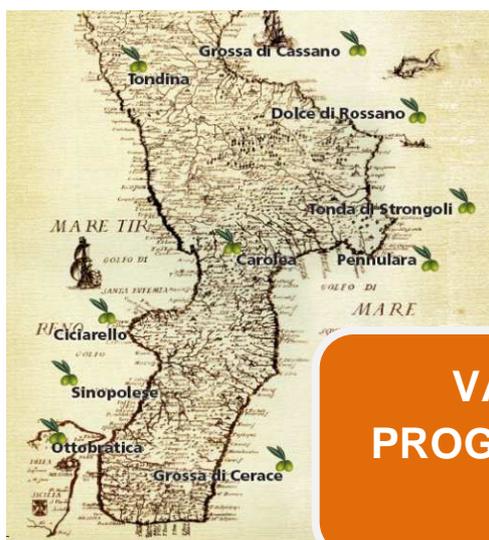
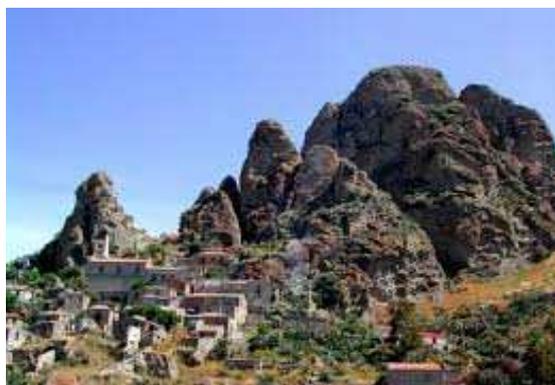




REGIONE CALABRIA
DIPARTIMENTO AGRICOLTURA, FORESTE E FORESTAZIONE



**VALUTAZIONE EX-ANTE DEL
PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE
2014-2020**



RAPPORTO FINALE

A cura di COGEA S.r.l. e ISRI S.c.a.r.l.



Consulenti per la Gestione Aziendale



Istituto di Studi sulle
Relazioni Industriali

INDICE

SINTESI	7
1 FINALITÀ E OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	19
2 LA DESCRIZIONE DELLE FASI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE E DELL'INTERAZIONE TRA IL VALUTATORE E L'ADG	20
2.1 FASI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	20
2.2 INTERAZIONE TRA IL VALUTATORE E L'ADG	22
2.3 QUALITÀ E AMPIEZZA DEL COINVOLGIMENTO PARTENARIALE	25
3 L'ANALISI SWOT, LA VALUTAZIONE DEI BISOGNI E LE LEZIONI APPRESE DALLE PRECEDENTI PROGRAMMAZIONI	32
3.1 APPROCCIO METODOLOGICO	32
3.2 ANALISI DELLA FASE DI RICOGNIZIONE	35
3.2.1 Completezza e correttezza degli indicatori di programma.....	35
3.2.2 Adeguatezza dell'analisi di benchmarking.....	37
3.2.3 Rilevanza degli indicatori specifici selezionati rispetto agli ambiti di intervento del PSR Calabria.....	38
3.3 VALUTAZIONE DELL'ANALISI SWOT	39
3.3.1 Valutazione del grado di interconnessione fra l'analisi SWOT, il quadro degli indicatori e l'analisi di contesto.....	39
3.3.2 Elementi dell'analisi SWOT derivanti da analisi di natura qualitativa	42
3.3.3 Articolazione dell'analisi SWOT in base alle sei priorità ed ai tre temi trasversali fissati in materia di sviluppo rurale dalla strategia Europa 2020	43
3.3.4 Valutazione della coerenza interna dell'analisi SWOT	44
3.3.5 Corrispondenza fra l'analisi SWOT ed altre analisi e valutazioni del contesto regionale o sovraregionale	46
3.4 VALUTAZIONE DELL'ANALISI DEI FABBISOGNI	50
3.4.1 Pertinenza dei fabbisogni individuati rispetto all'analisi SWOT ed alle priorità e tre temi trasversali fissati per la politica dello sviluppo rurale.....	50
4 LA COERENZA ESTERNA DEL PROGRAMMA	53
4.1 VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020	53
4.2 VALUTAZIONE DELLA COERENZA CON IL QCS, L'ACCORDO DI PARTENARIATO E GLI ALTRI STRUMENTI PERTINENTI	58
4.2.1 La coerenza con il quadro strategico a livello nazionale e regionale	58
4.2.2 La coerenza con il Documento di Orientamento Strategico regionale (DOS)	64
4.2.3 La coerenza con il primo pilastro della PAC	66
5 LA COERENZA INTERNA DEL PROGRAMMA	69
5.1 VALUTAZIONE DELLA LOGICA D'INTERVENTO	69
5.1.1 Analisi della coerenza interna	75

5.1.2	Coerenza della logica di intervento del Programma con i fabbisogni del territorio	77
5.1.3	Analisi del contributo delle misure al raggiungimento degli obiettivi del Programma.....	78
5.2	VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO DEI RISULTATI ATTESI AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI	80
5.3	VALUTAZIONE DELLA COERENZA TRA L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E GLI OBIETTIVI.....	87
5.4	VALUTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PER LEADER (CLLD).....	89
5.5	VALUTAZIONE DELLE FORME DI SOSTEGNO	93
6	IL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLO STATO DI AVANZAMENTO E DEI RISULTATI DEL PROGRAMMA.....	101
6.1	VALUTAZIONE DEL PIANO DEGLI INDICATORI.....	101
6.2	VALUTAZIONE DELLA QUANTIFICAZIONE DEI TARGET	104
6.3	VALUTAZIONE DELLA QUANTIFICAZIONE DELLE MILESTONES.....	105
6.4	VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DEL PIANO DI VALUTAZIONE.....	109
7	LE MODALITÀ PREVISTE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA.....	114
7.1	VALUTAZIONE DELL'ADEGUATEZZA DELLE CAPACITÀ UMANE E AMMINISTRATIVE PER LA GESTIONE	114
7.2	VALUTAZIONE DELLE MISURE INTESE A RIDURRE GLI ONERI AMMINISTRATIVI A CARICO DEI BENEFICIARI	117
8	I TEMI ORIZZONTALI.....	118
8.1	VALUTAZIONE DELLE PARI OPPORTUNITÀ E DELLA PREVENZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI	118
8.2	VALUTAZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE.....	119
9	LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	124
9.1	STATO DELL'AMBIENTE.....	125
9.2	OBIETTIVI AMBIENTALI DEL PSR 2014-2020	128
9.3	RELAZIONE TRA PRIORITÀ DEL PSR E OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE.....	132
9.4	GLI EFFETTI POTENZIALI SULL'AMBIENTE.....	133
9.5	IL MONITORAGGIO AMBIENTALE DEL PSR	141
10	CONCLUSIONI	142

Il rapporto è corredato da un Allegato

Indice delle figure

Fig. 1 - Partecipazione femminile e maschile ai tavoli di partenariato	27
Fig. 2 - Partecipazione ai tavoli di partenariato per categoria di appartenenza	27
Fig. 3 - Partecipazione femminile e maschile ai tavoli di partenariato	28
Fig. 4 - Diagramma di flusso della prima fase del processo di programmazione e valutazione.....	33
Fig. 5 - Strutturazione del Primo rapporto intermedio	34
Fig. 6 - Legenda del quadro logico	81
Fig. 7 - Diagramma Logico dell'obiettivo generale 1 "Competitività del sistema agricolo"	84
Fig. 8 - Diagramma Logico dell'obiettivo generale 2 "Sostenibilità e ambiente".....	85
Fig. 9 - Diagramma Logico dell'obiettivo generale 3 "Sviluppo socioeconomico equilibrato".....	86
Fig. 10 - Spesa pubblica per Priorità (valori %)	107
Fig. 11 - Avanzamento della spesa pubblica del PSR 2007-2013 per misura (valori %).....	108

Indice delle tabelle

Tab. 1 - Percorso per fasi del processo programmazione-valutazione della proposta di PSR Calabria 2014-2020	21
Tab. 2 - Incontri tecnici e di partenariato per fase di programmazione	26
Tab. 3 - Principali esiti dell'interazione fra programmatore e partenariato.....	30
Tab. 4 - Indicatori con grado di rilevanza ≥ 3	38
Tab. 5 - Obiettivi ed indicatori Europa 2020	54
Tab. 6 - Matrice di coerenza fra Accordo di Partenariato e PSR Calabria 2014-2020.....	60
Tab. 7 - Matrice di coerenza fra DOS e PSR Calabria 2014-2020	64
Tab. 8 - Logica di intervento del PSR Calabria 2014-2020.....	70
Tab. 9 - Matrice di coerenza tra misure e obiettivi	79
Tab. 10 - Elementi salienti della strategia CLLD/Leader (misura 19).....	89
Tab. 11 - Forme di sostegno per submisura e categoria di beneficiari	94
Tab. 12 - Potenziali criticità nella quantificazione o nell'interpretazione degli indicatori di output previsti	103
Tab. 13 - Analisi di conformità del Piano di Valutazione.....	109
Tab. 14 - Allocazione finanziaria nelle misure di investimento per finalità connesse ambientali	120
Tab. 15 - Obiettivi trasversali "ambiente" e clima per misura.....	121
Tab. 16 - Declinazione effettuata dal Valutatore VAS dei temi ambientali prioritari in obiettivi generali e specifici di sostenibilità ambientale.....	129
Tab. 17 - Matrice di sintesi delle correlazioni identificate dal Valutatore VAS tra temi ambientali primari e priorità/focus area del PSR.....	132
Tab. 18 - Relazioni identificate dal Valutatore VAS tra fabbisogni, focus area e misure del PSR e obiettivi ambientali specifici	134

21 luglio 2014

LISTA DEGLI ACRONOMI

ABI	Associazione bancaria italiana
AdG	Autorità di Gestione
ARSAC	Azienda per lo sviluppo dell'agricoltura
ARSSA	Agenzia Regionale per lo Sviluppo e per i Servizi in Agricoltura
BCAA	Buone condizioni agronomiche e ambientali
CGO	Criteri di Gestione Obbligatori
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CLLD	Community-Led Local Development
CdS	Comitato di Sorveglianza
DAQ	Distretti Agroalimentari di Qualità
DG AGRI	Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale – Commissione europea
DOP	Denominazione di origine protetta
DOS	Documento di Orientamento A strategico
DR	Distretti Rurali
EE.LL	Enti Locali
ENEA	Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile
FA	Focus Area
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
GAL	Gruppo di Azione Locale
GHG	Gas ad effetto serra
HNV	Aree Agricole ad alto valore naturalistico
ICC	Indicatori di Contesto Comuni
ICS	Indicatori di Contesto Specifici
IGP	Indicazione Geografica Protetta
INFC	Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
LIPU	Lega Italiana Protezione Uccelli
MIPAAF	Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
PAC	Politica Agricola Comune
PEI	Partenariato europeo per l'innovazione
PIAR	Progetti Integrati per le Aree Rurali
PIF	Progetti integrati di filiera

PIL	Prodotto Interno Lordo
POR	Programma Operativo Regionale
PSN	Piano Strategico Nazionale
PSNR	Programma di Sviluppo Rurale Nazionale
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
PTA	Piano Tutela delle Acque
QCS	Quadro Strategico Comune
RICA	Rete di Informazione Contabile Agricola
RRN	Rete Rurale Nazionale
RSI	Ricerca, Sviluppo e Innovazione
R&S	Ricerca e Sviluppo
SAU	Superficie Agricola Utilizzata
SRI	Strategia Regionale per la Ricerca e l'Innovazione
SSL	Strategie di Sviluppo Locale
SWOT	Punti di forza (S - <i>Strengths</i>), Debolezza (W - <i>Weaknesses</i>), le Opportunità (O - <i>Opportunities</i>) e le Minacce (T - <i>Threats</i>)
TIC	Tecnologie di informazione e comunicazione
UE	Unione Europea
UL	Unità di Lavoro
ULA	Unità Lavorative Anno
ULF	Unità di Lavoro Familiare
VEA	Valutazione ex ante
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
ZVN	Zone Vulnerabili ai Nitrati

SINTESI

La proposta di Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Calabria è accompagnata dalla valutazione ex ante, in accordo con le disposizioni regolamentari relative al ciclo di programmazione 2014-2020. Specificatamente, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei, ed il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR.

Gli obiettivi ed i contenuti della valutazione ex-ante del PSR sono identificati in modo preciso dalle norme legislative sopra citate. In particolare, l'articolo 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce gli elementi che devono essere sottoposti a processo di valutazione ed il Regolamento (UE) n. 1305/2013, nel richiamare il disposto dell'articolo 55, invita gli Stati membri a provvedere affinché il valutatore ex ante sia coinvolto sin dall'inizio nell'iter di elaborazione del programma di sviluppo rurale, ed in particolare quelle relative all'analisi SWOT, alla definizione della logica d'intervento ed alla fissazione degli obiettivi del programma.

La valutazione ha inoltre tenuto conto delle indicazioni metodologiche fornite dalla Commissione europea nel documento "Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs", diffuse nel mese di agosto 2012.

Un requisito esplicito posto dalla Commissione europea alle autorità responsabili della predisposizione dei programmi per il 2014-2020 è la necessità di lavorare in stretta interazione con il valutatore ex-ante.

In tal senso, le attività di programmazione del PSR Calabria 2014-2020 e quelle di valutazione sono state fra loro incardinate sin dalle prime battute ed hanno impegnato i rispettivi gruppi di lavoro per un lungo arco di tempo. Durante questo percorso, il valutatore ha seguito con attenzione le attività di programmazione partecipandovi con proprie analisi e riflessioni, osservando al contempo l'efficacia del coinvolgimento del partenariato, secondo quanto stabilito dal Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei del 7.01.2014 (C(2013) 9651 final).

Il processo di valutazione ex ante è stato, oltreché interattivo, anche iterativo: il documento programmatico è stato analizzato dal valutatore progressivamente, via via che elementi utili del programma erano disponibili, generando una serie di raccomandazioni prese in conto dal programmatore regionale in versioni più avanzate del programma. Fanno parte di questo percorso di accompagnamento due rapporti intermedi, prodotti rispettivamente a marzo e a giugno del 2014, e il rapporto finale di valutazione ex ante di luglio 2014, nel quale si riportano gli esiti valutativi sulle parti del programma stilate nell'ultimo lasso di tempo, oltre che gli esiti delle fasi precedenti.

La presentazione e discussione dei rapporti intermedi di valutazione ex ante ha agevolato l'interlocuzione con il programmatore, permettendo la verifica in itinere della congruità e dell'eshaustività del documento di programmazione rispetto a quanto previsto dai regolamenti comunitari, dall'Accordo di Partenariato e dal template di SFC 2014.

Va peraltro sottolineato come i passaggi finali delle attività volte alla presentazione del Programma siano stati particolarmente delicati, con un rapido susseguirsi di scambi valutatore-programmatore.

E' auspicabile che il programmatore abbia potuto risolvere alcune criticità rilevate prima dell'invio della proposta di Programma ai Servizi della Commissione. Taluni rilievi e raccomandazioni del valutatore contenuti nel rapporto finale, riferite alla versione del PSR Calabria 15.07.2014, potrebbero quindi essere superati nel PSR infine notificato.

Nei paragrafi che seguono sono riassunti i principali risultati della valutazione ex ante in riferimento a:

- l'identificazione dei fabbisogni territoriali e le relative analisi preliminari: analisi di contesto ed analisi SWOT

- gli elementi sottoposti ad analisi valutativa secondo quanto disposto dall'articolo 55 del Regolamento (UE) n.1303/2013

L'identificazione dei fabbisogni territoriali e le relative analisi preliminari

Sul primo punto, l'esercizio valutativo è andato a verificare la coerenza dei fabbisogni rispetto agli elementi SWOT e, prima di questo, la effettiva sussistenza e rilevanza di tali elementi alla luce delle informazioni esistenti in merito al contesto di riferimento.

In tal senso, si è proceduto ad analizzare la robustezza dell'analisi SWOT e dell'analisi dei fabbisogni, ed in particolare se esse: i) fossero complete e fornissero un quadro esaustivo del territorio; ii) si basassero su dati appropriati, rendendo possibile il benchmark tra il territorio calabrese e altri territori nel contesto nazionale e comunitario; iii) fossero logicamente interconnesse; iv) tenessero conto delle sei priorità dello sviluppo rurale e di quelle trasversali della strategia Europa 2020; v) tenessero conto delle indicazioni derivanti dalle programmazioni precedenti e dal partenariato,

Su tutto ciò, il valutatore ha espresso un proprio giudizio autonomo, rilevando una generale correttezza del processo di diagnosi effettuato dal programmatore, che lo ha condotto già nella prima stesura del programma di marzo 2014 a trarre delle conclusioni logicamente conseguenti all'analisi e capaci nel loro complesso di cogliere gli aspetti di maggiore rilevanza per la strategia dello sviluppo rurale.

Nondimeno, il valutatore segnalava e motivava alcuni margini di miglioramento con riferimento sia alle informazioni raccolte ed analizzate, sia alle riflessioni sviluppate, sia alla generale coerenza e completezza del quadro analitico risultante. Sulla scorta di tali osservazioni, il programmatore ha integrato la fase di analisi con ulteriori elementi, procedendo ad una revisione delle informazioni analizzate e delle relative riflessioni e conclusioni.

Le fasi successive hanno visto il programmatore impegnato con la definizione della strategia del PSR e la progressiva messa a punto dei contenuti degli interventi e del sistema di gestione e governance. Di seguito si dà conto delle relative evidenze valutative, seguendo l'enunciato delle lettere da a) a n) dell'articolo 55 del Regolamento (UE) n.1303/2013.

Il contributo del PSR Calabria 2014-2020 alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Prima di formulare una stima del contributo del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Calabria all'attuazione della strategia Europa 2020 si è innanzitutto esaminata la situazione regionale attuale rispetto agli indicatori che ne esprimono gli obiettivi.

I maggiori e più gravi ritardi della Calabria riguardano l'indicatore del tasso di occupazione e l'indice di povertà ed emarginazione. Per raggiungere i target nazionali dovrebbero, nel primo caso, aumentare gli occupati di 300 mila unità e, nel secondo caso, diminuire le persone a rischio di povertà ed emarginazione di 400 mila individui.

Anche nel caso del tasso di investimento in R&S l'obiettivo nazionale appare molto lontano: per raggiungerlo, le spese regionali in R&S dovrebbero aumentare da 151 a 500 milioni annui.

Negli indici dell'istruzione, la posizione regionale è ancora critica con riferimento al numero di laureati, ma risulta migliore della media nazionale e non lontana da quella europea in termini di abbandono scolastico.

È invece complessivamente positiva, nel quadro nazionale ed europeo, la situazione della Calabria rispetto agli indicatori ambientali:

- la riduzione delle emissioni di gas serra dal 1990 al 2010 ha già superato il più ambizioso obiettivo fissato a livello europeo,
- la percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili supera già il target nazionale e non è lontana da quello europeo,
- i consumi energetici rapportati alla popolazione e al PIL sono inferiori alla media nazionale.

Facendo riferimento a questi indicatori, si sono quindi analizzate globalmente le strategie e le policies del PSR per comprendere, anche al di là dei target espressi dal programmatore, quali potessero essere gli impatti reali rispetto alla strategia Europa 2020.

Ne sono emerse alcune riflessioni di carattere quantitativo e qualitativo.

L'ammodernamento e il recupero di competitività del settore agricolo, silvicolo e agroalimentare che il PSR persegue non può che passare per un aumento della produttività del lavoro, e quindi – fatalmente – di una riduzione dell'occupazione attualmente presente nel settore primario regionale.

Se si ipotizza una riduzione anche soltanto di 4 punti percentuali di occupazione in agricoltura ciò significa una perdita di oltre 20 mila occupati, che abbasserebbe il tasso di occupazione a poco più del 40%. In realtà, a farne le spese non sarebbe vera e propria occupazione, quanto piuttosto quella forma di sottoccupazione o disoccupazione mascherata che caratterizza molta parte dell'agricoltura calabrese.

Gli effetti netti di questa dinamica, sotto il profilo dei tassi di povertà ed emarginazione possono risultare positivi, a condizione che il PSR riesca effettivamente a determinare un recupero di produttività, anche attraverso la via della multifunzionalità, nelle 5-6 mila aziende complessivamente beneficiarie.

Il contributo del PSR alla spesa in R&S (circa 2,7 M€ all'anno) risulta significativo solo se rapportato allo specifico contesto agro-alimentare ed ai ritardi che lo caratterizzano, ma è pressoché trascurabile se rapportato alla spesa complessiva regionale in R&S.

L'obiettivo Europa 2020 su cui si può attendere l'impatto più significativo è senza dubbio il terzo:

- sotto il profilo dell'efficienza energetica si possono stimare guadagni nell'ordine 15 kTOE l'anno, che incidono nell'ordine dello 0,6% sui consumi totali,
- la potenza installata in impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili può aumentare, grazie ai 40 M€ di investimenti previsti, di circa 10 MW, determinando un incremento di circa 3 GWh all'anno,
- le emissioni di gas serra potrebbero ridursi di circa 110 mila Mg CO₂ tra minori emissioni e maggiori assorbimenti, che incidono nell'ordine dell'1,5% delle emissioni regionali complessive.

La coerenza interna del PSR Calabria 2014-2020 e il rapporto con altri strumenti pertinenti

L'analisi valutativa ha guardato alla coerenza interna degli obiettivi strategici e specifici identificati dal programmatore, giudicando se l'insieme degli obiettivi andasse a definire un quadro strategico adeguato sotto il profilo logico-sostanziale: se ciascun obiettivo risultasse sufficientemente chiaro e significativo e se gli obiettivi, valutati nel loro complesso, fossero tutti necessari e idonei a qualificare la strategia.

I risultati dell'analisi hanno evidenziato un quadro logico chiaro, anche se molto articolato e di dettaglio. Il valutatore ha rilevato in alcuni casi delle relazioni di complementarità o di sovrapposizione tra gli obiettivi. Gli esiti delle analisi e le relative riflessioni sono state trasmesse al programmatore inducendolo ad una rilettura degli obiettivi, in chiave di ulteriore semplificazione.

L'analisi si è poi concentrata sulla rispondenza della logica di intervento rispetto ai fabbisogni del territorio. Il valutatore ha studiato le relazioni tra fabbisogni, focus area, misure e submisure, ed espresso un giudizio di completezza e di generale correttezza del legame logico tra le caratteristiche dell'intervento ed il correlato fabbisogno, e quindi sulla complessiva capacità degli interventi di incidere sui rispettivi fabbisogni assegnati.

Pur tuttavia, si è richiamata l'attenzione del programmatore su una serie di combinazioni fabbisogno/focus area/misura/submisura per le quali tale capacità risulta in nuce debole, invitandolo ad una valutazione del rischio di policy.

Il valutatore si è infine soffermato sull'analisi della coerenza fra la logica di intervento del PSR e il Documento di Orientamento Strategico (DOS) della Calabria, approvato nel mese di aprile 2014 dalla

Giunta della Regione Calabria e quadro di riferimento per la definizione e l'attuazione delle politiche relative ai fondi ESI nella regione nel periodo di programmazione 2014-2020.

A tale scopo, si è proceduto ad una disamina delle direttrici strategiche dichiarate nel DOS, per verificare su quali di esse il PSR esprimesse una propria potenzialità di intervento e su quali invece non vi fossero relazioni. L'analisi ha evidenziato come il PSR, in integrazione con le altre politiche, riflette gli obiettivi ed i risultati che il DOS assegna alla politica di sviluppo rurale, in particolare per il rafforzamento del sistema produttivo e per la valorizzare la produzione di beni e servizi collettivi di tipo ambientale.

Resta da definire la relazione all'interno dell'approccio CLLD fra la strategia LEADER e il programma Aree interne del plurifondo FESR-FSE, in quanto le rispettive Autorità di Gestione calabresi non hanno concordato in via definitiva il quadro che coniuga aree interne con aree rurali.

La coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma

La congruità dell'allocazione delle risorse è stata valutata con riferimento alla sua idoneità a raggiungere gli obiettivi quantificati dagli indicatori di output. Metodologicamente, si è dapprima esaminata la coerenza tra il costo unitario delle azioni previste e il livello proposto di spesa, e successivamente rapportato le risorse stanziati ai target di realizzazione prefissati.

La plausibilità dei costi unitari è stata valutata sulla base di un benchmark di riferimento rappresentato dall'esperienza della programmazione 2007-2013, potendo individuare, dove possibile, gli interventi e le tipologie di investimento che presentano forti e sostanziali analogie con le nuove azioni programmate e quindi a costruire un sistema di confronto con i valori medi previsti per il PSR 2014-2020, tenendo in considerazione l'evoluzione dello scenario.

In via preliminare, è stata analizzata la conformità dei costi medi indicati rispetto alle soglie minime e massime di finanziamento, dove indicate nelle rispettive schede di misura. Si è quindi proceduto ad un confronto fra le misure del PSR 2007-2013 e le analoghe misure del PSR 2014-2020, alle quali sono state associate i target di realizzazione al 2020. L'analisi di benchmarking ha escluso le submisure per le quali non sono indicati degli indicatori di output; i molti elementi di novità introdotti non hanno inoltre permesso il confronto in relazione ai pagamenti agro-climatico-ambientali.

Le evidenze dell'analisi permettono la formulazione di talune considerazioni.

Molte scelte allocative rappresentano la traduzione finanziaria coerente di obiettivi fisici di attuazione consolidati e stabili nel tempo; ci si riferisce in particolare all'agricoltura biologica e all'indennità compensativa e, con qualche diversa sfumatura, agli investimenti non produttivi delle aziende agricole.

Anche in relazione agli investimenti in immobilizzazioni materiali da parte delle aziende agricole, la dotazione finanziaria della sub-misura 4.1 sulle FA 2A e 2B si conferma adeguata per garantire il raggiungimento di un obiettivo fisico conforme a quello della corrispondente misura 121 nel PSR precedente, tenuto conto dell'aggiornamento dei costi medi unitari ipotizzabile in un settennio

Per quanto riguarda il sostegno alla partecipazione a regimi di qualità, nel nuovo PSR la dotazione viene ridimensionata rispetto al programma precedente, risultando ridotto sia il numero dei potenziali beneficiari, sia i costi medi unitari annuali, nella cui quantificazione sembra sia stata tenuta in debito conto l'esperienza 2007-2013, quando i contributi concessi ai beneficiari si sono rivelati sensibilmente più bassi di quanto preventivato all'inizio del periodo di programmazione.

Il confronto fra le due programmazioni fa emergere un riorientamento degli interventi per la formazione e l'informazione. Ad essi, trasversali a tutte le focus area, il programmatore assegna la stessa dotazione finanziaria che in passato ma allarga notevolmente il numero di destinatari, intervenendo quindi sulla durata dei percorsi formativi (con l'eccezione della formazione diretta ai giovani agricoltori appena insediati).

Infine, l'analisi registra un consistente aumento delle dotazioni finanziarie assegnate ai servizi di consulenza per le aziende, sulla base di un'ipotesi di utilizzo plurimo dei servizi stessi da parte dei

beneficiari, ed alle azioni per il benessere animale. In quest'ultimo caso, l'aumento del costo unitario medio per beneficiario potrebbe essere ricondotto agli elementi di novità della programmazione 2014-2020.

Coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il Quadro Strategico Comune, il Contratto di Partenariato e le raccomandazioni specifiche per Paese

L'analisi di coerenza esterna è andata a verificare se gli obiettivi e le azioni della proposta di Programma siano articolati e modulati in maniera idonea a garantire un indirizzo conforme agli obiettivi europei, nazionali e regionali. Sono stati inoltre prese in considerazione le interazioni con il primo pilastro della PAC, precisamente il sistema dei pagamenti diretti come disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1307/2013.

Preliminarmente, si è considerato come il quadro entro cui la programmazione regionale deve elaborare le risposte strategiche ai fabbisogni territoriali è stabilito a monte da una catena di documenti analitici e programmatici europei (il Quadro Strategico Comune 2014-2020, il Position Paper dei Servizi della Commissione per il Paese Membro) e nazionali (il Programma Nazionale di Riforma e l'Accordo di Partenariato). Oltre, naturalmente, ai dettati regolamentari specifici per il FEASR.

Il valutatore ha riscontrato come il programmatore abbia correttamente operato all'interno di tale quadro di regole, declinandolo a livello regionale in modo fondato e convincente. La strategia del PSR interagisce con gli altri strumenti di politica a livello nazionale e regionale, recependone i rilevanti indirizzi di programma.

