni, crisi, bandi, ammodernamento

Contatti (*autore di riferimento per le comunicazioni*)

Fabio Pierangeli, pierangeli@inea.it

tel.: 06/ 47856444

1 – Introduzione

La crisi che sta interessando il nostro Paese ha innescato rilevanti fenomeni di cambiamento, che dovrebbero portare a una revisione delle politiche di sviluppo in generale, ma più specialmente si è innescato un processo di rilettura e revisione delle politiche atte a incrementare la competitività delle imprese agricole nello scenario in mutamento. Parallelamente agli effetti della crisi su scala globale, tuttavia, si segnalano anche altri eventi di rilievo: shock di filiera, significativi mutamenti nelle politiche stesse, come il cosiddetto *Health Check* della Politica Agricola Comune (De Filippis, 2009), la riforma dell'Organizzazione Comune di Mercato del Vino (Pomarici e Sardone, 2009), nonché alcuni mutamenti nel quadro di regolazione e vincolo dei processi agricoli, tra cui vale la pena di menzionare l'applicazione della cosiddetta Direttiva Nitrati.

Il processo di revisione, o meglio di riposizionamento, della politica di sviluppo rurale a livello di Stato membro, tuttavia, non dovrebbe avvenire in modo caotico o quasi emozionale, ma più correttamente inserirsi in modo coerente nel quadro della programmazione in atto. In particolare operare con programmi cofinanziati a carattere pluriennale, come il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), dove si prevede una stretta corrispondenza tra fabbisogni e strumenti e una relazione forte tra strumenti e risultati, potrebbe comportare difficoltà di adeguamento a crisi congiuntali. Questo è ancora più vero per i PSR che agiscono in un quadro fortemente caratterizzato da approcci strategici scelti a livello nazionale e comunitario, con carattere sostanzialmente vincolante, o almeno con grande rigidità.

La valutazione in questo senso è chiamata quindi a sostenere – con tempi adeguati alle contingenze di difficoltà – il processo di rilettura dei Programmi, a razionalizzarne gli strumenti e soprattutto a dimostrare una forte dinamicità nei processi di cambiamento. Nell'ambito dello sviluppo rurale, infatti, a fronte della rigidità degli strumenti, si è fortunatamente operata una scelta di dinamicità e flessibilità nei processi valutativi, definiti *on-going*, che favorisce proprio questo processo di rilettura in sincrono con i cambiamenti che stanno avvenendo (Bolli *et al.*, 2008, Commissione europea 2006).

Il lavoro intende apportare un contributo di tipo pratico, attraverso l'osservazione di un caso concreto di reazione a fronte di mutamenti contingenti dei fabbisogni di intervento di un PSR, analizzando nello specifico la misura volta all'ammodernamento delle aziende agricole. Più nel dettaglio, si intende fornire una descrizione critica delle scelte operate dalla Regione Piemonte in tema di competitività nel PSR 2007-13, alla luce di alcuni specifici mutamenti nel contesto.

La struttura del PSR segue, infatti, uno schema logico di intervento fortemente strutturato e valutato in sede *ex ante*. L'analisi di contesto ha permesso di evidenziare alcuni fabbisogni specifici, articolati per tema, tipologia territoriale e filiera. Tali fabbisogni hanno comportato scelte in termini di intervento e di priorità.

Le questioni, quindi, affrontate dal lavoro dal lavoro sono di duplice natura.

In che modo le priorità espresse hanno trovato reale applicazione a livello implementativo, vale a dire nel bando generale della misura e come si sono modificate tali priorità a fronte di crisi o mutamenti contingenti?

In che modo la valutazione può suggerire scelte coerenti per affrontare momenti di crisi all'interno di un Programma pluriennale con una sua fisionomia definita?

2 – L'approccio strategico dello sviluppo rurale

La politica dello sviluppo rurale, oltre a contribuire al conseguimento delle finalità della PAC (ex art. 33 del Trattato che istituisce la Comunità Europea – TCE) deve tener conto degli obiettivi generali della coesione economica e sociale e concorrere alla loro realizzazione, incorporando nel contempo altre priorità politiche salienti, menzionate nelle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Göteborg in relazione alla competitività e allo sviluppo sostenibile (Cagliero *et al.* 2009).

Inserendosi in un quadro programmatico più ampio, il regolamento (CE) n. 1698/2005¹ ha caratterizzato la programmazione dello sviluppo rurale per un robusto approccio strategico, con un duplice scopo: concentrare l'azione su alcune priorità; garantire la coerenza tra i diversi livelli di programmazione e tra questi e le priorità stesse.

L'approccio strategico si concretizza con l'identificazione di un numero limitato di obiettivi strettamente legati alle priorità politiche comunitarie (sviluppo economico, crescita occupazionale e sostenibilità ambientale) e con la formulazione di una strategia d'intervento a livello comunitario, nazionale e regionale. Per far collimare il contenuto strategico della politica di sviluppo rurale con le priorità della Comunità, il Consiglio ha adottato gli Orientamenti Strategici (OSC)², che definiscono le linee di azione dell'intervento comunitario corrispondenti alle priorità. Gli Stati membri, coerentemente con gli OSC, hanno elaborato le linee strategiche della politica nazionale nel Piano Strategico Nazionale (PSN) che rappresenta lo strumento di coordinamento tra politiche comunitarie, nazionali e regionali. Le strategie d'intervento (comunitaria e nazionale) sono state successivamente declinate a livello locale con i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), sulla base della "logica dell'intervento" che stabilisce la concatenazione causale tra fabbisogni, obiettivi, interventi e risultati.

Infatti, sulla base degli indicatori iniziali (o baseline) le Autorità di Gestione hanno realizzato un'analisi della situazione dell'area in termini di punti di forza e di debolezza (art. 16 del Reg. (CE) n. 1698/2005) elaborando una SWOT e identificando i fabbisogni specifici per contesto territoriale. A questo punto sono stati definiti gli obiettivi della strategia, che declina, sulla base delle esigenze locali, le linee strategiche nazionali e comunitarie. Gli obiettivi sono stati articolati in diversi livelli in una struttura gerarchica ad albero, definita gerarchia degli obiettivi; questa evidenzia i nessi logici tra i livelli e mostra la catena causale che collega le singole azioni e misure agli scopi generali dell'intervento. Infine, sono state definite le azioni e per ognuna delle quali è stata stabilita la dotazione finanziaria³.

I PSR convertono quindi la strategia in azione attraverso l'attuazione di misure – raggruppate in tre assi tematici: competitività, ambiente e paesaggio, qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale⁴.

Così come appena descritto, la strategia del PSR della Regione Piemonte è sviluppata seguendo un percorso logico – schematizzato nella figura seguente – che, partendo dall'analisi del contesto e dalla analisi SWOT, prevede la determinazione dei principali fabbisogni e degli obiettivi, l'identificazione degli strumenti, nell'ambito dei quattro ambiti tematici afferenti agli assi.

L'impostazione strategica del Programma tiene conto delle priorità comunitarie, individuate negli OSC e di quelle del PSN. Inoltre, la strategia del PSR si raccorda con le priorità generali della politica unitaria della Regione Piemonte: innovazione e transizione produttiva, sostenibilità ambientale ed efficienza energetica, riqualificazione territoriale e valorizzazione delle risorse umane (Regione Piemonte, 2009d).

Sulla base di tale percorso, il PSR individua, in relazione ai fabbisogni, i propri obiettivi e determina le azioni chiave, nonché le principali priorità territoriali e settoriali, per la loro realizzazione (Ires Piemonte, 2007). A partire dalle azioni chiave, la strategia stabilisce le singole misure e la dotazione finanziaria per ogni intervento.

