

**REGIONE AUTONOMA  
FRIULI VENEZIA GIULIA**

**VALUTAZIONE EX POST  
DEL PIANO DI SVILUPPO RURALE 2000-06**

**RELAZIONE DI SINTESI**

Udine, 19 dicembre 2008

Rapporto redatto da:



Responsabile della convenzione e coordinatore: Roberto Chiesa

Gruppo di lavoro:

Michele Arvati  
Roberto Chiesa  
Cristina Micheloni  
Enrico Siardi

## 1. LA SPESA

Le risorse complessive rese disponibili al sistema rurale regionale dal PSR nel periodo 2000-2006 ammontano a 306,3 Meuro, per l'80,8% da fondi cofinanziati – in parte grazie all'operazione di overbooking – e per il 19,2% sostenute da aiuti aggiuntivi regionali.

### Aiuti cofinanziati

Nel corso della programmazione la spesa pubblica cofinanziata è stata pari a 247,48 milioni di Euro. L'attuazione finanziaria ha richiesto 38.468 operazioni di pagamento a favore di 8.209 diversi soggetti.

**Tab. 1 – Beneficiari e spesa pubblica cofinanziata per misura**

Misura	Spesa pubblica cofinanziata	Beneficiari
A	44.457.215,11	656
B	26.315.000,00	1151
C	614.979,64	78
E	20.251.995,62	2963
2078/1992	7.802.982,68	1926
F	67.492.828,00	2482
G	23.119.824,01	45
2080/1992	16.880.946,67	1147
H	4.060.265,05	365
I	23.595.767,03	486
M	4.139.366,48	56
S	8.134.165,13	56
2079/1992	29.284,95	2
Altre precedenti	585.688,16	261
<i>Totale</i>	<i>247.480.308,53</i>	<i>8.209</i>

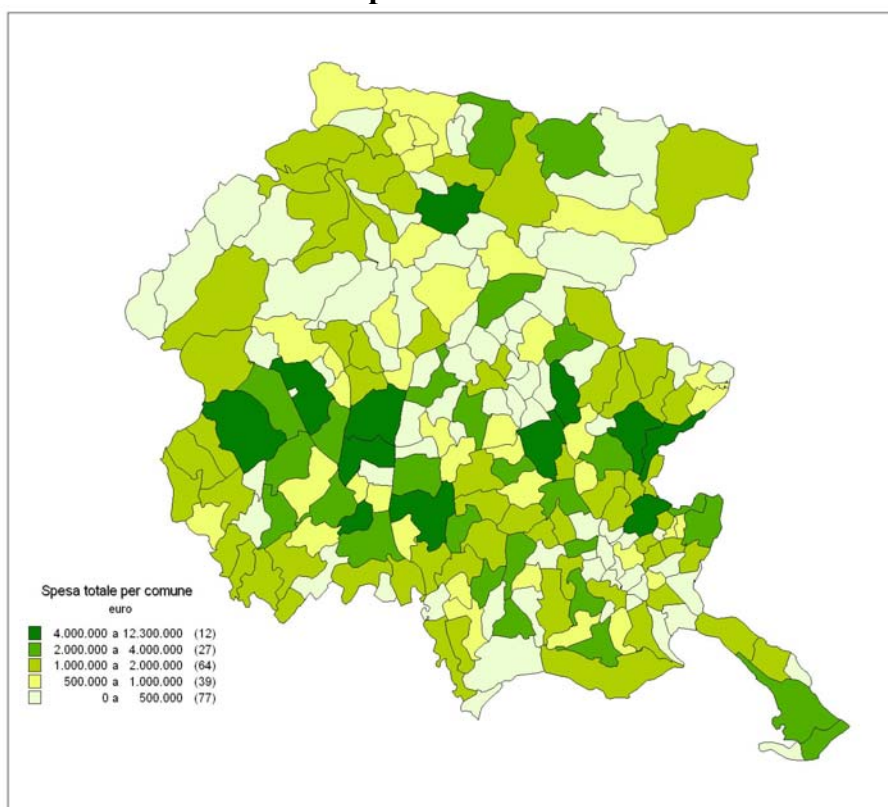
Quasi 25,3 Meuro (10,2%) sono risorse spese per impegni assunti in precedenti programmazioni, e i restanti 222,2 Meuro sono stati utilizzati per nuovi interventi.