Peraltro, per completezza di analisi, va sottolineato che i riferimenti programmatici sono ancora oggi, nella terza decade di luglio, in fase evolutiva: l'Accordo di Partenariato è in revisione, e la versione aggiornata rispetto a quella di aprile 2014 sarà pronta presumibilmente per la fine del mese di luglio; le disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013, che dovranno essere approvate e trasmesse alla Commissione per agosto 2014, sono in discussione.

Pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto

La proposta di Regolamento d'esecuzione per lo sviluppo rurale¹ fornisce la lista completa degli indicatori comuni di contesto, di realizzazione e di risultato, sebbene gli stessi siano stati definiti nel corso del tempo nella documentazione tecnica inerente ai lavori preparatori per la redazione dei PSR 2014-2020.

Compito del valutatore è stato analizzare il sistema degli indicatori di programma, e questo in due momenti temporalmente distinti: nella prima fase, è stato preso in esame il quadro degli indicatori di contesto necessari per l'analisi di contesto e l'analisi SWOT del programma. Nella terza fase, sulla versione più avanzata della proposta di programma, si è analizzata la batteria di indicatori di realizzazione, di risultato e target riportati nel Piano degli indicatori.

Con riguardo agli indicatori di contesto, l'obiettivo dell'analisi è stato valutare in quale misura le informazioni raccolte per alimentare l'analisi di contesto del PSR rappresentassero un background conoscitivo completo ed appropriato, ovvero fornissero in modo esaustivo gli elementi chiave delle variabili sociali, economiche ed ambientali che caratterizzano il territorio di intervento.

Preliminarmente, si è verificata la conformità alle prescrizioni comunitarie in ordine agli indicatori di contesto comuni, sulla base del database fornito dalla Direzione Generale Agricoltura della

¹ La versione in inglese della proposta di Regolamento di esecuzione per lo sviluppo rurale è stata adottata dal Comitato per lo sviluppo rurale 2014-2020 il 21 maggio 2014. Alla fine del mese di giugno sono state rese disponibili le traduzioni nelle varie lingue, per cui l'atto è in procinto di essere prossimamente pubblicato sulla GUCE dopo le verifiche finali da parte dei giuristi linguisti della Commissione europea, derivanti da eventuali segnalazioni da parte delle delegazioni degli Stati membri.

Commissione europea, in parte già compilato e comunque completo di unità di misura da utilizzare, e si sono segnalate dove opportuno le necessarie integrazioni.

In seconda istanza, il valutatore ha esaminato l'intero quadro di indicatori preso in considerazione dal programmatore (indicatori di contesto comuni ed indicatori di contesto specifici, ovvero scelti dal programmatore per rappresentare il territorio calabrese), per valutarne l'appropriatezza dei metodi di quantificazione e dei benchmark utilizzati e la significatività delle informazioni da essi risultanti. Come risultato, il valutatore ha formulato una serie di raccomandazioni specifiche volte ad integrare la raccolta dati laddove riscontrati dei valori potenzialmente in grado di limitare/fuorviare l'analisi di contesto o delle lacune informative.

In merito alla pertinenza del quadro degli indicatori, il valutatore ha analizzato le evidenze espresse dagli indicatori, e ne ha considerato la rilevanza rispetto due parametri: la particolarità della posizione regionale (valori in assoluto e benchmarking) e la specificità dell'indicatore rispetto alla strategia di sviluppo rurale. L'esito dell'analisi di rilevanza ha portato a segnalare al programmatore quali fossero, a parere del valutatore, le indicazioni fondamentali per disegnare il contesto regionale di intervento del prossimo PSR e quali altre, al contrario, giocassero un ruolo minore se non irrilevante.

In merito agli indicatori di realizzazione, di risultato e target riportati nel Piano degli indicatori del PSR, occorre premettere come questo sia uno strumento predisposto dai Servizi della Commissione costituito da un insieme di tabelle per focus area, comprendenti gli obiettivi al 2020, gli output e la spesa previsti per ciascuna misura selezionata per quella focus area. Dato che ogni misura afferisce a differenti focus area, il piano degli indicatori deve mostrare e quantificare la quota specifica della stessa prevista per la determinata focus area (output fisici e risorse finanziarie programmate).

I parametri di calcolo degli indicatori target sono rigidamente fissati a priori, mentre gli elementi alla base della loro quantificazione, ovvero gli output finanziari e fisici, discendono in maniera automatica dall'incrocio tra le misure/sub-misure e le focus area di riferimento.

Trattandosi pertanto di uno schema predeterminato, all'interno del quale lo spazio lasciato al programmatore è quello di definire i valori degli indicatori di prodotto, l'analisi ha preso in considerazione gli aspetti specifici che caratterizzano il modo in cui il Piano degli indicatori è stato sviluppato nel PSR Calabria e che riflettono le scelte strategiche alla base.

L'attenzione si è in particolare soffermata sulle misure e submisure per le quali il Piano non riporta informazioni in merito al loro contributo in termini di risorse finanziarie e di output. Concludendo sulla generale correttezza della compilazione del Piano degli indicatori, il valutatore propone per la focus area 5D l'integrazione di un indicatore di output.

Un secondo livello di analisi ha guardato al Piano degli indicatori come strumento essenziale per la sorveglianza e la gestione del Programma durante la sua attuazione. In tal senso, gli indicatori previsti devono avere il fondamentale requisito di risultare determinabili e misurabili attraverso gli strumenti ordinari di gestione e monitoraggio del Programma.

In generale, il sistema e gli indicatori proposti per il Piano degli indicatori sono il risultato di un notevole sforzo di semplificazione teso ad utilizzare nel migliore dei modi informazioni e dati comunemente raccolti nell'ambito delle attività di gestione.

Nondimeno, il fatto che dati ed informazioni necessari per quantificare gli indicatori siano potenzialmente reperibili dalle domande di aiuto e pagamento e dai documenti a corredo, non significa che l'attività di quantificazione e progressivo aggiornamento degli indicatori risulti assicurata in maniera automatica. Perché ciò avvenga, occorre che le informazioni e i dati "semplici" ricavabili dai progetti, dalle domande di aiuto ecc., siano previamente raccolti, classificati, aggregati e verificati. Queste operazioni avvengono ordinariamente con i dati necessari per i controlli e i pagamenti, mentre non sono normalmente assicurate con altrettanta affidabilità e tempestività per informazioni di altro tipo. In particolare si rivela spesso critica la raccolta di dati "interni al progetto" e, soprattutto, la loro verifica e registrazione a consuntivo.

Sulla base di questa ed altre considerazioni, quindi, si sono passati in rassegna gli indicatori di output previsti, analizzando le possibili criticità che possono emergere nella fase di misurazione ed aggiornamento, ma anche nel momento della loro interpretazione.

Ne emerge che meno di metà degli indicatori non dovrebbe presentare alcuna difficoltà di quantificazione, in quanto dovrebbero essere estratti automaticamente dal sistema di monitoraggio.

Per gli altri indicatori, e specificatamente gli indicatori relativi alla partecipazione di una pluralità di soggetti nell'ambito di una stessa operazione, l'indicatore di popolazione beneficiaria e l'indicatore di superficie sovvenzionata, il valutatore individua alcune potenziali criticità e suggerisce di adottare gli opportuni accorgimenti per potere utilizzare al meglio le informazioni di base disponibili.

Contributo dei risultati attesi al conseguimento degli obiettivi

Per esprimere un giudizio valutativo su come i risultati attesi contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di programma occorre riflettere sull'apporto finanziario e fisico (cioè di output) che le singole misure e sub-misure danno all'attuazione delle focus area e delle priorità.

Le risorse finanziarie forniscono infatti una prima indicazione dell'importanza che la misura può avere nel conseguimento degli obiettivi, ma non sono sufficientemente indicative, anzi a volte possono essere fuorvianti, se non vengono accompagnate anche da una analisi delle realizzazioni fisiche che l'intervento programmato va a produrre. Queste ultime sono rappresentate dal target quantificato per gli indicatori di output a livello di sub-misura e misura e sono direttamente collegate ai valori obiettivo calcolati per gli indicatori di risultato a livello di focus area.

L'analisi ha quindi inizialmente preso in esame la distribuzione delle risorse finanziarie tra le varie tipologie d'intervento, disegnando il diagramma logico con vettori ad esse proporzionati per ciascuno dei tre obiettivi strategici del Programma: competitività del sistema agricolo, sostenibilità ed ambiente, sviluppo socioeconomico equilibrato.

L'analisi delle risorse finanziarie ha evidenziato che le misure "trainanti" del programma sono tre: la misura 4 "Investimenti in immobilizzazioni materiali" (30% delle risorse programmate), la 11 "Agricoltura biologica" (23%) e la 8 "Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste" (10%). A queste seguono la misura 10 "Pagamenti agro-climatico-ambientali", la 13 "Indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali" e la 19 "Leader", ciascuna con il 7% circa di risorse, mentre le restanti misure presentano percentuali che non superano mai il 4% del totale programmato. Dal punto di vista degli obiettivi (focus area), quelli che presentano un peso rilevante in termini di risorse sono rappresentati dalle focus area 4B (24% del programmato), 2A (16%), 4C (15%) e 3A (12%).

La lettura del diagramma è stata poi integrata dall'analisi dei risultati fisici attesi a livello di focus area.

L'analisi evidenzia come i contributi a ciascuna focus area siano molto eterogenei in termini di misure e sub misure coinvolte, con aree interessate soltanto da una o due misure, ed altre più complesse in cui convergono fino a otto misure.

Nel complesso, il quadro strategico che è possibile ricostruire attraverso i vettori misure-focus area risulta articolato, equilibrato e credibile per le priorità 2, 3 e 6, dove i mix di interventi e risultati attesi appaiono in generale adeguati a raggiungere gli obiettivi delle rispettive focus area.

Non altrettanto si può affermare per le priorità 4 e 5, dove la scelta di "assegnare" ad una sola focus area – secondo criteri di prevalenza – i risultati di misure e sub-misure che hanno molteplici ricadute sul piano strategico, finisce col banalizzare oltre misura alcune focus area, come nel caso della 5D, che sembra perseguire la riduzione di gas serra solo con azioni di formazione e consulenza, quando invece è evidente che gran parte degli impegni previsti dalla misura 10 svolgono un ruolo essenziale per questo obiettivo.

È del resto nella natura di gran parte delle misure a premio prevedere impegni efficaci sotto profili ambientali molteplici, tali che appare spesso incongruo stabilire quello prevalente.

Quantificazione degli indicatori relativi ai valori obiettivo

Come già richiamato, nella programmazione 2014-2020 le Autorità di Gestione dei PSR devono adottare il piano degli indicatori costruito dai servizi della Commissione. Posto che in tale schema i parametri di calcolo degli indicatori target sono fissati a priori, lo spazio lasciato al programmatore è quello di definire i valori degli indicatori di prodotto (output), sui quali quindi si deve concentrare l'attenzione del valutatore.

L'approccio finalizzato alla verifica dei valori quantificati risulta complementare a quello utilizzato per esaminare la coerenza tra le scelte allocative finanziarie e gli obiettivi proposti. I valori obiettivo degli interventi sono stati quindi in prima istanza rapportati alle risorse finanziarie impegnate ed ai loro costi medi unitari, e poi confrontati con gli stessi dati riferiti alle corrispettive misure del PSR 2007-2013 e tenendo conto delle dinamiche attuative di queste ultime.

Dall'analisi emerge come, in definitiva, i target di realizzazione indicati nel programma tengano in attenta considerazione gli insegnamenti della precedente programmazione, sia in termini di beneficiari e superfici coinvolte, sia in termini di struttura e valori medi delle operazioni:

- il target di realizzazione relativo all'adozione degli standard di qualità è riformulato, anche sulla base delle domande finanziabili a valere sulla misura 132 del PSR 2007-2013. Da tenere però in considerazione la performance attuativa della misura risulta ancora piuttosto modesta: i primi pagamenti sono stati emessi nel 2012 e le aziende beneficiarie sono solo 13;
- il target di realizzazione relativo agli investimenti materiali da parte delle aziende agricole è inferiore rispetto a quello ipotizzato per la misura 121, in presenza di una leggera riduzione delle risorse pubbliche stanziata compensata da un aumento del costo medio unitario per beneficiario;
- il target di realizzazione relativo agli interventi per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli è allineato rispetto al valore dell'indicatore di prodotto della misura 123;
- in relazione al sostegno al primo insediamento dei giovani agricoltori, l'obiettivo di realizzazione fisica della sub-misura 6.1 è molto vicino al numero dei beneficiari della misura 112 alla fine del 2013;
- gli obiettivi fisici di attuazione (in ettari) relativi all'agricoltura biologica ed all'indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali sono coerenti ad una situazione oggettiva che è ormai consolidata e stabile nel corso delle programmazioni (non solo l'attuale, ma anche le precedenti);

A questo quadro fa eccezione la misura 2 (azioni di consulenza), sul cui decollo questo programma sembra scommettere con fiducia maggiore di quella che suggerirebbe l'esperienza 2007-2013. Il target fisico di realizzazione al 2020, riferito al numero dei destinatari, è infatti il triplo di quello previsto al 2013 dal precedente programma.

Anche l'intervento per il benessere degli animali vede aumentare significativamente l'obiettivo di realizzazione fisica, con l'eliminazione del vincolo quinquennale di impegno e l'adozione di impegni annuali rinnovabili che potrebbero favorire un allargamento della platea dei beneficiari. Si evidenzia però che al 2013 le realizzazioni fisiche della misura 215 (aziende beneficiarie) sono pari ad appena un terzo del target previsto per la fine della programmazione.

Motivazione della forma di sostegno proposta

Nella proposta di PSR, la forma di sostegno più ricorrente è il contributo in conto capitale, in un caso (submisura 2.1) con la possibilità di utilizzazione di costi standard e nel caso delle submisure 4.1 e 4.2 congiuntamente o in alternativa con l'utilizzo di strumenti finanziari. Sono previste altre forme di quali il premio alla superficie/UBA, il pagamento annuale, l'aiuto forfettario erogato in rate. Sei submisure sono riservate alla programmazione delle strategie di sviluppo locale secondo l'approccio CLLD, il cui dettaglio delle modalità di attuazione e le forme di sostegno ed beneficiari verranno identificati successivamente nell'ambito dei Piani di Azione Locale.

L'analisi valutativa, basata sulla lettura delle forme di sostegno identificate rispetto alle categorie di beneficiari previste nell'ambito delle misure, ha messo in evidenza la coerenza delle scelte in merito all'attivazione di forme innovative di strumenti finanziari per le submisure a investimento 4.1 e 4.2. Tale scelta è confermata ulteriormente dalle evidenze scaturite dall'analisi preliminari (analisi SWOT e dei fabbisogni) che hanno evidenziato come l'accesso al credito rappresenti attualmente una criticità per il sistema economico calabrese.

Sotto questo profilo, tuttavia, considerata l'esperienza pregressa della Calabria in termini di strumenti finanziari, richiamata anche dal valutatore in itinere del PSR 2007-2013, sarà di particolare importanza avviare in tempi rapidi ed in modo mirato la necessaria valutazione ex ante sugli strumenti finanziari, al fine di identificare gli strumenti più idonei a soddisfare le esigenze del territorio. Il valutatore richiama l'attenzione sulla necessità di accostarsi al sistema bancario in termini programmatici, magari ipotizzando l'attivazione della valutazione ex ante sugli strumenti finanziari di concerto con il sistema finanziario e con l'ABI - Associazione bancaria italiana, in modo da trovare soluzioni che siano effettivamente praticabili.

Un secondo aspetto sul quale il valutatore ex ante si è soffermato riguarda il limitato ricorso da parte del programmatore ai costi semplificati, circoscritto nella versione in esame del PSR (15 luglio 2014) alla submisura 2.1. Il valutatore ritiene che anche in altre situazioni il calcolo semplificato dei costi potrebbe rappresentare una scelta efficace. Infatti, l'opzione di costo semplificato permette, in fase di attuazione, di alleggerire l'onere amministrativo sia per i beneficiari che per gli organi di gestione ed ha importanti implicazioni per la gestione e controllo delle operazioni. L'opportunità di affidarsi in diversi casi all'utilizzo dei costi semplificati, non solo per una maggiore linearità di comportamenti con i beneficiari ma anche per un più agevole confronto, ex post, con gli stessi servizi della Commissione, è anch'essa avvalorata dall'attuale esperienza calabrese ed in particolare dai risultati dell'audit all'Autorità di Gestione del PSR 2007-2013 da parte dei competenti servizi di DG AGRI.

In quest'ottica, il valutatore propone quindi l'estensione del ricorso alle risorse all'opzione dei costi standard dando anche indicazioni concrete relative alle misure in cui tale opzione potrebbe essere utilizzata.

Pertanto, non vi è dubbio che l'adozione dei costi standard richiede la messa a punto di strumenti e/o metodologie specifiche per l'identificazione del singolo "costo standard" e che tali metodi dovrebbero essere approvati o quanto meno validati dall'Autorità di Audit. Conseguentemente, il passaggio all'opzione costi standard potrebbe avvenire in modo progressivo per non rallentare l'avvio dell'attuazione, lanciando dapprima bandi a costi effettivi.

Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma

La Regione Calabria, conformemente a quanto previsto nell'art. 65 paragrafo 2 del Regolamento (UE) n° 1305/2013, in combinato disposto con gli artt. 7 e 9 del Regolamento (UE) n° 1306/2013, designa tre autorità responsabili: l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e l'Autorità di Certificazione. Ad esse sono attribuiti, rispettando il principio della separazione delle funzioni, i compiti indicati dalla normativa. La proposta di PSR dà anche indicazioni circa la composizione del futuro Comitato di Sorveglianza e ne delinea le principali funzioni.

Il programmatore si propone una serie di scelte di governance destinate ad ovviare al rischio di una limitata capacità di "regia" e governo del programma quali, ad esempio, quella di istituire un organismo di coordinamento per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale, composto dall'Autorità di Gestione affiancata da funzionari del Dipartimento Regionale Agricoltura Foreste e Forestazione, dall'Organismo Pagatore e dai rappresentanti dei GAL).

E' annunciata l'attivazione di un nuovo sistema informativo a supporto di tutte le attività gestionali, attuative e di verifica degli interventi che prevede anche una interazione con operatori esterni, compresa la gestione ed il monitoraggio del PSR. Sono infine proposte alcune soluzioni per migliorare l'efficacia delle attività di monitoraggio e valutazione (come per esempio potenziamento dei servizi amministrativi, azioni di capacity building).

L'analisi valutativa ha rilevato una comprovata correttezza formale di quanto previsto nel sistema di governance del programma. Elementi emersi dall'analisi portano comunque a ritenere che taluni temi legati alla specifica organizzazione amministrativa regionale ed al dimensionamento delle strutture meriterebbero un approfondimento.

Si pensa in particolare ad una riflessione circa le necessità del prossimo funzionigramma, tenendo presente alcuni aspetti: le sfide lanciate dalla nuova programmazione (es. ruolo centrale della cooperazione o difficoltà e competenze legate all'adozione degli strumenti finanziari ed dei costi semplificati); le necessità di un maggior coordinamento rispetto al passato dell'attuazione coordinata con il programma plurifondo FESR-FSE; l'interdipendenza fra le due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020. Questo, per evitare che vengano a crearsi, soprattutto nella fase di avvio dei processi attuativi, delle strozzature operative determinate dalla concentrazione di carichi di lavoro rilevanti su un numero limitato di risorse umane dedicate.

Riguardo all'istituzione di strutture amministrative per focus area, senz'altro innovativa ed interessante da un punto di vista strategico, manca un'indicazione circa la struttura dimensionale degli uffici cui sarà affidata la gestione. Occorre qui considerare che una struttura per focus area richiederà ai responsabili la gestione di interventi ricadenti all'interno di un insieme di misure, e non come nell'attuale organizzazione la gestione organica e unitaria di una singola misura. I futuri gestori rischiano di operare con troppi riferimenti, e nel complesso si potrebbe ingenerare un rallentamento dei processi decisionali. L'adozione di procedure estremamente chiare e trasparenti in materia di compiti e di responsabilità dovrebbe quindi essere propedeutica ad un passaggio dall'attuale strumentazione gestionale e amministrativa a livello di misura a quella a livello di focus area.

Infine, la finalità di ridurre il carico amministrativo mediante il nuovo sistema informativo del PSR richiede una adeguata architettura organizzativa, la conseguente attribuzione di ruoli e responsabilità ed una sufficiente dotazione di risorse umane in termini quantitativi e qualitativi. Tali aspetti non vengono pienamente descritti nella proposta di programma.

Idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni

In merito al punto in oggetto, l'analisi valutativa ha verificato la conformità al dettato regolamentare (progetto di atto di esecuzione del regolamento (UE) n. 1305/2013, allegato I, punto 9) ed alle Linee Guida di DG AGRI "Definizione e attuazione del Piano di valutazione dei PSR 2014-2020" di marzo 2014 del Piano di valutazione presentato nella proposta di PSR Calabria e del sistema di raccolta dati.

L'analisi ha permesso di constatare come il Piano di valutazione riproponga nel suo contenuto descrittivo quanto prescritto, ed il giudizio di conformità è di conseguenza positivo. Il valutatore ritiene peraltro che alcuni aspetti necessitino di ulteriori approfondimenti, anche in fase attuativa.

In particolare sul tema "Dati e informazioni", viene apprezzata la scelta di dotarsi un nuovo sistema informativo in grado di misurare l'andamento e i risultati del Programma, anche in riferimento alle necessità del nuovo sistema di premialità. Tuttavia, il valutatore richiama l'attenzione sulla necessità di attivare delle modalità di interfaccia con il Sistema di Monitoraggio Unitario (impegno inderogabile dell'Accordo di Partenariato), e con eventuali altri sistemi di controllo che verranno istituiti per il "non double funding" (es. OCM Ortofrutta).

Inoltre, questa sezione del Piano di Valutazione dovrebbe essere più specifica riguardo ai diversi tipi di dati che serviranno per l'attività di monitoraggio e valutazione: basandosi sull'esperienza pregressa, dovrebbe mettere in evidenza le carenze individuate e meglio sistematizzare le modalità per il trattamento dei dati. A questo proposito, oltre richiamare le conclusioni valutative relative al Piano degli indicatori, è opportuno mettere in evidenza che la VAS ha rilevato che potrebbero esserci, in fase di attuazione e monitoraggio, delle difficoltà per il reperimento e/o aggiornamento di alcuni dati ambientali.

Altri rilievi e suggerimenti riguardano le modalità di comunicazione, in particolare i meccanismi per dare seguito alle conclusioni e alle raccomandazioni della valutazione, e la necessità di dettagliare maggiormente il livello di risorse necessario per attuare il piano di valutazione sia in termini finanziari, fornendo una ripartizione seppur indicativa delle risorse necessarie per l'attività di monitoraggio e valutazione, che di risorse umane.

Idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

Per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (*performance framework*), il PSR Calabria adotta, pur se non obbligatoria, la lista di indicatori finanziari e di prodotto suggerita dalla Commissione europea e riportata nell'allegato IV della proposta di Regolamento d'esecuzione per lo sviluppo rurale².

La quantificazione dei target intermedi alla fine del 2018 da parte del programmatore è peraltro un momento particolarmente delicato del percorso programmatico, considerato che il raggiungimento dei

² Con l'eccezione della Priorità 3, per la quale non è stato adottato l'indicatore relativo alle aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio, dato che tale tipologia di intervento non è prevista. È stato invece inserito l'indicatore sostitutivo suggerito dal Ministero delle Politiche Agricole a tutte le Regioni italiane.

target consentirebbe al PSR di accedere alla rispettiva quota della riserva di performance (6% della quota FEASR, vedi art. 20 del Regolamento (UE) n. 1303/2013).

Alla valutazione ex ante spetta esprimersi in merito alla plausibilità dei target intermedi. L'analisi è stata condotta sulla base di un benchmark di riferimento riferito agli anni di attuazione, individuato nella capacità di spesa mostrata dal PSR 2007-2013 nel periodo intercorrente tra il 1 gennaio 2007 ed il 31 dicembre 2011.

Si è quindi proceduto a predisporre una simulazione basata sui dati di attuazione del PSR:2007-2013: la capacità di spesa del vecchio Programma al 31.12.2011 è stata ricostruita sulla struttura del modello di *performance framework* contenuto nel PSR 2014-2020, mettendo in relazione le misure 2007-2013, per quanto possibile, con i corrispettivi interventi previsti per il nuovo periodo di programmazione, e tenendo conto della ripartizione percentuale di questi ultimi all'interno delle Priorità.

Nella simulazione, il valutatore ha considerato la spesa al 31.12.2011 riferita solamente alle operazioni per le quali era stato pagato il saldo finale al beneficiario da parte dell'organismo pagatore. Infatti, in base al Regolamento (UE) n. 215/2014, per la quantificazione degli indicatori finanziari si dovrà fare riferimento alla spesa pubblica realizzata che sarà inserita nell'ambito del Sistema comune di monitoraggio e valutazione. In base alle regole stabilite per tale Sistema, la spesa a cui fare riferimento è quella relativa alle operazioni completate. Nell'esaminare l'andamento dei pagamenti passati, sono state quindi escluse le spese effettuate per anticipi o per soli stati di avanzamento.

L'approccio adottato è di tipo statistico, ed ha il limite di confrontare i target del programmatore con la proiezione storica nell'ipotesi che l'attuazione di ciascuna misura del nuovo PSR segua esattamente lo stesso percorso della corrispondente misura del vecchio. Risulta peraltro ovvio che il periodo precedente è stato contraddistinto da fattori contingenti e di contesto che difficilmente si ripresenteranno nel prossimo ciclo programmatico.

Con i limiti richiamati, l'analisi fornisce chiare indicazioni.

Si nota innanzitutto che il target di spesa ipotizzato dal programmatore al 2018 a livello complessivo del Programma è molto simile a quello realizzato alla fine del 2011, e in questo senso la previsione appare del tutto verosimile sulla base dell'esperienza.

Dove invece si rilevano notevoli difformità tra target intermedi e proiezione storica è a livello di priorità.

Nella Priorità 4 la spesa conseguita nel 2011 supera di quasi venti punti percentuali quella ipotizzata al 2018: all'interno della Priorità è infatti prevalente il peso delle misure a superficie, che nella precedente programmazione hanno toccato livelli di spesa iniziali molto elevati, trainando di fatto l'avanzamento finanziario dell'intero PSR.

Al contrario, nelle Priorità 2 e 3, ma anche 6 il livello della spesa ipotizzata al 2018 è superiore a quella ricostruita al 2011. In quest'ultima appare infatti rilevante il peso di misure che hanno sofferto rilevanti problematiche di natura procedurale e che ne hanno quindi impedito un rapido avvio (vedi misura 121), o altre tipologie di intervento, richiedenti maggiori tempi attuativi (vedi gli investimenti infrastrutturali promossi dalla 125), per i quali non si era arrivati a pagare il saldo entro la fine del 2011.

Nel valutare tali scostamenti, occorre considerare come la storia dell'attuazione del programma 2007-2013 sia, rispetto alla previsione del programmatore al 2018, marcatamente caratterizzata da una partenza tempestiva e subito sostenuta delle misure a superficie e, al contrario, dalle grandi difficoltà di tutte le misure a investimento, tanto più quando si consideri la sola capacità di spesa a saldo.

Peraltro, rispetto alle Priorità 2 e 3, l'ipotesi di trascinamenti nel nuovo Programma di risorse impegnate sull'Asse 1 del vecchio PSR per un centinaio di Meuro, potrebbe scongiurare il pericolo di non raggiungere i target intermedi di riferimento.

Adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione

Le disposizioni di applicazione dei principi delle pari opportunità e della prevenzione delle discriminazioni sono tenute in considerazione in maniera coerente con le prescrizioni regolamentari ed

espongono impegni concreti di partecipazione dei soggetti. L'analisi dei criteri di selezione per la valutazione delle operazioni rileva un'attenzione specifica al principio di pari opportunità, laddove è previsto un espresso riconoscimento a domande di finanziamento presentate da donne.

Adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile

La strategia del PSR Calabria 2014-2020 risulta incentrata su tre obiettivi strategici di cui uno riguarda la sostenibilità e l'ambiente. Esso viene perseguito attraverso interventi destinati alla gestione sostenibile di tutti i fattori della produzione, al presidio e la custodia dei suoli soggetti a specifici vincoli naturali od al rischi ed al presidio della biodiversità agricola e forestale. Il Programma attiva, conseguentemente, le due Priorità dello Sviluppo Rurale a connotazione ambientale (Priorità 4 e 5) e le rispettive 8 focus area.

