

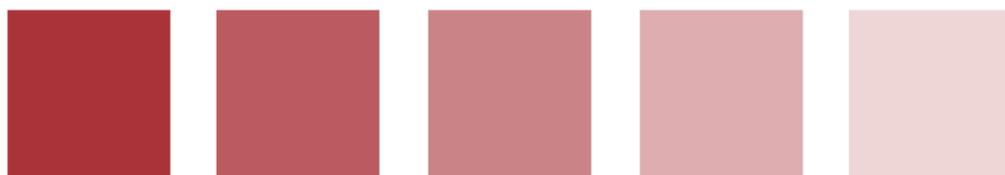
LATTANZIO

■ ■ ADVISORY Public Sector

Regione Puglia

**Sintesi del Rapporto di Valutazione Ex post del
Programma di sviluppo rurale 2007-2013**

Roma, Giugno 2016



INDICE

PREMESSA	3
1.1 Principali risultati della valutazione.....	3
1.2 Conclusioni e raccomandazioni	10

Premessa

Il presente documento costituisce una sintesi della Relazione di Valutazione Ex Post del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Puglia destinata alla divulgazione delle risultanze delle analisi presso l'Amministrazione regionale. Nella sintesi sono evidenziati i principali risultati della valutazione e le considerazioni sui principali elementi di successo e di criticità affinché possano indirizzare l'avvio del nuovo PSR 2014-2020.

1.1 Principali risultati della valutazione

Alla data del **31 dicembre 2015** il PSR 2007-2013 della Regione Puglia ha **utilizzato il 100,14% delle risorse programmate** per l'intero periodo di programmazione, percentuale corrispondente ad un ammontare complessivo di **€ 1.597.280.593,38 euro di spesa pubblica totale**.

Le **risorse HC e del RP** previste rispettivamente per sei misure del PSR presentano anch'esse una buona *performance* di raggiungimento del programmato. Nel caso delle Misure 121, 214 e 321 sono stati spesi circa 60M€ euro, superando il 100% delle risorse HC/RP stanziato, mentre meno performanti risultano le Misure 216 e 413 che raggiungono tassi di spesa tra l'85% e l'88%, solo la Misura 125 presenta livelli di spesa piuttosto bassi attestandosi intorno al 30% della spesa.

Meno soddisfacente è l'efficacia del Programma come si evince dal **basso indice di completamento** degli interventi pari al 42% (dato dal rapporto tra i pagamenti effettuati e quelli relativi agli investimenti ultimati), un risultato legato soprattutto ai ritardi attuativi registrati nell'esecuzione degli interventi, da cui la necessità di portare una quota molto elevata di trascinatori sulla programmazione 2014-2020.

Tale situazione è da ascrivere principalmente alla grave crisi economica e finanziaria che ha colpito il Paese, compresi i settori agricolo, forestale e agroalimentare, in particolare alcuni comparti produttivi, rendendo problematica l'ultimazione degli interventi per i beneficiari, da cui la necessità di accordare proroghe ai termini di chiusura dei lavori inizialmente stabiliti dai bandi.

Ulteriori elementi di criticità sono da ricercare nella complessità e/o innovatività di alcuni degli strumenti messi in campo (es. LEADER, PIF), che hanno comportato dei ritardi attuativi e in qualche caso anche significative rimodulazioni finanziarie.

Con riferimento alla capacità del Programma di raggiungere gli **obiettivi** programmati, di seguito si riporta una sintesi delle evidenze emerse.

Nel complesso si ritiene che il PSR, attraverso le **Misure di sostegno agli investimenti**, abbia restituito linfa vitale alle migliaia di imprese pugliesi che, nonostante la recessione, hanno portato avanti la propria attività, innovandosi e modificando le strategie di mercato. Gli interventi hanno inoltre svolto anche una **funzione di ammortizzatore**

economico e sociale e anche **controciclica** sostenendo la redditività e l'occupazione in un contesto di forte contrazione lavorativa e di disagio sociale. Gli **impatti netti sul valore aggiunto** (stimati applicando il metodo controfattuale applicato alla M.121¹) confermano una variazione significativa indotta dal PSR (+13,5 M€ pari al 0,5% valore aggiunto regionale), consentendo alle aziende di rinnovarsi per poter affrontare le nuove sfide del futuro. Ammontano invece a 2.580 i **posti di lavoro creati** grazie alle misure di investimento degli Assi 1 e 3².

In relazione al cosiddetto "**deadweight**" o effetto "peso morto", va osservato poi che gran parte degli investimenti non sarebbero stati realizzati senza il contributo pubblico, soprattutto nel caso degli interventi finanziati ai giovani agricoltori, come dichiarato nel corso delle indagini dirette condotte dal Valutatore dall'87% del campione di beneficiari del Pacchetto giovani e da circa il 60% delle M.121 e 311.