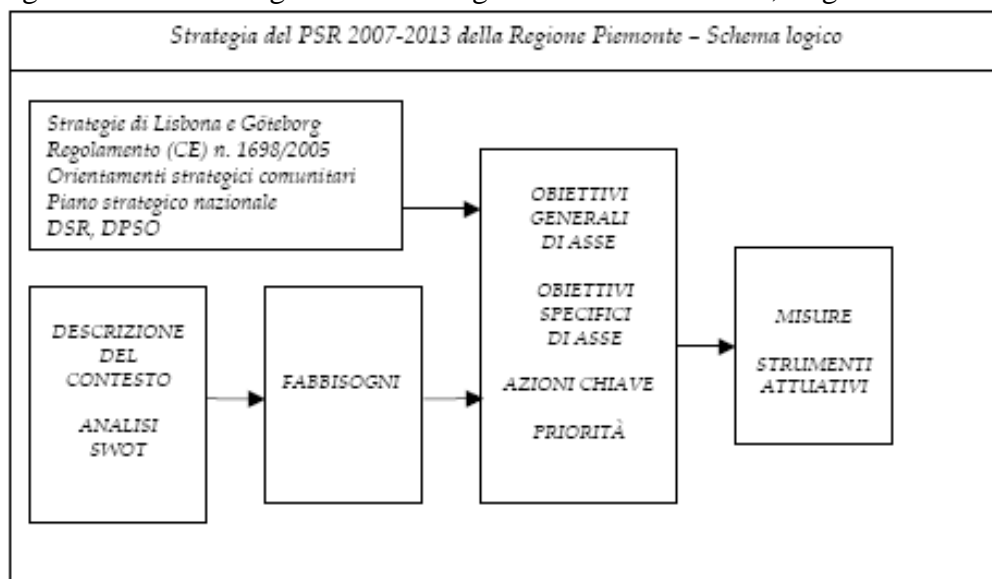
¹ Regolamento del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), GU L 277 del 21.10.2005.

² Decisione del Consiglio 2006/144/CE.

³ Per ciascuna delle azioni sono stabiliti poi gli indicatori finanziari di risorsa, di prodotto, di risultato e di impatto (gerarchia degli indicatori) che corrispondano alla gerarchia degli obiettivi del programma.

⁴ Un quarto asse metodologico è dedicato all'integrazione dell'approccio LEADER.

Figura 1 – Schema logico della strategia del PSR 2007-2013, Regione Piemonte



Fonte: Regione Piemonte, PSR 2007-2013

La ripartizione finanziaria tra gli Assi, originariamente prevista, ha recentemente subito una sensibile variazione a seguito dell'*Health Check* della PAC: l'Asse II rimane prioritario in termini di allocazione ma con un 42% delle risorse totali, mentre l'Asse I raggiunge quasi il 41%. Cresce lievemente l'Asse III (arrivando al 7,8%) mentre rimane invariato l'Asse IV (6,5%) (Regione Piemonte, 2009c)

La competitività nell'ambito del PSR 2007-2013 piemontese

Alla luce di quanto sin qui descritto, in quel che segue si intende focalizzare l'attenzione sul quadro logico relativo alla competitività nell'ambito del PSR piemontese.

L'analisi del contesto ha evidenziato un inasprimento del quadro competitivo con crescenti difficoltà per le imprese, sia per effetto della pressione della concorrenza, sia a causa della non adeguata sostenibilità dei processi. A queste criticità vanno aggiunti dei fattori di debolezza ormai strutturali: l'età degli agricoltori è mediamente elevata, la presenza di una difficoltà di acquisire competenze e innovazioni, un elevato livello di frammentazione aziendale e le derivanti difficoltà nello sfruttare economie di scala e nel creare un reale coordinamento, orizzontale e verticale, tra i diversi attori. Inoltre, la produzione è prevalentemente di *commodity* a modesto valore aggiunto, pur non mancando importanti prodotti di pregio come ad esempio il vino. In termini di fabbisogni, quindi, emerge la necessità di prevedere uno sviluppo dei prodotti di qualità e dei prodotti tipici in generale, unitamente all'innalzamento delle caratteristiche tecnologiche e di diminuire l'impatto sull'ambiente; in questo quadro si può collocare anche la cosiddetta diversificazione dell'attività agricola. Per le foreste, la prevalenza del ceduo e una modesta qualità commerciale sono i maggiori ostacoli allo sviluppo del settore. Altre criticità importanti riguardano l'adeguamento delle infrastrutture rurali.

Alla luce di tali fabbisogni, la Regione ha individuato alcune azioni chiave e le priorità di intervento, nonché gli strumenti attuativi, come sintetizzato nella tabella 1. Si deve osservare come potenzialmente la determinazione di azioni chiave potrebbe favorire l'azione integrata di diverse misure che concorrono alla stessa azione; tuttavia al momento tale approccio non ha trovato riscontro nei bandi emessi, se non nell'ottica del cosiddetto pacchetto giovani.

Nell'ambito della promozione della conoscenza e del capitale umano, l'azione chiave prevede interventi a carattere trasversale volti al miglioramento della gestione delle imprese e si indica anche una specifica azione chiave volta al ricambio generazionale.

L'azione relativa alla sostenibilità dei processi ha lo scopo di supportare le aziende verso la riduzione gli impatti negativi in termini ambientali. Gli interventi previsti assumono rilevanza particolare per la zootecnia intensiva, mentre in termini territoriali si registra una maggiore importanza nella pianura dei poli urbani (A) e nelle aree ad agricoltura intensiva (B).

L'azione chiave per la sicurezza alimentare intende sostenere le innovazioni necessarie per assicurare un più elevato livello di biosicurezza e per l'implementazione di sistemi di tracciabilità e di certificazione. L'attenzione è focalizzata sulle produzioni animali intensive e la cerealicoltura, mentre in termini territoriali, si identifica una maggiore rilevanza nelle aree ad agricoltura intensiva. Attraverso l'azione sull'efficienza produttiva si affronta, con interventi strutturali, il problema della gestione economica delle aziende (costi di produzione: energia e input specifici). L'azione è prioritaria nei settori a forte frammentazione e si sottolinea l'importanza nelle aree rurali intermedie (C) e rurali con problemi complessivi di sviluppo (D).

Tabella 1 – Principali fabbisogni e azioni chiave e priorità del PSR 2007-13 della Regione Piemonte

Fabbisogno principale	Azioni chiave	Priorità settoriali	Priorità territoriali (aree PSN)	Misure indicate
Sviluppare il capitale umano elevando il livello di competenza degli operatori alle necessità di sviluppo strutturale, organizzativo e di innovazione	Interventi e servizi di formazione, informazione , assistenza e consulenza	Trasversale	Trasversale	111; 114; 115
Incrementare la presenza di giovani imprenditori in agricoltura	Insedimento di giovani agricoltori e ricambio generazionale nelle aziende agricole	Trasversale	Trasversale	112; 111; 114; 121
Migliorare le prestazioni ambientali delle aziende agricole e delle foreste e del livello di sicurezza alimentare	Adegamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sostenibilità dei processi	Attività zootecniche intensive	Aree A e B	121; 122; 123
	Adegamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sicurezza alimentare	Attività zootecniche intensive e cereali	Aree B	121; 123
Migliorare l'efficienza produttiva delle aziende, introdurre innovazione e ricercare nuovi sbocchi di mercato Sviluppare l'integrazione all'interno delle filiere Incrementare l'incidenza delle produzioni di qualità e sostenerne la loro valorizzazione	Adegamenti strutturali delle aziende orientati al contenimento dei costi ed al miglioramento dell'efficienza produttiva	Comparti con maggiore frammentazione strutturale (es. viticolo, ovicaprino)	Aree C e D	121; 122; 123
	Adegamenti strutturali delle aziende orientati alla riconversione, diversificazione e ricerca di nuovi sbocchi di mercato	Comparti a carattere commodity (es. cereali) o con trasformazione in azienda e vendita diretta	Aree C e D	121; 122; 123
Sviluppare l'innovazione	Sviluppo dell'innovazione e della cooperazione tra le imprese delle filiere	Trasversale	Trasversale	124
Incrementare l'incidenza delle produzioni di qualità e sostenerne la loro valorizzazione	Sviluppo dei sistemi di qualità alimentare e della certificazione	Comparti con elevata diffusione di prodotti di qualità (es. vino)	Aree C e D	132; 133
Migliorare e sviluppare le infrastrutture al servizio delle aziende agricole e delle foreste	Interventi di miglioramento dell'efficienza delle reti irrigue, infrastrutturazione degli alpeggi; Interventi infrastrutturali forestali	Seminativi (interventi sul sistema irriguo), zootecnia montana (interventi relativi agli alpeggi) e foreste	Aree A, B e D	125

Fonte: Cagliero, Gamba (2009)

L'azione chiave di riconversione e diversificazione rende disponibili strumenti per modificare l'ordinamento produttivo, differenziare la produzione ed esplorare nuove possibilità commerciali. L'azione rivolge particolare attenzione alle *commodity* e ai settori con rilevante trasformazione aziendale e vendita diretta, mentre in termini territoriali si evidenzia una maggiore rilevanza nelle aree rurali intermedie e rurali con problemi complessivi di sviluppo.