Sotto questo profilo, la Regione Calabria ha accolto appieno le indicazioni comunitarie allocando il 37% del contributo totale del programma alle misure di investimento per finalità connesse ambientali (misura 10, misura 11 e misura 13). Il Programma prevede ulteriori interventi di carattere ambientale nell'ambito di altre misure. Complessivamente la spesa pubblica della proposta di programma dedicata alle tematiche ambientali è pari a 52% della spesa totale prevista.

I risultati della valutazione ambientale strategica avvalorano nel complesso il quadro strategico del PSR dal punto di vista della sostenibilità ambientale. Il valutatore VAS non coglie incoerenze tra le priorità e focus area programmate e le tematiche ambientali primarie definite nella Direttiva VAS, pur esprimendo alcune cautele in relazione alle modalità di attuazione per tre focus area.

Si registra infine come il programmatore abbia inserito, già in questa fase, dei principi di selezione degli interventi che dovrebbero permettere, in fase di attuazione, di sostenere *azioni environment friendly* e/o *climate friendly*. Tale approccio potrebbe peraltro essere esteso ad altre submisure,

Misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari

Il PSR Calabria 2014-2020 prevede una serie di azioni rivolte alla semplificazione amministrativa. Tale esigenza è scaturita non solo dal fatto che la riduzione degli oneri amministrativi ha assunto un ruolo fondamentale nella politica di semplificazione comunitaria, ma anche dal confronto con il territorio che ha espresso la necessità di semplificare e velocizzare gli iter burocratici.

Nella proposta di programma si prevede di fare maggiore ricorso all'utilizzo di sistemi informativi attivando una serie di funzionalità che agevoleranno l'interazione con i beneficiari; si stabilisce anche di adoperarsi per una maggiore semplificazione, coordinamento e razionalizzazione dei controlli e infine di definire disposizioni attuative più semplici, di facile lettura ed interpretazione. E' previsto anche l'ampliamento dell'impiego del sito web dedicato al Programma, attualmente utilizzato prevalentemente a scopo informativo, sviluppando nuove funzionalità che permettano di "sostenere" i potenziali beneficiari nel percorso di accesso ai finanziamenti.

Il giudizio valutativo in relazione ai potenziali effetti di tali azioni non può andare al di là di un generale apprezzamento di principio, non essendo possibile, sulla base delle informazioni disponibili, entrare nel merito dell'operatività degli strumenti proposti.

1 FINALITÀ E OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

Il presente documento costituisce il Rapporto di valutazione ex-ante del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Calabria e risponde alle disposizioni regolamentari che stabiliscono i requisiti per la valutazione ex ante (Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013; Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013) ed alle indicazioni rese dalla Commissione Europea nel documento “Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs” di agosto 2012.

La cornice giuridica definisce in modo preciso gli obiettivi ed i contenuti della valutazione ex-ante. In particolare, il Regolamento (UE) n. 1303/2013, che statuisce i principi comuni ai fondi comunitari, stabilisce all'art. 55 gli elementi che devono essere sottoposti a processo di valutazione. Il Regolamento (UE) 1305/2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, richiama il disposto dell'articolo 55 ed invita gli Stati membri a provvedere affinché il valutatore ex ante sia coinvolto sin dall'inizio nell'iter di elaborazione del programma di sviluppo rurale, ed in particolare quelle relative all'analisi SWOT, alla definizione della logica d'intervento ed alla fissazione degli obiettivi del programma.

Il contenuto del presente Rapporto risponde al dettato regolamentare (art. 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013) ed è strutturato secondo le indicazioni proposte da DG AGRI nelle Linee Guida. Esso analizza:

- a) il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali (vedi paragrafo 4.1)
- b) la coerenza interna del programma o delle attività proposti e il rapporto con altri strumenti pertinenti (vedi paragrafo 5.1)
- c) la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma (vedi paragrafo 5.3)
- d) la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il quadro strategico comune, il contratto di partenariato e le raccomandazioni specifiche per paese (vedi paragrafo 4.2)
- e) la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto (vedi paragrafi 3.2 e 6.1)
- f) in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi (vedi paragrafo 5.2)
- g) quantificazione degli indicatori relativi ai valori obiettivo (vedi paragrafo 6.2)
- h) la motivazione della forma di sostegno proposta (vedi paragrafo 5.5)
- i) l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma (vedi paragrafo 7.1)
- j) l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni (vedi paragrafo 6.4)
- k) l'idoneità de target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (vedi paragrafo 6.3)
- l) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione (vedi paragrafo 8.1)
- m) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile (vedi paragrafo 8.2)
- n) le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari (vedi paragrafo 7.2)

2 LA DESCRIZIONE DELLE FASI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE E DELL'INTERAZIONE TRA IL VALUTATORE E L'ADG

2.1 FASI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

Come richiamato nel paragrafo precedente, nel sistema di programmazione 2014-2020 la valutazione ex ante fa parte del processo di sviluppo e di redazione del PSR e come tale poggia su un processo d'interazione tra valutatore e programmatore concepito in fasi successive.

Infatti, per come disciplinate dalle regole e disposizioni comunitarie poste in essere per il 2014-2020, le attività di programmazione e quelle di valutazione ex ante sono fra loro incardinate, in un sistema di continua messa a punto del documento di programmazione, per arrivare infine alla trasmissione ai servizi della Commissione del Programma.

In tal senso, le Linee Guida per la valutazione ex-ante descrivono il processo di valutazione ex ante diviso in tre fasi:

- Fase 1: L'analisi SWOT e la valutazione dei fabbisogni. Il programmatore sviluppa l'analisi di contesto del territorio, definisce l'analisi SWOT e identifica i principali fabbisogni. Il valutatore esprime un parere in relazione all'utilizzo degli indicatori di contesto e fornisce un giudizio di merito sulla completezza e coerenza e dell'analisi SWOT. Inoltre, il valutatore è chiamato a comprendere se ed in quale misura i fabbisogni individuati costituiscono una corretta traduzione della SWOT in termini di esigenze da soddisfare. Dopo aver ricevuto le analisi del valutatore completate da riflessioni e raccomandazioni proposte, il programmatore stabilisce se e come tenerne conto, e procede di conseguenza al riesame della SWOT e della valutazione dei fabbisogni.
- Fase 2: La costruzione della logica d'intervento. Il programmatore sviluppa la logica d'intervento del PSR, stabilendone gli obiettivi e di conseguenza le misure e le submisure da attivare. Su queste basi, procede nello stanziamento delle risorse e nella quantificazione di risultati, target e milestones. Il valutatore esprime un parere in merito alla coerenza interna ed esterna, alla ripartizione delle risorse, al contributo atteso rispetto alla strategia Europa 2020, all'adeguatezza delle stime degli indicatori proposti, sull'attendibilità dei valori target e delle milestones. Dopo aver ricevuto tali analisi, il programmatore può decidere se procedere ad una revisione della strategia del PSR, soprattutto in termini di obiettivi e stanziamenti,
- Fase 3: La gestione e la governance. La fase finale vede il programmatore impegnato nella definizione del "sistema PSR" (sistema attuativo, valutazione, recepimento della VAS) ed il valutatore, oltre ad esprimersi in merito, procede ad una rilettura del percorso di programmazione.

Nello specifico, le attività di redazione del PSR Calabria 2014-2020 hanno impegnato il programmatore regionale per un lungo arco di tempo. Questo percorso è stato seguito con attenzione dal valutatore, che vi ha partecipato con proprie analisi e riflessioni, contribuendo con spirito dialettico alla formulazione di versioni via via più avanzate del documento programmatico. Questo, attraverso la presentazione di due Rapporti intermedi e la loro discussione, ma anche con contributi meno formali di costante confronto. Come dovuto, inoltre, il valutatore ha partecipato come osservatore ai numerosi incontri con il partenariato e gli stakeholders, di cui si dà conto nel § 2.3 del presente rapporto.

Dalla concezione dinamica della valutazione ex ante, sopra riassunta per fase, ne discende che le sezioni del PSR Calabria 2014-2020 sono state prese in esame dal valutatore progressivamente, dando luogo ad una serie di riflessioni e raccomandazioni prese in conto dal programmatore regionale nella versione successiva del documento di programmazione. Rispetto al percorso teorico delineato dalle Linee Guida, si sono verificati come lecito attendersi degli accavallamenti fra la seconda e la terza fase, senza peraltro che la solidità degli scambi programmatore-valutatore ne risultasse compromessa.

La Tab. 1 - Percorso per fasi del processo programmazione-valutazione della proposta di PSR Calabria 2014-2020 ricapitola per ciascuna fase della valutazione: oggetto della valutazione e relativo rapporto di valutazione ex-ante; versione del PSR esaminata; capitolo all'interno del presente rapporto

finale nel quale si riportano gli esiti della valutazione; versione del PSR sulla quale si è potuto procedere ad analizzare i riscontri del programmatore regionale alle raccomandazioni del valutatore.

Gli ultimi passaggi del processo di valutazione sono stati particolarmente delicati, anche in considerazione dell'inevitabile accelerazione nelle revisioni della proposta di PSR. Gli scambi valutatore-programmatore si sono susseguiti in modo informale, ed è auspicabile che il programmatore abbia potuto risolvere alcune criticità rilevate prima dell'invio della proposta di Programma ai Servizi della Commissione. Taluni rilievi e raccomandazioni del valutatore, riferite alla versione del PSR Calabria 15.07.2014, potrebbero quindi essere superati nel PSR notificato.

Tab. 1 - Percorso per fasi del processo programmazione-valutazione della proposta di PSR Calabria 2014-2020

Fase	Oggetto della VEA	Rapporto di valutazione ex ante	Proposta di programma esaminata	Sezione del Rapporto finale	Proposta di programma di riscontro
1	Analisi di contesto	Primo rapporto intermedio (marzo 2014)	Versione del PSR febbraio 2014, sezioni 4.1.1., 4.1.6, 4.1.7)	§ 3	15 luglio 2014
1	Analisi SWOT	Primo rapporto intermedio (marzo 2014)	Versione del PSR febbraio 2014 (sezioni 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5)	§ 3	15 luglio 2014
1	Analisi dei fabbisogni	Primo rapporto intermedio (marzo 2014)	Versione del PSR febbraio 2014 (sezione 4.2)	§ 3	15 luglio 2014
2	Coerenza esterna del programma ³	Secondo rapporto intermedio (giugno 2014)	Versione del PSR maggio 2014 (sezione 5)	§ 4	15 luglio 2014
2	Coerenza interna della logica di intervento	Secondo rapporto intermedio (giugno 2014)	Versione del PSR maggio 2014 (sezione 5)	§ 5.1	15 luglio 2014
2	Allocazione delle risorse	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezioni 10.1, 10.2, 11, 7)	§ 5.3	-
2	Contributo dei risultati attesi agli obiettivi	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezioni 7, 8, 10, 11)	§ 5.2	-
2	Sistema degli indicatori	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezioni 10.1, 10.2, 11, 7, 8)	§ 6.1, 6.2	-
2	Valori delle milestones	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezioni 7, 8, 10, 11)	§ 6.3	-
2	Forme di sostegno	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezione 8, 10)	§ 5.5	-

³ La valutazione del contributo del PSR Calabria 2014-2020 alla Strategia Europa 2020 è stata aggiornata nella terza fase della valutazione (luglio 2014) dopo la definizione da parte del programmatore degli indicatori target

Fase	Oggetto della VEA	Rapporto di valutazione ex ante	Proposta di programma esaminata	Sezione del Rapporto finale	Proposta di programma di riscontro
3	Sistema di governance	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezione 15)	§ 7	-
3	Piano di valutazione e sistema di monitoraggio	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezione 9)	§ 6.4	
3	Principi orizzontali e approccio Leader	Rapporto finale (luglio 2014)	Versione del PSR luglio 2014 (sezione 15)	§ 5.4, 0, 8.2	-
3	Coerenza con la VAS	Rapporto finale (luglio 2014)	Documenti VAS ricevuti in data 2 luglio 2014	§ 9	-

2.2 INTERAZIONE TRA IL VALUTATORE E L'ADG

Le attività di stesura del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Calabria hanno poggiate su un regolare e periodico processo d'interazione tra valutatore e programmatore, ciò che ha consentito la stesura della proposta di PSR attraverso versioni successive. Di questo percorso hanno fatto parte due Rapporti di valutazione prodotti in fasi intermedie della programmazione

Il Primo rapporto intermedio della valutazione ex-ante ha preso in esame il documento di lavoro n.8 "Lavori in bozza del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - rev. 06/02/2014", e ha studiato in quale misura l'analisi SWOT ivi contenuta rappresentasse una sintesi completa del territorio regionale, basata su comprovate evidenze, e se i fabbisogni individuati ne costituissero una corretta trasposizione in termini di esigenze da perseguire. Le risultanze valutative di questa prima fase sono riportate nella loro integralità nel capitolo 3 del presente Rapporto finale.

Il Secondo rapporto intermedio ha preso in esame il documento di lavoro n.8 "Lavori in bozza del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - rev. 28/05/2014", ed è stato consegnato il 17 giugno 2014. In questo rapporto l'attenzione del valutatore si concentra sull'approccio strategico, analizzandolo nel quadro più ampio delle politiche comunitarie, nazionali e regionali. Inoltre, il valutatore si esprime sulla coerenza interna della strategia, con riferimento alla solidità della logica di intervento in relazione alla gerarchia degli obiettivi ed alla rilevanza rispetto ai fabbisogni rilevati. Le risultanze valutative di questa prima fase sono riportate nella loro integralità nei capitoli 4.1, 4.2 e 5.1 del presente Rapporto finale.

Ciò che qui interessa riportare è come l'analisi valutativa abbia permesso la formulazione di una serie di rilievi e raccomandazioni, cui il programmatore ha dato riscontro nelle versioni successive del PSR.

Di seguito si sintetizzano i punti salienti di tali passaggi.

In merito alla correttezza dei metodi di quantificazione degli indicatori ed alla loro significatività, il programmatore ha aggiornato ed integrato i dati seguendo i contributi del valutatore⁴. Quattro indicatori (i.e. ICC 15, ICC 24, ICC27, ICC45), stati ricalcolati con maggiori dettagli e/o usando fonti diverse, recependo la raccomandazione del valutatore riguardo alla loro quantificazione, ritenuta suscettibile di limitare se non fuorviare l'analisi di contesto. Laddove non è stato possibile correggere il dato, in particolare per il Farmland Bird Index, l'informazione è stata utilizzata con maggiore prudenza nell'analisi di contesto.

⁴ Per l'ICC41 (sostanza organica del terreno a seminativi) si è in attesa della quantificazione del dato da parte di RRN.

In merito alla correttezza dell'analisi di benchmarking ed alla sua significatività, il valutatore ha raccomandato un aggiornamento delle tavole e dell'analisi per gli ICC27, ICC32, ICC36, ICC37, ICC39, ICC41, ICC42, ICC43, ICC45 e richiamato in particolare l'attenzione del programmatore sulla bassa significatività dell'analisi di benchmarking per gli ICC15 (produttività del lavoro nel settore forestale), ICC 35 (Farmland Bird Index), ICC38 (aree boscate), ICC39 (consumo di acqua per irrigazione, in valore assoluto). Il programmatore ha completato l'analisi coi valori mancanti e, laddove necessario (i.e. ICC15 e ICC 39), proceduto ad un ricalcolo per restituire la significatività al confronto col benchmark.

Ancora, l'analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici ed il confronto tra analisi degli indicatori, analisi del contesto e analisi SWOT hanno guidato l'operazione di sintesi del testo dell'analisi di contesto, che per ragioni oggettive è stata riportata al numero di caratteri limitato dall'utilizzo di SFC2014.

Il valutatore rilevava margini di approfondimento per l'analisi relativa al bilancio energetico (ICC44) e le emissioni di gas serra (ICC45). Nella proposta di programma in trasmissione a Bruxelles i temi ambientali, e specificatamente anche per i due temi richiamati, è stata rivista e completata.

In relazione alla congruenza fra SWOT, analisi di contesto ed altre analisi e valutazioni pertinenti, il programmatore ha dato riscontro a punti di particolare rilievo.

Il valutatore ha rilevato come i punti di debolezza "Modello dei partenariati locali nelle aree rurali adottato nelle precedenti programmazioni che ha dimostrato bassi livelli di efficacia" e "Mancato avvio operativo dei Distretti agroalimentari di Qualità (DAQ) e dei Distretti Rurali (DR)" non trovassero piena corrispondenza nel testo dell'analisi di contesto. Si è raccomandato pertanto di chiarire e circostanziare meglio nell'ambito dell'analisi di contesto le motivazioni alla base del giudizio.

In tal senso, il programmatore ha ora sottolineato, nell'ambito della descrizione del sistema di vendita/commercializzazione delle produzioni regionali, la strozzatura rappresentata dal mancato avvio operativo di strumenti nati per favorire lo sviluppo commerciale "associato" delle produzioni (DAQ) e la mancata nascita di "gruppi forti" di imprese in grado di accorciare le filiere e posizionarsi sui mercati esteri. Inoltre, il programmatore osserva qualitativamente come nel periodo 2007-2013 modelli di governance non adeguati non abbiano permesso il pieno raggiungimento degli obiettivi; per i PIAR è stata rimarcata a seguito della descrizione dei deficit strutturali del territorio; per i PSL del GAL è stata rilevata a seguito della descrizione della bassa capacità di attrazione turistica dei territori rurali.

In relazione ai punti di debolezza "Estrema difficoltà di accesso al credito", "Bassa apertura ai mercati e bassa incidenza delle esportazioni agroalimentari sul totale del PIL" e "Bassa capacità di valorizzare la posizione commerciale delle produzioni biologiche regionali" il valutatore rilevava la necessità di integrare l'analisi di contesto con altri elementi informativi e di giudizio a supporto, anche valorizzando informazioni e considerazioni già presenti in altre sezioni della bozza di PSR analizzata e/o negli altri documenti di analisi preliminari elaborati dal programmatore.

Per quanto riguarda il tema centrale della difficoltà di accesso al credito, il programmatore ha proceduto all'inserimento ed alla descrizione dei dati significativi di riferimento nell'analisi di contesto, riportandone le informazioni quantitative nella tavola 4.1.7 degli indicatori di contesto specifici. Coerentemente con gli esiti di tale approfondimento, il programmatore ha inteso inserire come fabbisogno rilevato la necessità di agire a sostegno delle imprese, anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari e di combinazioni di strumenti di aiuto, per la soluzione delle criticità di accesso al credito.

Il punto di debolezza relativo alla bassa apertura ai mercati è stato argomentato in maniera più diretta nell'analisi di contesto, nell'ambito della descrizione dei canali di vendita. Per quanto concerne la capacità di valorizzare la posizione commerciale delle produzioni biologiche regionali, il programmatore ritiene di aver già argomentato e documentato quantitativamente che la quota di preparatori biologici è esigua rispetto ai produttori biologici. Sono state peraltro inserite informazioni relative al mercato del bio.

Il valutatore raccomandava di integrare l'analisi di contesto sintetica con gli elementi essenziali relativi all'emergenza ambientale rappresentata dal rischio di incendi boschivi, e quindi a valutare l'opportunità di assumerne le conclusioni all'interno degli elementi di SWOT sulla base di considerazioni di rilevanza. Tale elemento è stato inserito all'interno dell'analisi di contesto, ed il punto è stato richiamato ed esplicitato all'interno del punto di debolezza "concentrazione della popolazione in aree franose", in quanto ritenuto ad esso correlabile in funzione del fatto che il rischio incendi contribuisce quale fattore oggettivo al depauperamento dei suoli a monte amplificando il rischio frane.

Il valutatore rilevava l'assenza di trattazione della tematica relativa alle Zone Vulnerabili ai Nitrati (ZVN), che determina vincoli non trascurabili nelle aree interessate in riferimento alle pratiche agricole ed a determinate attività di trasformazione (frantoi, trasformazione agrumi). Si è pertanto raccomandato di riservare nell'analisi di contesto uno spazio idoneo a questo specifico argomento. Nell'analisi di contesto, il tema delle ZVN è stato correlato alla descrizione relativa all'utilizzo dei fertilizzanti, richiamato ed esplicitato nell'analisi SWOT nella minaccia "Mancanza di azioni di monitoraggio continuo dei singoli corpi idrici e del suolo", quale fattore che amplifica il rischio.

Ancora, veniva richiamata l'attenzione del programmatore sull'opportunità di inserire nell'analisi di contesto al problema della desertificazione, ancorché non riguardi in egual misura tutto il territorio regionale. Conseguentemente, nell'analisi di contesto il fenomeno della desertificazione è stato correlato alla descrizione relativa al potenziale rischio erosione idrica, in quanto diretta conseguenza del fenomeno erosione idrica, quindi richiamato ed esplicitato al punto di debolezza "rischi di perdita del suolo per erosione idrica".

In rapporto all'analisi di correlazione fra i fabbisogni individuati e (almeno) una focus area, il valutatore notava come tutti i 25 fabbisogni fossero direttamente collegati ad almeno una focus area. Sulla scorta dell'analisi valutativa, si è richiamata l'attenzione del programmatore su alcune relazioni aggiuntive rispetto a quelle individuate e, di converso, su altre relazioni ritenute dal programmatore e considerate non appropriate. I suggerimenti del valutatore sono stati accolti nella quasi totalità dei casi.

Il valutatore ha raccomandato una revisione complessiva delle relazioni tra i fabbisogni e l'obiettivo trasversale "mitigazione dei cambiamenti climatici", in base alle indicazioni del Regolamento n° 1305/2013, *considerandum* 4, che restringono la portata dell'obiettivo a: limitare le emissioni di carbonio nel settore agricolo e forestale, salvaguardare i depositi di carbonio e potenziare il sequestro del carbonio in relazione all'uso del suolo e cambiamento della destinazione d'uso del suolo e nella silvicoltura. Il programmatore ha rivisto la correlazione fra l'obiettivo trasversale "mitigazione dei cambiamenti climatici" ed i fabbisogni individuati con una logica più stringente.

Per quanto riguarda la costruzione della logica di intervento, oltre a rilevare alcune inesattezze fattuali puntualmente riviste dal programmatore valutatore, il valutatore raccomandava di rileggere con ottica meno meccanica il processo di associazione fra i fabbisogni, le focus area ed i tre obiettivi strategici fissati dal PSR. L'univocità dell'approccio, che permette peraltro una certa chiarezza nella costruzione generale della strategia, in alcuni casi risulta forzata considerato che un fabbisogno può essere senz'altro perseguito con interventi che ricadono in più di una focus area/obiettivi strategici diversi. Si invita quindi il programmatore a considerare l'opportunità di rivedere le associazioni fabbisogni-obiettivi strategici.

Il programmatore ha accolto la raccomandazione e rivisto i collegamenti fra fabbisogni ed obiettivi soprattutto in considerazione della trasversalità dei temi legati alla sostenibilità ed all'ambiente.

I risultati della valutazione della coerenza interna della logica di intervento hanno infine condotto il valutatore ad esprimersi sull'opportunità di migliorare la coerenza complessiva della declinazione degli obiettivi, intervenendo su alcune sovrapposizioni / ripetizioni.

In particolare, si è richiamata l'attenzione del programmatore sulla necessità di mantenere gli obiettivi specifici 3.5 "Favorire l'associazionismo forestale" e 3.9 "Favorire l'implementazione di strategie di sviluppo locale", meglio declinati in altri punti della logica di intervento.

Si invitava alla rilettura di alcuni obiettivi, onde valutare le sovrapposizioni e procedere ad una razionalizzazione dei temi trattati ed in particolare: la qualità e la salubrità dei prodotti (obiettivi specifici 1.5, 1.6 e 1.7), il sostegno agli investimenti per migliorare l'accesso ai mercati (obiettivi

specifici 1.9 e 1.13), la cooperazione in tema di innovazione (obiettivi specifici 1.2 e 2.10), l'efficienza nella gestione delle risorse da parte delle aziende agricole (obiettivi specifici 2.1, 2.8, 2.9 e 2.10), le attività di formazione, informazione e consulenza sui temi della sostenibilità (obiettivi specifici 2.1 e 2.2).

Il programmatore ha rivisto la declinazione degli obiettivi specifici eliminando, semplificando ed accorpendo quanto ritenuto pleonastico o troppo vicino all'essere un intervento: da una logica strategica declinata in 45 obiettivi specifici si è passati ad un'articolazione in più diretta, semplificata e misurabile.

Il presente documento contiene altre raccomandazioni (in riquadro nel testo) in merito alle sezioni analizzate nella terza fase, come mostrato nella Tab. 1, pubblicata alla precedente pagina 21; sui relativi contenuti si invita in ogni caso il programmatore alle necessarie riflessioni e riletture critiche

2.3 QUALITÀ E AMPIEZZA DEL COINVOLGIMENTO PARTENARIALE

Il presente capitolo analizza le modalità di coinvolgimento del partenariato nell'iter di programmazione del PSR Calabria 2014-2020. In tal senso, si fa richiamo ai principi guida di cui al Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei del 7.01.2014, (C(2013) 9651 final. Compito del valutatore è osservare: i) se ed in quale misura il programmatore abbia sollecitato la partecipazione del partenariato con tempi e strumenti adeguati; ii) se il lavoro di programmazione ricomprenda e rispecchi le istanze del territorio o, in caso contrario, se vi siano motivazioni valide per non tenerle in considerazione.

Così come prescritto all'art 5 comma 1 e 2 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, il coinvolgimento del partenariato è stato realizzato secondo i principi guida di coinvolgimento di tutti gli attori del contesto socioeconomico regionale che rappresentano i beneficiari diretti ed indiretti della politica di sviluppo rurale 2014-2020, nonché i principali interlocutori per definire e disegnare la strategia operativa del nuovo PSR.

Per quanto riguarda gli strumenti attivati, si rivela l'uso del web e l'organizzazione di più "tradizionali" tavoli partenariali e di discussione, cui sono seguiti dei contributi scritti.

I primi documenti predisposti dal programmatore relativi all'analisi di contesto e alla SWOT sono stati presentati in occasione del Comitato di Sorveglianza del PSR Calabria 2007-2013 di Acri (11/07/2014). In preparazione del CdS, il programmatore ha richiesto che il sito sulla nuova programmazione, aperto dal valutatore e sino a quel momento ad uso interno, fosse di pubblico accesso.

Una specifica area web del sito è stata dedicata e mantenuta per permettere la condivisione organizzata dei documenti regolamentari e strategici di fonte comunitaria, nazionale e regionale, ma anche per consentire la partecipazione del partenariato e del territorio alla fase di programmazione, intervenendo con proprie opinioni e contributi in un sistema di programmazione aperto. Il processo di programmazione è avvenuto in una logica di trasparenza, infatti, il programmatore ha mantenuto aggiornato il sito, lungo l'intero processo, pubblicando con prontezza i documenti di programmazione.

L'attivazione dell'area web del sito quale piattaforma di scambio programmatore-territorio è stata quindi segnalata nelle mail di invito al CdS di Acri ed è stata continuamente richiamata in occasione degli eventi pubblici, nei comunicati stampa e in altri documenti del programmatore. L'analisi dei flussi di scambio porta ad esprimere un giudizio positivo in relazione alla capacità del sito di facilitare la diffusione e condivisione dei documenti e delle linee strategiche, e forse anche di animare la discussione attorno alla nuova programmazione offrendosi come sito di consultazione ed aggiornamento; meno interessante il risultato in termini di contributi tecnici inviati via sito.

Parallelamente alla manutenzione del sito, il programmatore ha realizzato dei tavoli partenariali e tecnici. Gli incontri sono stati strutturati in funzione delle fasi di programmazione:

1. Confronto sull'analisi e l'identificazione delle esigenze: analisi SWOT e analisi dei fabbisogni;

2. Confronto sulla definizione e la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici: definizione della strategia
3. Confronto sulle schede misura e allocazione delle risorse

Numerosi sono stati gli incontri di lavoro durante le tre fasi di programmazione: i tavoli di discussione ed approfondimento relativi alla prima fase di programmazione si sono tenuti nei mesi di novembre, febbraio e marzo. Con il tavolo di venerdì 14 marzo 2014 si è conclusa questa fase di ascolto del partenariato. Nei mesi successivi, avendo avviato la seconda e terza fase del processo programmatico, il programmatore ha, organizzato, una serie di incontri di confronto con il partenariato.

La tabella seguente elenca gli incontri di partenariato e tecnici realizzati per fase di programmazione. Al Capitolo 1 dell'Allegato al presente Rapporto riportiamo una sintesi dei riscontri raccolti.