- La **M. 121** è quella che concorre maggiormente all'**Obiettivo Specifico 1: Consolidamento e sviluppo delle aziende sul territorio e sui mercati mediante la diffusione dell'innovazione e l'aumento della competitività**, sia in termini di risorse attivate sul territorio (oltre 336 M€), che di beneficiari raggiunti (3.241). Anche il **Pacchetto Giovani** (peraltro strumento di nuova introduzione nel contesto pugliese) ha soddisfatto ampiamente le attese del programmatore con pagamenti che ammontano a 71 M€ e 2.503 beneficiari che hanno completato gli interventi. La rilevanza dei due principali strumenti correlati all'OS è confermata dai dati positivi del valore aggiunto generato, che ammonta a oltre 70 M€ euro. Si tratta di un dato che va letto con ottimismo considerando la congiuntura negativa di questi anni ma soprattutto l'elevato livello di innovazione introdotta dalla M.121, come dimostrano le 1.842 imprese che hanno completato investimenti considerati innovativi (131% del target). Va ricordato che la M.121 ha fatto registrare ottimi livelli di *performance* anche laddove attivata all'interno di strumenti/ strategie complesse (PIF e Pacchetto Giovani).
- L'**Obiettivo Specifico 2** volto al **rafforzamento delle filiere produttive agricole e forestali** è sostenuto in via principale dallo strumento dei **Progetti Integrati di Filiera**, attraverso il quale sono stati finanziati 61 PIF, coinvolto 3.400 beneficiari, concesso 298 M€ di contributi pubblici ed erogati 152 M€. I settori maggiormente coinvolti risultano essere: l'ortoflorofrutticolo con il 28% delle imprese saldate, il cerealicolo e il vitivinicolo - entrambe il 18% - seguiti dal lattiero-caseario al 14%, l'olivicolo all'11% e il zootecnico all'8%. È stata finanziata poi una sola filiera silvicola. Il ritardo nell'avanzamento della spesa, che ha condizionato il completamento delle iniziative attivate, ha reso i risultati dei PIF solo parzialmente positivi. Gli esiti attuativi sono stati influenzati sia dal carattere sperimentale e dalla complessità dello strumento, ma soprattutto dalla crisi economica che ha coinvolto in particolare alcuni specifici settori, quali il lattiero-caseario e l'olivicolo.

¹ Il valore è stato ottenuto applicando il metodo controfattuale (Difference / Difference) ad un campione di aziende non beneficiarie e aziende beneficiarie. Tra i vari metodi utilizzati per determinare la variazione del valore aggiunto si è scelto il Kernel Method stante lo Standard Error migliore rispetto agli altri metodi sperimentati.

² Stima basata sul metodo controfattuale, di cui alla nota n.1, applicato alle M.112, 121, 311, 312 e 313.

Pur a fronte dei parziali completamenti, le indagini condotte hanno permesso di evidenziare ricadute positive in termini di fatturato che è aumentato per il 78% dei PIF, grazie: (i) alla razionalizzazione e all'abbattimento dei costi di lavorazione, (ii) all'allargamento della rete commerciale determinato dalle attività promozionali realizzate con la **M. 133**. Le misure che hanno avuto maggior peso sul totale delle risorse investite sono le **M. 121 e 123** (quest'ultima attivata solo attraverso i PIF), che hanno prodotto una spesa pari rispettivamente a 91 e 128 M€. A queste misure si devono quasi interamente gli effetti positivi del fatturato. L'innovazione delle filiere è stata sostenuta anche dalla **M. 124** con un contributo concesso di oltre 32 milioni di euro e attivata in ben 56 PIF su 61, 49 dei quali hanno presentato la richiesta di saldo a fine 2015. Per la gran parte dei soggetti intervistati (68%) la diffusione delle buone pratiche innovative è stata incoraggiata ed ha ottenuto i risultati previsti.