L'azione volta allo sviluppo dell'innovazione, via cooperazione tra le imprese, affronta la necessità di introdurre innovazioni grazie anche al miglioramento delle relazioni tra gli operatori. L'azione dovrebbe avere applicazione su tutti i settori e territori, anche con progetti di filiera e di distretto.

Lo sviluppo dei sistemi di qualità alimentare e della certificazione risponde al fabbisogno di incrementare la valorizzazione di tali produzioni; l'azione è indirizzata prevalentemente ai comparti

con elevata diffusione di sistemi di qualità, come ad esempio il vitivinicolo e il lattiero-caseario. I settori interessati presentano una maggiore incidenza nelle aree rurali intermedie e rurali con problemi complessivi di sviluppo.

In relazione alle infrastrutture, l'azione chiave ha natura puntuale e si evidenziano tre priorità settoriali: i seminativi, la zootecnia montana e le foreste, mentre in termini territoriali sono prioritarie le aree di pianura dei poli urbani e le aree rurali ad agricoltura intensiva; la prevalente localizzazione di alpeggi e foreste comporta, invece, una priorità nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

3 – Principali fattori di variazione e cambiamento nell'applicazione del PSR piemontese

Il percorso di un programma pluriennale può evidentemente affrontare elementi di cambiamento con marcate ripercussioni sull'impostazione, l'applicazione, la gestione e la *governance* del programma stesso. Tali cambiamenti possono essere di diversi tipi e possono avere una valenza differente, da una portata quasi irrilevante a ripercussioni che possono mettere in forte criticità tutto l'apparato del programma. In questo senso la valutazione *on-going* dovrebbe avere le caratteristiche e le capacità di seguire tale percorso e di osservare i cambiamenti, esterni al programma, e valutarne il reale peso specifico. Nel campo dello sviluppo rurale già esiste uno strumento: la Relazione sullo stato di attuazione del Programma (RAE), pur essendo un documento specifico di monitoraggio atto a osservare l'attuazione dei PSR (art. 82 regolamento(CE) n.1698/2005), riporta una sorta di osservatorio sui fattori di cambiamento, sul piano del contesto economico e istituzionale, che hanno avuto, di anno in anno, un effetto sulla programmazione. Questo strumento, proprio per la sua natura, non comporta però alcuna indicazione valutativa, ma riporta esclusivamente gli eventuali adattamenti apportati al PSR.

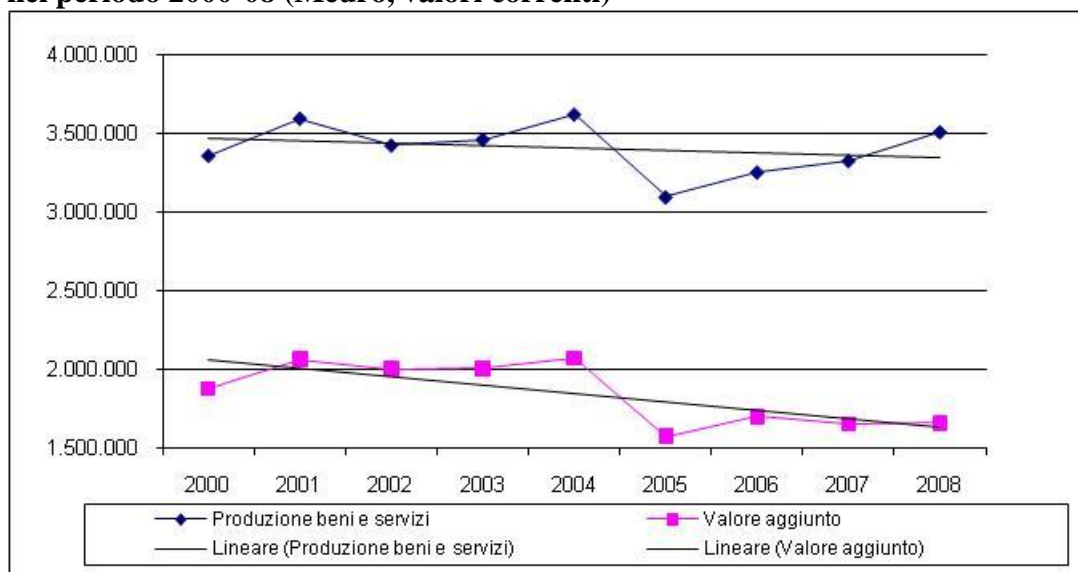
In questo senso, la valutazione *on-going* dovrebbe attivarsi per offrire un giudizio di tali adattamenti e suggerire altri approcci, nel caso si evidenzino criticità, soprattutto all'interno della logica di lungo periodo dell'intervento.

Variazioni delle condizioni economiche

Nel corso del 2008 il rallentamento dell'economia si è trasformato rapidamente in recessione, in seguito all'esplosione della crisi finanziaria in autunno. La crisi globale si è rapidamente estesa alle restanti parti del sistema produttivo, penalizzando soprattutto le attività manifatturiere e frenando bruscamente i consumi e il commercio internazionale, con risvolti occupazionali e sociali. Focalizzando l'attenzione sul comparto primario, dopo un 2007 con marcati rialzi dei prezzi agricoli, si è verificata bruscamente una caduta delle quotazioni delle produzioni primarie. Le cause sono riconducibili alla frenata dei consumi, al recupero dell'offerta internazionale delle principali *commodity*, ma anche all'esplosione della bolla speculativa che stava alla base delle quotazioni elevatissime raggiunte dai cereali e da altri prodotti primari (Regione Piemonte 2008b e 2009e).

L'anno 2008, quindi, ha smentito almeno temporaneamente gli scenari che prefiguravano, pur dopo una fase di assestamento, il mantenimento di prezzi agricoli elevati nel medio-lungo periodo. I bruschi sbalzi dei prezzi hanno inoltre fatto comprendere che le grandi tendenze globali possono scardinare gli equilibri dei mercati agricoli anche a livello locale e potenzialmente mettere in crisi la sicurezza alimentare. Per quanto tali vicende non abbiano avuto un impatto diretto sull'attuazione del PSR, si stima che nel medio periodo, soprattutto nell'ipotesi di un'uscita lenta dalla crisi, gli orientamenti delle imprese in termini di investimenti possano significativamente mutare a causa di una ridotta propensione all'investimento, anche condizionando le modalità di accesso al sostegno pubblico per gli interventi strutturali (Regione Piemonte RAE 2008, Aimone 2009).

