



VALUTAZIONE PSR CALABRIA 2007-2013



CONSEL sf Consulenti Sviluppo
Economie Locali



Struttura della Relazione

Approccio metodologico

Risposte ai Quesiti Valutativi (esempio)

Principali risultanze della Valutazione

Conclusioni e raccomandazioni

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

La **Relazione di Valutazione Intermedia 2010** è stata strutturata secondo quanto previsto dai Regolamenti comunitari e dalle linee guida del Quadro Comunitario di Monitoraggio e Valutazione emanate dalla Commissione Europea (in particolare nella Nota di orientamento B - Linee guida per la valutazione).

La Relazione, articolata in 7 distinti Capitoli a cui si aggiungono una serie di allegati volti ad approfondire taluni aspetti di dettaglio sulle singole Misure, sui metodi e le tecniche utilizzate per elaborare le considerazioni valutative, è stata strutturata, dal punto di vista logico, nelle seguenti quattro macrosezioni:

- **Sezione Descrittiva del Contesto di riferimento (Capitolo 3)**
- **Sezione Descrittiva dell'Approccio Metodologico (Capitolo 4)**
- **Sezione Descrittiva del PSR (Capitolo 5)**
- **Sezione Valutativa (Capitolo 6)**
- **Sezione Conclusiva (Capitolo 7)**

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Sezione Descrittiva del contesto di riferimento (Capitolo 3)

Nella **Prima Sezione - Descrittiva del Contesto di riferimento** si effettua:

- l'aggiornamento della analisi di contesto socio economico e ambientale del PSR e la verifica di eventuali nuove priorità;
- l'identificazione e l'analisi di quelli che sono i reali beneficiari del PSR, al fine, tra l'altro, di poter commisurare le attività finanziate dal PSR all'entità/vastità della problematica affrontata o dei potenziali soggetti bersaglio;
- la verifica della coerenza tra il PSR e gli altri programmi regionali, al fine di verificare le necessarie sinergie, massimizzando le convergenze programmatiche, e prevenire eventuali sovrapposizioni e ridondanze negli investimenti effettuati;
- descrizione del processo di Valutazione;
- un'analisi delle precedenti valutazioni effettuate sulle politiche attuate a livello regionale, al fine di verificare nel recente passato quali siano stati i risultati ottenuti dal Programmatore e quale sia stata la risposta del territorio regionale agli investimenti attivati.

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Sezione Descrittiva dell'Approccio Metodologico (Capitolo 4)

Nella **Seconda Sezione - Descrittiva dell'Approccio Metodologico** si effettua:

- una spiegazione dell'approccio metodologico e dei suoi limiti;
- una descrizione delle fonti informative utilizzate, delle tecniche di raccolta dei dati, delle modalità di calcolo del campione per le indagini di campo;
- una descrizione delle tecniche di risposta ai Questionari di Valutazione e di formulazione delle risposte;
- l'esplicitazione dei principali termini utilizzati nelle Domande di Valutazione comuni del Programma.

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Sezione Descrittiva del PSR (Capitolo 5)

Nella **Terza Sezione - Descrittiva del PSR**, alla luce delle risultanze dell'analisi di contesto, è elaborato un quadro esauriente di quella che viene definita la **Logica dell'intervento**, quindi di come sia stato concepito dal punto di vista programmatico il PSR, delle scelte operate in termini di dotazione finanziaria rispetto alle problematiche individuate ed ai fabbisogni rilevati. Da ciò è possibile effettuare una prima verifica della congruenza tra la "gravità" del problema individuato e la quantità di risorse pianificate.

Inoltre, la descrizione di come le intenzioni programmatiche si siano tradotte attuativamente e, quindi, l'analisi delle risorse a disposizione, dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale del Programma, consentono di tracciare un preliminare quadro valutativo dei primi esiti ascrivibili alle concrete realizzazioni del PSR.

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Sezione Valutativa (Capitolo 6)

Nella **Quarta Sezione - Valutativa**, la **risposta ai Quesiti Valutativi (QV)** rappresenta il momento più alto e più complesso della RVI e consente di mettere a sistema tutte le informazioni e i dati già acquisiti e di compiere la sintesi dell'intero percorso valutativo tracciato che, partendo dalla conoscenza e dall'analisi del contesto regionale di riferimento, passando per la verifica dello stato di avanzamento del Programma - in termini finanziario, fisico e procedurale - attraverso opportune indagini di campo presso beneficiari, statistiche ufficiali, ecc., giunge a delineare il quadro della qualità dell'impianto di programmazione del PSR e, attraverso ciò che è stato concretamente attuato, dei risultati ad oggi rilevabili.