- Il PSR attraverso le M. 132 e 133 ha inteso favorire l'adesione ai **sistemi di qualità** certificati e la relativa promozione (**OS 3**). Pur a fronte di un'elevata adesione da parte delle aziende, i ritardi attuativi della **M.132** non hanno consentito il raggiungimento degli obiettivi di realizzazione e dei risultati programmati in termini di incremento del valore delle produzioni agricole con certificazione di qualità (solo il 7% del target). Strettamente correlata alla precedente è la **M.133** con la quale sono state realizzate azioni di diffusione delle informazioni e per la promozione dei prodotti tutelati nell'ambito dei sistemi di qualità con l'obiettivo di sostenerne la conoscenza ed il consumo, con positive ricadute sul valore aggiunto del settore e di espansione degli sbocchi di mercato. La misura è stata attivata sia in forma singola che nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera. I risultati attuativi, sebbene non pienamente congruenti rispetto all'obiettivo target (51% dei beneficiari), appaiono comunque rilevanti per la valenza sperimentale dell'esperienza che potrà essere riproposta con maggiore efficacia in futuro.
- **L'Obiettivo Specifico 4: Promozione dell'occupazione e del ricambio generazionale** costituisce una priorità della strategia regionale e come tale è sostenuto trasversalmente da molte misure attraverso criteri di selezione a favore dei giovani agricoltori. L'attuazione della M. 112 attraverso lo strumento del Pacchetto Giovani ha inteso promuovere non solo il mero insediamento dei giovani imprenditori ma anche la sua sostenibilità nel tempo attraverso la realizzazione di piani di sviluppo aziendale volti all'ammodernamento e all'innovazione (M.121), al rafforzamento delle competenze (M.111 e 114), alla promozione della qualità (M.132) e alla diversificazione del reddito (M.311). Lo strumento ha contribuito in modo efficace all'obiettivo di promuovere un ricambio generazionale in ambito agricolo, **attirando un numero significativo di nuovi giovani imprenditori**, pari a **2.508** (con una discreta quota di conduttori donna pari al 42%). In termini percentuali il ringiovanimento delle aziende incide per circa l'**1%** sul numero complessivo di aziende pugliesi³, un valore che assume maggiore significatività se si considera che i capi azienda con meno di 35 anni sono poco più del 4% del totale (ISTAT, 2010). Va aggiunto infine che in un periodo di grave crisi economica risulta evidente come gli incentivi in oggetto abbiano svolto un importante ruolo di **ammortizzatore sociale**, considerando

³ Per misurare l'incidenza si è fatto riferimento alle 275.633 aziende agricole esistenti al 2011 (ISTAT).

che il 66,7% dei beneficiari del Pacchetto Giovani al momento della presentazione della domanda di aiuto non aveva un lavoro.

- La **diffusione delle informazioni e delle conoscenze e il rafforzamento delle competenze professionali (OS 5)** è stato positivamente perseguito dal PSR pugliese grazie all'attuazione delle M. 111 "Formazione professionale e informazione" e M. 114 "Servizi di consulenza". Entrambe le misure sono state attivate sia in forma singola che all'interno di strumenti di progettazione integrata: Pacchetto Giovani e Progetti integrati di filiera. L'incidenza della **M.111** sull'Obiettivo specifico risulta soddisfacente, con un numero di partecipanti alle iniziative di formazione/informazione superiore a quello inizialmente previsto, mentre la **M.114** del PSR Puglia, contrariamente a quanto accaduto in molte altre regioni, mostra ottimi livelli attuativi, con 2.660 beneficiari e un tasso di esecuzione del 106,9% (corrispondente a una spesa pari a 3,75 M€). Si fa notare che in entrambe le misure la quota di giovani beneficiari è rilevante (rispettivamente il 54% per la M.111 e il 42% per la M.114) in virtù dell'attivazione delle stesse all'interno del Pacchetto Giovani.

In merito all'**Asse II**, nella tabella seguente viene sintetizzato il giudizio sulla capacità del Programma di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Obiettivi Specifici	Giudizio su grado di raggiungimento degli OS
Difesa della biodiversità e degli habitat	+++
Riduzione delle emissioni a effetto serra	+++
Tutela delle risorse genetiche animali e vegetali	+++
Risparmio idrico e Riduzione inquinamento dei corpi idrici	++
Promozione agricoltura in aree svantaggiate	++
Tutela del paesaggio rurale	+
Riduzione dell'erosione del suolo	+

Legenda: +++ Elevato ++ Discreto + Limitato

- Il contributo più importante al perseguimento dell'**Obiettivo Specifico - Conservazione della diversità delle specie e degli habitat**, attraverso la tutela e la diffusione di sistemi agricoli e forestali ad "alto valore naturale" deriva dalle iniziative finanziate dalla Misura 214, soprattutto in termini di risorse finanziarie a disposizione, che permettono di avere un vasto areale di influenza, pari a circa il 13% della SAU regionale, tramite le Azioni 1, 2 e 5. La diffusione di pratiche agricole sostenibili - agricoltura biologica in particolare - permette di migliorare la qualità degli agroecosistemi in termini di tutela degli habitat agricoli e di diversificazione della flora e della fauna. Le superfici a premio per l'Azione 1 (metodo biologico) coprono la gran parte degli ettari biologici complessivi della Regione. Importanti anche il contributo dell'Azione 4, per la tipologia sistemica e gestionale degli interventi, e il contributo dell'Azione 7 per la conservazione della biodiversità animale in termini di UBA coinvolte (circa 1/3 dei capi di razze a rischio estinzione). Minori rispetto alle attese sono i risultati delle Misure 226 e 227, che hanno fornito un apporto positivo alla variabilità genetica e di habitat in

ambito forestale, ma che hanno interessato superfici limitate rispetto al contesto regionale.