Figura 2 – Andamento della produzione e del valore aggiunto del settore primario piemontese nel periodo 2000-08 (Meuro, valori correnti)



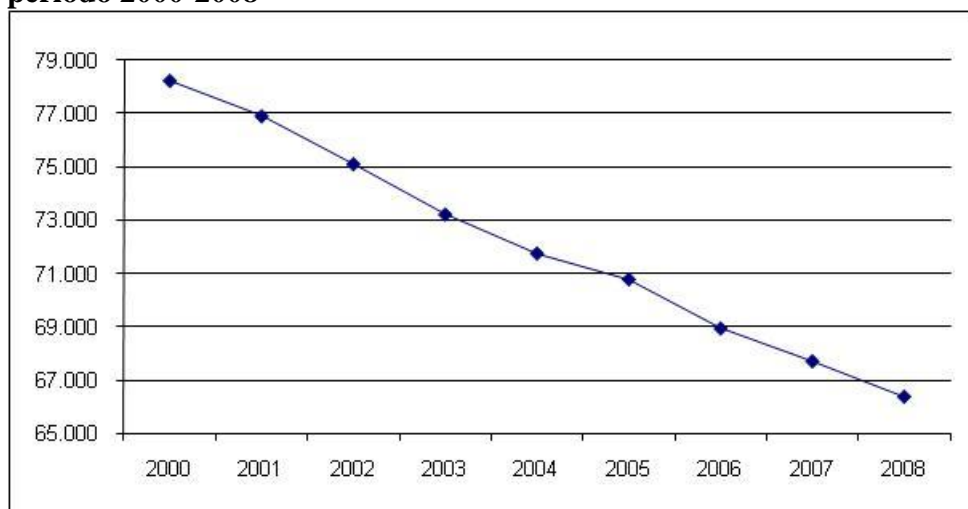
Fonte: INEA.

In termini di conti economici, in Piemonte si osserva una tendenza alla contrazione sia della produzione di beni e servizi sia del valore aggiunto del settore primario, anche se negli ultimi anni è possibile evidenziare una leggera diminuzione della tendenza. Più nel dettaglio, il comparto cerealicolo è quello in cui si è maggiormente concentrato l'effetto di un mercato molto variabile, oltretutto in presenza di produzioni di modesta qualità. Solamente il riso è restato immune dal repentino peggioramento delle quotazioni, grazie a una robusta domanda internazionale. Il comparto frutticolo si è dimostrato in tenuta fino al 2009, ma sta evidenziando segni di preoccupazione nei periodi più recenti, mentre il vitivinicolo conferma una certa pesantezza del mercato che perdura negli ultimi anni. Nel settore lattiero-caseario a causa della frenata dei prodotti guida della filiera, Parmigiano e Grana su tutti, e della crescente disponibilità di latte di importazione a prezzi bassi, si è rapidamente creata una situazione di difficoltà, che ha depresso fortemente le quotazioni della materia prima locale. Le tensioni tra i diversi attori della filiera, inoltre, hanno più volte posto in crisi l'accordo regionale sul prezzo del latte, a sottolineare le difficoltà del settore, dove si conferma, inoltre, il procedere del processo di ristrutturazione in atto da diversi anni. La zootecnia da carne si sta dimostrando uno dei settori nei quali la crisi sta colpendo maggiormente i consumi e le quotazioni, anche per produzioni di pregio come la Piemontese. La filiera dell'allevamento da ristallo ha subito, in particolare, una riduzione del proprio potenziale dovuta al blocco dell'importazione di vitelli a causa di una epidemia scoppiata in Francia. Il settore, come peraltro tutti gli altri comparti zootecnici, ha inoltre dovuto affrontare il brusco innalzamento dei costi di produzione legato alla bolla dei cereali. Il comparto suinicolo infine continua ad attraversare una crisi strutturale determinata dalla continua crescita del numero di capi allevati, da un lato, e dalle difficoltà di mercato dei principali prodotti trasformati, dall'altro, in un contesto internazionale anch'esso eccedentario (I.rur, annate varie)

Analizzando, in estrema sintesi, i dati forniti dal sistema Movimprese di Unioncamere, si conferma il trend di riduzione del numero di imprese agricole, da un lato, e quello speculare dell'incremento di imprese nell'ambito dell'industria alimentare.

Esaminando l'andamento degli scambi con l'estero, il Piemonte ha peggiorato la propria performance esportativa per quanto riguarda i prodotti del settore primario, a fronte di un considerevole aumento del valore delle importazioni di materie prime agricole. Tra le voci dell'industria alimentare, invece, si è registrato un sensibile incremento dell'export per i tradizionali punti di forza dell'agroalimentare piemontese.

Figura 3 – Andamento della numerosità delle imprese attive in agricoltura in Piemonte nel periodo 2000-2008



Fonte: Movimprese

Modifiche della politica agricola e di sviluppo rurale

A livello comunitario, gli ultimi anni sono stati particolarmente intensi dal punto di vista normativo, per quanto riguarda l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Sul fronte del cosiddetto primo pilastro della politica agricola comune (PAC), è stato pubblicato il regolamento (CE) n. 1234/2007, recante la nuova organizzazione comune dei mercati agricoli. Le novità introdotte hanno comportato la necessità di assicurare, nell'ambito del PSR, la coerenza con tali misure e con altri strumenti e di motivare una serie di eccezioni, rivedendo profondamente gli aspetti di demarcazione tra primo pilastro e l'applicazione dello sviluppo rurale in regione. In particolare, le novità hanno interessato parti rilevanti per l'agricoltura piemontese come il settore ortofrutticolo e quello vitivinicolo. Inoltre, è entrata a regime completo anche la condizionalità con ripercussioni su alcune specifiche misure del PSR, come la misura per zone svantaggiate.

Altri due elementi hanno modificato il quadro politico: la conclusione del processo di verifica dello stato di salute della PAC (*Health Check* -HC) e il piano europeo di rilancio dell'economia (*European Economic Recovery Plan* - RP).

Le novità dell'HC più importanti riguardano l'aggiornamento del regime di pagamento unico, la modulazione obbligatoria, il disaccoppiamento degli aiuti, la revisione del sistema delle quote latte, la soppressione dell'obbligatorietà del *set aside*, il rafforzamento della condizionalità, la riformulazione dei pagamenti supplementari (art. 68) e l'introduzione di nuove sfide nello sviluppo rurale. Le nuove sfide nel dettaglio riguardano:

- cambiamenti climatici;
- energie rinnovabili;
- gestione delle risorse idriche;
- biodiversità;
- ristrutturazione del settore lattiero-caseario;
- innovazione e diffusione di Internet a banda larga nelle zone rurali.

La revisione ha comportato, per gli Stati membri e per le singole Regioni, l'obbligo di rendere coerenti i propri programmi con le nuove priorità. In questo senso si sottolinea qui l'obbligatorietà degli adeguamenti richiesti. Le risorse aggiuntive complessivamente destinate al PSR della Regione Piemonte sono circa 57 milioni di euro, cui si aggiungono oltre 7 milioni destinati alla diffusione della banda larga e circa 20 milioni di risorse aggiuntive ordinarie. Nel complesso, al Piemonte spettano circa 84 milioni di euro di spesa pubblica totale. Circa il 70% delle nuove risorse

finanziarie è destinato alle misure dell'Asse 1 Competitività e in particolare 36 milioni di euro per la misura 121, per interventi sul risparmio energetico, la mitigazione degli effetti di eventi estremi connessi al cambiamento climatico (reti antigrandine), il risparmio e il miglioramento qualitativo delle risorse idriche, il sostegno agli investimenti nel settore lattiero-caseario (Regione Piemonte, 2009c e 2009d).

L'RP consiste in una serie di misure con portata fino al 2010, volte a contrastare le difficoltà economiche e finanziarie che le imprese si trovano ad affrontare. In particolare, le modifiche del sostegno allo sviluppo rurale adottate consentono di elevare la percentuale di anticipo del contributo pubblico per le misure di investimento dei PSR, al fine di offrire un volano finanziario più consistente alle imprese e dare il via agli investimenti e alle ristrutturazioni.

Per quanto riguarda il quadro normativo regionale, a fine 2007 sono stati emanati due regolamenti regionali in merito all'applicazione della direttiva nitrati. Il regolamento 12/R ha avuto un impatto diretto sul PSR proprio a partire dal 2008 ed è stato necessario introdurre modifiche alla misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole" al fine di consentire gli adeguamenti strutturali necessari al rispetto della normativa anche alle aziende situate nelle ZVN di nuova designazione.