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Sezione Conclusiva (Capitolo 7)

La **Quinta Sezione - Conclusiva**, sintetizza gli esiti e le conseguenze che sono deducibili dalle considerazioni valutative, i riflessi che le risposte fornite ai QV consentono di trarre in termini di suggerimenti per migliorare l'efficacia del Programma e rendere più stringente il legame tra obiettivi pianificati e risultati conseguiti sul territorio.

APPROCCIO METODOLOGICO

In sede di discussione dell'approccio metodologico definito nel Rapporto di Valutabilità, e successive integrazioni, è stato concordato con l'AdG di identificare le Misure e le tematiche prioritarie alle quali dare il dovuto risalto all'interno della Valutazione Intermedia 2010.

Le Misure/tematiche oggetto di particolare attenzione nella RVI risultano essere:

- Misura 211/212 con le tematiche relative alle aree svantaggiate;
- Misura 214 Agroambiente;
- Misura 221 Imboschimento di terreni agricoli.

Le Misure sopra riportate sono state oggetto di una indagine di campo realizzata, nel mese di ottobre 2010, mediante somministrazione telefonica condotta con metodo CATI. L'insieme dei beneficiari oggetto di analisi, è costituito dal totale dei beneficiari di tutte le Misure del PSR Calabria 2007-2013 che hanno ricevuto almeno un pagamento tra il 2007 ed il 2010.

RISPOSTE AI QUESITI VALUTATIVI (esempio)

In riferimento alle questioni afferenti l'Asse 2 rispetto al quesito relativo al contributo dell'Asse all'introduzione di "Sistemi di produzione sostenibile", si evidenzia che gli interventi programmati e, in particolare la Misura 214, risultano fondamentali per la promozione del comparto biologico. La Misura 214 contribuisce in maniera significativa in termini di conservazione di biodiversità e di tutela e diffusione di sistemi agricoli sostenibili, principalmente attraverso l'applicazione dei metodi di produzione biologici, che interessano una discreta quota della SAU regionale. Il contributo dei metodi integrati di produzione, che permettono di avere un'influenza positiva sul miglioramento degli habitat agricoli, anche se minore rispetto al metodo biologico, sono al momento più limitati in forza di una minore superficie interessata. La Misura 214 partecipa al raggiungimento dell'obiettivo di conservazione della biodiversità intervenendo anche in maniera diretta sulla tutela di razze animali in via di estinzione.

PRINCIPALI RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE

Coerenza del PSR con gli Obiettivi Prioritari del PSN

Il PSR 2007-2013, che ha integrato nel corso del 2010 le *nuove sfide* nell'impianto metodologico iniziale, risulta coerente con gli Obiettivi Prioritari del PSN che vengono declinati in una serie di Obiettivi Specifici regionali. Le strategie di sviluppo che ne risultano appaiono pertinenti rispetto ai fabbisogni del territorio e rispondenti agli elementi rilevati nell'analisi di contesto. In particolare:

- Gli Obiettivi Specifici del PSR risultano coerenti rispetto alla strategia d'intervento del Programma ed alle strategie dei singoli Assi;
- Le singole Misure, o i gruppi di Misure attuate, risultano funzionali all'attivazione dei diversi Obiettivi Specifici per tutti e quattro gli Assi;
- La dotazione finanziaria assegnata ai singoli Assi e, all'interno degli Assi, alle singole Misure risulta complessivamente coerente con gli obiettivi generali, specifici ed operativi che il Programma intende perseguire;
- Il principio della concentrazione territoriale degli interventi – in particolar modo negli Assi 2 e 3 – viene positivamente attuato.

PRINCIPALI RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE

Raggiungimento degli Obiettivi

Tenendo conto che il 2010 rappresenta uno stadio ancora prematuro per poter adeguatamente verificare gli esiti del Programma, e considerando lo stato di attuazione del Programma che ha consentito, in molti casi, di poter verificare la sola bontà programmatica del PSR, si sottolinea quanto segue:

PRINCIPALI RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE

Raggiungimento degli Obiettivi – Asse 1

Obiettivo di promozione dell’ammodernamento e dell’innovazione delle imprese e dell’integrazione delle filiere: il ruolo centrale rispetto alla strategia generale dell’obiettivo considerato, ma più in generale anche rispetto all’intero Asse 1, lo si identifica nell’attuazione della **Misura 121**, sia dal punto di vista della strategia sia in relazione alla dotazione finanziaria della stessa.

Obiettivo di consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale: i Progetti di Filiera, in particolare la valorizzazione delle fasi a valle delle principali filiere regionali, risultano particolarmente funzionali a tale Obiettivo, soprattutto in un contesto produttivo frammentato come quello calabrese.

Obiettivo di potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche: è stata rilevata la necessità di una maggiore integrazione programmatico-finanziaria con il PO FESR nell’ottica dell’attuazione della programmazione unitaria regionale.