Tab. 2 - Incontri tecnici e di partenariato per fase di programmazione

1 ° Fase – Confronto sull'analisi e l'identificazione delle esigenze: analisi SWOT e analisi dei fabbisogni		
27/11/2013	Lamezia Terme	Tavolo Partenariale
24/02/2014	Cirò Marina	Tavolo di discussione
26/02/2014	Corigliano Scalo	Tavolo di discussione
28/02/2014	Reggio Calabria	Tavolo di discussione
03/03/2014	Vibo Valentia	Tavolo di discussione
10/03/2014	Lamezia Terme	Tavolo di discussione
13/03/2014	Lamezia Terme	Tavolo tecnico Leader
14/03/2014	Altomonte	Tavolo di discussione
2° e 3 ° Fasi – Confronto sulla definizione della strategia, sulle schede misura e l'allocazione delle risorse		
28/03/2014	Catanzaro	Tavolo tecnico filiera bosco-legno
15/04/2014	Lamezia Terme	Tavolo tecnico strumenti finanziari
28/04/2014	Lamezia Terme	Tavolo tecnico con organizzazioni professionali agricole
05/05/2014	Lamezia Terme	Tavolo tecnico olivicoltura
09/05/2014	Camigliatello	Tavolo tecnico zootecnia
12/05/2014	Corigliano Calabro	Tavolo tecnico Ortofrutta
30/05/2014	Lamezia Terme	Tavolo Partenariale
19/06/2014	Catanzaro	Tavolo tecnico con organizzazioni professionali agricole
19/06/2014	Catanzaro	Tavolo tecnico con i GAL Calabresi

Nella **1° fase di programmazione** il confronto con il partenariato si è svolto tramite la realizzazione n°8 tavoli di discussione. L'obiettivo dei tavoli era quello di inglobare e far diventare patrimonio del Programma gli elementi conoscitivi, i fabbisogni, le visioni dei portatori di interesse, stimolando non solo la condivisione delle informazioni, ma anche delle esigenze. Si è trattata di un'azione di animazione complessa in quanto riguardava portatori di interesse molto differenziati tra di loro e nel contempo molto concentrata in termini di tempo disponibile per la discussione. In particolare, i tavoli sono stati l'occasione di:

- presentare e condividere i primi documenti della programmazione regionale PSR 2014-2020;
- raccogliere gli orientamenti del partenariato in merito alle azioni da attuare in Calabria con la programmazione del FEASR 2014-2020;
- discutere e far proprie eventuali idee e soluzioni alternative condivise dalla platea di stakeholder.

I tavoli hanno coinvolto circa 700 partecipanti. I grafici che seguono illustrano la composizione dei tavoli in termini di partecipazione femminile e maschile e la rappresentanza per categoria di appartenenza. Da notare il forte interesse delle imprese della regione alla nuova programmazione del PSR.

Fig. 1 - Partecipazione femminile e maschile ai tavoli di partenariato

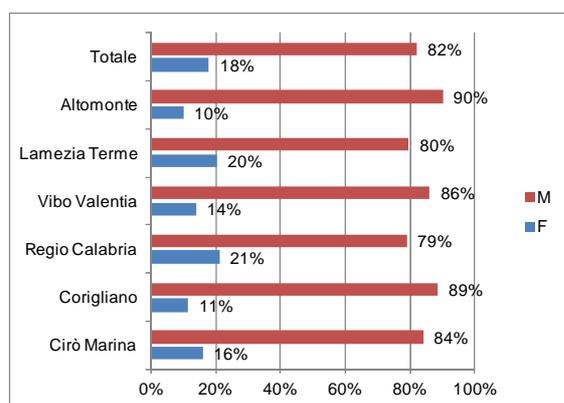
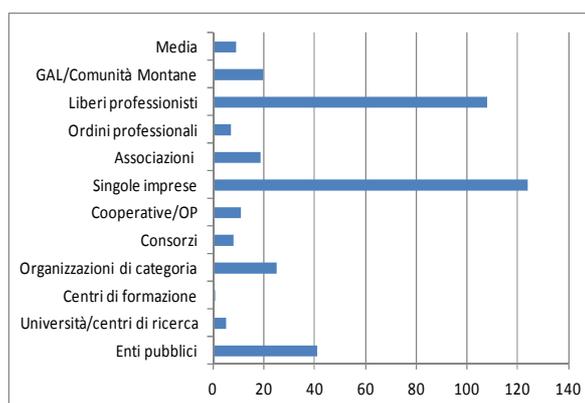


Fig. 2 - Partecipazione ai tavoli di partenariato per categoria di appartenenza



In occasione degli incontri, il valutatore ha somministrato una scheda di rilevazione dei pareri, allo scopo di raccogliere un'informazione più sistematica. La scheda era anonima ma identificava la categoria di appartenenza dell'intervistato. I risultati delle elaborazioni delle schede di rilevazione (presentati in dettaglio al Capitolo 1 dell'Allegato al presente Rapporto) hanno messo in evidenza l'interesse del partenariato per i temi relativi alla competitività dell'agricoltura e alla promozione dell'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. Inoltre, i risultati confermavano, in larga misura, i fabbisogni individuati dal programmatore.

Nel corso di questa fase di programmazione, sono pervenute al programmatore delle note scritte da parte di: Federparchi, Coldiretti Calabria, l'Associazione Lavoratori Produttori Agroalimentari, la sezione regionale della Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica (il Capitolo 1 dell'Allegato al presente Rapporto ne riporta una sintesi).

L'analisi dei pareri espressi dagli stakeholders durante i tavoli e/o nei contributi scritti permette di riscontrare un generale accordo del territorio rispetto ai fabbisogni individuati dal programmatore. Le tematiche più assiduamente richiamate in termini di fabbisogni sono state:

- le difficoltà di accesso al credito, in particolare per i giovani;
- la salvaguardia delle aree interne e dei piccoli produttori che operano sui territori;
- la necessità di intervenire sul settore forestale con certificazione dei prodotti legnosi, aumento della produttività asportabile, specializzazione del lavoro in bosco, rafforzamento della filiera foresta-legno energia;
- la semplificazione e velocizzazione dell'iter burocratico di valutazione delle domande per dare tempi certi ai partecipanti;
- la valorizzazione delle produzioni tipiche e il sostegno delle filiere corte;
- la valorizzazione dell'agricoltura di qualità;
- la valorizzazione dei distretti agroalimentari
- l'importanza strategica dell'approccio Leader e delle reti
- la necessità di diversificare il reddito degli imprenditori agricoli e forestali;
- la valorizzazione delle risorse turistiche regionali ed il miglioramento le strutture di accoglienza;
- la prevenzione del rischio idrogeologico;
- il supporto all'innovazione.

Tali esigenze appaiono recepite nei documenti oggetto di valutazione ed in linea con i fabbisogni ritenuti dal programmatore. Al termine della prima fase, il valutatore rilevava l'importanza di proseguire

nell'ascolto del territorio e di tener conto delle molteplici esigenze espresse che impattavano sulle scelte strategiche ("certificazione dei prodotti legnosi", ma molte altre riportate nella sintesi riportata al Capitolo 1 dell'Allegato) e/o in termini di processo ("velocizzare l'iter")

Nella **2° e 3° fasi di programmazione** il confronto con il partenariato si è svolto tramite la realizzazione n°9 tavoli tecnici/partenariato. In questa fase, l'obiettivo perseguito dal programmatore era quello di raccogliere gli orientamenti/proposte/contributi del partenariato in merito ai documenti di programmazione via via elaborati, così come di discutere e far proprie eventuali idee e soluzioni alternative condivise dalla platea di stakeholder.

I tavoli tecnici hanno indubbiamente rilanciato il confronto con il territorio/settori di maggiore interesse per la Calabria al fine di condividere gli obiettivi e raccogliere contributi nell'ottica dell'avvio della fase di redazione delle schede di misura. Tali tavoli sono stati anche l'occasione per analizzare le esperienze della passata programmazione.

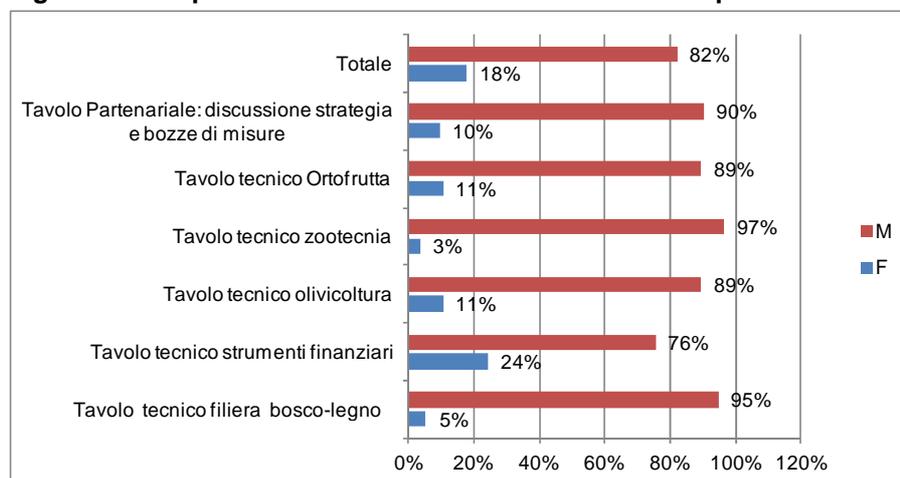
Il Tavolo relativo agli Strumenti Finanziari, rispondente a pieno alle esigenze espresse dal territorio in termini di accesso al credito, aveva lo scopo di rilanciare il confronto tra agricoltori, associazioni e organizzazioni agricole, ricercatori, consulenti, imprenditori e altri soggetti sugli strumenti più adatti per garantire l'accesso al credito nel settore agricolo e forestale, per superare la situazione attuale e delineare un nuovo percorso di accompagnamento alle strategie di rilancio della competitività del sistema agricolo calabrese previsto nel PSR 2014-2020.

Il tavolo partenariale del 30 maggio 2014 è stato l'occasione di discussione della strategia identificata dal programmatore per il PSR 2014-2020 e delle prime schede di misura. I documenti alla base della discussione sono riportati qui di seguito:

- "Strategia d'intervento del programma" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;
- "Scheda di Misura 1 _informazione e formazione" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;
- "Scheda di Misura 2 _consulenza" pubblicato sul sito in data 20/05/2014;
- "Scheda di Misura 3 _regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari" pubblicato sul sito in data 20/05/2014;
- "Scheda di Misura 4 _investimenti" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;
- "Scheda di Misura 6 _sviluppo delle aziende agricole e delle imprese" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;
- "Scheda di Misura 8 _sviluppo aree forestali e redditività" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;
- "Scheda di Misura10_(ACA)" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;
- "Scheda di Misura 11 __agricoltura biologica" pubblicato sul sito in data 22/05/2014;

Tali incontri hanno coinvolto oltre 400 partecipanti. Il grafico che segue illustra la composizione dei tavoli in termini di genere.

Fig. 3 - Partecipazione femminile e maschile ai tavoli di partenariato



Con riguardo alle tipologie di soggetti coinvolti, si rileva un distinto grado di partecipazione delle associazioni di categoria (altamente presenti ed interessate sia ai tavoli tecnici e di partenariato che in termini di contributi scritti) rispetto agli Enti Locali (che si distinguono per una più debole partecipazione ai lavori). E' da notare, inoltre, in particolar modo nella prima fase del processo di programmazione, l'interesse manifestato dalle singole imprese (presenti in modo consistente nei primi incontri con il partenariato).

Il programmatore ha periodicamente invitato il partenariato a produrre eventuali osservazioni. Sono da menzionare, in tal senso, le note scritte pervenute all'Amministrazione Regionale (cf Capitolo 1 dell'Allegato per una breve sintesi) da parte dei seguenti portatori di interesse: Parco del Polino, COGAL Monte Poro-Serre Vibonesi, ASSOGAL Calabria, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria - Dipartimento di Agraria, Confagricoltura, Coldiretti Calabria, OPROFOR, ASPROSERRE, CNR-Federlegnoarredo, Sibarit Organizzazione di Produttori, Provincia di Cosenza, APS "Fili e Trame Solidali", UNAPROA, CGIL, Consiglio della Federazione Regionale Dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Calabria, Forum Regionale per l'Agricoltura Sociale, Unione Regionale delle Bonifiche e delle Irrigazioni per la Calabria, Aziende agricole del settore forestale, persone singole.

L'analisi dei pareri espressi dal partenariato e dagli stakeholders nel corso di questi incontri e/o illustrati nelle note pervenute al programmatore permette di mettere in evidenza le tematiche più assiduamente richiamate sia in termini di necessità espresse dal territorio che di proposte di intervento.

I temi maggiormente ricorrenti sono elencati di seguito:

- importanza della facilitazione per l'accesso al credito
- sostenere un sistema di trasferimento delle conoscenze e dell'innovazione
- importanza dei Progetti Integrati di Filiera
- importanza del supporto alla Filiera corta

Per quanto riguarda la filiera bosco i temi più ricorrenti sono:

- valorizzazione degli assortimenti calabresi di pregio
- importanza di una distribuzione capillare con impianti a biomassa di modesta potenza
- necessità di una maggiore innovazione aziendale e maggiore meccanizzazione
- importanza della certificazione delle produzioni con standard europei o internazionali

Infine, in termini di attuazione:

- semplificazione dell'iter di presentazione delle domande e una burocrazia più rapida nell'espletamento della valutazione
- ricorso a bandi semplificati e bandi monotematici /es. grandi imprese e piccole)
- ampliare quanto possibile gli interventi rendicontabili con costi standard

Alla luce di quanto esposto nel presente capitolo in merito all'analisi del processo di concertazione con il territorio, il valutatore esprime alcune considerazioni.

Se la cronologia degli incontri realizzati può costituire di per sé un indice dell'entità del lavoro di condivisione e mediazione tra diversi interessi che è stato svolto, dall'esame dei verbali e del documento programmatico, si apprezza il legame tra le strategie individuate dal programmatore e le proposte emerse dai lavori del partenariato.

Rispetto all'ultima fase dei lavori, in particolare, si evidenzia lo sforzo del programmatore di includere le esposizioni pervenute dai partecipanti ai lavori. La tabella seguente riporta alcuni degli assestamenti apportati al programma (l'elenco non è esaustivo) ed in particolare alle schede misure a seguito del confronto con il partenariato.

Tab. 3 - Principali esiti dell'interazione fra programmatore e partenariato

<p>Misura 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stato rivisto il ruolo dell'ARSAC, non più soggetto delegato alla gestione della Misura: collabora alla stesura del catalogo dei fabbisogni formativi. ⇒ E' stata inserita la concertazione per stabilire i fabbisogni di formazione nella redazione del Piano di formazione regionale; ⇒ Si è optato per ricondurre le tematiche della formazione alle focus area del programma che verranno poi declinate nei bandi successivamente alla definizione del catalogo dei fabbisogni; ⇒ Tra i beneficiari della submisura 1.1 sono stati inseriti gli enti o organismi di diritto privato (per escludere i comuni) rappresentativi di interessi collettivi che si avvalgono di formatori accreditati al sistema regionale e di conseguenza sono state adattate le condizioni di ammissibilità; ⇒ Nella submisura 1.2 è stata specificata la filiera corta quale oggetto delle attività informative. Inoltre, sempre nella submisura 1.2 sono state incluse esplicitamente le associazioni di categoria tra i beneficiari ed esclusi gli enti locali. ⇒ Nella submisura 1.2 i GAL sono stati inseriti fra i beneficiari.
<p>Misura 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stata eliminata la limitazione sulla frequenza dell'uso dei servizi di consulenza per consentire alle aziende di usare il servizio secondo le proprie esigenze; ⇒ E' stata eliminata quale condizione di ammissibilità l'esperienza matura dal soggetto proponente; ⇒ Fra i criteri di verifica dell'ammissibilità del soggetto fornitore di consulenza è stata inserita anche la verifica della capacità economica del soggetto candidato; ⇒ La submisura 2.2 è stata eliminata.
<p>Misura 3</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stato aggiunto l'elenco dei prodotti di qualità; ⇒ Nei principi alla base dei criteri di selezione della submisura 3.2 è stata inserita la rappresentatività del soggetto proponente.
<p>Misura 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stato specificato che la misura verrà attuata attraverso bandi mirati alle 4 categorie di imprese indettate; ⇒ Per quanto riguarda gli approcci progettuali, è stato esplicitato il tipo di cooperazione, ovvero si fa esplicito riferimento all'art. 35 (Mis. 16) in cui è compresa la creazione di reti; ⇒ Nella submisura 4.1 non vengono più definite le linee di sviluppo associate ai quattro target di cui sopra. Tale declinazione verrà realizzata attraverso bandi mirati. Inoltre, l'iscrizione all'INPS da parte dell'azienda agricola è stata inserita quale criterio di ammissibilità. E' stato anche aggiunto quale elemento di priorità per la selezione l'appartenenza ad un partenariato di filiera. ⇒ Nella submisura 4.2 è stato inserito quale elemento di ammissibilità la dimostrazione (con contratto vincolante) della materia prima da trasformare e la provenienza prevalente da produttori agricoli regionali. ⇒ Nella submisura 4.3, sono stati inseriti tra i beneficiari (limitatamente alle infrastrutture irrigue finanziabili con il PSR) le associazioni di imprese agricole; ⇒ Relativamente alla submisura 4.4 sono stati riconsiderati i beneficiari: da gruppi di imprese agricole ad associazioni di imprese agricole e reti di impresa, sono stati eliminati i gestori del patrimonio pubblico;

<p>Misura 6</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' cambiata l'impostazione della misura per una maggiore chiarezza di demarcazione tra PSR e Leader; ⇒ Nella submisura 6.1 è stato inserito come elemento obbligatorio nell'esecuzione del piano di sviluppo aziendale, l'acquisizione di servizi di consulenza ed è stato specificato che i temi della consulenza devono ricadere sulla valutazione delle performance climatico-ambientali e del rischio agricolo; ⇒ La submisura 6.2 "start up alle imprese extragricole" viene riservata al Leader, liberando risorse PSR che possono essere utilizzate nell'ambito della submisura 7.2 in ambito PSR al fine di dare maggiore consistenza all'allocazione finanziaria destinata ai PIAR; ⇒ Nelle submisure 6.2 e 6.3 è stato inserito come elemento obbligatorio nell'esecuzione del piano di sviluppo aziendale, l'acquisizione di servizi di consulenza. ⇒ La submisura 6.4 viene riservata al Leader; ⇒ Viene confermata la definizione di coadiuvante familiare secondo quanto indicato negli atti delegati al Regolamento (UE) n° 1305/2013; ⇒ Per quanto riguarda la submisura 6.3 (piccole imprese agricole) è stato specificato che il piano di sviluppo aziendale da presentare sarà di natura semplificata ed un format sarà reso disponibile.
<p>Misura 8</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stata maggiormente orientata alla certificazione ambientale dei processi produttivi/lavorativi ed alla certificazione del prodotto; ⇒ E' stato eliminato l'imboschimento in aree agricole di cui alla submisura 8.1; ⇒ Sono stati ripristinati i beneficiari privati nell'ambito della submisura 8.3 (prevenzione rischio incendi). Inoltre, nella submisura 8.3 è stato rettificato il massimale di spesa: non più un massimale di spesa per beneficiario per la forestazione ma bensì per intervento. Lo scopo è quello di consentire ad enti pubblici che operano su tutto il territorio regionale di poter effettuare più di un intervento nell'ambito del periodo di programmazione; ⇒ E' previsto nel Programma, nell'ambito della misura cooperazione (submisura 16.2), una linea di intervento dedicata allo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecniche nel settore forestale, inoltre sempre nella misura della cooperazione (sub 16.8) è attiva una linea di intervento per la stesura di piani di gestione forestale.
<p>Misura 10</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Nella submisura 10.1 è stata inserita una nuova azione (L) a favore della tutela della qualità dei suoli ed in grado di mitigare il rischio erosione suoli; ⇒ Nell'ambito della submisura 10.A (vulnerabilità ambientale) la condizione di ammissibilità è stata rettificata in "rischio da moderato a catastrofico"; ⇒ Per quanto riguarda l'apicoltura, l'iscrizione all'Albo regionale diventa condizione di ammissibilità; ⇒ Per quanto riguarda la viticoltura, l'intervento è stato esteso a tutti i comuni di cui al decreto n°17798 del 14.12.2012; ⇒ Per quanto riguarda il cedro: l'intervento è stato esteso ai comuni di Scalea e Tortora.
<p>Misura 16</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stata rivista la durata dei programmi di cooperazione presentati da Gruppi Operativi PEI, eliminando la limitazione di 36 mesi. Mentre per tutti gli altri programmi di cooperazione rimane il limite massimo di 36 mesi e viene inserito tra i principi di valutazione dei programmi la durata degli stessi.
<p>Misura 19</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ E' stato maggiormente dettagliato nel testo della misura che tutte le aree C e D saranno beneficiarie Leader. Per quanto riguarda la regia diretta per i programmi di cooperazione è stato precisato che si fa riferimento ai programmi di cooperazione avviati all'interno della sub misura 19.2. E' stato specificato che le submisure 6.2 e 6.4 rimangono ad esclusiva attivazione dell'approccio leader.

3 L'ANALISI SWOT, LA VALUTAZIONE DEI BISOGNI E LE LEZIONI APPRESE DALLE PRECEDENTI PROGRAMMAZIONI

I temi trattati nella presente sezione sono stati oggetto della prima fase della valutazione ex ante, i cui esiti sono stati restituiti al programmatore nel Primo rapporto intermedio (marzo 2014). Il documento preso in esame in questa fase è la versione del PSR del febbraio 2014 (documento di lavoro n. 8 - versione 6.02.2014, integrata per quanto riguarda l'individuazione dei fabbisogni dal documento di lavoro n.9 - versione 14.03.2014). Di seguito si riporta quindi pressoché integralmente il contenuto di tali analisi.

Il testo fa puntuale riferimento ad elaborazioni analitiche che sono pubblicate nell'Allegato al presente rapporto finale. Le risposte alle domande valutative esprimono giudizi sintetici e formulano delle raccomandazioni al programmatore (in riquadro nel testo). Nel paragrafo dedicato all'interazione fra programmatore e valutatore (§ 2.2) si dà conto di come ed in che misura tali raccomandazioni sono state prese in considerazione e quali modifiche ed integrazioni abbiano generato.

3.1 APPROCCIO METODOLOGICO

L'analisi SWOT provvede il quadro di riferimento di sintesi su cui si basa l'individuazione dei fabbisogni della popolazione rurale, del settore agro-forestale e – in generale - dell'economia rurale della regione, cui la strategia del Programma di Sviluppo Rurale intende rispondere

L'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle minacce e delle opportunità (SWOT) ha la finalità di riconoscere ed evidenziare gli elementi endogeni (S e W) ed esogeni (O e T) che maggiormente influiscono o possono influire sul contesto di riferimento dello sviluppo rurale in senso positivo (S e O), o negativo (W e T).

Ciascun elemento della SWOT dovrebbe assumere una specifica valenza nella individuazione dei fabbisogni e, conseguentemente, nella definizione della strategia:

- i punti di forza sono le “leve” su cui prioritariamente bisognerebbe agire per innescare e sostenere i processi espansivi di sviluppo;
- i punti di debolezza sono fattori di criticità da superare e, spesso, rappresentano un freno per i processi di sviluppo, che la strategia dovrebbe cercare di disinnescare;
- le opportunità rappresentano dinamiche che il programma non ha la capacità di modificare, ma che dovrebbe avere la capacità di sfruttare positivamente per lo sviluppo del territorio;
- le minacce sono tendenze capaci di penalizzare il sistema e la comunità rurale, di cui – nell'impossibilità di modificarle – il programma dovrebbe riuscire a scongiurare o almeno a ridurre gli effetti negativi sul territorio.

Nell'ambito di questo quadro di riferimento, le necessità determinate dall'insieme degli elementi di SWOT individuati rappresentano i fabbisogni della regione ai fini della determinazione della strategia che, in definitiva, è il percorso che la regione individua per soddisfare tali fabbisogni.

Questa fase della valutazione è quindi intesa a comprendere se ed in quale misura l'analisi SWOT regionale rappresenta una sintesi completa ed equilibrata basata su evidenze quantitative qualitative comprovate, e se i fabbisogni individuati ne costituiscono una fedele traduzione in termini di esigenze da perseguire.

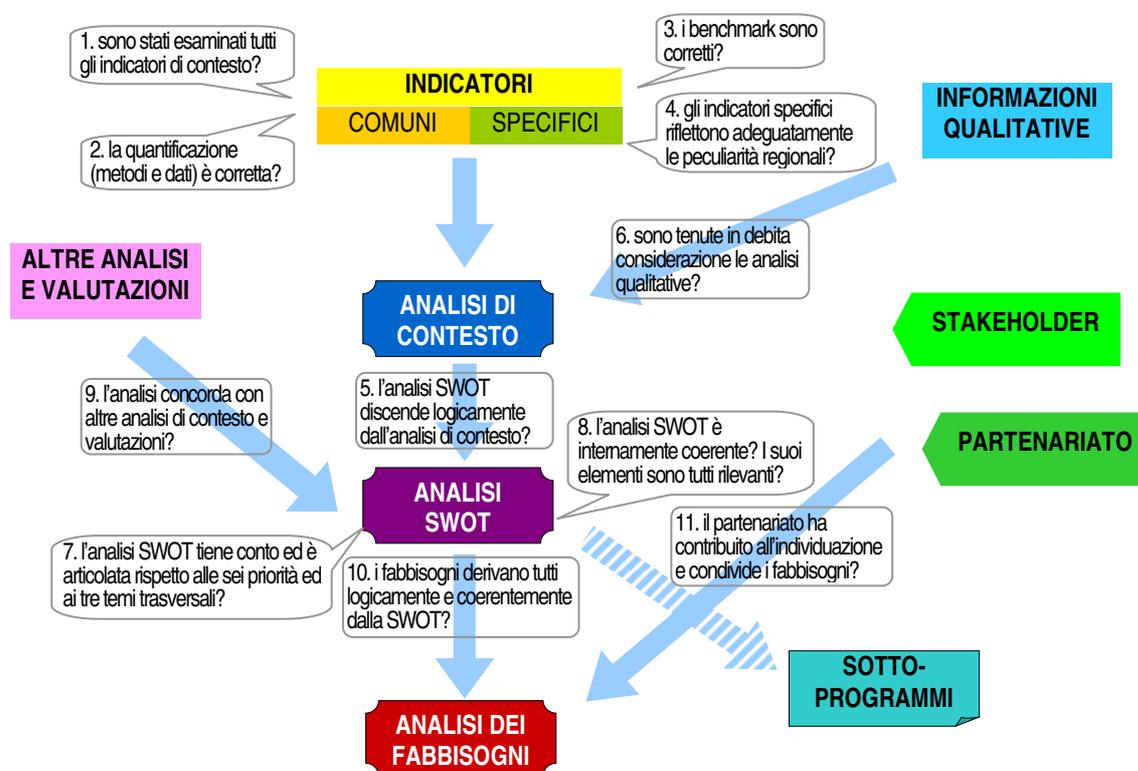
Ciò significa verificare la coerenza dei fabbisogni rispetto agli elementi SWOT ma, prima di questo, la effettiva sussistenza e rilevanza di tali elementi alla luce delle informazioni esistenti in merito al contesto di riferimento.

Effettuata una ricognizione sulle fonti disponibili, è quindi necessario raccogliere ed analizzare tali informazioni per riconoscere le peculiarità del contesto territoriale rispetto ai diversi aspetti che possono direttamente interessare la strategia dello sviluppo rurale.

Per il programmatore, si tratta di seguire un percorso analitico tracciato con precisione e dettaglio in una serie di documenti, linee guida ed indicazioni definiti a livello comunitario. Al valutatore ex ante compete di verificare la conformità a tali prescrizioni del percorso seguito dal programmatore, la correttezza metodologica dell'analisi condotta, la completezza dei risultati emersi e la coerenza di questi con la rappresentazione sintetica che se ne dà con l'analisi SWOT.

Lo schema che segue rappresenta e sintetizza le fonti informative, i prodotti della programmazione, i flussi delle informazioni nelle attività di analisi condotte dal programmatore e, insieme ad essi, le domande cui la valutazione ex ante è chiamata a rispondere.

Fig. 4 - Diagramma di flusso della prima fase del processo di programmazione e valutazione



I prodotti e il percorso di analisi del programmatore sono rappresentati dalle forme e dalle frecce colorate, mentre le domande di valutazione sono rappresentate in campo bianco.