Infine, si ricorda ancora la necessità di implementazione delle misure aziendali di biosicurezza in attuazione della normativa nazionale relativa alla protezione contro la malattia vescicolare del suino: Decisione della Commissione 2005/779 CE e Ordinanza del Ministro della Salute del 12 aprile 2008.

4 – Il percorso di attuazione della misura "Ammodernamento delle aziende agricole"

Tra il 2007 e il 2009 sono stati aperti i bandi per alcune misure del PSR. In linea generale, i bandi risultano allineati con le indicazioni strategiche e in essi trovano sostanzialmente attuazione le priorità settoriali e territoriali espresse dalle azioni chiave a cui si possono ricondurre gli interventi.

Tra le principali misure dell'Asse I particolare rilevanza riveste la misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole". In realtà la misura ha conosciuto diverse emanazioni con due bandi definiti "generalisti" e due bandi definiti "tematici".

Nel 2007, nelle more dell'approvazione del PSR 2007-2013, era stata disposta un'apertura anticipata e condizionata delle domande sulle misure 112 (Insediamento giovani) e 121, limitatamente ad alcune categorie di insediamenti giovani urgenti. Le disposizioni contenute in tali bandi sono state poi adeguate alle modifiche al PSR 2007-2013. Su tali bandi sono state presentate 65 domande per la misura 112 (per un importo di spesa pubblica di 2 Meuro) e 59 domande per la misura 121 (per poco più di 10, 5 Meuro). La presentazione delle domande si è conclusa in concomitanza con la chiusura della presentazione domande sui bandi 2008 (Regione Piemonte, 2007).

Nel corso del 2008 sono stati emanati i bandi per le misure 112, 121 e 311 (Diversificazione verso attività non agricole), che risultano pertanto collegati tra loro, e sono stati, fra l'altro, approvati gli schemi di domanda. A valere su tali bandi sono state presentate 1.836 domande per la misura 112 (spesa pubblica di 58,8 Meuro), 5.576 domande per la misura 121 (951, 5 Meuro) e 673 domande per la misura 311 (142, 2 Meuro) (Regione Piemonte, 2008a).

Tra il 2008 e il 2009 è stata operata una rimodulazione delle risorse originariamente assegnate ai bandi e la dotazione di risorse è stata incrementata significativamente. Attualmente si prevedono: 58 Meuro per misura 112, 140 Meuro per la misura 121, 14 Meuro per la misura 311. Sempre nel 2008 la Direzione regionale agricoltura è stata autorizzata a procedere alla presa d'atto delle prime graduatorie regionali come formate sulla base dei punteggi autoattribuiti; le Province sono state autorizzate a effettuare le istruttorie delle domande pervenute (Regione Piemonte 2009d).

Oltre a questi due bandi generalisti e in collegamento con le altre due misure, sulla misura 121 sono stati emessi due Programmi straordinari di sostegno: uno per l'adeguamento alle norme di utilizzo degli effluenti zootecnici e uno per la biosicurezza (Regione Piemonte, 2009a e 2009b). I due

Programmi, per quanto riferiti alla misura 121, presentano circuiti del tutto a se stanti e in alcuni criteri di applicazione differenti dai bandi generalisti, oltre ad avere graduatorie separate. Infatti, mentre le priorità generali restano comuni, anche se le modalità applicativa recitano “le priorità sopra indicate valgono per quanto applicabili tenuto conto della specificità del Programma stesso”, alcune disposizioni sono mutate, introducendo anche priorità specifiche, come anche le tipologie di investimento.

Programma straordinario di sostegno alle aziende agricole per l'adeguamento alle norme in materia di utilizzo agronomico degli effluenti zootecnici (direttiva 91/676/CEE e atti discendenti)

L'intervento è finalizzato all'adeguamento, senza incremento di capacità produttiva, alle norme in materia di utilizzo agronomico degli effluenti zootecnici (direttiva 91/676/CEE e atti Regionali di applicazione). L'obiettivo è favorire le aziende agricole che debbano realizzare investimenti strutturali in conseguenza dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti in merito alle ZVN e all'utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici. Il sostegno previsto potrà essere corrisposto, quindi, solamente per la realizzazione degli investimenti volti a conformarsi ai soli nuovi e/o più severi requisiti. Di conseguenza, le domande presentate potranno prevedere solo determinati tipi di investimenti, riferiti esclusivamente alla finalità specifica dell'intervento, come strutture di stoccaggio, impianti di trattamento, impianti di depurazione o di impianti di digestione anaerobica con produzione di biogas, etc.

Per l'accesso all'aiuto valgono le disposizioni, i parametri, i criteri, i requisiti ed i vincoli adottati per l'accesso ai finanziamenti della misura 121, ma con alcune eccezioni. Infatti, vista la finalità del Programma, prettamente finalizzato alla tutela dell'ambiente, non si applicano alcune disposizioni particolari per il comparto zootecnico.

Sono inoltre introdotte le seguenti priorità specifiche: aziende ricadenti in zone vulnerabili, investimenti aziendali per oltre il 66% le strutture per lo stoccaggio, investimenti aziendali per oltre il 66% investimenti diversi dalla produzione di biogas e dagli impianti di depurazione biologica, interventi a servizio di più aziende agricole

All'attuazione del Programma straordinario sono destinati Meuro 10.

Programma straordinario di sostegno alle aziende agricole per l'implementazione delle misure relative alla biosicurezza zootecnica (Decisione della Commissione 2005/779 CE - Ordinanza del Ministro della Salute del 12 aprile 2008)

L'intervento è finalizzato all'implementazione, senza incremento di capacità produttiva, delle misure relative alla biosicurezza zootecnica (Decisione della Commissione 2005/779 CE - Ordinanza del Ministro della Salute del 12 aprile 2008). Il Programma è a favore delle aziende agricole che debbano realizzare investimenti strutturali e che effettuino interventi di implementazione delle misure aziendali di biosicurezza nel comparto suinicolo in attuazione della normativa nazionale relativa alla protezione contro la malattia vescicolare del suino. Gli investimenti per i quali potrà essere concesso il sostegno ai sensi del Programma sono solo quelli riferiti alla realizzazione di strutture di cui all'Allegato X alla Ordinanza del Ministro della Salute del 12 aprile 2008.

Per l'accesso all'aiuto valgono le disposizioni, i parametri, i criteri, i requisiti ed i vincoli adottati per l'accesso ai finanziamenti della Misura 121, ma con alcune eccezioni. Infatti, vista la finalità del Programma, prettamente finalizzato alla tutela della biosicurezza, non si applicano alcune disposizioni particolari per il comparto zootecnico. È, invece, introdotta una priorità specifica per gli investimenti aziendali che riguardino per oltre il 66% interventi di tipo edilizio relativi a strutture di cui all'Allegato X alla Ordinanza del Ministro della Salute del 12 aprile 2008.

All'attuazione del presente Programma straordinario sono destinati 3 Meuro.

L'applicazione della misura 121, come già accennato, prevede un sistema di priorità, derivante dall'inquadramento dei fabbisogni e degli obiettivi in fase ex ante, molto complesso e che porta a una autovalutazione in sede di prima istruttoria, dell'ammissibilità e del ranking delle domande depositate. La definizione delle priorità è sostanzialmente una matrice che attribuisce un punteggio alle operazioni lungo aspetti settoriali e territoriali; a tale punteggio si aggiunge un secondo *score* derivante da priorità più generali, come, ad esempio, l'età dell'imprenditore o le ricadute ambientali.