I finanziamenti a carico del Feoga sono stati pari a 112,07 milioni di Euro.

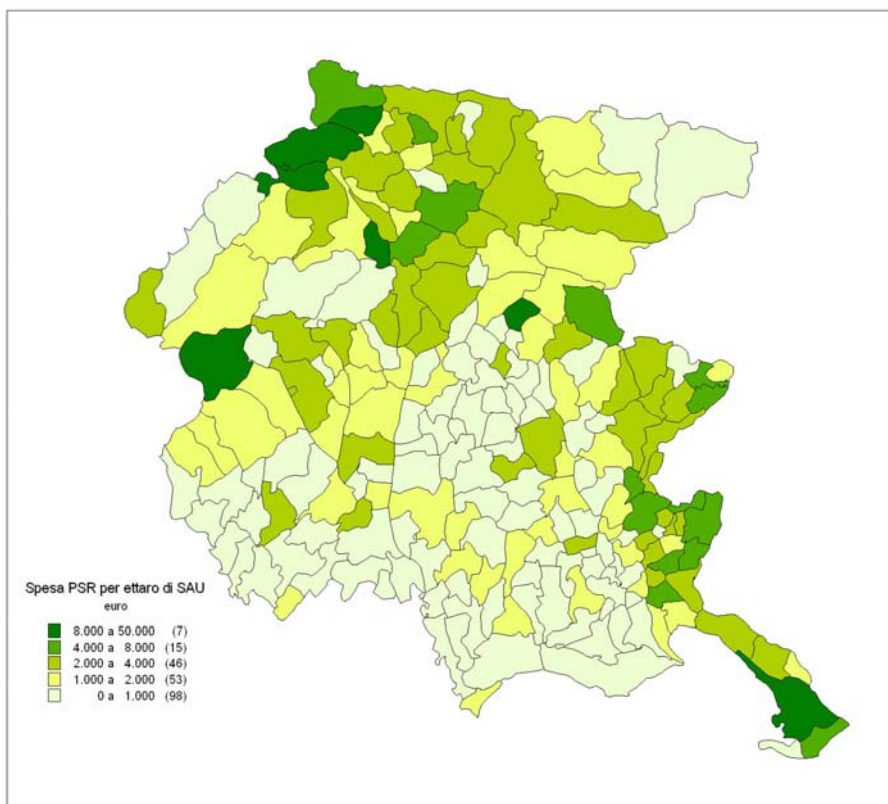
### Aiuti aggiuntivi

I finanziamenti aggiuntivi derivanti dal bilancio regionale indicati dal PSR ammontavano a 12,6 milioni di euro ed erano destinati per una quota quasi uguale a rafforzare la dotazione delle misure a e g. Nel corso dell'attuazione si è assistito ad un netto aumento dei fondi messi a disposizione per queste misure strutturali, che hanno portato ad impegnare (ed in parte a erogare) risorse pari rispettivamente a 34,4 ed a 19,9 Meuro. Un ulteriore, sia pur più limitato, importo, 4,5 Meuro, è stato utilizzato per rispondere alla forte domanda di interventi agroambientali.

**Fig. 1 – Spesa totale del PSR 2000-2006 per comune**



**Fig. 2 – Spesa totale del PSR 2000-2006 per unità di SAU per comune**



## 2. ALCUNI ELEMENTI DI VALUTAZIONE

Prima di analizzare gli effetti e i limiti dell'intervento nel suo complesso, appare opportuno una sintesi valutativa, focalizzata sull'efficacia e sull'impatto delle singole misure attivate dal PSR.