Vale la pena di osservare che alcune domande sono focalizzate su determinati passaggi del processo di analisi e di individuazione dei fabbisogni (rappresentati dalle frecce), mentre altre domande (raffigurate da fumetti) riguardano la natura e i risultati degli elaborati prodotti dal programmatore.

Di seguito, le analisi condotte dal valutatore ex ante si snodano attraverso le domande sopra individuate, cui sono fornite le risposte sintetiche che derivano da una serie di elaborazioni analitiche riportate nell'Allegato al presente rapporto finale (capitolo 2).

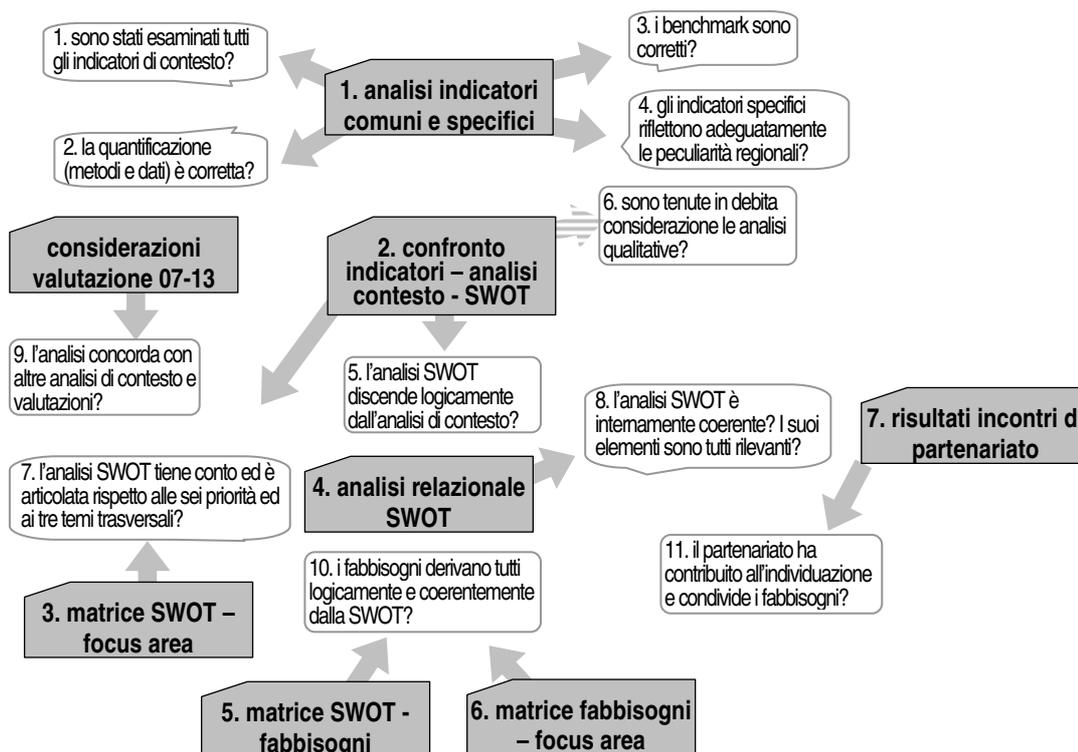
Tali elaborazioni, che sono precedute da una breve spiegazione della metodologia utilizzata, sono:

1. Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici;
2. Confronto tra analisi degli indicatori, analisi del contesto e analisi SWOT;

3. Analisi di rilevanza fra elementi della SWOT, focus area e obiettivi trasversali;
4. Analisi delle relazioni interne fra gli elementi della SWOT;
5. Analisi di correlazione dei fabbisogni con gli elementi della SWOT;
6. Analisi di correlazione dei fabbisogni con le focus area e con gli obiettivi trasversali;
7. Sintesi degli incontri di partenariato effettuati.

Di seguito si riporta lo schema del contributo (rappresentato dalle frecce) che ciascuna elaborazione conferisce all'analisi necessaria per le risposte valutative di cui al Primo Rapporto intermedio.

Fig. 5 - Strutturazione del Primo rapporto intermedio



Nell'ambito di questo quadro generale di riferimento, le elaborazioni forniscono tutti gli elementi analitici di dettaglio sviluppati a partire dai documenti di programmazione disponibili (nonché dai risultati delle altre elaborazioni), mentre le risposte alle domande valutative – raccolti e considerati tutti gli elementi pertinenti di analisi – esprimono dei giudizi sintetici e formulano le conseguenti raccomandazioni al programmatore.

I documenti di programmazione presi in esame sono quelli disponibili al 15 marzo 2014 nelle versioni rispettivamente più recenti.

Si tratta, in particolare, di:

- Documento di lavoro n.8 – Lavori in bozza del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - rev. 6/2/2014;
- Documento di lavoro n.9 – Fabbisogni del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 – rev. 14/3/2014.

Tali documenti contengono le versioni più avanzate ed aggiornate del quadro degli indicatori di contesto comuni e specifici, dell'analisi di contesto, dell'analisi SWOT e dell'analisi dei fabbisogni. Nondimeno, si tratta di versioni che, a causa dei vincoli formali stabiliti per la presentazione del documento di programma, sono il frutto di un processo di sintesi – ancora in corso – di documenti più ampi ed articolati, ancorché più “acerbi”, tra i quali si possono ricordare:

- Documento n.3 - Analisi di contesto del programma di Sviluppo Rurale 2014 - 2020 (progress 12.2013);
- Documento n.4 - Focus agricoltura aree montane (29/9/2013);
- Documento n. 5 - Processo di costruzione dell'analisi SWOT - Rev.4 (25/11/2013);
- Documento n.5 bis - Focus manifattura agroalimentare (1/10/2013);
- Documento n.6 - Focus produzioni agricole (2/10/2013);
- Documento n. 7 - Focus conoscenza, ricerca, consulenza, divulgazione, formazione (22/1/2014).
- Le filiere agroalimentari calabresi, a cura di INEA, ARSAC, Dipartimento agricoltura (7/2013)

Alcuni dei documenti sopra citati sono stati più volte discussi e modificati, anche con il contributo del valutatore (es. documento 3, documento 5); altri, hanno fatto parte di un processo di ricognizione ed informazione autonomo del programmatore, a volte con il supporto di enti tecnici (es. documento 5 bis, documento 7, analisi delle filiere), e presumibilmente aiuteranno il programmatore anche in successivi orientamenti in relazione alle schede di misure. Tutti i documenti sono comunque stati resi pubblici.

Ad essi, nella loro ultima versione aggiornata, si è in alcuni casi, fatto ricorso nelle analisi, allo scopo di integrare le informazioni e i passaggi logici ed argomentativi – quando ancora validi - che negli ultimi due documenti hanno dovuto essere omessi per motivi di spazio.

3.2 ANALISI DELLA FASE DI RICOGNIZIONE

Obiettivo di questa sezione del Rapporto intermedio è valutare se e in quale misura le informazioni raccolte per alimentare l'analisi di contesto del PSR Calabria 2014-2020 (documento di lavoro n. 8, rev 06/02/2014) rappresentino un background conoscitivo completo ed appropriato, ovvero: i) rispondano alle prescrizioni definite a livello comunitario; ii) forniscano in modo esaustivo gli elementi chiave delle variabili sociali, economiche ed ambientali che caratterizzano il territorio di intervento, o se permangano carenze informative di carattere sostanziale.

In tal senso, l'analisi risponde a quattro domande valutative:

1. Gli indicatori comuni di contesto sono stati tutti opportunamente presi in considerazione? E, se no, vi sono motivazioni valide per non considerarne alcuni?
2. Gli approcci e il metodo di quantificazione degli indicatori sono appropriati? I valori determinati per il contesto regionale sono quantificati correttamente?
3. I benchmark selezionati per individuare le specificità del contesto regionale sono corretti?
4. Gli indicatori specifici considerati appaiono rilevanti per rappresentare le specificità regionali?

Come sopra esplicitato, le pagine successive riportano in sintesi la risposta motivata alle domande valutative. Le relative elaborazioni analitiche sono riportate nel capitolo 2 dell'Allegato al presente rapporto finale.

3.2.1 Completezza e correttezza degli indicatori di programma

L'uso di indicatori comuni è obbligatorio nelle analisi di contesto dei PSR 2014 -2020. Per essi, la Direzione Generale Agricoltura della Commissione europea ha fornito uno specifico database, in gran parte già compilato, completo di fonti da utilizzare per la raccolta dei dati e di unità di misura da utilizzare. Il database è stato integrato dalla Rete Rurale Nazionale (RRN) con dati di dettagli a livello regionale o nazionale ed è reso disponibile per il download.

Su questa premessa si poggia la risposta alla prima domanda valutativa: gli indicatori comuni di contesto (ICC) sono stati tutti opportunamente presi in considerazione? E se no, vi sono motivazioni valide per non considerarne alcuni?

Il documento di lavoro n. 8 include al punto 4.1.6 la tavola dei dati relativi agli indicatori di contesto comuni. L'analisi valutativa, i cui risultati sono riportati in dettaglio nell'elaborazione analitica "Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici" (in allegato al presente rapporto finale al § 2.1), consente di affermare che il programmatore ha recepito i dati forniti e, laddove mancanti, ha integrato il database utilizzando fonti diverse da DG AGRI e RRN: Istituto Tagliacarne, ARSAC, ARSSA. In taluni casi e a completamento, a fronte della riscontrata impossibilità di reperire il dato di interesse regionale con fonti diverse, il programmatore ha utilizzato delle proxy, specificatamente per gli indicatori relativi al reddito ed all'equo tenore di vita degli agricoltori della regione (ICC 25 e 26).

Pur tuttavia, si richiama l'attenzione del programmatore sulle osservazioni contenute nell'elaborazione analitica "Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici" in relazione agli ICC 38, 40 e 43. Per tali indicatori non sono riportati valori in tavola, benché disponibili (cfr. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12112>).

Una volta verificata la conformità alle prescrizioni comunitarie, il valutatore ha esaminato l'intero quadro di indicatori preso in considerazione dal programmatore (indicatori di contesto comuni ed indicatori di contesto specifici, ovvero scelti dal programmatore per rappresentare il territorio calabrese) per rispondere alla seconda domanda valutativa: gli approcci e il metodo di quantificazione degli indicatori sono appropriati? I valori determinati per il contesto regionale sono quantificati correttamente?

Il percorso di analisi adottato per esprimere un giudizio relativo alla solidità degli indicatori comuni di contesto, obbligatori, e degli indicatori specifici (quest'ultimi riportati nella relativa tavola al punto 4.1.7 del documento n. 8) è articolato in tre livelli:

- se il valore/i valori dell'indicatore sono correttamente quantificati
- se, e in che misura i valori dell'indicatore appaiono significativi (avendo riguardo alla loro natura, se strutturali/dinamici, alla data di riferimento, alla scala dimensionale rispetto ai fenomeni rilevanti per il contesto del PSR, ecc.)
- nel caso vi siano limiti di significatività, quali informazioni, dati o nozioni occorre tener presente per avere indicazioni significative.

L'analisi dei 76 indicatori ritenuti dal programmatore pone in evidenza dei problemi di quantificazione per 9 indicatori (di cui 8 ICC) ed un livello di significatività inadeguato per 15 ICC, 5 dei quali non significativi proprio a causa della non corretta quantificazione.

Va peraltro ricordato quanto sopra richiamato riguardo alla natura obbligatoria degli indicatori comuni di contesto, per i quali la Commissione europea, per esigenze di confronto a livello UE, ne ha prescritto l'adozione e l'unità di misura. In questo senso, quanto rilevato dal valutatore riguardo alla non corretta quantificazione o alla scarsa significatività può per gli ICC essere largamente ricondotto al rispetto di tali prescrizioni.

Ne consegue che, nella maggior parte dei casi rilevati, l'informazione resa dagli indicatori in questione è stata corretta o circostanziata attraverso l'adozione di indicatori di contesto specifici (ICS), integrativi⁵.

Sussistono alcuni rilievi, per i quali si raccomanda al programmatore di procedere ad una rilettura dei dati riportati in tabella e, dove necessario, ad un loro confronto rispetto al rilascio di dati aggiornati da parte di Dg Agri e RRN. In tal senso, l'elaborazione "Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici" (riportata in allegato, § 2.1) contiene note e suggerimenti per correggere la quantificazione / migliorare la significatività degli indicatori in oggetto⁶.

⁵ E' questo il caso, a titolo esemplificativo, degli indicatori socio-economici calcolati obbligatoriamente a livello provinciale e poi approfonditi utilizzando la classificazione PSN. Oppure, dell'ICC6, relativo al tasso di auto-impiego, non significativo di per sé se non letto in filigrana con il tasso di sviluppo delle imprese (IS9).

⁶ ICC nn. 20, 25, 26, 28, 29, 35, 37, 41, 42, 43, 44, 45. ICS nn. 14, 31.

Questo, con particolare attenzione a quegli indicatori la cui attuale quantificazione ne può fuorviare/limitare l'interpretazione: ICC15 (produttività del lavoro nel settore forestale), ICC24 (formazione dei conduttori agricoli), ICC27 (produttività del settore agricolo, ICC45 (emissioni GHG).

3.2.2 Adeguatezza dell'analisi di benchmarking

L'analisi di benchmarking è uno strumento di supporto per l'interpretazione del dato regionale. Essa permette di evidenziare per ciascun indicatore, per il tramite di un obiettivo confronto orizzontale, il posizionamento del contesto regionale rispetto ad un contesto paragonabile. Ne consegue che l'analisi di benchmark è suscettibile di dare un contributo al percorso di programmazione di forte rilievo, aiutando essa a individuare eventuali caratterizzazioni regionali che possono essere di rilievo per la strategia del PSR Calabria, con un'ovvia proiezione in termini di analisi SWOT.

La domanda valutativa chiede di analizzare quando il programmatore ha fatto ricorso a benchmark, se l'eventuale assenza sia validamente motivata dalla natura dell'indicatore, e fondamentale se i benchmark utilizzati rappresentino o meno un punto di riferimento utile per identificare le peculiarità calabresi relative allo spazio rurale.

L'analisi effettuata evidenzia innanzitutto che i valori benchmark utilizzati si riferiscono al dato nazionale e quello EU27.

Nel valutare tale scelta, è necessaria una riflessione metodologica. Sul piano teorico, il benchmarking è un procedimento sistematico per confrontare i processi di un sistema con quelli di altri che hanno sviluppato, in un determinato settore, delle performance di eccellenza. La concreta applicazione di tale procedimento alla programmazione PSR richiederebbe di conseguenza l'individuazione delle aree territoriali leader/concorrenti per ciascun ambito di analisi, e tale individuazione dovrebbe avvenire tramite almeno una lettura desk delle realtà socio-economiche, agricole ed ambientali delle regioni europee. La scelta del benchmark spaziale, indicatore per indicatore, deriverebbe da tale analisi, percorso oggettivamente non percorribile.

Peraltro, la scelta del confronto con il dato comunitario e nazionale rischia di restituire un'analisi troppo generica, poiché finisce col confrontare situazioni strutturali assai diverse; la specializzazione agricola del territorio, ad esempio, genera notevoli differenze sulla struttura delle aziende agricole (dimensione fisica ed economica delle aziende), sull'uso dei fattori produttivi (intensità dell'uso del lavoro) ed in termini di effetti ambientali (consumo di acqua, uso di fertilizzanti).

In questo senso, la domanda valutativa introduce un livello di analisi più compiutamente sviluppato nel paragrafo successivo, volto ad esprimere un giudizio di rilevanza degli indicatori in riferimento alla loro capacità di rappresentare le caratteristiche della posizione regionale ed la loro specificità riguardo alla strategia di sviluppo rurale.

Ne deriva che la scelta dei benchmark di confronto spaziali appare la più ragionevole ed utile. Ciò nonostante, è consigliabile assumere particolare cautela nell'interpretazione del confronto in chiave di vantaggio/svantaggio relativo, tenendo presente che il limite rappresentato dalla "tara strutturale" può risultare prevalente.

Anche su tale considerazione si basa l'analisi del paragrafo successivo, laddove il valutatore esprime un proprio giudizio di rilevanza sulle evidenze che possono essere ricavate dai valori assoluti degli indicatori e dal confronto con il benchmark proposto.

Il risultato dell'analisi (cfr. l'elaborazione "Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici") indica che circa il 75% degli indicatori espressi in valori assoluti e/o percentuali sono validamente confrontati ad un benchmark. Fra i rimanenti, si distingue il caso: i) della non utilità del confronto a causa della natura dell'indicatore (ICC1, ICC3, ICC21), ii) dell'assenza sanabile del benchmark tramite un aggiornamento delle tavole e dell'analisi (ICC27, ICC32, ICC36, ICC37, ICC41, ICC42, ICC43, ICC45); iii) dell'assenza non sanabile di un benchmark, il che limita l'interpretazione dell'informazione (ICS27, ICS28, ICS29, ICS31) iv) della non rappresentatività o bassa significatività del benchmarking (ICC15, ICC 35, ICC38).

Sulla base delle osservazioni sopra esposte, in particolare al punto ii) ed esplicitate nella elaborazione analitica “Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici”, si raccomanda di procedere ad una revisione della tavola pubblicata al punto 4.1.6 del documento di lavoro n. 8

3.2.3 Rilevanza degli indicatori specifici selezionati rispetto agli ambiti di intervento del PSR Calabria

Analizzate la completezza e la correttezza dei dati raccolti e dei relativi indicatori e benchmark, occorre stabilire in quale misura essi siano capaci di cogliere gli elementi che caratterizzano lo spazio rurale regionale, in chiave strategica:

- se ciascun indicatore, o l'informazione convergente da più indicatori, restituisca la caratterizzazione della situazione regionale, anche rispetto al benchmark
- quali siano le caratterizzazioni che emergono e valutarne l'importanza relativa, assegnando alle stesse un ordine di priorità (“rating di rilevanza”)

Va peraltro premesso e ricordato come le disposizioni comunitarie portino il programmatore ad assumere valori riferiti ad un'unica annualità, spesso l'ultimo anno di disponibilità del dato a livello comunitario, e a procedere con confronti spaziali. Tale approccio, senz'altro valido per le esigenze di politica comune, comporta il limite generale di non permettere l'osservazione delle dinamiche in atto sul territorio. Tale limite è tanto più fondato allorché si osservi un sistema in lenta ma progressiva trasformazione (la struttura delle aziende agricole, ad esempio, in termini di numero e dimensione, specializzazione, impiego di manodopera, ecc.). Correttamente, quindi, il programmatore ha fatto ricorso in fase ricognitiva a confronti temporali, le cui evidenze per esigenze di sintesi non sono riportate nelle tavole degli indicatori contenute nel doc.8 (punto 4.1.6 e punto 4.1.7), ma contenute nell'analisi di contesto e ancor più nei documenti preparatori sopra citati.

Ciò posto, il valutatore ha analizzato le evidenze espresse dagli indicatori, e ne ha considerato la rilevanza rispetto agli ambiti di intervento della politica di sviluppo rurale. Nell'analisi si sono assunti due parametri: i) la particolarità della posizione regionale (valori in assoluto e benchmarking, valutandone la distanza relativa caso per caso e non solo in termini matematici); ii) la specificità dell'indicatore rispetto alla strategia di sviluppo rurale.

Il risultato porta ad identificare quali siano, a parere del valutatore, le indicazioni che contribuiscono in modo fondamentale a disegnare il contesto regionale di intervento del prossimo PSR e quali altre, al contrario, giocano un ruolo minore se non irrilevante.

Si è proceduto attribuendo agli indicatori un punteggio da 1 (poco rilevante) a 5 (molto rilevante). E' bene sottolineare che l'attribuzione di un basso punteggio di rilevanza nulla toglie all'utilità della raccolta del dato e della relativa osservazione, solo l'attenzione si concentra su alcuni elementi che, come analizzato nella sezione successiva, non possono essere tralasciati nell'analisi di contesto e nell'analisi SWOT. L'analisi ovviamente non considera gli indicatori per i quali si è riscontrata assenza di dato:

L'analisi mette in evidenza che oltre il 60% degli indicatori possiede un grado di rilevanza compreso fra alto (4; 5) e medio (3), risultato che permette di rispondere positivamente alla domanda valutativa.

La tabella successiva riporta in sintesi gli indicatori con rating da 3 a 5, ed in sintesi le tematiche da essi trattate, descritte in dettaglio nell'elaborazione “Analisi degli indicatori di contesto comuni e specifici”. In carattere corsivo sono evidenziati gli indicatori la cui quantificazione può fuorviare l'interpretazione.

Tab. 4 - Indicatori con grado di rilevanza ≥ 3

Rating di rilevanza	Indicatore	Tematica
5	ICC19 <i>ICC24</i> ICS13 ICS14 ICS23 ICS25 ICS26 ICS31	Incidenza dell'agricoltura biologica, formazione imprenditori, incidenza di aziende in autoconsumo, capacità delle aziende

Rating di rilevanza	Indicatore	Tematica
		agricole di commercializzazione, agricoltura nelle aree montane, grado di utilizzazione delle strutture turistiche, uso dei fertilizzanti, rischio da frana
4	ICC11 ICC12 ICC13 ICC14 ICC16 ICC18 ICC25 ICC26 ICC32 ICC33 ICC37 ICC42 ICC45 ICS12 ICS15 ICS16 ICS18 ICS27 ICS28	occupazione nel settore primario, produttività del lavoro agricolo, impiego per settore economico, produttività del settore agro-industriale, specializzazione produttiva del territorio, redditi agricoli, SAU in zona svantaggiata, agricoltura estensiva, SAU in area HNV, grado di rischio di erosione idrica, emissioni GHG, struttura fondiaria, grado di informatizzazione delle aziende agricole, grado di diversificazione delle attività aziendali, erosione idrica, contenuto in sostanza organica
3	ICC5 ICC7 ICC8 ICC9 ICC29 ICC31 ICC34 ICC44 ICS3 ICS4 ICS10 ICS11 ICS19 ICS20 ICS21 ICS22 ICS24 ICS29	tasso di occupazione, tasso di disoccupazione, reddito pro-capite, tasso di povertà, incidenza area Natura 2000, intensità energetica per settore, spesa in R&I, dotazione infrastrutturale, consumo acqua per uso agricolo, densità zootecnia regionale, tasso di prelievo dei prodotti legnosi

3.3 VALUTAZIONE DELL'ANALISI SWOT

Raccolti i dati e le informazioni quantitative e qualitative necessarie, il programmatore ha, sulla base di essi, sviluppato l'analisi del contesto (che nella versione esaminata ancora supera le 28.000 battute prescritte, e dovrà quindi essere ulteriormente asciugata). Da questa ha poi individuato ed estratto gli elementi più rilevanti per la strategia dello sviluppo rurale, sintetizzati e classificati come punti forza (S), di debolezza (W), opportunità (O) e minacce (T).

Questo duplice processo, di analisi prima e di sintesi poi, è l'oggetto della presente sezione della valutazione, con riferimento alla completezza delle informazioni considerate, alla correttezza ed alla coerenza della loro interpretazione, alla rilevanza complessiva della sintesi prodotta, anche in termini di conformità all'articolazione generale della strategia.

Tali aspetti sono esaminati attraverso le seguenti domande valutative:

1. L'analisi SWOT discende logicamente dal quadro degli indicatori e dall'analisi di contesto?
2. Si sono tenute in debita considerazione le indicazioni che emergono dalle analisi di natura qualitativa?
3. L'analisi SWOT tiene in considerazione ed è stata articolata in base alle sei priorità ed ai tre temi trasversali?
4. Il quadro che emerge dall'analisi SWOT risulta internamente coerente? Gli elementi dell'analisi SWOT sono tutti singolarmente rilevanti? Vi sono margini di semplificazione e razionalizzazione dell'analisi SWOT che non ne riducano la significatività?
5. Come, e in che misura, l'analisi SWOT combacia con altre analisi e valutazioni del contesto regionale?

3.3.1 Valutazione del grado di interconnessione fra l'analisi SWOT, il quadro degli indicatori e l'analisi di contesto

Esaminata, nella sezione precedente, la fase di raccolta ed elaborazione degli indicatori comuni e supplementari, occorre comprendere:

- se le evidenze suggerite dagli indicatori sono state correttamente riportate nell'analisi di contesto e con rilievo adeguato;
- se gli elementi SWOT individuati emergono tutti dall'analisi di contesto e se sono effettivamente quelli più rilevanti ai fini della individuazione dello sviluppo rurale.

Questi due livelli di verifica non sono indipendenti, perché incernierati tra loro attraverso l'analisi di contesto, che ne dovrebbe assicurare la reciproca coerenza.

In definitiva, la risposta alla domanda valutativa “L’analisi SWOT discende logicamente dal quadro degli indicatori e dall’analisi di contesto?” è positiva se entrambi i livelli di verifica danno esito positivo. Nondimeno, per formulare una risposta è necessario procedere distintamente per ciascuno di essi.

Prima di farlo, si deve sottolineare che l’analisi di contesto dovrà essere ancora sensibilmente abbreviata, sino a raggiungere i 28 mila caratteri prescritti, e che ciò richiederà di espungere frasi intere.

Una raccomandazione preliminare per il programmatore è allora quella di evitare di eliminare le affermazioni e i concetti che rispecchiano le evidenze di maggior rilevanza. A tale scopo, l’elaborazione “Confronto tra analisi degli indicatori, analisi del contesto e analisi SWOT” potrà fungere da utile guida (l’elaborazione è riportata in allegato al presente rapporto finale, § 2.2).

In merito al primo punto - relativo al corretto recepimento nell’analisi di contesto delle evidenze risultanti dall’analisi degli indicatori – l’analisi effettuata evidenzia innanzitutto che più dell’80% delle risultanze fornite dagli indicatori risultano ben tradotte nell’analisi di contesto. Di quelle che invece non trovano alcun riscontro nel testo, si può peraltro dire che la loro omissione non comporta un’effettiva perdita di significatività, essendo relative – in particolare - a 10 indicatori (IC6, ICS9, ICC27, ICC35, ICC36, ICC38, ICC40, ICC41, ICC43, ICS31) connotati da un basso grado di rilevanza o di difficile interpretazione.

Al contrario, nel caso di due indicatori di rilevanza non trascurabile (ICC44 e ICC45, rispettivamente relativi all’intensità energetica del settore agro-industriale ed alle emissioni GHG dell’agricoltura), l’analisi di contesto si basa su dati parziali, non aggiornati e non pienamente attendibili, di modo che la descrizione e l’interpretazione nel testo potrebbe essere migliorata.

Ma si tratta di dettagli che non spostano sostanzialmente il significato delle riflessioni svolte e, in generale, si può concludere che l’analisi di contesto rispecchia con fedeltà e con il dovuto equilibrio il quadro che emerge dagli indicatori comuni e specifici.

Quanto al secondo punto, riguardante il processo di sintesi che porta dall’analisi di contesto alla SWOT, si deve preliminarmente osservare che gli elementi SWOT rilevanti per gli obiettivi del PSR sono tanto di natura endogena che esogena rispetto alla capacità di intervento della strategia regionale di sviluppo rurale: nella prima categoria rientrano i punti di forza e di debolezza, mentre hanno, per definizione, natura esogena le opportunità e le minacce.

Con “esogena” si intende, in larga misura, anche esterna al contesto regionale, ed invero gran parte delle minacce e delle opportunità rilevanti scaturiscono da elementi e dinamiche dello scenario nazionale e internazionale.

L’analisi del contesto, per come richiesta al programmatore (in termini di contenuti e di spazi), è essenzialmente focalizzata sulle specificità del territorio di riferimento, ed è – per quanto appena detto – poco adatta a cogliere le minacce e le opportunità, di cui vi è infatti ben scarsa traccia nel testo.

Nell’elaborazione “Confronto tra analisi degli indicatori, analisi del contesto e analisi SWOT” le minacce e le opportunità sono perciò collocate a fianco del testo in base ad una generica affinità tematica ad esso, ma non perché in esso siano citate né, tanto meno, espressamente illustrate ed argomentate (con le eccezioni di O7 e O8)

È un limite dell’analisi di contesto che, è giusto ribadirlo, non può essere imputato all’estensore del documento, quanto piuttosto alle modalità per la sua costruzione, fissate dalle linee guida comunitarie, tanto più quando si consideri che il sistema di indicatori comuni alla base dell’analisi di contesto, oltre ad essere incentrato sui dati regionali, non contempla – almeno espressamente – quei confronti temporali che permettono di riconoscere le dinamiche attraverso cui minacce ed opportunità si manifestano.