- Con riferimento all'**Obiettivo Specifico - Mantenimento e diffusione di pratiche e sistemi agricoli in grado di favorire il risparmio idrico e la riduzione dei carichi inquinanti per l'acqua derivanti dalle attività di coltivazione** - sono le Misure 121 e 123 che contribuiscono maggiormente al **risparmio idrico**, grazie alla realizzazione e al miglioramento dei **sistemi di irrigazioni e del reticolo idrico aziendale**, nonché impianti per il **trattamento dei reflui**. In merito alla **riduzione dei carichi inquinanti** è invece la **Misura 214 Azione 1** (Agricoltura biologica) che interviene tramite la riduzione degli spandimenti di fertilizzanti e prodotti fitosanitari di sintesi (si stima che sia stato evitato il rilascio nei corpi idrici di circa 10.000 t di Azoto e di 3.600 t di Fosforo).
- L'**Obiettivo Specifico - Riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** è legato innanzi tutto alla **promozione del risparmio energetico e della produzione di energia da fonte rinnovabile**.

È la **Misura 311** (attivata attraverso il Pacchetto giovani e l'Approccio LEADER mediante la Misura 413) che ha assicurato i risultati più significativi, avendo attivato **investimenti complessivi** (spesa pubblica + investimenti privati) **pari a 26 M€**, ripartiti tra impianti eolici e a biomassa (potenza installata stimata pari a ca. 9 MW, per una produzione annua di 25.600 MWh, pari a circa 2,2 ktep/anno). Non sono disponibili dati riguardanti gli impianti finanziati dalla Misura 121, che però ha puntato principalmente sugli interventi per il risparmio energetico.

L'**espansione delle superfici boscate** avrebbe potuto contribuire all'aumento delle quantità di biomassa a fini energetici, ma la limitatezza delle superfici in gioco dalle Misure 221 e 223 (complessivamente sono state finanziati meno di 500 ha) **non ha permesso di raggiungere risultati significativi in merito**.

Oltre agli effetti positivi determinati dall'incremento della produzione di energia da FER, il Programma ha permesso - attraverso la **Misura 214** - di diminuire le emissioni di gas effetto serra a seguito della diminuzione degli utilizzi di fertilizzanti azotati, che generano **rilascio di N₂O in atmosfera**. Considerando la vastità delle superfici finanziate dalla Misura e che l'effetto della N₂O è di circa 300 volte maggiore di quello della CO₂, si ha che la stragrande maggioranza degli impatti positivi in termini di riduzione delle emissioni (stima complessiva pari a - 1.406.270 t CO₂eq. sui 7 anni di programmazione) siano da attribuire a quest'ultima componente.

Infine, il contributo della **Misura 226** riguarda la **conservazione delle aree boscate** minacciate da incendi o altre calamità naturali e il conseguente mantenimento della capacità di assorbimento della CO₂, oltre che la riduzione della liberazione di anidride carbonica dovuta agli incendi boschivi, con superfici interessate dalle varie tipologie di interventi pari a circa 1.000 ha).

- Gli **Obiettivi Specifici - Tutela degli elementi caratteristici del paesaggio rurale e Promozione della permanenza di attività agricole sostenibili nelle aree svantaggiate** – possono essere esaminati insieme.

Le **Misure 211 e 212** permettono il mantenimento di una **gestione a basso impatto** sul territorio e con ciò la difesa di un paesaggio agricolo che altrimenti potrebbe essere soggetto a fenomeni di degrado. L'Azione 6 della M 214 (Conversione dei seminativi in pascoli permanenti) aveva un buon potenziale rispetto all'obiettivo in esame ma non ha riscosso interesse fra gli agricoltori.

Per quanto riguarda i paesaggi forestali, le **Misure 226 e la 227** hanno fornito un apporto positivo in termini di tutela e diffusione di sistemi forestali, aumentandone anche il pregio economico. La M. 227 in particolare ha finanziato diversi progetti riguardanti la **valorizzazione del bosco**, compresa la rinaturalizzazione delle formazioni forestali che rende il bosco più resiliente a eventi climatici avversi o a fenomeni patologici.