- Misura a - La Regione Friuli Venezia Giulia è riuscita a finanziare un elevato numero di interventi e a generare una spesa complessiva nel periodo di programmazione pari ad almeno 171,8 Meuro, con un moltiplicatore del contributo pari a 2,18. La selezione è stata molto limitata, permettendo così l'assegnazione di risorse pubbliche anche a progetti non dotati di particolari caratteristiche di pregio.
- Misura b - Il premio all'insediamento dei giovani non costituisce un fattore decisivo nella decisione, che sarebbe avvenuta ugualmente nella quasi totalità dei casi. L'accesso alla misura costituisce però un incentivo ad anticipare l'ingresso e/o dà l'occasione per attuare alcuni cambiamenti aziendali che possono favorire una miglior risposta alle esigenze del contesto.
- Misura c - La copertura limitata delle esigenze formative, orientata prevalentemente all'introduzione di pratiche a minor impatto ambientale, condiziona l'utilità che può avere la formazione sulle dinamiche dell'agricoltura regionale. In molti casi, i destinatari dell'intervento non sono quelli prioritari per il PSR (per caratteristiche soggettive, tipologia aziendale, collocazione). In campo forestale l'efficacia e utilità attesa è modesta, sia per la dimensione delle attività, sia per i contenuti sviluppati.
- Misura e - La misura contribuisce con diverso livello di efficacia a raggiungere gli obiettivi sociali ed ambientali. L'esito più favorevole è quello del mantenimento dell'uso agricolo dei suoli. Si può affermare che, malgrado la forte riduzione della superficie agricola utilizzata, gli aiuti incentivano in maniera efficace la cura dei terreni agricoli da parte della popolazione non agricola. Gli imprenditori agricoli professionali ottengono solo una parziale compensazione degli oneri insiti nell'operare in area svantaggiata. In generale, il trasferimento di reddito non risulta un fattore che condiziona la scelta dell'ingresso nel settore agricolo o la permanenza di soggetti giovani, mentre può costituire un'integrazione importante per evitare l'uscita o garantire condizioni economiche accettabili per chi già opera.
- Misura f - Le azioni più utilizzate sono state quelle che non prevedevano grandi cambiamenti nella gestione aziendale e di conseguenza l'utilità ambientale è risultata limitata. Diverse criticità sono emerse anche in relazione alla "verificabilità" delle azioni. Per diversi produttori che avevano convertito in piccola parte al biologico la propria superficie l'adesione è stata strumentale, al fine di avere maggior punteggio per altre azioni. Le poche misure innovative non hanno avuto adesione per mancanza di comunicazione, di conoscenza della tecnica, di convenienza economica, di sostegno tecnico alla realizzazione. La mancanza di collegamento con la zootecnia rimane un punto critico nella definizione delle scelte colturali e di gestione, così come un limite nella valorizzazione dei seminativi, che sono stati solo marginalmente coinvolti dalla misura pur essendo in termini di superficie e di impatto ambientale le colture più importanti della Regione. Le misure a finalità primariamente ambientale hanno avuto applicazione solo in poche grandi aziende e in modo non coordinato, apportando un beneficio ambientale limitato.
- Misura g - La Regione Friuli Venezia Giulia ha finanziato praticamente tutti gli interventi presentati dalle imprese agroalimentari, generando un investimento complessivo pari ad almeno 117,0 Meuro, con un moltiplicatore del contributo pari a 2,72. L'azione pubblica ha inciso solo indirettamente sulle decisioni di investimento, ma ha permesso di mantenere una capacità costante di rinnovamento/innovazione in molte imprese agroalimentari regionali.

- Misura h-i - Nella zona montana e pedemontana, il PSR ha favorito l'aumento delle utilizzazioni boschive, contribuendo in particolare al miglioramento dello stato di servizio con la realizzazione di viabilità forestale e all'ammodernamento delle dotazioni tecniche delle imprese specializzate; in questo comprensorio il PSR non ha avuto nessun effetto sulla patologia fondiaria caratterizzante la proprietà privata (frammentazione e polverizzazione delle proprietà) e sulla sua gestione selvicolturale. Nella zona pianiziale, ha determinato un aumento delle superfici impiantate con specie arboree, favorendo sia una maggiore disponibilità di produzione legnosa, sia avviando la ricostituzione di boschi di specie autoctone.
- Misura m - L'effetto più importante della misura è stato quello di favorire l'incontro e il confronto degli imprenditori interessati ad un comune prodotto o presenti in una filiera. In alcune occasioni questo incontro ha permesso l'attivazione di percorsi e strumenti di valorizzazione della qualità (tramite certificazione) o ad iniziative congiunte di marketing. In altri, i risultati previsti non sono stati raggiunti, ma il comune lavoro ha determinato impatti positivi sulla conoscenza a disposizione degli operatori ed una maggior sensibilità alle esigenze del mercato.
- Misura s - La misura ha favorito il recupero edilizio di una cinquantina di edifici e la sistemazione di una trentina di aree di valore turistico-ambientale, ma la trasformazione di queste realizzazioni in maggiori opportunità per i beneficiari diretti e per le comunità locali appare troppo limitata per supportare un'economia e un tessuto sociale resiliente.