Tabella 2 – Tipi di intervento e criteri di priorità della misura 121 – scheda di misura

Tipo di intervento / investimento	Criteri generali	Criteri di priorità settoriali	Criteri di priorità territoriali
Risparmio energetico; gestione reflui e scarti a fini energetici; riduzione costi di produzione; sicurezza e qualità, tracciabilità e certificazioni; riconversione e diversificazione; trasformazione e vendita diretta	Giovani imprenditori Donne imprenditrici Sicurezza sul lavoro Risparmio idrico Tutela dell'ambiente Benessere animale Produzioni di qualità Razze locali.	Punteggi per tipo di intervento e per comparto produttivo.	Punteggi per tipo di intervento e area. Valori maggiori sono attribuiti alle aree D e C. Contributo maggiore per montagna (e collina) e importo minimo ammissibile più contenuto

Fonte: PSR 2007-13 della Regione Piemonte

Ai sensi dell'*Health check*, la misura 121 ha subito diverse modifiche, in quanto sono state previste, o meglio integrate, nuove operazioni. Sul fronte dei cambiamenti climatici sono state previste le operazioni di risparmio energetico e prevenzione degli effetti di eventi connessi al clima; relativamente alla gestione delle risorse idriche, sono attive le operazioni di risparmio idrico e miglioramento della qualità dell'acqua; infine si è accolta la sfida della ristrutturazione del settore lattiero caseario, con una operazione unica di incremento della competitività in senso generale.

Per il settore lattiero-caseario sono stati anche evidenziati alcuni fabbisogni nuovi:

- sostenere l'ammodernamento aziendale nel settore finalizzato alla riduzione dei costi, accompagnato dal miglioramento degli standard relativi ad ambiente, igiene, benessere animale, sicurezza sul lavoro;
- incrementare il valore aggiunto dei prodotti attraverso l'innalzamento degli standard qualitativi e di sicurezza alimentare e l'introduzione di innovazione;
- favorire l'integrazione della filiera attraverso la cooperazione per lo sviluppo dell'innovazione;
- promuovere nel settore iniziative finalizzate alla riconversione produttiva e allo sviluppo della filiera corta.

Per l'attuazione di ognuna delle cinque operazioni valgono le disposizioni ordinarie della misura 121, in quanto le priorità e le disposizioni della misura sono già adeguate alla attuazione della azione e gli investimenti necessari sono già compresi tra gli investimenti ammissibili. La trasformazione e la commercializzazione diretta dei prodotti del settore lattiero-caseario è stata riservata alle aree rurali, con priorità per le aree con problemi di sviluppo, e alle aziende con non più di 30 vacche da latte e che trasformano e vendono prodotti DOP, IGP e biologici. Si deve porre in evidenza, tuttavia, anche una seconda nuova priorità non esplicita, ma rilevante. Infatti, nelle modifiche si fa un forte riferimento, nelle operazioni legate alla qualità dell'acqua, alla conversione di seminativi in coltivazioni foraggere permanenti. Tale attività, oggetto per altro di un intervento dedicato nel quadro delle misure agro ambientali, è da porre in connessione all'attuale crisi dei mercati dei seminativi e raccoglie, in un certo senso, una domanda latente di supporto alla ricerca di sostegno diretto, via conversione culturale verso produzioni ambientalmente più virtuose, dei produttori di cereali.

Nelle modifiche introdotte con l'Health check è rientrata anche una modifica generale di marcata importanza sia per affrontare la crisi economica, sia anche per accelerare la spesa, a rischio di disimpegno automatico, della misura. Infatti, per gli investimenti approvati tra il 1° agosto 2009 e il 31 dicembre 2010, l'importo dell'anticipo che potrà essere erogato è pari al 50% massimo del sostegno, previa presentazione di idonea fidejussione, con erogazione del saldo successivamente alla conclusione degli investimenti.

Un ultimo punto di rilievo per l'applicazione della misura 121 è legato all'introduzione nel 2009 di uno strumento di ingegneria finanziaria. Viene data la possibilità di fruire della garanzia concessa da un fondo di garanzia per l'accesso a finanziamenti bancari per la realizzazione di investimenti coerenti e conformi con le tipologie di intervento.

5 – Affrontare i cambiamenti

Allo stato attuale di implementazione, si possono già avere alcune conclusioni in merito all'applicazione dei bandi della misura 121, seppure le liste dei beneficiari non siano ancora ufficiali, a dimostrare comunque una certa sofferenza in termini procedurali.

La prima osservazione interessa la reale applicazione nei bandi delle priorità settoriale e territoriali espresse a seguito dell'analisi dei fabbisogni e dell'individuazione degli obiettivi della misura.

Per quanto concerne l'efficienza dei processi produttivi, i bandi applicativi 121 ricalcano le priorità solo in termini territoriali, mentre dal punto di vista settoriale gli investimenti volti alla riduzione dei costi non sono prioritari per settori, come il vinicolo o l'ortofrutta, dove la frammentazione strutturale risulta particolarmente marcata. In termini di riconversione e diversificazione, si applicano priorità sia per le produzioni più indifferenziate sia per quelle fortemente caratterizzate; in termini territoriali si dà con particolare attenzione alle aree C e D. I bandi confermano quindi solo la priorità territoriale, mentre in termini settoriali si considerano di alta priorità gli investimenti per settori di limitata consistenza produttiva, mentre quelli per i settori importanti, come il vitivinicolo, sono classificati di priorità intermedia. Per rimanenti e rilevanti settori, tra cui il cerealicolo, gli interventi sono non prioritari. Per quanto concerne invece la sostenibilità ambientale dei processi, le priorità derivanti dalla strategia della misura trovano riscontro nei bandi: attenzione mirata alle aree e ai settori più intensivi, come la pianura cerealicola-zootecnica.

Tabella 3 – Livello di aderenza tra priorità di fabbisogni e relative azioni chiave e priorità applicative dei bandi generalisti della misura 121

Fabbisogni	Azioni chiave	Settoriali	Territoriali
Incrementare la presenza di giovani imprenditori in agricoltura	Insediamiento di giovani agricoltori e ricambio generazionale nelle aziende agricole	nr	nr
Migliorare le prestazioni ambientali delle aziende agricole e delle foreste e del livello di sicurezza alimentare	Adeguamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sostenibilità dei processi	alto	alto
	Adeguamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sicurezza alimentare	alto	medio
Migliorare l'efficienza produttiva delle aziende, introdurre innovazione e ricercare nuovi sbocchi di mercato	Adeguamenti strutturali delle aziende orientati al contenimento dei costi ed al miglioramento dell'efficienza produttiva	contenuto	alto
Sviluppare l'integrazione all'interno delle filiere	Adeguamenti strutturali delle aziende orientati alla riconversione, diversificazione e ricerca di nuovi sbocchi di mercato	contenuto	alto
Incrementare l'incidenza delle produzioni di qualità e sostenerne la loro valorizzazione			

Fonte: Cagliero e Gamba (2009)

Il quadro di applicazione della misura, quindi, si presenta già in partenza non del tutto coerente con le risultanze del processo di analisi ex ante e con il quadro logico. La scelta di attivare il primo

bando generale del 2007, non sembra rispondere in modo diretto ai fabbisogni specifici a monte della misura 121, quanto alla necessità di sostenere, in una apprezzabile ottica di sinergia raccolta nel cosiddetto pacchetto giovani, la misura di insediamento (Regione Piemonte 2008b). Diversamente il bando 2008 sembra aderente al reale quadro logico specifico dell'intervento (Regione Piemonte 2009e).

Un aspetto importante è evidentemente quello legato ai mutamenti nel quadro istituzionale.

I cambiamenti apportati alle logiche di azione del primo pilastro, vale a dire le regole che normano i mercati dei prodotti agricoli, hanno avuto un peso relativo. Infatti, in genere si tratta di demarcare i campi di azione tra l'applicazione del primo pilastro dalle operazioni oggetto di sostegno della misura 121. In questo caso, le possibili sovrapposizioni sono presenti, ma le modifiche da apportare alla misura sono di natura applicativa e sostanzialmente limitata o di importanza settoriale (come nel caso del vino e dell'ortofrutta).