- La funzione di presidio del territorio garantita dalle **Misure 211 e 212** (71.000 ha a premio) è valida anche ai fini dell'**Obiettivo Specifico - Promozione dei sistemi agricoli e forestali finalizzati alla tutela della risorsa suolo, contrastando in particolare il fenomeno di desertificazione e i fenomeni di erosione**, in quanto le superfici sovvenzionate devono sottostare alle direttive previste dalle norme sulla condizionalità a tutela del suolo. All'obiettivo concorre anche la **Misura 214** con diverse Azioni: il **metodo biologico** finanziato dall'Azione 1 favorisce la conservazione e l'aumento del tenore di sostanza organica del terreno, l'Azione 2 riguarda direttamente l'**apporto di concime organico** e l'Azione 5 tramite gli **inerbimenti delle colture arboree** riduce gli effetti erosivi fisici di vento e piogge e aumenta anch'essa la sostanza organica negli orizzonti superficiali. Fra gli interventi di ambito forestale, il ridotto stato di attuazione limita di fatto la possibilità di incidere in maniera rilevante. La sola Misura in grado di apportare un contributo significativo all'obiettivo risulta essere la M. 226.

Attraverso le Misure dell'**Asse III**, il PSR ha consentito di raggiungere risultati positivi in termini di rafforzamento dell'economia locale e di attrattività delle aree rurali sostenendo, con grande attenzione al comparto turistico, da un lato la diversificazione delle aziende agricole ed il permanere delle attività economiche nelle aree rurali, dall'altro gli elementi di contesto (servizi alle popolazioni e alle imprese, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio storico e architettonico, infrastrutture per la banda larga). Il generalizzato successo delle iniziative realizzate prevalentemente in ambiti territoriali marginali - caratterizzati da problematiche connesse allo spopolamento e/o all'invecchiamento - è da ascrivere in parte alla aderenza delle iniziative promosse ai bisogni e alle potenzialità delle Aree in questione, grazie alla scelta di destinare al metodo LEADER gran parte delle risorse per l'attuazione delle Misure in oggetto.

- Le Misure 321 e 323, che contribuiscono all'**Obiettivo Specifico 13: Rafforzamento del sostegno alle popolazioni rurali**, hanno riscontrato un positivo riscontro da parte del territorio. Le misure, attuate da Enti pubblici, hanno promosso diverse tipologie di intervento al fine di promuovere il miglioramento della qualità della vita e dell'attrattività dei territori sia per la popolazione residente che per gli operatori economici. In particolare la **M.321** - con riferimento all'Azione attivata dai GAL - ha inteso rafforzare la rete di servizi essenziali per la popolazione rurale (con una predominanza di servizi di utilità sociale, a carattere innovativo, riguardanti l'integrazione e l'inclusione sociale). Con la **M.321 Azione 2**, la Regione Puglia - nell'ambito del più ampio Piano Nazionale **Banda Larga** - ha avviato, ma non completato, la copertura del territorio regionale con la banda larga in 93 comuni in area bianca con un'utenza potenziale di circa 290 mila persone. La **M.323** ha fatto registrare risultati solo parzialmente soddisfacenti (con un utilizzo di circa l'80% della dotazione finanziaria), ha sostenuto

principalmente interventi finalizzati al recupero di elementi architettonici o storico-culturali di pregio (quali chiese rupestri, icone, musei della civiltà contadina, ecc.) o paesaggistici (es. la manutenzione straordinaria ulivi monumentali”, che peraltro ha riscosso un forte interesse), la cui tutela e valorizzazione possono essere un ulteriore motore di sviluppo di queste realtà locali.

- L'Asse III contribuisce fortemente all'**Obiettivo Specifico 14: Mantenimento e/o creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali**, anche in ragione delle cospicue risorse allocate nell'ambito delle Misure 311, 312 e 313 direttamente correlate all'OS, con effetti positivi in termini di **V.A. (+8,319 M€) e occupazione creata (+711)**. La **M.311** è stata attuata sia a regia regionale all'interno del Pacchetto Giovani, che attraverso il metodo LEADER. La misura ha riscontrato un forte interesse da parte del territorio, come si evince dall'ammontare della spesa (circa 23 M€) e dai 610 beneficiari saldati, ed ha, soprattutto tramite l'azione dei GAL, contribuito fortemente agli obiettivi di rafforzamento della multifunzionalità dell'azienda agricola e ai positivi risultati in termini di valore aggiunto e occupazione. Si può dunque affermare come la misura abbia sostenuto in modo significativo la diversificazione delle attività delle aziende agricole con investimenti che si sono orientati sia verso il più tradizionale settore agrituristico, che sui nuovi ambiti proposti dal Programmatore pugliese: le masserie sociali e didattiche, e la produzione di fonti energetiche rinnovabili. Le altre due Misure che concorrono all'OS - la **312** (sostegno alle imprese commerciali, artigianali e turistiche) - attivate in via esclusiva dal LEADER - e la **313** (incentivazione alle attività turistiche) - attivata sia a regia regionale che con LEADER -, hanno entrambe raggiunto *performance* attuative soddisfacenti anche rispetto agli obiettivi target, soprattutto la M.313. Ciò appare ancor più evidente alla luce delle difficoltà congiunturali che hanno interessato in misura ancora maggiore la già fragile economia delle aree rurali.