### 3. CONCLUSIONI

Il PSR 2000-2006 ha svolto un'opera di sostegno all'agricoltura, alla silvicoltura e al tessuto rurale regionale di dimensione rilevante. La Regione Friuli Venezia Giulia è riuscita a mobilitare un'elevata spesa pubblica, con risorse cofinanziate superiori a quelle programmate e fondi aggiuntivi dal proprio bilancio. Accanto alla buona capacità di spesa ha raggiunto discreti risultati in termini di realizzazioni, generalmente superiori a quanto inizialmente previsto. Il Piano ha generato effetti e impatti positivi su tutte le componenti del tessuto rurale (equilibrio demografico delle aree svantaggiate, qualità e competitività delle produzioni di base, redditività delle attività agricole e forestali e consolidamento dell'occupazione, compatibilità ambientale), ma in misura non proporzionale al notevole impegno esercitato. Se l'efficacia di un programma di sviluppo si misura nella sua capacità di incidere sui nodi strutturali, superare le criticità, facilitare quei cambiamenti che non si realizzerebbero con le sole forze degli operatori e del mercato, il PSR 2000-2006 non ha colto tutte le sue potenzialità.

Il Piano ha rappresentato una prima importante esperienza di programmazione pluriennale degli interventi nel mondo rurale che ha permesso di superare la dispersione di strumenti di incentivo e di accompagnamento di origine comunitaria. La visione programmatica, basata su obiettivi chiari e coerenti e su un insieme di strumenti coordinato e sinergico, non si è però manifestata pienamente, sia in fase di redazione del documento, sia di attuazione degli interventi.

Certamente, c'è stata un'oggettiva difficoltà nel definire linee di indirizzo chiare, sia per l'estrema complessità del contesto economico generale e settoriale, sia per i mutamenti nel quadro politico ai diversi livelli. Ma anche in questa situazione, sarebbe stato possibile focalizzare con più forza l'azione del PSR verso alcuni obiettivi dotati di una relativa stabilità:

- aumentare l'orientamento al mercato e al consumatore della produzione regionale;
- costruire uno stretto legame tra impegni ambientali dei produttori e la valorizzazione economica dei prodotti (prevedendo un percorso tecnico e normativo che porti all'identificazione e alla valorizzazione commerciale);

- rafforzare l'attenzione alla qualità con percorsi sostenibili, basati sulla relazione tra realtà commerciali e i produttori di base (che vedano marchi e certificazioni, come eventuali strumenti, non come obiettivi in sé);
- in un tessuto produttivo costituito prevalentemente da piccole e medie aziende, facilitare la costituzione di massa critica e la specializzazione, in funzione del mercato, ma anche del contenimento di taluni costi di produzione o del raggiungimento di un determinato obiettivo ambientale;
- individuare e mirare al superamento di alcune criticità a livello aziendale, di filiera o territoriale (andando a concentrare su quelle lo sforzo per il cambiamento);
- sostenere adeguatamente la zootecnia nelle aree ove questa costituisce l'elemento cardine per la gestione del territorio agricolo e lo strumento di valorizzazione delle colture erbacee, che costituiscono la maggior parte della SAU regionale e rappresentano l'utilizzazione del suolo a maggior impatto ambientale.