Diversamente, l'introduzione dell'*Health Check* ha avuto effetti più marcati e più strutturali per la misura. Infatti, l'HC ha richiesto una revisione dell'analisi dei fabbisogni e una rilettura del quadro logico e della coerenza della misura con tutto il PSR, al fine di individuare linee di azione per affrontare le nuove sfide. A questo quadro più strutturale si aggiungono anche scelte, più modificabili, sulla dotazione finanziaria degli interventi; in questo caso le risorse attribuite alla misura sono state incrementate, ma ogni eventuale diversa allocazione rimane aperta e possibile, senza che il quadro complessivo del Programma di sviluppo rurale richieda una profonda revisione. Un aspetto molto importante, osservando gli adeguamenti della misura ai sensi dell'HC, è che, nonostante un approfondito lavoro di analisi e di proposta svolto dalla Regione, le revisioni introdotte rispondono sostanzialmente al quadro prescrittivo, formale o informale, imposto a livello comunitario, in virtù del cosiddetto approccio strategico.

Altri cambiamenti di rilievo del quadro normativo hanno una natura di tipo più specifico, come la revisione delle regole per gli effluenti zootecnici o quelle sulla biosicurezza. In questo caso si tratta di necessità di adeguamento a nuove regole, con respiro a volte molto specifico, come per la biosicurezza. In questo caso, il processo di reazione è stato condotto in modo quasi *ad hoc*, con la predisposizione di programmi speciali, che appaiono sostanzialmente al di fuori dell'impianto generale della misura e del PSR stesso. Si ricorda, tra i diversi aspetti, che i due Programmi straordinari non utilizzano, se non parzialmente, le linee guida e istruzioni generali della misura, ma un sistema sostanzialmente proprio di priorità di azione.

Tabella 4 – Quadro di sintesi degli adeguamenti a seguito dei principali mutamenti di contesto

Fabbisogno principale	Principali cambiamenti del contesto	Adeguamenti
Incrementare la presenza di giovani imprenditori in agricoltura	-	Bando 2007
Migliorare le prestazioni ambientali delle aziende agricole e delle foreste e del livello di sicurezza alimentare	Health check Revisione zone nitrati (ZVN) Normativa biosicurezza	Nuove operazioni Programma straordinario Programma straordinario
Migliorare l'efficienza produttiva delle aziende, introdurre innovazione e ricercare nuovi sbocchi di mercato	Crisi globale e riverberi settoriali Cambiamenti nelle politiche del I pilastro	Meccanismo anticipi e ingegneria finanziaria; priorità (latte) Demarcazione
Sviluppare l'integrazione all'interno delle filiere	Peggioramento dei rapporti tra attori (latte). Nuove OP ortofrutticole	Nuove operazioni; priorità (latte) Demarcazione
Incrementare l'incidenza delle produzioni di qualità e sostenerne la loro valorizzazione	Crisi globale e riverberi settoriali Cambiamenti nelle politiche del I pilastro (vino)	Meccanismo priorità (latte) Demarcazione

Fonte: nostre elaborazioni

La scelta di inserire questi due strumenti in un quadro di programmazione articolato e di lungo periodo risulta non del tutto coerente, come, peraltro, segnalato anche dai servizi della commissione, che avanzano informalmente una certa perplessità. In questo senso, probabilmente

tali interventi non trovano una collocazione logica e adeguata nella misura 121, ma, data la loro natura puntuale e circoscritta, avrebbero dovuto trovare altre fonti di finanziamento.

Per quanto concerne, infine, gli aspetti del contesto economico, come già osservato si possono rilevare degli elementi di carattere generale, come la cosiddetta crisi globale, ed elementi più a carattere specifico, in questo senso settoriale, e di natura spesso congiunturale. Anche in questo senso, i processi di adeguamento posso essere interventi a carattere strutturale, cioè con impatto di lungo periodo e con portata sull'impianto complessivo o con portata più limitata e specifica.

A fronte della diffusa crisi economica, l'adattamento operato per la misura 121 interessa soprattutto i meccanismi di ingegneria finanziaria e quelli, con natura più specifica, di concessione degli anticipi. Entrambi gli interventi sono indirizzati a favorire l'accesso alla misura, che prevede una partecipazione in quota privata da parte del beneficiario, a fronte di una stima di contrazione nella disponibilità degli agricoltori a investire con risorse proprie in momenti di difficoltà economica e finanziaria. La scelta di agire sull'erogazione degli anticipi, aumentandone la quota, assume inoltre una doppia valenza, poiché da un lato dovrebbe incentivare l'adesione alla misura da parte dei potenziali beneficiari, dall'altro può accelerare l'andamento delle spesa della misura che risulta a rischio di disimpegno, per il meccanismo dell'n+2.

Gli aspetti di difficoltà settoriali, come la crisi dei seminativi o la sofferenza dei comparti zootecnici, derivano anche dalla crisi economica più generale, ma sono imputabili, evidentemente, soprattutto a fattori specifici, a volte anche locali; tuttavia, alcuni andamenti negativi possono avere anche carattere strutturale, come la concentrazione del settore latte bovino. Tali fattori di cambiamento sono complessi da fronteggiare, proprio perché differenti tra loro nella composizione, nell'origine e nella portata. Inoltre, tali aspetti richiedono un monitoraggio costante, che non sempre i valutatori possono assicurare, sia nei tempi sia nelle competenze, essendo attività di osservatorio più usuali per gli enti di ricerca. La scelta attuata dalla Regione Piemonte è stata di operare sugli specifici criteri di priorità della misura. Nel dettaglio, in realtà, il quadro di priorità è stato modificato solo per il latte, oggetto di una sfida specifica dell'HC, e in modo non esplicito per i cereali. In modo indiretto anche i Programmi straordinari implicano una modifica delle priorità territoriali e di settore per adeguamenti specifici.

Tabella 5 – Schematizzazione della portata dei principali fattori di cambiamento e la tipologia di adeguamento per la misura 121

Fattori di cambiamento	Adeguaenti	
	Strutturali	Puntuali
Istituzionali generali	<i>Nuove operazioni Demarcazione</i>	<i>Dotazione finanziaria</i>
Istituzionali specifici	-	<i>Programmi straordinari</i>
Economici generali	<i>Ingegneria finanziaria</i>	<i>Meccanismo di erogazione degli anticipi</i>
Economici specifici (settoriali)	<i>Priorità</i>	-

Fonte: nostre elaborazioni

6 - Alcune note conclusive

La più rilevante novità del periodo di programmazione 2007-13 dello sviluppo rurale è, in termini valutativi, quella di porre un rilevante accento sugli aspetti di qualità e governo della valutazione e l'introduzione del concetto di *on-going*. Da una attività sostanzialmente di semplice rendicontazione, la valutazione viene quindi vista come una attività continua di accompagnamento dei Programmi. Questa funzione appare di marcata importanza a fronte proprio dei mutamenti che avvengono nel contesto in cui il Programma opera, in particolare per valutare la reale portata di tali

cambiamenti e per, tempestivamente, suggerire adeguamenti e revisioni. Tuttavia, si deve tenere conto del fatto che il PSR, in quanto strumento pluriennale e inserito in una più ampio quadro di approccio strategico, è caratterizzato da una serie di vincoli e obblighi che non permettono sempre di procedere agli adeguamenti necessari. Questo è particolarmente vero alla luce di una serie di aspetti decisionali che sono presi all'esterno delle Autorità di Gestione, segnatamente a livello comunitario, e che, sostanzialmente, irrigidiscono le possibilità di operare le revisioni ritenute necessarie. Un esempio in questo senso è dato dal processo di modifica ai sensi dell'*Health Check*. In questo frangente, infatti, in diversi casi, come avvenuto anche in Piemonte, le AdG – supportate anche dai valutatori, dove già selezionati – hanno analizzato nuovi fabbisogni e ridisegnato, in conseguenza, gli interventi, ma tali revisioni non state accolte dalla Commissione; in altri casi ancora sono state sostanzialmente imposte a livello comunitario indicazioni da applicare presso tutti gli Stati membri.