L'**Approccio LEADER** del PSR pugliese ha inteso sostenere la diversificazione ed il rafforzamento delle economie delle aree rurali e dell'occupazione, principalmente attraverso le Azioni attivabili attraverso le Misura 413. Al 31/12/2015, risultano completati (saldati al 31/12/2015) nell'ambito di questa Misura **5.950 progetti per un totale di 3.217 beneficiari**. Alla stessa data la Misura 413 registra pagamenti per un totale di oltre **178 M€, pari al pieno impiego della spesa pubblica programmata, di cui 118,623 M€ relativa a investimenti completati (pari a circa il 66,7% del totale)**⁴. Su tale aspetto va rilevato che nell'evoluzione del piano finanziario del Programma, la Misura 413 ha registrato una diminuzione di circa 52 M€ dal PF post HC, pur mantenendo una quota molto rilevante di risorse pari a oltre il 15% della dotazione complessiva del Programma.

- I risultati raggiunti in termini di **valore aggiunto e occupazione** - stimati a valle di un'indagine rivolta ad un campione rappresentativo di beneficiari, con riferimento ai soggetti che hanno completato gli investimenti - evidenziano un incremento del **VA** pari a **7,588 M€** e **639 nuovi posti di lavoro**, valori molto soddisfacenti, ancor più se posti in relazione alle dinamiche negative del contesto

⁴ Gli importi sono comprensivi delle risorse Health Check afferenti alla M. 311 - Azione 5 per la promozione della produzione di energia da Fonti rinnovabili.

e considerando che gli effetti complessivi in realtà non si sono ancora pienamente manifestati, essendo stati numerosi gli investimenti completati solo nell'ultimo anno. Con riferimento a VA. e occupazione si fa notare infine che il contributo di LEADER rappresenta oltre il 90% dei risultati complessivamente riguardati dalle misure dell'Asse III.

- La *performance* registrata dai GAL in termini di **indice di completamento** degli interventi (dato dal rapporto tra i pagamenti effettuati e quelli relativi agli investimenti ultimati) - con una media del 67% - non può ritenersi pienamente soddisfacente. Se è vero che i 25 GAL mostrano situazioni piuttosto diversificate, è anche vero che le difficoltà attuative, laddove riscontrate, sono frequentemente legate al rispetto dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi, imputabili 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. Ritardi ancora maggiori sono stati riscontrati per la misura di cooperazione, le cui modalità attuative definite a livello centrale hanno richiesto tempi piuttosto lunghi. Più in generale la complessità e le rigidità burocratiche non hanno sempre permesso di gestire efficacemente le eccezioni e i casi particolari.
- La **M.421 Cooperazione** mostra invece risultati soddisfacenti, con un pieno impiego delle risorse stanziare (12,8 M€) e la presentazione di iniziative di cooperazione da parte di tutti i 25 GAL pugliesi in qualità di capofila, confermando la vocazione regionale verso queste tipologie di azioni.

1.2 Conclusioni e raccomandazioni

Nella presente sezione si riportano considerazioni sugli elementi di successo o di criticità del PSR 2007-2013, ma non essendo possibili ulteriori adattamenti del Programma, in questa fase si intende valorizzare il bagaglio di esperienze accumulato in questi anni traendo spunti di riflessione ed elementi utili ad orientare l'avvio del nuovo PSR 2014-2020.

- Alla luce del basso indice di completamento delle iniziative finanziate, il primo elemento da sottoporre ad un'attenta sorveglianza è la **tempistica di attuazione degli interventi**, pianificando attentamente l'attuazione delle misure, identificando e rimuovendo (ove possibile) i diversi fattori che hanno contribuito ai ritardi in fase di realizzazione, anche in vista degli obiettivi intermedi introdotti dalla nuova programmazione (es. meccanismo del n+3, *performance framework*). Altresì si raccomanda di limitare il ricorso allo scorrimento delle graduatorie e alle proroghe dei termini per il completamento degli investimenti, affinché si perseguano con più determinazione l'efficacia e la qualità degli interventi in relazione agli obiettivi di sviluppo identificati.
- Considerando che i risultati attuativi sono stati anche condizionati dalla negativa congiuntura economica e dalla crisi di liquidità che ha interessato il settore del credito, occorre senz'altro valutare la possibilità di attivare **strumenti finanziari** che mitighino tali esternalità negative.