Molti operatori e portatori di interessi hanno letto in questo sostegno “poco differenziato” l'espressione dell'obiettivo prioritario del Piano: il trasferimento di risorse a settori poco redditizi e a territori marginali. In altri termini, il PSR 2000-2006 ha sostenuto l'attività e l'impegno finanziario di molti imprenditori, ma non è riuscito a determinare una decisa evoluzione del tessuto produttivo primario e del territorio rurale verso scenari più favorevoli, nei comparti e nelle aree con maggiore necessità e urgenza di cambiamento.

Dal punto di vista ambientale le ricadute sono state importanti, ma limitate rispetto alla spesa pubblica effettuata. Gli investimenti sovvenzionati (misure a e g) hanno determinato una maggiore compatibilità ambientale delle produzioni, ma solo come conseguenza indiretta.. Quando l'obiettivo era prevalentemente ambientale, le migliorie sono state effettuate per ottemperare ai requisiti minimi di legge. I risultati diretti sono senza dubbio positivi, ma raramente l'intervento ha indotto uno sforzo ulteriore in direzione della sostenibilità ambientale. In molti casi, il sistema di impegni agro-ambientali ha premiato l'agricoltura che aveva già introdotto pratiche adeguate, più che incentivato un mutamento a favore dell'ambiente. Ciò è stato particolarmente significativo per la viticoltura, le colture del melo e del kiwi ed il mantenimento dei prati e dei pascoli. Come impatto positivo, soprattutto nei settori frutticoli e viticoli, la misura ha indotto un interesse ed una richiesta di approfondimento sulle tecniche di lotta integrata e guidata e ha permesso ad alcuni produttori di sperimentare una gestione con minor intensità di input, anche se nel periodo di programmazione è venuta meno la rete delle strutture tecniche di sostegno.

Va sottolineato come i produttori di seminativi, soprattutto di mais, abbiano aderito in modo marginale alla misura f, proprio perché nel loro caso l'adesione avrebbe implicato una riduzione di produttività non compensata dal premio. Tali aree però sono importanti sia in termini di estensione sia di numero di operatori coinvolti sia di impatto ambientale delle tecniche correntemente utilizzate (si pensi alla fertilizzazione ed alla tutela delle acque o alla mancanza di rotazione ed all'impatto sulla struttura dei terreni) e, pertanto, il loro coinvolgimento non può essere eluso. La stabilità delle norme da seguire e un sistema di controllo efficace sono fattori determinanti la corretta applicazione degli impegni agroambientali; ciò sia in merito alla riduzione degli input, sia in merito alle superfici coinvolte dalle misure inerenti i prati e i pascoli. L'impostazione degli impegni, non legati a pratiche facilmente verificabili (es. rotazioni, densità, n. di gemme, ecc.), ha permesso alcuni casi di elusione dei vincoli e, soprattutto, una minor efficacia della misura.

Nel settore forestale il PSR ha visto una sottoutilizzazione del 60% dei tipi di intervento previsti, evidenziando una costruzione originaria del piano solo parzialmente rispondente alle esigenze reali del settore ed una scarsa azione di animazione mirata da parte dell'ente attuatore nei

confronti dei beneficiari potenziali. Il PSR si è concentrato, come entità della spesa e numero di azioni sovvenzionate, sul problema del rilancio degli interventi selvicolturali, tramite l'ammodernamento delle dotazioni tecniche delle imprese boschive e la realizzazione di viabilità forestale. Mentre quest'ultimo punto rappresenta un miglioramento strutturale del settore forestale nelle zone montane e come tale incide sostanzialmente sulla possibilità di incrementare il lavoro in bosco e la conseguente filiera, l'ammodernamento tecnologico delle imprese non ha seguito alcuna linea strategica precisa, dimostrandosi scarsamente selettivo, con un impatto di tipo strutturale sulle imprese boschive sicuramente positivo, ma inferiore alle sue potenzialità.

Dal punto di vista ambientale il maggior impatto si è avuto nelle zone planiziali grazie alla piantagione di boschi misti di specie autoctone, con positive conseguenze sulla complessità ecologica di quest'area geografica. La certificazione PEFC di una parte consistente delle foreste regionali e di una parte della pioppicoltura costituisce anch'essa un fattore ambientale (e potenzialmente economico) decisamente positivo. Peraltro, in regione la gestione selvicolturale (in particolare nelle fustaie di proprietà pubblica) già segue i principi della selvicoltura naturalistica, garantendo un buon livello ecologico-ambientale delle foreste regionali.