Un primo aspetto da porre in evidenza è, quindi, questa rigidità, derivante dalle regole dell'approccio strategico, che le AdG devono affrontare nei casi di revisione dei PSR volte ad affrontare cambiamenti rilevanti nel contesto, economico e istituzionale. Infatti, se da un lato l'importanza degli aspetti strategici e di coerenza nei diversi livelli è un elemento non in discussione, dall'altro la ricaduta a livello locale, almeno regionale nel caso italiano, richiede una certa autonomia ed elasticità nelle decisioni dell'AdG di cambiare il quadro di intervento. La distanza tra le indicazioni, spesso vincolanti, prese a Bruxelles e l'esplicitarsi a livello locale di crisi o mutamenti normativi appare, quindi, a volte profonda.

Un secondo aspetto rilevante è quello della valutazione della coerenza interna del Programma, quando i cambiamenti del contesto portano a modificare alcune scelte di intervento. Il caso descritto per il Piemonte pone in luce un problema specifico in questo senso. Il PSR, infatti, ha una costruzione strategica interna di medio periodo, mentre a volte è utilizzato, e forzato, per fronteggiare eventi di carattere congiunturale. Ad esempio, la scelta operata dal Piemonte sulla misura 121 di attivare Programmi straordinari per risolvere problemi puntuali pone in dubbio la coerenza interna sia della misura sia dell'architettura del PSR stesso. Infatti, l'apertura di bandi con regole diverse dal quadro logico della misura, che è integrata nell'intero Programma, pone una criticità di coerenza e di adeguatezza dell'impianto complessivo. In altri termini, la questione sembra essere se sia corretto inserire elementi esterni in un *framework* consolidato, o se la necessità di attivare questi elementi esterni sia un campanello di allarme sulla affidabilità stessa del meccanismo complessivo di intervento.

È evidente che le procedure di analisi e diagnosi dei fabbisogni necessitano di un processo continuo di rilettura, ma le eventuali indicazioni che ne derivano non possono assumere i connotati esclusivi di operazioni *ad hoc*, slegate dall'architettura complessiva dell'intervento. Il rischio nell'essere troppo elastici, per inseguire il problema immediato o troppo puntuale, è infatti di snaturare la logica alla base delle scelte di azione. Diversamente, facendo riferimento sempre al caso piemontese, l'individuazione di problemi di più lungo periodo e più consistenti su tutto il sistema regionale, come gli effetti indotti dalla crisi economica, possono trovare una soluzione negli interventi PSR, attraverso modifiche non della filosofia di base, ma dei meccanismi attuativi. Si tratta in questo caso di un adeguamento, non di uno snaturamento.

In termini molto operativi, allora, si potrebbero indicare per la valutazione *on-going* diverse opzioni da percorrere, possibilmente insieme.

La prima verte sulla capacità costante di lettura dei cambiamenti in corso e sulla valutazione della natura e portata, con attività quasi di osservatorio e fortemente relazionate con l'AdG. La seconda è quella di valutare cosa non sia più adeguato al nuovo contesto e dove si possa positivamente intervenire. In questo caso lo sforzo dovrebbe essere di valutare a che livello il Programma necessiti di una revisione, alla luce del peso dei cambiamenti intervenuti. In un certo senso la reazione dovrebbe commisurarsi alla portata del cambiamento. La terza è di analizzare le reali possibilità di adeguamento del Programma alla luce dei vincoli derivanti dall'approccio, tenendo centrale la logica e la coerenza interna degli interventi già programmati. Proprio su questo ultimo aspetto, si

dovrebbe sempre ricordare che non esiste solo il PSR come strumento di sostegno al mondo rurale, ma che si possono attivare anche altre azioni, spesso più mirate ed efficaci per affrontare situazioni di cambiamento o crisi di natura contingente, settoriale o locale.

7 - Bibliografia

- Bolli M., Fagian P., Monteleone A. (2008), *Organizzazione della valutazione on-going*, Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale.
- Cagliero R., Gamba A. (2009), "Le priorità di intervento del PSR 2007-13 della Regione Piemonte sulla competitività", in *Agriregionieuropa*, Anno 5, Numero 19, 2009.
- Cagliero R., Perinotto M., Pierangeli F., "L'impatto occupazionale dei PSR italiani nell'ottica della Strategia di Lisbona", in *Agriregionieuropa*, n.17, giugno 2009.
- Commissione Europea (2006), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione*.
- De Filippis F. (a cura di) (2009), *Il futuro della Pac dopo l'health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Tellus Roma.
- Irur, Innovazione Rurale (vari anni), *Rassegna stampa. Sistema agroalimentare e filiere del Piemonte*, <http://www.irur.it/>
- Ires Piemonte (2007), Valutazione ex-ante. Programma di sviluppo rurale PSR 2007-2013 ai sensi del regolamento (CE) n. 1698/2005, Regione Piemonte.
- Monteleone A. (a cura di) (2005), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, INEA, Roma.
- Pomarici E., Sardone R. (a cura di) (2009), *L'OCM VINO. La difficile transizione verso una strategia di comparto*, INEA, Roma
- Regione Piemonte (2007), D.D. 14 novembre 2007, n. 114. Reg. (CE) 1698/05 - PSR 2007 - 2013 della Regione Piemonte Misura 112 ("Sostegno all'insediamento di giovani agricoltori") e Misura 121 ("Ammodernamento delle aziende agricole"). Disposizioni applicative, operative e procedurali e schemi di domanda per l'apertura condizionata delle domande disposta dalla Deliberazione della Giunta regionale n. 73 - 7442 del 12 novembre 2007.
- Regione Piemonte (2008a), DGR 27 marzo 2008, n. 37-8475. Regolamento (CE) 1698/2005 - Piano di Sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Piemonte. Misura 112 ("Sostegno all'insediamento di giovani agricoltori"). Misura 121 ("Ammodernamento delle aziende agricole"). Misura 311 ("Diversificazione in attività non agricole"). Approvazione Linee guida e Istruzioni tecniche operative per l'applicazione e criteri Bando 2008 per presentazione domande. (Bollettino Ufficiale n. 15 del 10 / 04 / 2008) Bollettino Ufficiale n. 15 del 10 / 04 / 2008
- Regione Piemonte (2008b), Relazione 2007 sullo stato di attuazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-13.
- Regione Piemonte (2009a), DGR 28 luglio 2009, n. 92-11919. Regolamento CE 1698/2005 - PSR 2007 - 2013 del Piemonte. Misura 121 ("Ammodernamento delle aziende agricole"). Programma straordinario di sostegno alle aziende agricole per l'adeguamento alle norme in materia di utilizzo agronomico degli effluenti zootecnici (direttiva 91/676/CEE e atti discendenti). Bando per presentazione domande. (Bollettino Ufficiale n. 25 del 25 / 06 / 2009)
- Regione Piemonte (2009b), DGR. 22 Giugno 2009, n. 30-11646. Regolamento CE 1698/2005 - PSR 2007-2013 della Piemonte. Misura 121 ("Ammodernamento delle aziende agricole"). Programma straordinario di sostegno alle aziende agricole per l'implementazione delle misure relative alla biosicurezza zootecnica (Decisione della Commissione 2005/779 CE - Ordinanza del Ministro della Salute del 12.04.2008). Bando per presentazione domande.(Bollettino Ufficiale n. 25 del 25 / 06 / 2009)
- Regione Piemonte (2009c), Modifiche programma di sviluppo rurale 2007 – 2013 (Health Check e Recovery Plan).
- Regione Piemonte (2009d), Programma di sviluppo rurale PSR 2007-2013 ai sensi del regolamento (CE) n. 1698/2005. Testo adottato con DGR n. 2-9977 del 5 novembre 2008(modifiche anno 2008) e integrato con modifiche Health Check al 10 dicembre 2009
- Regione Piemonte (2009e), Relazione 2008 sullo stato di attuazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-13.