Nell’analisi di contesto si sono quindi essenzialmente ricercati gli elementi di forza e di debolezza individuati per la regione, avendo cura di verificare se sono stati adeguatamente rappresentati in termini di effettiva caratterizzazione della situazione regionale e di rilevanza per la strategia di sviluppo rurale, anche, direttamente, sulla base delle riflessioni autonomamente sviluppate dal valutatore nell’analisi degli indicatori.

La verifica, è bene rimarcarlo, è intesa a rispondere alla domanda valutativa, ed è perciò prioritariamente rivolta a comprendere se gli elementi S e W “discendano logicamente” dal quadro degli indicatori e dall’analisi di contesto. Ma si deve anche riconoscere che il punto di forza o di debolezza che – eventualmente - non presenti un chiaro legame logico con tali elaborati, può comunque essere giustificato e rilevante. In questo caso non sarebbe da rivedere tale punto, quanto piuttosto da integrare l’analisi di contesto e/o gli indicatori.

Nel complesso, tutti i punti di forza e la maggior parte dei punti di debolezza emergono con sufficiente chiarezza dall’analisi di contesto, talora attraverso un’opportuna sintesi di una molteplicità di indicazioni convergenti provenienti dal sistema degli indicatori, come per W12, relativo all’elevato indice di povertà della popolazione, o per W1, concernente la bassa intensità di impiego del lavoro agricolo (gg/persona/anno) e la presenza di fenomeni di “disoccupazione nascosta”.

Fanno invece eccezione cinque punti di debolezza, che, in maggiore o minor misura, non trovano piena corrispondenza nel testo.

Il caso più evidente è quello relativo al W13 “Modello dei partenariati locali nelle aree rurali adottato nelle precedenti programmazioni che ha dimostrato bassi livelli di efficacia”, che non risulta citato nell’analisi di contesto e neppure appare suffragato da alcun indicatore quantitativo. Per comprenderne, in qualche misura, le motivazioni occorre scorrere il Documento n. 8 sin dove lo stesso punto di debolezza viene enunciato. Peraltro, le conclusioni del valutatore del PSR 2007-13 esprimono un giudizio nel complesso positivo sia nel caso dei GAL, capaci “di mobilitare e coinvolgere le forze produttive territoriali e gli enti locali, a conferma del loro radicamento sul territorio e della capacità di indirizzo nell’adozione di approcci multisettoriali e di pianificazioni integrate”, sia in quello dei PIAR, che hanno promosso un’integrazione progettuale che “sta contribuendo in maniera consistente a ristrutturare il potenziale fisico regionale grazie al miglioramento ed allo sviluppo delle infrastrutture delle aree rurali arginando il problema dell’*infrastructure divide* rispetto ad altre aree territoriali”.

Si raccomanda pertanto al programmatore di chiarire e circostanziare meglio nell’ambito dell’analisi di contesto le motivazioni alla base del giudizio su W13, magari a partire dalla spiegazione che se ne dà nel paragrafo 4.1.3 del Documento di lavoro n. 8.

Un caso per certi versi analogo è quello del W2 “Mancato avvio operativo dei Distretti agroalimentari di Qualità (DAQ) e dei Distretti Rurali (DR)”, di cui l’analisi di contesto non fa alcun cenno. È del resto la stessa natura del giudizio a renderlo eterogeneo rispetto ad altri punti di debolezza ed alla chiave di lettura adottata nell’analisi.

Merita, in questo senso, qualche ulteriore riflessione la circostanza che tale giudizio non sia basato tanto su un’oggettiva difficoltà del sistema agroalimentare regionale (la frammentazione e la debolezza del sistema produttivo, la sua scarsa incisività sui mercati), quanto piuttosto sulla mancata attuazione degli strumenti di una policy volta a superarle.

Gli altri casi di difformità rilevati hanno natura meno sostanziale.

Quanto al W7 “Estrema difficoltà di accesso al mercato del credito” non sembrano sussistere dubbi sulla esistenza e rilevanza del problema, che è peraltro tra quelli più ricorrentemente citati nei tavoli di partenariato. Tuttavia l’analisi di contesto non vi si sofferma e nessun indicatore sull’argomento è preso in considerazione, anche se poi, nella descrizione del punto di debolezza vengono riportate evidenze convincenti, anche di natura quantitativa.

Analogamente, per il W9 “Bassa capacità di valorizzare la posizione commerciale delle produzioni biologiche regionali” non mancano gli elementi di riscontro (tra questi, il risultato di un’indagine specifica della valutazione finale del PSR 2000-06), mentre l’analisi di contesto affronta questo aspetto soltanto attraverso dati e considerazioni che toccano solo marginalmente un punto di debolezza che è invece declinato con precisione.

Infine, nel caso del W6 “Bassa apertura ai mercati e bassa incidenza delle esportazioni agroalimentari sul totale del PIL” si registra solo la scarsa chiarezza dell’analisi di contesto nell’individuare ed esplicitare gli aspetti di debolezza che, invece, emergono con evidenza dall’analisi degli indicatori ICS13 e ICS14.

Per questi casi (W7, W9, W6), si raccomanda di inserire in maniera organica nell'analisi di contesto gli elementi informativi e di giudizio a supporto dei punti di debolezza individuati, anche valorizzando informazioni e considerazioni già presenti in altre sezioni nel Documento di lavoro n.8.

Per altro verso, l'analisi di contesto e degli indicatori suggerisce di dare maggiore evidenza ad almeno un paio di aspetti caratterizzati da un grado di rilevanza non trascurabile.

- il dato che suggerisce un rilevante vantaggio in termini ambientali relativamente al minore utilizzo di fertilizzanti rispetto alla media nazionale, non è espressamente citato nella SWOT, quantunque sia da considerare intimamente connesso con il punto di forza della larghissima diffusione della pratica biologica (S1), e possa in tale ambito essere opportunamente valorizzato,
- il dato relativo al minor consumo di acqua per ettaro, rispetto al dato nazionale, può essere posto in relazione alla connotazione "arboricola" dell'agricoltura regionale, e ricordato nel punto di forza relativo.

Emergono, infine, due aspetti di indubbia rilevanza che non trovano spazio tra i punti di debolezza, sui quali si sollecita una riflessione ulteriore. Sono:

- il bassissimo livello di informatizzazione delle aziende agricole calabresi, evocato dall'indicatore ICS15, che è anche suggerito come possibile punto di debolezza dal contributo del valutatore del PSR 2007-2013;
- la debolezza del sistema locale dei servizi alle imprese e di offerta e domanda di R&S, per come emerge dall'indicatore ICS10, che può rappresentare un handicap significativo per l'attuazione della strategia di sviluppo rurale.

3.3.2 Elementi dell'analisi SWOT derivanti da analisi di natura qualitativa

L'analisi di contesto rappresenta il punto di arrivo (ancorché non definitivo) di un processo progressivo di sintesi di un'ampia ricognizione dei dati, delle informazioni, delle analisi relative ai contesti di intervento del Programma di sviluppo rurale della Calabria.

Nella forma che assume nel Documento di lavoro n.8, e ancor più in quella che presumibilmente avrà nella versione definitiva, è essenzialmente scandita dalle evidenze che emergono dall'esame del sistema degli indicatori comuni e specifici di contesto, che sono illustrate e commentate in ragione della loro importanza. Lo si può riscontrare con estrema chiarezza nell'elaborazione "Confronto tra analisi degli indicatori, analisi del contesto e analisi SWOT" (§ 2.2. dell'Allegato al presente rapporto)

Malgrado questa apparenza, l'analisi di contesto non è solo la trasposizione narrativa del quadro degli indicatori, ma è il frutto di una lunga e complessa attività di analisi che ha, nei mesi precedenti, prodotto i documenti ricordati in apertura della presente sezione.

In essi si possono trovare, ampiamente illustrate, molte delle argomentazioni su cui si fondano le considerazioni dell'analisi di contesto, anche quando queste appaiono ancorate ad uno o più indicatori di contesto.

Ed è principalmente sull'esame di tali documenti che si basa la risposta alla domanda valutativa: "Si sono tenuti in debita considerazione le indicazioni che emergono dalle analisi di natura qualitativa?".

In senso proprio si può dire che l'intero processo che conduce all'analisi di contesto non prende quasi per nulla in considerazione, almeno espressamente, indicazioni di mera natura qualitativa, non fondate su dati statisticamente rilevanti.

In questo senso, la scelta del programmatore appare chiara: la descrizione del contesto è interamente basata su fonti secondarie di oggettiva autorevolezza, mentre la fase di "ascolto" del territorio viene attivata nella successiva fase di individuazione dei fabbisogni e di definizione delle strategie.

Questa scelta presenta vantaggi e controindicazioni.

Tra i vantaggi vi è indubbiamente la robustezza delle argomentazioni, il grado di oggettività, l'assenza di componenti di *path dependency* e la maggior snellezza operativa.

Le controindicazioni sono da individuare principalmente nei limiti, ampi ma pur sempre esistenti, della produzione statistica disponibile e nell'impossibilità di cogliere fenomeni e dinamiche che non si prestano ad una rappresentazione quantitativa.

Detto ciò, occorre anche riconoscere che la capacità di pervenire ad una rappresentazione più o meno efficace ai fini della programmazione, del contesto di riferimento attraverso fonti di tipo statistico dipende anche dalla loro ampiezza e varietà e, soprattutto, dalla qualità della maglia dei dati considerati, attraverso cui è possibile far emergere anche considerazioni di natura più "qualitativa".

In questo senso, vale la pena di fare una sintetica rassegna fonti di dati esaminate ed analizzate nei documenti del programmatore, oltre a quelle utilizzate per la quantificazione degli indicatori comuni e specifici. Tra queste, si possono ricordare:

- il censimento generale dell'agricoltura del 2010, posto anche a confronto con i precedenti,
- gli Indicatori delle politiche di sviluppo ISTAT, per una serie di variabili rappresentative dell'offerta di servizi e la dotazione di infrastrutture nella regione,
- gli Indici di dotazione infrastrutturale dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne e ISTAT,
- il database Infocamere di Movimprese, per le caratteristiche e le dinamiche delle imprese regionali,
- la banca dati RICA, per la rilevazione dei dati economici e finanziari delle aziende agricole,
- la banca dati Agri Istat per il focus sulle produzioni agricole,
- l'Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio (INFC) del Corpo Forestale dello Stato per le caratteristiche strutturali e qualitative del patrimonio forestale regionale,
- l'Annuario dei dati ambientali ISPRA Ambiente 2011 per i dati sulla qualità delle acque,
- l'Inventario nazionale dei gas serra, sempre dell'ISPRA
- i dati del Progetto SIAS relativo al contenuto di carbonio organico nel suolo,
- lo studio del Dipartimento Agricoltura della Regione Calabria per la determinazione delle superfici delle aree HNV in Calabria,
- il database LIPU-Farmland bird index sulla presenza delle specie ornitiche nella regione,
- lo studio del servizio di agro pedologia della Regione Calabria in merito al rischio di erosione idrica,
- i dati ENEA sul consumo e l'intensità energetica in agricoltura e nell'agro-industria,
- il documento MIPAAF-INEA "Politiche di sviluppo rurale 2012-2020: Analisi del fabbisogno dei principali settori produttivi agricoli".

Accanto a queste fonti che integrano, con dovizia di dati, il quadro degli indicatori comuni e specifici di contesto, sono poi stati raccolti ed analizzati i documenti di indirizzo strategico e di programmazione operativa rilevanti per gli ambiti tematici dello sviluppo rurale, tra i quali si ricordano:

- il Documento di Orientamento Strategico della programmazione operativa 2014-2020,
- la Strategia Regionale per la Biodiversità del 2010,
- il Piano di Tutela delle Acque (PTA),
- la Strategia Regionale per la ricerca e l'innovazione" (SRI) della Regione Calabria per il 2007/2013.

3.3.3 Articolazione dell'analisi SWOT in base alle sei priorità ed ai tre temi trasversali fissati in materia di sviluppo rurale dalla strategia Europa 2020

La domanda valutativa chiede di approfondire l'analisi compiuta nei due precedenti paragrafi per stabilire se, oltre a fornire un quadro completo della situazione di partenza, l'analisi SWOT sia correttamente strutturata intorno alle sei priorità dell'UE in materia di sviluppo rurale (e relative focus area) ed ai tre temi trasversali della Strategia Europa 2020: ambiente, innovazione, mitigazione e

adattamento ai cambiamenti climatici. Questo, in rispetto a quanto esplicitato nel considerandum 4⁷ e nell'articolo 5 del Regolamento (UE) N. 1305/2013.

In questo senso, si constata anzitutto (vedi in particolare documento n. 5 Analisi SWOT del Programma: il processo di costruzione adottato) come il programmatore abbia proceduto in fase di analisi con approccio tematico, ovvero valutando ogni fattore di vantaggio o di svantaggio relativo del contesto regionale, assieme ad elementi di natura esterna, rispetto ai tre obiettivi globali dello sviluppo rurale: Competitività del settore agricolo (priorità 1-2-3), Gestione sostenibile delle risorse naturali e azioni per il clima (priorità 4-5), Sviluppo territoriale equilibrato per le zone rurali (priorità 6). Le analisi SWOT tematiche correlate ai tre obiettivi, quindi alle sei priorità dello sviluppo rurale, sono state poi aggregate nella SWOT di Programma che racchiude tutti gli elementi interni (S, W) ed esterni (O, T) che ne influenzano gli obiettivi.

Per poter esprimere un giudizio che vada oltre un approccio meramente formale, il valutatore ha compiuto un proprio autonomo percorso di analisi, volto a verificare il grado di rilevanza fra i singoli elementi dell'analisi SWOT e le policies espresse dalle focus area e dagli obiettivi trasversali. Il giudizio di rilevanza considera ciascun elemento della SWOT sia per il ruolo che esso può avere nell'accelerare o frenare la policy considerata (cioè come fattore della strategia), sia per il contributo che esso dà al formarsi del fabbisogno generale cui la policy intende dare risposta (ovvero come fattore di contesto). Con questa accezione, la rilevanza esprime un principio di correlazione tra gli elementi SWOT e le focus area/obiettivi trasversali, ma non ne indica il verso.

Sulla base dei risultati dell'analisi di rilevanza SWOT-FA (cfr. elaborazione analitica "Analisi di rilevanza SWOT-Focus Area", riportata al § 2.3 dell'Allegato al presente rapporto finale), si può affermare che tutti gli elementi della SWOT sono correlati alle priorità ed ai temi trasversali. In particolare, taluni elementi paiono avere un ruolo più generale (O1, W10, O8, W12, W4) ed altri essere più strettamente inerenti un ambito specifico di policy (S8, W11, O7, T6, T7). L'analisi in oggetto si pone inoltre come utile strumento per il proseguo del lavoro, volto a valutare la completezza del percorso che conduce all'individuazione dei fabbisogni.

3.3.4 Valutazione della coerenza interna dell'analisi SWOT

Obiettivo dell'analisi valutativa è rispondere ai seguenti quesiti: Il quadro che emerge dall'analisi SWOT risulta internamente coerente? Gli elementi dell'analisi SWOT sono tutti singolarmente rilevanti? Vi sono margini di semplificazione e razionalizzazione dell'analisi SWOT che non ne riducano la significatività?

In questo senso, una volta verificato se e come i singoli fattori SWOT emergano correttamente dall'analisi del contesto e risultino rilevanti per la costruzione della strategia, occorre soffermarsi sulla coerenza del quadro d'insieme delineato dalla SWOT, almeno con riferimento a due distinti profili:

- quello della rispondenza allo schema logico su cui si deve fondare ogni analisi SWOT (endogeno/esogeno, positivo/negativo, cfr. § 3.1 Approccio metodologico);
- quello delle interdipendenze esistenti tra i diversi fattori.

⁷ Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali, potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali, la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura, la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste, la promozione dell'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale, nonché l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. In questo contesto è opportuno tener conto della varietà di situazioni cui sono confrontate le zone rurali con caratteristiche diverse o con differenti categorie di potenziali beneficiari, nonché di obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.

Entrambi questi aspetti sono essenziali affinché l'analisi SWOT possa effettivamente rappresentare uno strumento di guida ed indirizzo nella individuazione dei fabbisogni e degli obiettivi della strategia.

Se si collocano idealmente gli elementi SWOT rispetto alle coordinate endogeno→esogeno e positivo→negativo la loro posizione non risulta sempre pienamente attribuibile al rispettivo quadrante: alcuni elementi hanno carattere ambivalente rispetto all'una o all'altra coordinata.

In particolare, la valenza positiva di alcuni punti di forza è indiscutibile se riferita agli obiettivi di carattere ambientale della strategia, ma trasfigura in una componente quanto meno problematica quando si abbia riguardo alle politiche per la competitività delle imprese agricole.

È il caso di S5 "maggiore rappresentatività dell'agricoltura e della zootecnia in area montana", ma anche – in qualche misura - di S6 "maggiore presenza di quote di SAU occupate da colture estensive" e di S8 "basso carico bestiame/ha".

Le "zone grigie" sono però frequenti soprattutto con riferimento alla natura endogena o esogena di ciascun fattore: si può anzi dire che sono una minoranza gli elementi della SWOT per i quali si può senza esitazione concludere che la strategia regionale di sviluppo rurale è o non è assolutamente in grado di esercitare un'influenza diretta o indiretta. Ciò in relazione al ruolo più o meno determinante che giocano tanto le esternalità del contesto quanto le altre politiche regionali.

Tra i punti di forza e di debolezza è possibile riconoscere un'importante componente esogena, in particolare, in W11 "elevato indice di povertà della popolazione", in W8 "basso tasso di utilizzazione delle strutture ricettive, ivi incluse le strutture tipicamente rurali", in W7 "difficoltà di accesso al mercato del credito", in S9 "positivo processo di adeguamento in tema di "società dell'informazione" in termini di copertura della diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali".

Di contro, su alcune minacce ed opportunità non si può negare che il PSR sia in grado, almeno potenzialmente, di svolgere una funzione "endogena" diretta. È, in particolare, il caso degli aspetti che riguardano strumenti ed istituzioni sotto il diretto dominio della Regione come l' Agenzia Regionale per lo Sviluppo Agricolo (ARSAC) (O1), l'Azienda regionale per la forestazione e politiche della montagna e della legge regionale di gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale (O8), la strategia regionale per la biodiversità (O7), ma anche al di fuori di esso, come il programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020" (O6) o la nuova PAC (T3), in questi ultimi casi, naturalmente, in forma più indiretta, agendo sui possibili effetti di sinergia attivabili.

Queste riflessioni sulla natura, talvolta ambivalente, degli elementi della SWOT danno un'idea della complessità delle interazioni che tra esse possono sussistere.

Un'analisi strutturata delle reciproche relazioni di influenza e dipendenza è stata sviluppata con l'elaborazione "Analisi delle relazioni interne fra gli elementi della SWOT", riportata nell'Allegato al presente rapporto finale, § 2.4, cui senz'altro si rimanda per ogni aspetto di dettaglio di metodo e di merito.

Da questa emergono diversi spunti utili a comprendere il ruolo che ciascun elemento SWOT può giocare nella determinazione della strategia.

Una prima evidenza messa in luce è che tutti gli elementi, tranne W11 "popolazione in aree franose", sono capaci di esercitare qualche influenza su uno o più (fino a 21, nel caso di T2) degli altri elementi, e di contro, tutti gli elementi, tranne quattro (naturalmente "esogeni": O2, T1, T4 e T6), risultano influenzati da uno o più (sino a 32, nel caso di W1).

Se, poi, si considerano le relazioni indirette, il reticolo diventa estremamente complesso.

Ciò nondimeno, la maggior parte degli elementi ricadono nel quadrante dei "punti autonomi" (in basso a destra), caratterizzato da un numero relativamente contenuto di relazioni, ad indicare che il ruolo che possono esercitare nelle dinamiche di sviluppo è, in certa misura, indipendente e quindi, tendenzialmente, non surrogabile in forma indiretta.

Nel quadrante opposto due o tre elementi si caratterizzano come "punti comunicanti", cioè nel contempo fortemente influenti e fortemente dipendenti: sono, a ben vedere, i crocevia attraverso i quali la strategia sembra inesorabilmente destinata a transitare: si tratta di S1 (specializzazione biologica di aziende e SAU), di W1 (disoccupazione nascosta e bassa produttività dell'agricoltura), di W5 (basso tasso di investimenti fissi lordi).

In alto a sinistra, il quadrante dei punti influenti, o determinanti, annovera gli elementi che sono alla radice di molte delle relazioni individuate, ed è significativo che si tratti in prevalenza di punti di debolezza e minacce, tra cui: T1 (perdurare della recessione), T3 (nuova PAC orientata verso la riduzione del sostegno ai redditi), W13 (partenariati locali scarsamente efficaci), W2 (mancato avvio di DAQ e DR). Ma vi si trovano anche alcune opportunità: O1 (riforma dell'ARSAC), O6 (Orizzonte 2020).

Ai fini della definizione degli elementi su cui fondare la strategia, assai meno significativo risulta il ruolo degli elementi che si collocano in basso a destra, punto di arrivo di una serie di relazioni di influenza, ma scarsamente capaci di generarle. Si parla, in particolare, di S7 (emissioni complessive di gas serra in sensibile riduzione) e del già ricordato W11, che possono quindi essere considerati ridondanti.

3.3.5 Corrispondenza fra l'analisi SWOT ed altre analisi e valutazioni del contesto regionale o sovregionale

La sezione si chiude con il quesito che interroga circa il grado di corrispondenza fra l'analisi SWOT del PSR 2014-2020 e le indicazioni che emergono da altri documenti di analisi e valutazione, invitando ad esaminare:

- se gli elementi della SWOT di Programma risultano o meno suffragati da evidenze di altre analisi;
- se altre analisi mettono in evidenza elementi che non possono essere tralasciati dall'analisi SWOT;
- se la SWOT recepisca, per quanto opportuno, le cd lezioni apprese dal passato

L'attività del programmatore, come quella a valle del valutatore, non poteva che concentrarsi su analisi vicine, nel contenuto e nei tempi, alle attività di diagnosi del PSR Calabria 2014-2020. In particolare, sono stati presi in considerazione: i) i lavori del Comitato di Coordinamento regionale per la redazione del Documento di Orientamento Strategico (DOS), versione marzo 2014⁸; ii) le considerazioni del valutatore intermedio del PSR 2007-2013 (in allegato al presente rapporto finale al § 2.5).

E' sull'esame di tali documenti che si basa la risposta alla domanda valutativa. Con tutta evidenza, essi hanno diversa direzione rispetto al PSR: nel DOS, le tematiche trattate dal PSR sono riportate in un'analisi di contesto tesa ad una strategia più generale; nelle note del valutatore 2007-2013, sono presi in considerazione elementi molto specifici del PSR ed espressi propri puntuali pareri in merito.

Dall'esame degli elementi di contesto del DOS emerge una generale concordanza con l'analisi SWOT del PSR. Questo, a prescindere dagli elementi più strettamente legati alla competitività del settore agricolo, per i quali si riscontra come l'interazione all'interno del Comitato abbia portato ad una sostanziale convergenza delle analisi. In particolare, l'insieme degli elementi di contesto del DOS (cfr. pagg. 20-31) risultano orientati principalmente ad evidenziare punti di debolezza, restituendo comunque un quadro coerente con l'analisi del programmatore, con le eccezioni sotto esplicitate.

L'analisi contenuta nel DOS in merito all'istruzione-formazione e l'apprendimento permanente porta ad evidenze discordanti dal punto di forza S2 (elevato grado di istruzione di base e specialistica dei conduttori agricoli). Peraltro, nelle pagine precedenti già si è richiamata l'attenzione del programmatore sulla necessità di approfondire l'analisi sul punto in questione, in relazione all'ICC24.

Il DOS si sofferma sul rischio di incendi boschivi⁹, che in Calabria da sempre rappresentano un'emergenza ambientale di notevoli proporzioni, ricordando come il PSR 2007-2013 ha sostenuto e finanziato un'articolata politica di prevenzione. Nondimeno permane una situazione di rischio grave e diffuso. In fase di analisi preliminare (documento n.3), il programmatore ha rilevato il fenomeno,

⁸ Con DGR n. 149 del 22 aprile 2013 la Regione Calabria ha istituito un Comitato di Coordinamento composto dalle Autorità di Gestione del POR FESR, del POR FSE e del PSR 2007-2013, e dai Dirigenti Generali dei Dipartimenti competenti per materia.

⁹ Lo stesso tema è richiamato anche dal valutatore 2007-2013.

osservando il dato 2011 relativo all'incidenza della superficie boscata percorsa da incendi (2,4% a fronte dello 0,7% per l'Italia), ma ne ha tralasciato l'inserimento nel documento finale.

Si raccomanda pertanto di integrare l'analisi di contesto sintetica con gli elementi essenziali relativi a questo fenomeno, e quindi a valutare l'opportunità di assumerne le conclusioni all'interno degli elementi di SWOT sulla base di considerazioni di rilevanza.

Da parte sua, il valutatore 2007-2013, sulla scorta della propria esperienza nella programmazione in corso, riconosce la completezza delle analisi compiute e al contempo suggerisce degli approfondimenti dell'analisi di contesto.

Alcune questioni sollevate sono state studiate nei documenti propedeutici richiamati nelle pagine precedenti e, come già osservato, l'analisi di contesto e poi l'analisi SWOT portano a sintesi il complesso delle informazioni raccolte¹⁰. Altre, sono di seguito esaminate.

Il valutatore 2017-2013 suggerisce di analizzare il trend del consumo di fertilizzanti e fitofarmaci per meglio esplicitare "l'entità della possibile debolezza/minaccia (aumento del consumo) o viceversa della forza/opportunità (riduzione/mantenimento del consumo)". L'andamento nel tempo del consumo di fertilizzanti è effettivamente un'informazione rilevante, che mette in luce una forte riduzione nel corso degli ultimi anni, indubbiamente favorita dalle politiche di sostegno all'agricoltura biologica. In questo stesso Primo rapporto, del resto, il valutatore ex ante suggerisce di dare rilievo al vantaggio che la regione ha su questo tema nell'ambito del fattore S1 relativo alla specializzazione biologica dell'agricoltura regionale.

Il valutatore 2017-2013 rileva l'assenza di trattazione della tematica relativa alle Zone Vulnerabili ai Nitrati (ZVN). L'osservazione è corretta e coglie un aspetto non trascurabile: il 14,72% del territorio regionale pari ad 221.896 ha, ricade in aree potenzialmente vulnerabili ai nitrati di origine agricola. Ciò determina vincoli non trascurabili nelle aree interessate, non soltanto con riferimento alle pratiche agricole, ma anche a determinate attività di trasformazione (frantoi, trasformazione agrumi).

Si raccomanda pertanto di riservare nell'analisi di contesto uno spazio idoneo a questo specifico argomento, eventualmente in connessione al tema – già presente – del (mancato) monitoraggio dei corpi idrici, e valutando altresì l'opportunità di integrare in tal senso il relativo elemento SWOT.

Nel sottolineare la completezza dell'analisi relativa alla condizione dei suoli regionali, nella nota si evidenzia l'assenza di un riferimento al problema della desertificazione¹¹. In tal senso, occorre considerare come il rischio di desertificazione sia rilevante in tutta Italia (Perini L., Salvati L., Ceccarelli T., Sorrenti S., Zitti M., *La desertificazione in Italia - Processi, indicatori, vulnerabilità del territorio*, Bonanno, 2008) ed anche che, nel complesso, la Calabria non presenta un indice di vulnerabilità (LVI) superiore alla media, anche se non mancano le aree che presentano un livello elevato di criticità. Una breve trattazione della situazione regionale con informazioni di dettaglio territoriale è fornita dal documento CRA-INEA, *Atlante nazionale delle aree a rischio di desertificazione*, INEA 2007, pagg. 90-92.

Appare, in definitiva, opportuno far cenno al problema della desertificazione nell'analisi di contesto, ancorché non riguardi in egual misura tutto il territorio regionale. Si invita altresì a considerare la possibilità di accennare ad esso nell'ambito del punto di debolezza W10.