Il PSR non ha purtroppo inciso significativamente sulle risorse forestali private e sui vasti popolamenti di neoformazione, come dimostra lo scarsissimo successo dell'azione relativa all'associazionismo forestale, mancando di intervenire in modo strutturale su tale problema.

Un aspetto invece positivo ed importante riguarda la spinta data all'utilizzo delle biomasse forestali a scopi energetici (che, instaurando una domanda di materiale legnoso di bassa qualità con carattere di continuità, può incidere nel medio lungo periodo sull'intera filiera) e l'avvio di una selvicoltura di pianura, dotata di ottime potenzialità in termini sia qualitativi che quantitativi.

La gestione del Piano ha permesso di utilizzare tutte le risorse assegnate e di accedere all'overbooking. Gli elementi di criticità sono stati:

- una certa inerzia delle procedure, anche per la mancanza di un feedback strutturato degli esiti delle misure attuate;
- strumenti di attuazione scarsamente selettivi;
- livelli di sostegno poco differenziati e, in alcuni casi, troppo elevati o collegati all'utilizzo di pratiche già diffuse o difficili da verificare;
- accoglimento e finanziamento di quasi la totalità dei progetti presentati.

#### **4. RACCOMANDAZIONI**

##### **Obiettivi e strumenti di carattere generale**

Al termine di questa analisi, la valutazione vuole sottolineare alcuni obiettivi da perseguire con maggior chiarezza ed energia nelle prossime programmazioni:

- costruire e sostenere strumenti che inducano una minor dipendenza dalle produzioni indifferenziate (commodity) e una maggior competitività dell'offerta regionale, coinvolgendo anche le imprese delle aree maidicole più produttive in una programmazione verso la sostenibilità ambientale e la diversificazione/qualificazione;
- rafforzare i processi di innovazione e di ammodernamento strutturale, anche sostenendo "progetti organici" di inserimento dei giovani che sono interessati a svolgere la propria attività professionale in agricoltura;
- rafforzare le filiere agroalimentari che hanno un forte legame con la valorizzazione delle produzioni agricole regionali, favorendo nei settori maturi gli investimenti capaci di introdurre reali elementi di rinnovamento e differenziazione;