In merito a quest'ultimo aspetto si aggiunge che sarà utile far tesoro dell'esperienza 2007-2013, che ha visto l'attivazione del **Fondo di Garanzia** gestito da ISMEA per le M. 112, 121, 123 per circa 5 M€, dei quali sono stati impiegati 1,615 M€. Al riguardo si osserva che mentre la M. 121 ha impiegato pienamente le risorse allocate, nel caso della 123 e, soprattutto, della M.112 tale strumento è stato utilizzato solo in misura limitata. Tali risultati suggeriscono che occorre procedere ad una pianificazione più aderente ai reali fabbisogni delle diverse realtà aziendali, probabilmente il fabbisogno è maggiore per le aziende agricole rispetto a quelle del settore agroalimentare (più strutturato anche nelle relazioni con il settore creditizio), e a prevedere azioni di informazione e accompagnamento rivolte ai beneficiari del Pacchetto Giovani, affinché possano utilizzare più diffusamente tali strumenti.

- Il **rafforzamento delle competenze e della conoscenza** è stato perseguito con successo dal PSR Puglia, sebbene gli interventi conclusi rappresentino una quota minoritaria rispetto ai contributi concessi. La strategia del PSR ha previsto l'attivazione delle **M. 111 (formazione) e 114 (consulenza)** nell'ambito di strumenti complessi (Pacchetto Giovani e PIF) per accrescere l'efficacia degli investimenti realizzati. Si ritiene peraltro che tale approccio sia coerente con lo spirito della nuova programmazione e che l'esperienza condotta possa essere opportunamente valorizzata anche in futuro. Continuare ad investire sui temi della conoscenza e delle competenze appare funzionale alla crescita economica, alla sostenibilità ambientale dei processi produttivi, allo sviluppo di adeguate capacità imprenditoriali e al rafforzamento dei legami tra i settori produttivi e la ricerca, con conseguente accrescimento della propensione all'innovazione da parte del tessuto imprenditoriale locale, del livello di competitività delle imprese, di una maggiore sensibilità nell'utilizzo delle risorse naturali. Per il futuro si ritiene necessario inoltre rafforzare il monitoraggio delle tematiche oggetto delle iniziative formative o di consulenza in modo da poter orientare al meglio gli interventi in fase attuativa e di poter fornire una valutazione specifica sui settori che possono trarre maggiori vantaggi dall'implementazione di conoscenze da parte degli imprenditori agricoli e forestali.

Per la Regione Puglia, come per altre Amministrazioni titolari di PSR, la programmazione 2007-2013 è stata l'occasione per sperimentare sul proprio territorio strumenti attuativi complessi, quali il **Pacchetto Giovani** e i **Progetti Integrati di Filiera**. Per il futuro si raccomanda di proseguire su questa strada, continuando nel **processo semplificatorio** delle procedure amministrative; per i PIF in particolare si raccomanda di: **(i) accompagnare più efficacemente il consolidamento delle "reti" e supportare la qualità della progettazione** attivando misure propedeutiche, come la cooperazione o la formazione; **(ii) favorire la diffusione e la conoscenza delle buone pratiche progettuali e in particolare di diffondere gli esiti delle collaborazioni tra il mondo della ricerca e del comparto produttivo**, in particolare con specifiche strategie di disseminazione dei risultati attraverso una varietà di strumenti.

- Si raccomanda di potenziare ulteriormente l'efficacia delle Misure per la diffusione e la promozione dei prodotti di **qualità**. Come si è visto la M.132 per l'adesione ai sistemi di qualità certificati, promossa sia nel Pacchetto Giovani che in forma singola, pur avendo ricevuto un numero elevato di adesioni, non ha tuttavia raggiunto i risultati attesi a causa del parziale completamento delle iniziative finanziate.

- In fase attuativa, le **misure infrastrutturali** (es. M.125, M. 321, M.323) hanno presentato rallentamenti per gli Enti locali beneficiari dei contributi, a causa di problematiche connesse alla gestione degli appalti e per i vincoli derivanti dal rispetto del patto di stabilità. In futuro occorrerà tener conto adeguatamente conto di tali elementi nonché degli obblighi legati al pareggio di bilancio degli EE.LL. Occorre inoltre snellire, ove possibile, gli iter burocratici per il rilascio di autorizzazioni funzionali all'esecuzione dei progetti, approfondendo le cause dei ritardi e verificando quali elementi possano essere inseriti in sede di elaborazione delle proposte progettuali, proprio al fine di ridurre al minimo le attese.