Un'ulteriore osservazione del valutatore 2007-2013 sottolinea la necessità di approfondire la tematica dell'efficienza idrica. Sul punto, il quadro degli indicatori contiene un indicatore specifico sull'argomento che, a nostro avviso, riesce a coglierne gli aspetti essenziali per la regione, che peraltro risulta relativamente favorita, anche grazie alla sua struttura colturale, rispetto ai benchmark nazionali e comunitari. Ciò è anche sinteticamente riferito nell'analisi di contesto che, non lo si deve

¹⁰ In particolare: il comparto zootecnico è analizzato nel documento n. 6 Focus produzioni agricole; il livello di innovazione in agricoltura e selvicoltura è trattato nel documento n. 7 Focus conoscenza, ricerca, consulenza, divulgazione, formazione; le zone montane, sono oggetto di approfondimento col documento n.4 Focus agricoltura aree montane; l'integrazione delle aziende agricole nella filiera agroalimentare, nel documento 5. Focus industria manifatturiera alimentare e nel documento Le Filiere agroalimentari calabresi.

¹¹ Peraltro connesso anche alla tematica dei cambiamenti climatici.

dimenticare, ha limiti di spazio molto stringenti. Il fatto che la regione non soffra situazioni di specifica criticità con riferimento all'efficienza idrica non esclude, tuttavia, che questo tema debba essere attentamente vagliato in sede della successiva definizione della strategia, al pari di quello della lotta ai cambiamenti climatici.

Il contributo del valutatore 2007-2013 è completato da osservazioni relative all'eshaustività dei punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce identificati dal programmatore rispetto all'analisi di contesto. Tali considerazioni sono pertinenti e, in parte, complementari ad elementi presenti nella SWOT che, per sua funzione strumentale, esprime i fattori determinanti del contesto osservato¹².

Particolare attenzione va data alla riflessione concernente la necessità di inserire nel quadro SWOT una minaccia relativa alla intensificazione dei fenomeni legati ai cambiamenti climatici (aumento variabilità climatica e degli eventi climatici estremi, diminuzione degli apporti idrici, variazione indici di aridità, ecc.) con accelerazione dei processi di desertificazione e impatti negativi sia sulle colture agrarie che sugli ecosistemi naturali regionali.

Nelle pagine precedenti si è messa in luce qualche carenza dell'analisi di contesto regionale rispetto ai fattori sensibili agli effetti dei cambiamenti climatici, suggerendo anche alcune integrazioni dei punti di debolezza. Nondimeno, è innegabile che l'intensificazione dei fenomeni legati ai cambiamenti climatici rappresenti un elemento di minaccia (in quanto esogeno) dotato di una sua autonoma valenza rispetto ai punti di debolezza ricordati.

Una volta riformulati ed ampliati i punti di debolezza alla luce delle integrazioni sopracitate, starà al programmatore vagliare se l'analisi SWOT ed i fabbisogni da essa derivati incorporino in modo appropriato l'elemento di minaccia rappresentato dall'intensificarsi dei fenomeni legati ai cambiamenti climatici, cogliendone le principali conseguenze possibili in termini agro-ambientali.

In merito al suggerito inserimento di un punto di debolezza che richiami il bassissimo grado di informatizzazione delle aziende agricole regionali, nel presente rapportose ne rileva l'assenza tra i punti di debolezza e si propone un'ulteriore riflessione in merito.

Infine, in merito al suggerito inserimento di un punto forza "Rilevante quota di superficie forestale ed altra superficie boschiva, con un elevato tasso di utilizzo del legname prelevato destinato a legname da lavoro", le ulteriori analisi (vedi ICS 24, con rating di rilevanza 3) hanno evidenziato come il tasso regionale di prelievo per legname da opera (in rapporto alla superficie totale disponibile per il prelievo) è identico a quello nazionale. Il dato peculiare della regione è, al contrario, il basso tasso di utilizzazione per combustibile.

L'ultimo punto da analizzare relativo alla SWOT, che ricordiamo essere il presupposto per l'identificazione dei fabbisogni e da lì per la definizione della strategia, rimane l'attinenza con le lezioni apprese dalla passata programmazione.

Il DOS concentra la propria attenzione su elementi che incidono sul sistema di *governance* ed il quadro organizzativo, e relative in particolare al rafforzamento delle capacità a livello centrale e a livello locale ed all'integrazione fra programmi ed interventi. Altre osservazioni, strutturate per obiettivo tematico, sono rilevanti ai fini strategici. In tal senso, la lettura critica del DOS in merito all'esperienza dell'attuale ciclo di programmazione dovrà essere tenuta in considerazione in fase successiva.

Le riflessioni del valutatore 2007-2013 sull'esperienza della passata programmazione trovano riscontro, in certa misura, negli elementi SWOT. E' questo il caso delle considerazioni relative a:

- il fondo di garanzia per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese agricole (W7),
- le necessità di innovazione in termini di strategie commerciali e miglioramento del livello di competitività (W6, W9),

¹² E' questo il caso, ad esempio, della minaccia "Elevato rischio di esclusione sociale", di fatto, implicitamente richiamato – più correttamente nella logica e sintassi dell'analisi SWOT – nel punto di debolezza W12 elevato indice di povertà della popolazione. O dell'opportunità "Sviluppo del settore dei preparatori biologici in considerazione del primato regionale in termini di imprenditorialità bio", di fatto, riassorbita nel punto di debolezza W9, di cui si suggerisce peraltro un approfondimento maggiore nell'ambito dell'analisi di contesto.

- le necessità di miglioramento del livello qualitativo delle produzioni agroalimentari al fine di contribuire, anche per tale via, all'innalzamento del valore aggiunto agricolo (S4, S1, O4, O3, O2, W2)
- la tutela dell'ambiente e della biodiversità (S1, S5, S6, S7, S8, O7)
- il ricambio generazionale (S2, W4)
- la diversificazione verso attività connesse all'agricoltura (W1, W4)
- il turismo rurale e le relative azioni di incentivazione (O5, W8)

Altre considerazioni del valutatore 2007-2013 vertono sulle prossime scelte strategiche (attuazione progetti multilivello, creazione di reti fra imprese agricole ed artigiane) e sul sistema di monitoraggio (SARA) e, come tali, non sono ancora recepite nel documento di lavoro versione 6/2/2014.

Si richiama infine a quanto precedentemente esplicitato, in merito ad una contraddizione di fondo fra conclusioni del valutatore del PSR 2007-13 in merito ai GAL e ai PIAR e punto di debolezza W13.

3.4 VALUTAZIONE DELL'ANALISI DEI FABBISOGNI

3.4.1 Pertinenza dei fabbisogni individuati rispetto all'analisi SWOT ed alle priorità e tre temi trasversali fissati per la politica dello sviluppo rurale

Nella logica della programmazione comunitaria, i fabbisogni che dovranno essere affrontati attraverso l'intervento del PSR devono essere pertinenti e sufficientemente giustificati dall'analisi SWOT e strutturati sulla base delle sei priorità dell'UE per lo sviluppo rurale e rispettive focus area.

Il percorso di analisi adottato dal valutatore per esprimere un giudizio in merito alla domanda valutativa: "I fabbisogni individuati derivano logicamente e coerentemente dall'analisi SWOT? I fabbisogni sono correttamente strutturati per Focus Area?" si articola sulle seguenti analisi:

- l'analisi della fondatezza dei fabbisogni rispetto agli elementi dell'analisi SWOT;
- la verifica che ogni fabbisogno sia direttamente correlato a una focus area o a un obiettivo trasversale

I risultati dell'analisi relativa al primo punto (cf. elaborazione analitica "Analisi di correlazione dei fabbisogni con gli elementi della SWOT", riportata nell'Allegato al presente rapporto finale al § 2.6) mettono in evidenza come in generale il quadro dei fabbisogni individuato dal programmatore discenda coerentemente dai punti di forza e di debolezza, dalle minacce e dalle opportunità. Tale analisi è stata ripresa dal programmatore nella proposta di programma al punto 4.2 "Identificazione dei fabbisogni".

Rispetto alle relazioni SWOT-fabbisogni identificate dal programmatore, l'analisi propone delle integrazioni che possono essere usate in modo costruttivo per rafforzare ulteriormente la scelta/prioritarizzazione dei fabbisogni.

Tali proposte rafforzano il peso di alcuni fabbisogni rispetto agli elementi del contesto territoriale. Menzioniamo qui a titolo di esempio:

- fabbisogno n° 4 "Agire sui fattori produttivi per ottimizzarne l'impiego in funzione di una maggiore competitività e sostenibilità delle aziende agricole e silvicole che si rivolgono al mercato" è stato collegato dal programmatore soprattutto a punti di debolezza. Tuttavia, il valutatore considera che esso è giustificato, anche, da elementi positivi del contesto calabrese come per esempio il processo di ricomposizione fondiaria, la marcata e crescente specializzazione produttiva delle aziende e della SAU nelle coltivazioni legnose agrarie, la maggiore rappresentatività dell'agricoltura e della zootecnia in area montana in cui si concentra il 26% delle aziende regionali ed il 29% della SAU e la maggiore presenza di quote di SAU occupate da colture estensive.
- fabbisogno n° 11 "Rafforzare e rendere più tracciabili i regimi di qualità delle produzioni agricole, agroalimentari e silvicole", collegato dal programmatore al punto di debolezza W2 "mancato avvio operativo dei Distretti agroalimentari di Qualità (DAQ) e dei Distretti Rurali (DR)" ma che trova fondamento anche nei punti W3 "bassa incidenza in termini di SAU dedicata a produzioni certificate DOP/IGP", W6 "bassa apertura dei mercati e bassa incidenza delle esportazioni agroalimentari sul totale del PIL", W9 "bassa capacità di valorizzare la posizione commerciale delle produzioni biologiche regionali" e W 13 "modello dei partenariati locali nelle aree rurali adottato nelle precedenti programmazioni che ha dimostrato bassi livelli di efficacia".

L'analisi ha, inoltre, consentito di mettere in luce la direzione verso cui il programmatore intende procedere puntando sui fabbisogni identificati:

- la maggior parte dei fabbisogni identificati dal programmatore (n° 18) scaturiscono dalla necessità di superare criticità (punti di debolezza) che rappresentano un freno allo sviluppo del territorio;
- n°5 fabbisogni si focalizzano su elementi particolarmente favorevoli del contesto regionale (punti di forza) e su cui il programmatore intende fare "leva" per sostenere percorsi di sviluppo.
- n°2 fabbisogni si focalizzano in ugual misura su di punti di debolezza e su punti di forza.

In modo simile, il programmatore ha tenuto conto, nell'identificazione dei fabbisogni, delle tendenze di natura esogena su cui il programma non è in grado di agire ma che può cercare di sfruttare o di contrastare. I fabbisogni sui quali il programmatore intende intervenire con le risorse del PSR sono stati identificati in modo da sfruttare in particolare modo le opportunità del contesto regionale, nazionale ed internazionale e nel contempo agire sugli eventuali effetti negativi degli elementi di minaccia.

Con riferimento al secondo punto, l'analisi si è concentrata sull'esame della correlazione tra i fabbisogni e le focus area realizzata dal programmatore (Documento di lavoro n.9 rev. 14/3/2014). L'obiettivo dell'analisi valutativa era quello di comprendere se i collegamenti individuati dal programmatore, necessari per definire una strategia adeguata per valorizzare le potenzialità e superare le debolezze e le criticità del sistema regionale, fossero validi e completi.

Il percorso avviato dal valutatore si basa quindi su un doppio passaggio:

1. individuazione dei singoli elementi della SWOT rilevanti per ciascuna focus area, sulla base dei risultati dell'analisi di rilevanza SWOT-focus area¹³ (cfr. § 3.3.3 del presente rapporto finale);
2. analisi incrociata dei risultati dell'analisi di rilevanza e dei risultati dell'analisi di correlazione dei fabbisogni con gli elementi della SWOT, trattata nella pagina precedente.

I risultati dell'analisi danno atto alle scelte del programmatore relative ai legami tra fabbisogni e focus area. Infatti, i legami individuati appaiono, in generale, logicamente ancorati e coerenti con gli elementi dell'analisi SWOT.

I risultati delle elaborazioni e la riflessione autonoma del valutatore in merito mettono, comunque, in evidenza alcune relazioni aggiuntive rispetto a quelle individuate dal programmatore:

- il fabbisogno n° 1 dovrebbe essere collegato alla focus area 1B e, eventualmente, anche alla focus area 3A);
- il fabbisogno n° 4 dovrebbe essere collegato alla focus area 3A e eventualmente, tenendo presente l'aspetto relativo alla sostenibilità esplicitato nella formulazione del fabbisogno, anche alla focus area 4A;
- il fabbisogno n°5 dovrebbe essere collegato alla focus area 6° nella misura in cui la formulazione del fabbisogno induce ad una declinazione in termini di diversificazione;
- il fabbisogno n°7 dovrebbe essere collegato alle focus area 2A, 3A e 6A;
- il fabbisogno n°8 dovrebbe essere collegato alla focus area 1B;
- il fabbisogno n°12 dovrebbe essere collegato alla focus area 3A;
- il fabbisogno n°13 dovrebbe essere collegato alla focus area 5C e, eventualmente, alla 5E;
- i fabbisogni n°22 e n°23 dovrebbero essere collegati alla focus area 6B.

Di converso, alcune correlazioni fabbisogno-focus area non appaiono opportune. E' il caso delle correlazioni dei fabbisogni n°13, n°15, n°17 e n°18 con la focus area 2A.

La relazione tra il fabbisogno n°18 e la focus area 1C proposta dal programmatore appare innovativa e viene perciò supportata dal valutatore anche se non suffragata dai risultati dell'elaborazioni.

Un percorso simile è stato effettuato per analizzare la completezza e la validità dei legami tra i fabbisogni e gli obiettivi trasversali individuati dal programmatore (Documento di lavoro n.9 – Fabbisogni del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 – rev. 14/3/2014).

In primo luogo, la disamina dei documenti di programmazione ha permesso di verificare che il programmatore ha collegato in modo sistematico i fabbisogni ad uno o più obiettivi trasversali. Inoltre, i risultati dell'elaborazioni hanno messo in evidenza che il programmatore ha interpretato adeguatamente la rispondenza tra fabbisogni e gli obiettivi trasversali "ambiente" e "innovazione" (cf

¹³ Cf nota del valutatore « Analisi di rilevanza fra elementi della SWOT et Focus Area », 30 dicembre 2013.

tabella “Correlazione SWOT-Obiettivi trasversali/SWOT-fabbisogni” pubblicata nell’Allegato al presente rapporto finale, § 2.7)

Per quanto riguarda la rispondenza tra i 25 fabbisogni e l’obiettivo trasversale “mitigazione dei cambiamenti climatici”, l’interpretazione del programmatore appare invece troppo estesa. Il valutatore raccomanda una revisione complessiva di tali relazioni che tenga in considerazione le indicazioni del regolamento n° 1305/2013 (*considerandum* 4, vedi nota a pagina 44) che restringono la portata dell’obiettivo a: limitare le emissioni di carbonio nel settore agricolo e forestale, salvaguardare i depositi di carbonio e potenziare il sequestro del carbonio in relazione all’uso del suolo e cambiamento della destinazione d’uso del suolo e nella silvicoltura.

4 LA COERENZA ESTERNA DEL PROGRAMMA

I temi trattati nella presente sezione sono stati l'oggetto della seconda fase della valutazione ex ante, i cui esiti sono stati restituiti al programmatore nel Secondo rapporto intermedio (giugno 2014). Il documento preso in esame in questa fase è la versione del PSR di maggio 2014 (documento di lavoro n. 8 - versione 28.05.2014).

Di seguito si riporta quindi il contenuto di tali analisi, con l'eccezione del paragrafo immediatamente successivo, dedicato alla valutazione del contributo del PSR Calabria 2014-2020 alla Strategia Europa 2020, che è stato aggiornato nella terza fase della valutazione (luglio 2014) dopo la definizione da parte del programmatore degli indicatori target.

4.1 VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il contributo del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Calabria all'attuazione della strategia Europa 2020 deve, in termini generali, essere collocato nel duplice profilo che caratterizza le relazioni tra il processo di programmazione regionale e il quadro strategico continentale:

- da una parte quello discendente che, a partire dagli obiettivi individuati per l'Unione Europea e dal relativo corredo di azioni e indicatori definisce il quadro entro cui la programmazione regionale deve elaborare le risposte strategiche ai fabbisogni territoriali,
- dall'altra quello ascendente che, partendo dai risultati e dagli impatti attesi dal Programma regionale sul contesto territoriale specifico contribuisce, in relazione al suo "peso specifico", insieme a tutti gli altri programmi regionali a raggiungere gli obiettivi definiti per l'Unione Europea.

La prima componente gioca un ruolo essenziale nell'orientare preventivamente l'intervento e i risultati attesi a livello regionale verso le priorità strategiche europee, mentre la seconda è quella attraverso cui il contributo regionale alla strategia europea prende forma e si concreta, almeno in termini programmatici.

E appena il caso di accennare, in questa sede, che la relazione tra il singolo programma regionale e la strategia Europa 2020 è mediata, ma anche definita in maggior dettaglio da una catena di documenti analitici e programmatici europei (il Quadro Strategico Comune 2014-2020, il Position Paper dei Servizi della Commissione per il Paese Membro), e nazionali (il Programma Nazionale di Riforma e l'Accordo di Partenariato), oltre che, eventualmente, regionali (nel caso specifico il Documento di Orientamento Strategico).

Il profilo discendente richiede essenzialmente una lettura – principalmente qualitativa - in chiave di coerenza, tesa a verificare che gli obiettivi e le azioni del Programma regionale siano articolati e modulati in maniera idonea a garantire un indirizzo conforme agli obiettivi europei e nazionali. All'analisi di questo profilo è dedicato il capitolo successivo.

Il profilo ascendente è invece oggetto specifico del presente capitolo perché, se è vero che il contributo regionale alla strategia Europa 2020 non si esaurisce in esso, è anche vero che in esso trova risposta concludente la domanda chiave: "In che misura il PSR 2014-2020 è in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020?".

Questo perché la strategia Europa 2020 è essenzialmente imperniata su cinque precisi obiettivi quantitativi:

1. portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%;
2. investire il 3% del PIL in R&S, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&S del settore privato, e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni;

3. ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;
4. ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10% rispetto all'attuale 15% e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario dal 31% ad almeno il 40%;
5. ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

Alla luce di ciò, il contributo di ogni singolo programma, e quindi anche del PSR Calabria, va in definitiva misurato sulla capacità di incidere su questi obiettivi.

Con questa prospettiva, gli elementi da considerare per la valutazione sono fondamentalmente di due tipi:

- da una parte la situazione regionale attuale (ex ante) rispetto agli indicatori che esprimono gli obiettivi, sia in termini assoluti, cioè di peso della regione sulle variabili considerate (occupazione, investimenti in R&S, emissioni di gas serra, abbandoni scolastici, popolazione in condizioni di povertà), sia in termini relativi, ovvero di ritardo (espresso in differenziale %) rispetto agli obiettivi prefissi;
- dall'altra i risultati e gli impatti attesi dal Programma in esame su tali variabili, anch'essi considerati sia in valore assoluto che percentuale.

In merito alla situazione attuale, i dati della Calabria rispetto agli indicatori-obiettivo della strategia Europa 2020, ed ai target che l'Italia ha definito a livello nazionale, sono presentati nella tabella successiva.

Tab. 5 - Obiettivi ed indicatori Europa 2020

Indicatore	Calabria	Italia		UE	
	Valore attuale	Valore attuale	Target 2020	Valore attuale	Target 2020
Occupazione					
• tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni)	42,3%	59,8%	67-69%	68,4%	75%
R&S					
• investimenti in ricerca e sviluppo in % del PIL	0,45%	1,27%	1,53%	2,07%	3%
Cambiamenti climatici /energia					
• riduzione delle emissioni di gas serra in % rispetto al 1990	-35%	-10,28%	-13%	-17,84%	-20%/-30%
• fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili	18,0%	13,5%	17%	14,1%	20%
• efficienza energetica MTOE	2,42	119	27,9	1.103,4	20%
Istruzione					
• riduzione degli abbandoni scolastici	16,4%	17,0%	15-16%	12,0%	10%
• persone in età tra 30-34 anni con istruzione universitaria	18,5%	22,4%	26-27%	36,9%	40%
Povertà / emarginazione					
• persone in situazione di povertà , rischio povertà ed emarginazione	913.843	17.326.000	-2.200.000	124.488.000	-20.000.000

I maggiori e più gravi ritardi della Calabria sono riferibili all'indicatore del tasso di occupazione (tanto più se considerato per specifiche categorie: femmine, giovani), ed all'indice di povertà ed emarginazione che interessa circa il 45% della popolazione, contro il 29% circa a livello nazionale.

Nel caso del tasso di occupazione risulta improponibile ogni confronto non soltanto con il target europeo, ma anche con il più basso target nazionale: per raggiungere un tasso di occupazione del 67%, gli attuali 520 mila occupati regionali dovrebbero aumentare di oltre 300 mila unità.

Del pari, se si ipotizzasse anche per la Calabria, come per l'Italia di ridurre fino al 25% il tasso di povertà ed emarginazione, ciò significherebbe fare uscire da tale condizione oltre 400 mila persone.

Molto rilevante è anche il gap rispetto all'Italia - ed in misura assai maggiore alla UE - in termini di investimenti in R&S, pur rapportati ad un PIL a sua volta basso. Raggiungere l'obiettivo nazionale richiederebbe di passare dai 151 milioni di euro anni a oltre 500.

Più differenziata è la posizione regionale con riferimento agli indici dell'istruzione, che sono notevolmente peggiori della media italiana e comunitaria per la quota di persone con istruzione universitaria, ma sono migliori della media nazionale e non lontani da quella europea in termini di abbandono scolastico.

Nel primo caso, l'obiettivo nazionale rimane a notevole distanza: per raggiungerlo, i laureati di età 30-34 anni dovrebbero aumentare da 24 mila a oltre 33 mila.

Più a portata di mano è il target nazionale sull'abbandono scolastico, che richiede soltanto una riduzione di circa 2.400 abbandoni su 27 mila; resta però ancora molto lontano l'obiettivo europeo.

Complessivamente positiva, nel quadro nazionale ed europeo, risulta invece la posizione della Calabria rispetto agli indicatori ambientali.

La riduzione delle emissioni di gas serra dal 1990 al 2010 (-35%) ha già superato il più ambizioso obiettivo fissato a livello europeo; va detto però, che se si prende a base l'anno 1995, la riduzione è molto più contenuta.

Anche in termini di percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili, la Calabria supera nettamente valori e target nazionali e si colloca, già nel 2011, non lontano dagli obiettivi continentali.

Quanto all'efficienza energetica, non sono disponibili, a livello regionale, le serie storiche necessarie per ricavare i numeri indice dal 2005, e non è quindi possibile dire quale sia la posizione e l'andamento dei consumi regionali di energia rispetto ai target di riduzione nazionali ed europei. Quello che invece si può dire sul livello di tali consumi è che, rapportati alla popolazione, ma anche al PIL, sono più bassi di quelli nazionali.

Ci si può a questo punto domandare quali potranno essere gli impatti del PSR 2014-2020 sugli obiettivi e gli indicatori della strategia Europa 2020. Per farlo occorre guardare alla strategia dello sviluppo rurale nel suo complesso con riferimento tanto agli aspetti qualitativi che quantitativi.

In termini qualitativi, l'obiettivo su cui si può attendere l'impatto più significativo in termini assoluti e relativi è, senza dubbio il terzo, in particolare con riferimento alla riduzione delle emissioni di gas serra ed all'incremento di produzione energetica da fonti rinnovabili, mentre il contributo al miglioramento dell'efficienza energetica potrà risultare significativo solo in relazione ai contesti produttivi di riferimento.

Il contributo del PSR all'obiettivo 2 potrà, anch'esso, risultare significativo solo se rapportato allo specifico contesto agro-alimentare ed ai ritardi che lo caratterizzano, ma con un peso nel complesso trascurabile sulla spesa regionale totale in R&S.

Nella lotta alla povertà, il ruolo del PSR potrà rivelarsi significativo esclusivamente con riferimento al ritardo delle aree rurali più svantaggiate della regione, ma evidentemente senza alcuna capacità di incidere sulle rilevanti sacche di disagio urbane e periurbane.

Sostanzialmente trascurabile in termini quantitativi, anche quando rapportato agli specifici contesti produttivi e territoriali, potrà essere il contributo all'obiettivo 1, mentre non va trascurato il ruolo che il PSR potrà avere nel migliorare la "qualità" dell'occupazione nelle aree rurali, favorendo in tali contesti, almeno in parte, la conversione di forme di disoccupazione nascosta in occupazione produttiva.

Infine, il PSR risulta sostanzialmente inerte rispetto all'obiettivo 4.

Passando a considerazioni a carattere quantitativo, il primo e l'ultimo indicatore meritano una riflessione congiunta che prende le mosse dall'analisi di contesto: come recita il fattore di debolezza W1, la Calabria si caratterizza particolarmente per la "bassa intensità di impiego del lavoro agricolo e la presenza di fenomeni di disoccupazione nascosta, con eccesso di manodopera rispetto ai fabbisogni tecnici e saggi di salario bassi sia nel settore agricolo e silvicolo che in quello agroalimentare".

Di conseguenza, l'ammodernamento e il recupero di competitività del settore agricolo, silvicolo e agroalimentare che il PSR persegue non può che passare per un aumento dell'efficienza, della produttività e la riduzione di queste sacche di disoccupazione nascosta.

Ciò significa che, in termini assoluti, il successo della strategia del PSR potrebbe (dovrebbe, in realtà) tradursi in una riduzione netta dell'occupazione nel settore primario regionale.

Gli indicatori di contesto parlano di oltre 280 mila persone complessivamente impegnate (in gran parte stagionali) nelle aziende agricole regionali, corrispondenti a poco più di 50 mila unità di lavoro a tempo pieno, che costituiscono più del 10% degli occupati regionali totali.

Senza arrivare a ipotizzare che la Calabria possa in breve tempo avvicinarsi alla quota nazionale di occupazione in agricoltura (3,7%), una riduzione anche soltanto di 4 punti percentuali di occupazione in agricoltura significherebbe una perdita di oltre 20 mila occupati, che abbasserebbe il tasso di occupazione a poco più del 40%.

Neppure, evidentemente, si può confidare più di tanto sulla capacità di assorbire le perdite di occupazione in agricoltura attraverso le strategie di diversificazione delle aziende agricole e di sostegno allo sviluppo locale, che nelle realistiche previsioni del programmatore possono generare poco meno di 700 nuovi posti di lavoro (FA 6A e 6B).

Nondimeno, se gli effetti di questa dinamica dello sviluppo rurale appaiono quantitativamente negativi per il tasso di occupazione, bisogna anche riconoscere che si tratta in realtà di un processo necessario di recupero di efficienza della produttività del lavoro nel comparto agricolo regionale, come segnalato dal punto di debolezza W1.

Se del resto si considera l'indicatore di povertà ed emarginazione, l'aumento dell'intensità di impiego del lavoro agricolo è un fattore che può favorirne un deciso miglioramento, in quanto può incidere significativamente sulla quota delle famiglie in cui gli adulti lavorano meno del 20% della loro potenzialità su base annua¹⁴.

L'effettiva entità di questo effetto dipende dallo scenario nel quale avverrà il progressivo alleggerimento del bacino di sottoccupazione in agricoltura, tra uscite per ragioni anagrafiche, ricollocamento in altri settori (e territori), passaggio a forme scoperte di disoccupazione ed infine recupero di produttività in agricoltura, anche attraverso il rafforzamento della multifunzionalità.

È essenzialmente su quest'ultimo punto che il PSR può ed intende agire attivamente con investimenti, formazione, consulenze, interventi per la diversificazione ecc, che coinvolgeranno 10-15 mila operatori, rafforzando 5-6 mila aziende delle oltre 100 mila esistenti nella regione.

Più indiretto e limitato è l'impatto su povertà ed emarginazione che potrà avere le policies del PSR a sostegno dello sviluppo locale, dei servizi e delle infrastrutture nelle aree rurali (FA 6B e 6C) che – pur

¹⁴ Si tratta di una delle tre componenti che concorrono a definire l'indice di povertà ed emarginazione.

non avendo la capacità di incidere direttamente sull'indice di deprivazione della popolazione¹⁵ - sono finalizzate a migliorare, sotto alcuni aspetti, il contesto di vita di oltre un milione di residenti nelle aree rurali.

Passando al secondo indicatore, il contributo del PSR, l'incremento delle spese per R&S può essere iscritto essenzialmente nell'ambito della misura 16 – Cooperazione – che declina i diversi profili della ricerca, dello sviluppo, dell'innovazione per i prodotti, le tecnologie, le tecniche, i processi, i canali commerciali.