- favorire le forme innovative di commercializzazione, in particolare quelle che incontrano una domanda locale qualificata non forzosamente di piccole dimensioni;
- favorire nel comparto agricolo regionale il rafforzamento del legame tra qualità ambientale e risultati economici, promuovendo a livello di politiche l'integrazione tra le misure agroambientali e quelle strutturali;
- realizzare una programmazione specifica per l'agricoltura "dai piccoli numeri" ma dal grande valore ambientale, dell'area montana, prevedendo una gradualità del sostegno legata a condizioni, risultati e impatti;
- favorire il risparmio e la valorizzazione delle risorse naturali (acqua, suoli agricoli) e, in particolare, sostenere l'evoluzione della pratica dell'irrigazione (e del risparmio idrico in generale);
- valorizzare i benefici sociali dell'utilizzo agricolo di alcune aree sensibili e strategiche (es. aree golenali) per finalità non agricole (controllo piene);
- salvaguardare, diffondere le risorse genetiche delle specie autoctone di interesse agricolo e zootecnico e valorizzarne economicamente i prodotti, anche sostenendo la produzione aziendale/locale delle sementi che va considerata una prosecuzione della "produzione di biodiversità coltivata" che consente una migliore espressione della specificità territoriale;
- inserire nella pianificazione territoriale a livello comunale e sovra-comunale una pianificazione degli aspetti paesaggistici e ambientali delle aree agricole e forestali, basata sulla conoscenza reale del territorio. Tale pianificazione deve costituire il momento di armonizzazione delle varie esigenze che si esprimono a livello rurale e una griglia destinata a indirizzare l'ubicazione degli interventi futuri per massimizzarne gli effetti (esempio: corridoi ecologici in pianura quali sedi prioritarie di imboschimento);
- rafforzare la qualificazione del paesaggio agrario, conservando le strutture che costruiscono l'identità dei luoghi e le presenze di valore ambientale, storico e culturale e favorendo la fruizione dell'ambiente rurale alla comunità non agricola (reticolo stradale, servizi al turismo/escursionismo rurale, percorsi attrezzati);
- favorire miglioramenti reali nella gestione "ambientale" delle singole aziende e riduzioni significative dell'impatto, attraverso l'introduzione di mutamenti delle tecniche o degli orientamenti produttivi che possano essere mantenuti nel tempo ed anche più facilmente verificati;
- affrontare in modo del tutto radicale ed innovativo il problema della frammentazione e polverizzazione delle proprietà forestali, che caratterizza una gran parte della superficie boscata. Senza il superamento di tale problema, il reale rinnovamento del settore forestale regionale, al quale l'Amministrazione regionale si sta dedicando da oltre un decennio, difficilmente potrà avvenire;
- definire una precisa politica forestale per i boschi di neoformazione dell'area pedemontana e collinare, i quali costituiscono una quota rilevante della superficie forestale regionale, scarsamente studiata e conosciuta nei suoi aspetti evolutivi e nelle sue potenzialità economiche e ambientali;
- proseguire l'opera di imboschimento delle zone planiziali e approntare tutte le iniziative necessarie (sperimentazioni, organizzazione di mercato, ecc.) per impostare in maniera razionale questo nuovo settore forestale, dotato di elevatissime potenzialità produttive ed ambientali, del tutto diverse da quelle riscontrabili nei boschi montani o pedemontani;
- promuovere gli aspetti protettivi, paesaggistici e ecologici delle superfici boscate interessate, aspetti questi affrontati solo marginalmente dall'attuale programmazione, e trasferirli in sede normativa come buona pratica forestale (ad esempio nelle ceduazioni);
- rivalutare il ruolo delle competenze e dell'innovazione, anche attraverso attività formative integrate con la ricerca applicata e l'assistenza tecnica e soggette a monitoraggio e valutazione.

## Gestione del PSR

L'approccio "strategico" della programmazione potrebbe avere un riscontro anche sul lato della gestione, puntando a:

- consolidare il ruolo di indirizzo e di coordinamento della Regione ed estendere la prassi programmatica a tutti gli interventi in agricoltura e nell'ambito rurale;
- mantenere la visione unitaria del Piano, sia per quanto attiene gli aspetti strategici, sia per gli aspetti prettamente operativi in tutte le fasi del ciclo di programmazione;
- porre maggior attenzione alle relazioni del PSR con le altre politiche di settore e di sviluppo regionale, così da coordinare e connettere le diverse programmazioni per lo sviluppo rurale e le misure in esse contenute;
- porre maggior attenzione alla qualità della spesa (elemento che non necessariamente è in opposizione alla velocità di spesa);
- concertare la programmazione e le modalità di attuazione degli interventi forestali, sviluppando il coinvolgimento, istituzionalizzato e finanziato, di enti pubblici competenti in materia, professionisti, proprietari e ditte esecutrici dei lavori boschivi;
- incrementare l'effetto incentivante dell'intervento pubblico;
- aumentare l'efficienza dei processi amministrativi e ridurre i tempi medi, fattore che incide sul ruolo e sull'efficacia delle misure, in particolare per quelle di investimento e per le indennità compensative;
- perseguire la semplicità di gestione da parte degli operatori e ridurre la complessità burocratico-amministrativa (che drena la maggior parte delle energie dei diversi attori a scapito della qualità in termini di programmazione, progettazione, esecuzione e controllo degli interventi), stabilendo criteri semplici, stabili nel tempo e chiarendo le responsabilità dei diversi attori coinvolti;
- prevedere percorsi facilitati di adesione nelle situazioni ritenute prioritarie o dove è più difficile realizzare il "cambiamento";
- nel caso di interventi complessi, attribuire un ruolo specifico di "facilitatore" a persone interne o esterne all'Amministrazione, con il compito di attuare il coinvolgimento dei vari attori e stimolare la rimozione degli impedimenti (normativi, organizzativi, ecc.) per il raggiungimento degli obiettivi.