Per quanto attiene alle **tematiche di carattere ambientale**, i migliori risultati del Programma sono da ascrivere alla difesa della biodiversità e alla riduzione di gas serra in atmosfera. Per gli altri settori di intervento esistono ulteriori margini di miglioramento: la valorizzazione del patrimonio boschivo, la difesa del paesaggio rurale e il contrasto all'erosione.

- Il PSR ha contribuito positivamente alla **tutela delle acque**, tuttavia la situazione regionale presenta delle criticità che necessitano di un ulteriore impegno. Potrebbero essere previsti criteri premiali per produzioni a basso consumo idrico, o per interventi in aree prioritarie con scarsità di disponibilità di risorse idriche.
- Altro comparto che merita attenzione è quello **forestale**. Il basso indice di boscosità e l'alta incidenza di incendi boschivi sono criticità importanti nel contesto regionale. I danni non consistono solo nella perdita del bosco di per sé ma anche nelle ricadute negative sul suolo, sul clima, sulle acque e sulla biodiversità che derivano dal disboscamento. È opportuno che il Programmatore focalizzi l'attenzione sui fattori che rendono poco appetibili le Misure forestali per i potenziali beneficiari, eventualmente anche mediante consultazioni pubbliche con gli operatori del settore, in maniera da perseguire più efficacemente l'obiettivo dell'aumento delle aree boscate regionali. Dando seguito anche a quanto previsto e sostenuto dalle politiche regionali per il settore forestale, potrebbe essere anche assicurato un incentivo specifico alla tartuficoltura, inserendo ad es. nella lista degli investimenti ammissibili per le Misure di riforestazione, anche quelli per l'acquisto di piante micorrizzate.
- La **difesa del suolo e del paesaggio** merita azioni efficaci e su vasta scala. Il paesaggio pugliese è un patrimonio anche dal punto di vista economico e turistico, che va tutelato anche come sostegno agli operatori rurali della Regione. Azioni che prevedono il contrasto all'erosione possono essere mirate alle aree dove il fenomeno erosivo è più acuto (Daunia ad esempio) e dove il paesaggio ha un maggiore indotto e forti implicazioni ecologiche (Gargano, arco jonico tarantino); interventi di contrasto alla desertificazione invece sono importanti su quasi tutto il territorio regionale e richiedono non solo investimenti localizzati ma anche azioni sistemiche.
- Il **supporto a sistemi produttivi sostenibili (agricoltura biologica)** ha riscosso risultati notevoli per superfici finanziate e beneficiari raggiunti. Al fine di aumentare l'efficacia complessiva degli interventi, sarebbe auspicabile prevedere una maggiore concentrazione degli interventi in aree con criticità ambientali (ZVN, località con forte erosione del suolo o compromissione delle falde acquifere) e/o sulle coltivazioni intensive. Indispensabile poi fornire

assistenza di tipo formativo, informativo e consulenziale anche su questi temi specifici.

- Il Programma ha fatto registrare buoni risultati per quanto riguarda la **riduzione delle emissioni climalteranti**, grazie soprattutto al ruolo della M 214 per la riduzione dei consumi di fertilizzanti azotati. Per l'insieme di Misure a carattere ambientale della Programmazione 2014-2020, ciò implica in particolare il miglioramento dell'attrattiva delle Misure forestali per i potenziali beneficiari. Livelli minimi di efficienza energetica e di approvvigionamento da fonti rinnovabili dovrebbero divenire lo *standard* per tutti gli interventi finanziati, prevedendo opportuni criteri di ammissibilità e di priorità, data anche l'importanza strategica di tali interventi per garantire la competitività delle aziende.

Con riferimento all'**Approccio LEADER**, a partire 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.

- 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. Tale ambizione è coerente con le critiche espresse in modo generalizzato 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*.
- **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, rafforzandone, ove opportuno, le competenze, attraverso azioni di formazione/informazione, di coordinamento e la messa a punto dei necessari strumenti tecnici, in modo da mettere i GAL nella condizione di far fronte ai **nuovi compiti** ad essi affidati. In particolare si fa riferimento alla **definizione dei bandi e dei criteri di selezione**; alle **attività di monitoraggio e valutazione** a livello di singola strategia di sviluppo locale.
- L'**integrazione** con gli interventi attivati da Programmi operativi finanziati da altri Fondi SIE, che nel caso della Regione Puglia vede la possibilità di concretizzarsi anche attraverso la modalità **Plurifondo**. A tale scopo occorre senza dubbio prevedere procedure snelle che ne facilitino l'attuazione, valorizzando opportunamente le positive esperienze del 2007-2013 in tema di integrazione con il FESR e con il FEP.