Obiettivo di miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno al ricambio generazionale: le Misure che concorrono al perseguimento dell’obiettivo rappresentano le fondamenta di un processo di rinnovamento in continua evoluzione, finalizzato al miglioramento della competitività del settore primario, con potenziali effetti sistemici, che a cascata interessa le produzioni di qualità, le integrazioni delle filiere, l’ammodernamento delle imprese e, più in generale, il miglioramento della competitività delle imprese agricole e forestali.

PRINCIPALI RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE

Raggiungimento degli Obiettivi – Asse 2

Obiettivo di conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale: vengono coinvolte tutte le Misure dell'Asse 2 e quindi si può stimare che la totalità del budget riservato per tale Asse possa contribuire al perseguimento dello stesso.

Obiettivo di tutela del territorio: le **Misure 211 e 212** concorrono in maniera diretta al raggiungimento dell'Obiettivo Specifico “mantenere le attività agricole nelle zone svantaggiate” ed assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo in tale aree per il presidio e la salvaguardia del territorio. La **Misura 214** contribuisce al mantenimento e miglioramento della qualità de terreni, principalmente attraverso le pratiche colturali previste dall'agricoltura biologica, che provvedono ad aumentare la quantità di sostanza organica dei suoli e supportano pratiche gestionali come l'inerbimento dei terreni.

Obiettivo di tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde: sono coinvolte le **Misure 214, 221, 223 e 227**. Per quanto concerne la **Misura 214**, il contributo proviene in maniera prioritaria dall'Azione riguardante il biologico e le risorse messe in gioco dal Programma per questo tipo di produzione hanno permesso di coprire una porzione significativa di territorio. Le superfici beneficiarie ricadenti all'interno delle ZVN rappresentano una quota significativa del totale.

Obiettivo di riduzione dei gas serra: le **Misure 221 e 223** promuovono la produzione di energia da biomasse aumentandone la disponibilità ed incentivano l'incremento della copertura forestale tramite la forestazione e la riforestazione antropica naturale. Le due Misure non risultano ancora attivate nell'ambito della nuova programmazione.

PRINCIPALI RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE

Raggiungimento degli Obiettivi – Asse 3

La strategia di attuazione di questo Asse si basa sulla considerazione che l'agricoltura e le altre attività economiche insistenti sul territorio rurale concorrono in maniera sinergica al miglioramento della qualità della vita e all'incremento di attrattività dei territori nelle aree rurali. L'approccio proposto dal Programmatore è, anche in questo caso, integrato e multisetoriale in quanto prevede il concorso di una serie di Misure, al perseguimento delle finalità di promozione dello sviluppo dei territori interessati. Al momento, sia le Misure attuate attraverso la metodologia dell'approccio LEADER di competenza dei GAL, sia quelle previste dai Progetti Integrati per le Aree Rurali, non sono state ancora attivate in quanto i rispettivi programmi sono in fase di approvazione. Ciò determina l'impossibilità di esprimere un giudizio valutativo in relazione agli obiettivi di Asse.

PRINCIPALI RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE

Raggiungimento degli Obiettivi – Asse 4

Gli Obiettivi Specifici previsti dall'Asse LEADER si attuano con i programmi relativi alle strategie di sviluppo locale, la cooperazione transnazionale e interterritoriale, l'animazione e l'informazione, che risultano coerentemente individuate all'interno del PSR.

Con riferimento alla variabile territoriale, intesa come **Aree eleggibili dell'Asse LEADER**, si rileva come la Regione Calabria abbia effettuato una territorializzazione tesa ad individuare le aree di intervento in funzione delle singole specificità territoriali.

L'analisi fin qui svolta è parziale e sconta il mancato completamento dell'iter di approvazione di tutti i PSL e il loro avvio. Il livello di partecipazione del partenariato locale risulta funzionale alla gestione dei territori rurali.

Sulla base del quadro programmatico attuale si può prevedere che il contributo Leader agli obiettivi prioritari, anche dell'Asse 3, potrà risultare significativo.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Avanzamento del Programma

L'analisi svolta sui criteri di selezione adottati nei bandi e sull'avanzamento procedurale, finanziario e fisico, ha evidenziato alcune criticità del Programma, che sono di seguito sintetizzate:

- L'elevato numero di domande presentate ed istruite se da un lato testimonia il forte interesse degli operatori del settore agro-forestale calabrese rispetto alle risorse economiche messe a disposizione dal PSR, dall'altro palesa alcune difficoltà tecniche del Programma che, a tutt'oggi, ne hanno ostacolato l'effettivo decollo;
- La volontà del Programmatore di indirizzare la spesa verso un bacino di beneficiari quanto più ampio possibile ha portato a delle scelte operative, in termini di priorità riconosciute dalle Misure, troppo poco selettive che hanno determinato il dilatarsi dei termini e costi aggiuntivi per la fase istruttoria;
- I tempi di realizzazione del Programma per le Misure degli Assi 1, 2 e 3 e per la progettazione integrata (PIAR e PIF) risultano eccessivamente lunghi: per le domande individuali, ad esempio, sono intercorsi 438 giorni (circa 15 mesi) tra la data di pubblicazione dell'avviso di apertura e la graduatoria provvisoria, mentre 221 giorni (circa 7 mesi) sono intercorsi tra la pubblicazione della graduatoria provvisoria e la selezione dei singoli beneficiari (pubblicazione della graduatoria definitiva).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Avanzamento della spesa

La regolare erogazione dei fondi comunitari a livello regionale è stata in parte ostacolata dalle difficoltà manifestate dal settore agricolo a sostenere investimenti produttivi in un periodo di forte crisi economica, oltre che alle frequenti anomalie evidenziate dal sistema AGEA.

Per quanto riguarda l'avanzamento della spesa, considerando che il PSR è stato approvato dai Servizi della Commissione il 20 novembre 2007, il Programma registra una performance piuttosto deludente anche se, sulla base delle previsioni al 31/12/2010, si dovrebbe riuscire a superare il rischio del disimpegno automatico legato alla regola “n+2” e sbloccare la situazione di inerzia che ha caratterizzato questi primi anni della programmazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Aggiornamento dell'analisi di contesto

In considerazione dell'accento posto dalle Istituzioni europee sulla nuova sfida "Energie rinnovabili" e dell'importanza strategica attribuita alla stessa dal Programma, si ritiene necessario provvedere ad un aggiornamento dell'analisi SWOT iniziale. Le analisi contenute nel Programma, inoltre, dovrebbero prevedere - in maniera più completa ed organica - anche l'enunciazione distinta dei punti di forza e di debolezza, nonché delle minacce e delle opportunità, per le tematiche "Suolo" e "Foreste", nonché per la tematica "Paesaggio" (anche se considerazioni su tali temi sono comunque ricomprese in maniera non omogenea in altri contesti).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Aspetti organizzativi e procedurali

L'assetto organizzativo definito dalla Regione Calabria per l'attuazione del PSR 2007-2013, si caratterizza per un forte accentramento dei compiti di attuazione alle strutture centrali dell'amministrazione, ed un conseguente scarso coinvolgimento non solo del sistema delle autonomie locali, ma anche degli Uffici periferici del Dipartimento Agricoltura, Foreste e Forestazione.

Alcune **azioni correttive** da porre in essere sono state così individuate:

- Ridefinire l'assetto organizzativo dell'AdG, per renderlo maggiormente coerente con il quadro delle funzioni attualmente affidate alla sua responsabilità;
- Coinvolgere le strutture decentrate del Dipartimento Agricoltura, Foreste e Forestazione nelle attività di valutazione e controllo delle domande di aiuto/pagamento presentate in attuazione del PSR;
- Formalizzare i gruppi di lavoro costituiti da funzionari incaricati della gestione delle attività istruttorie e di controllo relative alle singole Misure/bandi di attuazione;
- Semplificare il quadro regolativo di riferimento;
- Razionalizzare il sistema procedurale ed attuativo, definendo un Manuale Operativo delle procedure che dettagli i flussi di lavoro ed informativi tra i diversi ruoli coinvolti;
- Completare il processo di informatizzazione, così da assicurare maggiore autonomia al livello regionale di governo del Programma, e permettere all'AdG ed al Dipartimento Agricoltura, Foreste e Forestazione di poter acquisire le informazioni necessarie.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sistema di monitoraggio

L'attuale sistema di monitoraggio si scontra con l'assenza di uno strumento adeguato di consultazione della banca dati SIAN che possa supportare l'AdG nell'ambito dell'attività di gestione, monitoraggio, sorveglianza, riprogrammazione e rendicontazione. A tutt'oggi, l'assenza di un sistema informativo regionale proprietario per l'utilizzo totale del SIAN determina l'impossibilità di gestire direttamente e rapidamente i dati registrati sul portale.

Le aree di attenzione ritenute prioritarie al fine di migliorare le performance e la funzionalità del sistema sono di seguito sintetizzate:

- Avviare - in tempi brevi - un sistema informativo, gestito dall'AdG, per la restituzione dal SIAN di informazioni strutturate.
- Costituire un data-set di indicatori che consenta l'acquisizione delle informazioni di interesse di supporto all'attività di monitoraggio, sorveglianza e valutazione.
- Rafforzare le funzioni di reportistica con lo scopo di semplificare il processo di costruzione/elaborazione della RAE.