Escludendo la sub-misura 16.8, che non sembra avere particolari contenuti di R&S, la dotazione di risorse pubbliche della misura risulta di 15,5 M€, che, sommato il cofinanziamento privato del 20%, arrivano a 18,6 M€ per il settennio.

Ciò significa circa 2 milioni 657 mila euro su base annua, che equivalgono a circa l'1,8% della spesa regionale in R&S (151 M€ annui).

Con il contributo diretto del PSR, il rapporto tra spese in R&S e PIL passerebbe quindi dallo 0,446% allo 0,453%.

Per stimare l'impatto del PSR 2014-2020 su cambiamenti climatici ed energia si può partire dall'indicatore relativo all'efficienza energetica, ancorché non siano note le dinamiche a livello regionale rispetto al 2005, anno assunto a riferimento per il target del 20% di risparmio, da conseguire entro il 2020.

Il dato regionale disponibile¹⁶ relativo ai consumi finali di energia è di 2.422 kTOE complessivi: di questi, 81 kTOE sono riferibili al settore agricolo e 27 kTOE all'industria agroalimentare.

Uno studio del 2011 di ENEA, ha stimato plausibile una riduzione dei consumi energetici in agricoltura del 20 – 30% al 2020 per effetto di interventi di efficientamento nei settori:

- produzioni in serra
- lavori agricoli
- settore della trasformazione agroalimentare
- settore idrico
- riduzione degli apporti chimici
- agriturismo.

Volendo assumere, in mancanza di informazioni sulla natura dei progetti che saranno finanziati¹⁷, l'ipotesi prudentiale di un aumento di efficienza del 15% in agricoltura e del 10% nell'industria agroalimentare, il risparmio risultante potrebbe essere nell'ordine di 15 kTOE l'anno.

Rispetto ai consumi complessivi regionali, si tratterebbe di una riduzione poco superiore allo 0,6%.

Passando a considerare l'incremento di produzione di energia da fonti rinnovabili generato dal nuovo PSR, vanno considerati i circa 40 M€ da investire nell'ambito della FA 5C.

Ipotizzando un costo medio di circa 4.000 €/KW installato (tra i 2.800 € del fotovoltaico e i 5.500 € della cogenerazione) è possibile realizzare impianti a fonti rinnovabili per 10 MW complessivamente, che possono produrre circa 3 milioni di kWh all'anno, che rappresenterebbero un incremento di circa lo 0,03% nell'indicatore del fabbisogno totale coperto da fonti rinnovabili.

¹⁵ È un'altra delle componenti che concorrono a definire l'indice di povertà ed emarginazione, che fa essenzialmente riferimento alla possibilità di sostenere le spese per beni e consumi essenziali.

¹⁶ Stime Agriconsulting su dati ENEA per l'anno 2008.

¹⁷ L'unico elemento desumibile dal programma, è uno stanziamento nella FA 5B di 3,8 M€ in investimenti materiali e di 350 mila€ tra formazione e consulenza.

Una stima della riduzione delle emissioni di gas serra generata dal PSR può infine partire dai risultati delle precedenti analisi. In particolare:

- dal miglioramento dell'efficienza energetica in agricoltura e nell'industria agroalimentare si può ricavare una riduzione annua di 70.000 Mg CO₂;
- dall'incremento di 3 milioni di KWh della capacità produttiva da fonti rinnovabili si consegue una riduzione annua di 15.000 Mg CO₂.

A questi va poi aggiunta la riduzione di emissioni derivante dal risparmio di carburante derivante dagli impegni di non lavorazione previsti dalla misura 10, che potranno riguardare circa 20 mila ettari. Il consumo medio di carburante annuo per le operazioni colturali è mediamente di 63 kg di gasolio per ettaro¹⁸, con un risparmio globale, sulla superficie interessate, di 1.260.000 kg/anno di gasolio. Dato che ogni kg di gasolio emette 2.6 kg di CO₂, la riduzione di gas serra può essere stimata in 3.276 Mg di CO₂ annui.

Infine, si possono stimare gli effetti degli interventi per la gestione dei suoli attivati dal PSR.

Studi recenti hanno evidenziato, passando dalle lavorazioni ordinarie a nessuna lavorazione, un aumento del 5 - 10% del SOC (Soil Organic Carbon) nei suoli in un arco di 7 – 10 anni (una programmazione). Pertanto si può ipotizzare una capacità di stoccaggio medio dei suoli agricoli e forestali pari all'1% annuo di SOC.

Le misure 8 e 10.1 (in particolare B, L ed M) potranno interessare circa 30.000 ha. Questo comporterebbe una capacità annua di stoccaggio pari a 21.000 Mg di CO₂ (0,7 Mg/ha su 30.000 ha)

In definitiva, il complesso di questi elementi può portare una riduzione di circa 110 mila Mg di CO₂ tra minori emissioni e maggiori assorbimenti.

Considerando che il valore attuale delle emissioni di GHG in Calabria è pari a 7.414.254 Mg CO₂ si avrebbe così un abbattimento di questo valore nell'ordine dell'1,5%.

4.2 VALUTAZIONE DELLA COERENZA CON IL QCS, L'ACCORDO DI PARTENARIATO E GLI ALTRI STRUMENTI PERTINENTI

Questa sezione del Rapporto intermedio analizza la coerenza della strategia del PSR Calabria 2014-2020 (versione maggio 2014) in relazione ai documenti di programmazione a livello comunitario e nazionale (Quadro Comunitario di Sostegno e Accordo di Partenariato) e regionale (Documento di Orientamento Strategico) ed alla nuova configurazione del sistema dei pagamenti diretti del primo pilastro della PAC.

4.2.1 La coerenza con il quadro strategico a livello nazionale e regionale

Il Regolamento (UE) n.1303/2013 inserisce la politica di sviluppo rurale 2014-2020 in un quadro regolamentare e programmatico unico, che comprende i quattro fondi del Quadro Strategico Comune: FSE, FESR, FEASR, FEAMP

Il Quadro Strategico Comune (QCS) è il documento di riferimento strategico predisposto dalla Commissione Europea come aiuto agli Stati membri per definire la direzione per la programmazione 2014-2020 e raggiungere gli obiettivi di crescita dell'Europa 2020. Esso comprende la declinazione degli 11 obiettivi della Politica di Coesione in azioni chiave e i criteri per l'individuazione delle sfide territoriali, assicurando un uso integrato dei fondi per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

¹⁸ Media delle lavorazioni tra colture permanenti e seminativi.

Ogni Stato declina il Quadro Strategico Comune in propria strategia nazionale: lo strumento di programmazione nazionale è l'Accordo di Partenariato, che tiene conto degli obiettivi di Europa 2020, del Programma di Riforma Nazionale 2013 e delle relative Raccomandazioni Specifiche per il Paese¹⁹. L'Accordo di Partenariato riveste ovviamente una maggiore funzione di indirizzo negli Stati membri che, come l'Italia, hanno una struttura istituzionale di tipo regionalizzato, in quanto è in questi contesti che il disegno della strategia nazionale ha la funzione di orientare il numero rilevante di programmi regionali.

Ogni Stato definisce la propria strategia nazionale in un documento di programmazione unico, l'Accordo di Partenariato, che tiene conto degli obiettivi di Europa 2020, del Programma di Riforma Nazionale 2013 e delle relative Raccomandazioni Specifiche per il Paese. L'Accordo di Partenariato riveste ovviamente una maggiore funzione di indirizzo negli Stati membri che, come l'Italia, hanno una struttura istituzionale di tipo regionalizzato, in quanto è in questi contesti che il disegno della strategia nazionale ha la funzione di orientare il numero rilevante di programmi regionali.

Essenzialmente, l'Accordo di Partenariato presenta il quadro strategico congiunto per i quattro fondi ed identifica con chiarezza per ogni obiettivo tematico (OT) del Regolamento (UE) n. 1303/2013: i risultati attesi ed il contributo di ciascun Fondo, le azioni che ne definiscono il concorso, i relativi indicatori per misurare il raggiungimento. Per il FEASR in particolare, l'Accordo di Partenariato richiama la connotazione territoriale del suo intervento ed identifica per ogni OT quali risultati sono da perseguire nell'ambito dei PSR e quali nell'ambito del PSNR e la focus area di pertinenza. Tali indicazioni sono quindi alla base della programmazione regionale.

Mutuando tale approccio, nel mese di aprile 2014 la Giunta della Regione Calabria ha approvato un Documento di Orientamento Strategico (DOS) che costituisce il quadro di riferimento regionale per la definizione e l'attuazione, nel periodo di programmazione 2014-2020, delle politiche relative ai fondi europei attivi in Calabria.

Su queste basi, l'analisi va a valutare se la strategia del PSR Calabria 2014-2020, così come delineata in termini di obiettivi territoriali e strumenti nel documento di lavoro 8 rev. 28.05.2014, risponda ai risultati attesi dalla politica di sviluppo rurale a livello nazionale e regionale

L'Accordo di Partenariato il risultato di un partenariato multilivello ed è approvato dalla Commissione europea. Allo stato attuale, il documento italiano è stato approvato dal Cipe il 22 aprile 2014 e notificato alla Commissione Europea, avviando il negoziato formale tra il Governo italiano e la Commissione. E' a questo documento cui si riferisce il presente paragrafo.

Posto che l'Accordo di Partenariato prescrive un quadro definito di obiettivi, azioni ed indicatori applicati al FEASR, occorre quindi verificare: i) se e in che misura il PSR Calabria 2014-2020 si prefigge a livello territoriale degli obiettivi allineati con il quadro nazionale, ovvero in grado di concorrere al cambiamento da raggiungere, come indicato dall'enunciato dal "risultato atteso"; ii) se per tali obiettivi il programmatore ha previsto, fra le altre, l'attivazione di misure coerenti con quanto previsto a livello nazionale in termini di risultato ed indicatori.

La matrice di seguito pubblicata (Tab. 6) ricostruisce l'insieme delle relazioni fra obiettivi assegnati al FEASR nell'ambito dell'Accordo di Partenariato e obiettivi del PSR Calabria ed identifica per ciascun obiettivo la/le submisure, fra quelle previste dal programmatore, in grado di concorrere al raggiungimento del risultato atteso a livello nazionale ed alla sua misurazione in termini di indicatore di risultato "statistici" e di programma.

La matrice consente di constatare l'attesa coerenza fra strategia nazionale e strategia regionale: i risultati attesi cui il FEASR deve concorrere si riflettono negli obiettivi specifici del PSR Calabria; la

¹⁹ I servizi della Commissione Europea hanno presentato al Governo italiano e alle Regioni il "Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014- 2020" (Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012), nel quale si delineano le principali criticità e sfide del sistema paese da affrontare con la prossima programmazione e si indicano le priorità di intervento dei Fondi comunitari;

natura dell'azione identificata dall'Accordo di Partenariato per perseguire tale risultati è coerente con la misura e submisura programmata a livello territoriale. In una fase successiva, la lettura potrà essere completata dall'analisi della dotazione finanziaria e della quantificazione dei target.

Tab. 6 - Matrice di coerenza fra Accordo di Partenariato e PSR Calabria 2014-2020

Risultati attesi dal FEASR nell'ambito dell'Accordo di Partenariato	Contributo del PSR Calabria 2014-2020		
	Obiettivi specifici	FA	Mis.
Obiettivo tematico 1: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione			
Risultato atteso 1.2: Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale attraverso l'incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento. Il FEASR concorre a questo risultato attraverso la messa in opera di interventi volti a rinsaldare i nessi tra agricoltura e silvicoltura da un lato e la ricerca e innovazione dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali (azione 1.2.3)	Obiettivo specifico 1.2 - Attivare la rete PEI, attraverso il sostegno alla costituzione dei Gruppi Operativi PEI	1B	16.1
	Obiettivo specifico 1.9 - Sviluppare la cooperazione di filiera orizzontale e verticale per migliorare l'accesso ai mercati delle imprese agricole attraverso lo sviluppo di filiere corte e mercati locali	1B	16.4
	Obiettivo specifico 1.10 - Sostenere la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare	1B	16.2
	Obiettivo specifico 2.13 - Favorire la cooperazione di filiera per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse	1B	16.6
	Obiettivo specifico 2.14 - Favorire la cooperazione nell'ambito del comparto zootecnico per azioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra ed ammoniacale	1B	16.5
Obiettivo tematico 2: migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime			
Risultato atteso 2.1: Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga coerentemente con gli obiettivi fissati al 2020 dalla "Digital Agenda" europea. Da perseguire con il FEASR attraverso interventi volti a promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle zone rurali (azione 2.1.3)	Obiettivo specifico 3.7 - Sostenere l'azzeramento del digital-divide nelle aree rurali	6C	7.3

Risultati attesi dal FEASR nell'ambito dell'Accordo di Partenariato	Contributo del PSR Calabria 2014-2020		
	Obiettivi specifici	FA	Mis.
Obiettivo tematico 3: promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura			
Risultato atteso 3.1: Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo. Da perseguire con il FEASR attraverso interventi per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché diversificazione delle attività (azione 3.1.4)	Obiettivo specifico 1.3 - Sostenere investimenti aziendali finalizzati a migliorare la gestione di tutti i fattori produttivi delle imprese agricole ed agroalimentari per conseguire l'aumento della produttività dei fattori, l'aumento del valore aggiunto, il migliore posizionamento su mercati target delle produzioni e dei prodotti	2A	4.1 4.2 6.3
Risultato atteso 3.3. Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali. Da perseguire con il FEASR attraverso interventi per favorire una migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali (azione 3.3.6)	Obiettivo specifico 1.5 - Sostenere nuove adozioni di regimi di qualità per certificare gli elementi di qualità e salubrità delle produzioni e dei prodotti e le aziende	3A	3.1
	Obiettivo specifico 1.9 - Sviluppare la cooperazione di filiera orizzontale e verticale per migliorare l'accesso ai mercati delle imprese agricole attraverso lo sviluppo di filiere corte e mercati locali	3A	16.4
	Obiettivo specifico 1.8 - Sviluppare l'associazionismo agricolo, attraverso il sostegno alla costituzione di gruppi di imprese ed organizzazioni di produttori	3A	9.1 9.2
	Obiettivo specifico 1.6 - Favorire l'adozione di pratiche e processi zootecnici in grado di migliorare la qualità e la salubrità delle produzioni e dei prodotti	3A	14
Risultato atteso 3.4: Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi. Da perseguire con il FEASR attraverso interventi per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché diversificazione delle attività (azione 3.4.5)	Obiettivo specifico 1.3 - Sostenere investimenti aziendali finalizzati a migliorare la gestione di tutti i fattori produttivi delle imprese agricole ed agroalimentari per conseguire l'aumento della produttività dei fattori, l'aumento del valore aggiunto, il migliore posizionamento su mercati target delle produzioni e dei prodotti	2A	4.1 4.2 6.3
Risultato atteso 3.5: Nascita e consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese, attraverso interventi volti a favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo (azione 3.5.3)	Obiettivo specifico 1.4 - Favorire il ricambio generazionale attraverso il sostegno all'insediamento di "giovani agricoltori"	2B	6.1 6.4
Risultato atteso 3.6: Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura	Il perseguimento diretto di tale risultato è affidato al PSN. Il PSR Calabria ne coadiuva l'azione perseguendo l'Obiettivo specifico 1.1 - Selezionare ed attuare programmi formativi/informativi e di trasferimento delle conoscenze e servizi di consulenza strutturati su tutto il territorio regionale e di pertinenza sui temi dell'innovazione,, gestione del rischio		1.1 1.2 2.1

Risultati attesi dal FEASR nell'ambito dell'Accordo di Partenariato	Contributo del PSR Calabria 2014-2020		
	Obiettivi specifici	FA	Mis.
Obiettivo tematico 4: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori			
Risultato atteso 4.2: Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili. Da perseguire con il FEASR attraverso interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare (azione 4.2.2)	Obiettivo specifico 2.9 - Sostenere investimenti finalizzati all'efficientamento/risparmio energetico nelle aziende agricole ed agroalimentari	5B	4.1 4.2
Risultato atteso 4.3: Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti. Da perseguire con il FEASR attraverso interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare (azione 4.3.3)	Obiettivo specifico 2.9 - Sostenere investimenti finalizzati all'efficientamento/risparmio energetico nelle aziende agricole ed agroalimentari	5B	4.1 4.2
Risultato atteso 4.4: Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia. Da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi per l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (azione 4.4.2)	Obiettivo specifico 2.10 - Sostenere investimenti finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili per l'autoconsumo delle aziende agricole e agroalimentari	5C	4.1 4.3
	Obiettivo specifico 2.11 - Sostenere investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali finalizzati allo sviluppo della filiera agro energetica	5C	8.6
	Obiettivo specifico 2.12 - Favorire l'avviamento di un sistema di reti locali di produzione/consumo di energia da fonti rinnovabili da biomassa	5C	7.2
Risultato atteso 4.5: Aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie. Da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi per l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (azione 4.5.1)	Obiettivo specifico 2.10 - Sostenere investimenti finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili per l'autoconsumo delle aziende agricole e agroalimentari	5C	4.1 4.3
	Obiettivo specifico 2.11 - Sostenere investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali finalizzati allo sviluppo della filiera agro energetica	5C	8.6
	Obiettivo specifico 2.12 - Favorire l'avviamento di un sistema di reti locali di produzione/consumo di energia da fonti rinnovabili da biomassa	5C	7.2
Risultato atteso 4.7: riduzione delle emissioni di gas serra e aumento del sequestro di carbonio in agricoltura. Da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi volti a ridurre le emissioni di gas serra e di ammoniaca prodotti dall'agricoltura (azione 4.7.1) ed interventi per la conservazione e il sequestro di carbonio nel settore agricolo e forestale (azione 4.7.2)	Obiettivo specifico 2.14 - Favorire la cooperazione nell'ambito del comparto zootecnico per azioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra ed ammoniaca	5D	16.5
	Obiettivo specifico 2.15 - Favorire e sostenere l'imboschimento e gli investimenti per accrescere la resilienza ed il pregio ambientale dei sistemi agroforestali	5E	8.1 8.5

Risultati attesi dal FEASR nell'ambito dell'Accordo di Partenariato	Contributo del PSR Calabria 2014-2020		
	Obiettivi specifici	FA	Mis.
Obiettivo tematico 5: promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi			
Risultato atteso 5.1: riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera, da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi volti a prevenire l'erosione dei suoli e migliorarne la gestione (azione 5.1.5)	Obiettivo specifico 2.3 - Favorire il presidio della biodiversità attraverso il sostegno all'adozione di specifici impegni agro climatico-ambientali e silvo-ambientali, attraverso la conservazione delle risorse genetiche in agricoltura ed il sostegno ad investimenti non produttivi	4C	15.1
	Obiettivo specifico 2.4 - Sostenere la prevenzione del rischio di erosione dei suoli attraverso il sostegno all'adozione di specifici impegni agro climatico-ambientali	4C	10.1
	Obiettivo specifico 2.6 - Favorire il presidio delle aree agricole soggette a vincoli naturali	4C	13.1 13.2
	Obiettivo specifico 2.7 - Favorire il presidio delle aree forestali attraverso azioni ed interventi di prevenzione incendio e di ripristino per danni da incendi, disastri naturali e catastrofi	4C	8.3 8.4
Risultato atteso 5.2: riduzione del rischio di desertificazione da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (azione 5.2.1)	Obiettivo specifico 2.5 - Favorire la sostenibilità dell'agricoltura attraverso l'ampliamento ed il mantenimento delle pratiche biologiche	4B	11.1 11.2
Obiettivo tematico 6: tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse			
Risultato atteso 6.4: mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici. Risultato da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (azione 6.4.5). ii) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura (azione 6.4.6)	Obiettivo specifico 2.5 - Favorire la sostenibilità dell'agricoltura attraverso l'ampliamento ed il mantenimento delle pratiche biologiche	4B	11.1 11.2
	Obiettivo specifico 2.8 - Sostenere investimenti finalizzati alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della gestione e dei consumi della risorsa idrica a livello della singola impresa agricola e sulle infrastrutture comuni	5A	4.1 4.3
Risultato atteso 6.5: Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità terrestre e marina, anche legata al paesaggio rurale e mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici. Risultato da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi volti a salvaguardare il ripristino e il miglioramento della biodiversità (azione 6.5.3)	Obiettivo specifico 2.3 - Favorire il presidio della biodiversità attraverso il sostegno all'adozione di specifici impegni agro climatico-ambientali e silvo-ambientali, attraverso la conservazione delle risorse genetiche in agricoltura ed il sostegno ad investimenti non produttivi	4A	10.1 15.2 4.4

Risultati attesi dal FEASR nell'ambito dell'Accordo di Partenariato	Contributo del PSR Calabria 2014-2020		
	Obiettivi specifici	FA	Mis.
Obiettivo tematico 8: promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori			
Risultato atteso 8.9: Nuove opportunità di lavoro extra-agricolo nelle aree rurali. Risultato da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di azioni volte a facilitare la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e di lavoro nelle aree rurali (azione 8.9.1)	Obiettivo specifico 3.8 - Favorire la nascita di nuova occupazione nei settori extra agricoli e nel settore forestale, anche attraverso l'implementazione di strategie di sviluppo locale	6A	6.2
Obiettivo tematico 9: promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione			
Risultato atteso 9.1: Riduzione della povertà, della esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale. Risultato da perseguire con il FEASR attraverso la realizzazione di interventi volti a promuovere lo sviluppo locale nelle aree rurali (azione 9.1.8)	Obiettivo specifico 3.6 - Favorire e sostenere la realizzazione di infrastrutture su piccola scala per l'allestimento di servizi alle popolazioni delle aree rurali	6B	7.1 7.2
	Obiettivo specifico 3.9 - Favorire l'implementazione di strategie di sviluppo locale su tutti i territori rurali più svantaggiati (aree C e D)	6B	19.2

4.2.2 La coerenza con il Documento di Orientamento Strategico regionale (DOS)

Come sopra ricordato, la Regione Calabria si è dotata di un documento, il DOS appunto, che definisce le linee strategiche per i quattro fondi europei, partendo dall'analisi delle condizioni del sistema economico e sociale della regione, e da una riflessione sui punti di forza e debolezza che hanno caratterizzato la programmazione 2007-2013.

Un secondo livello dell'analisi di coerenza guarda quindi alle relazioni fra l'approccio del PSR Calabria 2014-2020 e le altre politiche che agiscono sul territorio. A tale scopo, si è proceduto ad un'analisi per ciascun obiettivo tematico delle direttrici strategiche dichiarate nel DOS, per verificare su quali di esse il PSR esprima una propria potenzialità di intervento ("coerente") e su quali invece non vi siano relazioni ("neutro").

L'analisi evidenzia come il PSR operi in particolare a rafforzamento del sistema produttivo (OT3), e per la valorizzare la produzione di beni e servizi collettivi di tipo ambientale in integrazione con le altre politiche nell'ambito degli OT 4, 5 e 6.

Tab. 7 - Matrice di coerenza fra DOS e PSR Calabria 2014-2020

Obiettivi strategici delineati nel DOS		Intervento PSR
OT 1	Rafforzare le connessioni tra le attività di RSI e il sistema produttivo regionale	Coerente
	Supportare i processi innovativi e la propensione all'innovazione delle PMI calabresi	Coerente
	Orientare il sistema dell'offerta di ricerca e innovazione alla Strategia regionale di specializzazione intelligente (Smart Specialization Strategy)	Neutro
	Stimolare la crescita e la promozione del trasferimento tecnologico attraverso la qualificazione della domanda di innovazione pubblica	Neutro
	Favorire l'apertura europea ed internazionale del sistema regionale di R&I	Neutro
OT 2	Ridurre i divari digitali e aumentare la diffusione di connettività in banda larga e ultralarga	Coerente
	Rafforzare la protezione del patrimonio informativo dei dati pubblici della PA regionale con particolare attenzione verso i temi della sicurezza informatica e dei pagamenti elettronici.	Neutro
	Migliorare la governance del sistema, anche attraverso strutture dedicate (Costituente Digitale della Regione Calabria), cui parteciperanno istituzioni, stakeholders ed operatori interessati.	Neutro
	Sostenere gli interventi per la diffusione delle TIC nelle imprese e nella cittadinanza	Coerente

Obiettivi strategici delineati nel DOS		Intervento PSR
OT 3	Accrescere il livello di conoscenza delle esigenze imprenditoriali.	Coerente
	Rafforzare il livello di internazionalizzazione delle imprese e la capacità di attrazione di imprese esterne.	Coerente
	Accrescere il livello di semplificazione e snellimento delle procedure	Coerente
	Rafforzare il settore dell'economia sociale	Neutro
	Valorizzare le competenze distintive dei territori regionali nel settore dell'artigianato	Neutro
	Favorire la "logica di filiera", che vede come fattori chiave di competizione l'accesso all'innovazione e una forte integrazione a valle con i livelli che presidiano i mercati, anche localizzati fuori regione;	Coerente
	Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo attraverso interventi per l'ammodernamento strutturale delle aziende agricole, agro-industriali e forestali, della pesca	Coerente
	Consolidare, riqualificare e diversificare i sistemi produttivi territoriali attraverso la valorizzazione di attività di innovazione e industrializzazione derivanti da attività di ricerca e sviluppo e da interventi che prevedono il rafforzamento delle condizioni infrastrutturali che influenzano la competitività dell'attività imprenditoriale soprattutto nelle zone rurali.	Coerente
OT 4	Riduzione consumi energetici (energia elettrica e termica) negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali,	Neutro
	Riduzione consumi energetici (energia elettrica e termica) nei cicli e nelle strutture produttive	Coerente
	Efficientamento energetico tramite installazione di impianti di cogenerazione e trigenerazione	Coerente
	Valorizzazione energetica delle ingenti disponibilità di biomasse sul territorio regionale, con particolare riferimento alle biomasse estraibili dal vasto patrimonio boschivo, attraverso una pianificazione forestale aziendale e una gestione attiva delle foreste	Coerente
	Mobilità sostenibile nelle aree urbane e periurbane.	Neutro
OT 5	Riduzione del rischio idrogeologico, del rischio di erosione costiera e del rischio sismico attraverso interventi di tipo strutturale e non strutturale	Coerente
	Riduzione del rischio di perdita del suolo per erosione idrica	Coerente
	Adattamento ai cambiamenti climatici in atto	Coerente
	Custodire e ripristinare la biodiversità regionale	Coerente
	Rafforzamento dell'intero sistema di gestione delle emergenze	Neutro
	Messa in sicurezza sismica degli edifici strategici e rilevanti ubicati nelle aree maggiormente a rischio	Neutro
	Rafforzamento della capacity regionale e degli EE.LL. per la gestione dei processi associati al ciclo di gestione integrata dei rifiuti	Neutro
OT 6	Rafforzamento del sistema di raccolta differenziata	Neutro
	Creazione del mercato delle materie recuperate e per la creazione di reti di riutilizzo e riparazione	Neutro
	Riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti industriali e agricoli, bonifica di aree inquinate	Coerente
	Migliorare la qualità dei servizi idrici offerto ai cittadini e garantire la corretta applicazione dei dettami normativi comunitari e nazionali.	Coerente
	Risparmio idrico, depurazione e riutilizzo	Coerente
	Rafforzamento dell'utilizzo economico e sostenibile delle risorse ambientali e naturalistiche	Coerente
	Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (a partire dalle aree archeologiche, dal patrimonio architettonico militare, e dai musei) integrati con altri settori (ambiente, turismo, attività produttive e ricerca)	Coerente
	Migliorare le condizioni e gli standard di offerta del patrimonio culturale	Neutro
	Valorizzare l'industria creativa e culturale sostenendo le imprese della filiera (OT 3) e favorendo l'integrazione e le azioni di cross fertilization con i settori produttivi tradizionali	Coerente

Obiettivi strategici delineati nel DOS		Intervento PSR
OT 8	Favorire l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale;	Coerente
	Facilitare l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti;	
	Favorire la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità transnazionale per studio e lavoro e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati	Neutro
	Supportare un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare dei NEET, e i giovani a rischio di esclusione sociale o appartenenti a comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani	Neutro
	Promuovere l'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese innovative a prescindere dalla loro dimensione;	Coerente
	Garantire l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, nei percorsi di accesso all'occupazione e nella progressione di carriera, favorire la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore	Neutro
	Sostenere un invecchiamento attivo e in buona salute.	Neutro
OT 9	Ridurre la percentuale di soggetti che vivono sotto la soglia della povertà attraverso il rafforzamento della gamma di servizi di integrazione sociale e l'inserimento lavorativo	Coerente
	Emersione dal disagio delle persone maggiormente vulnerabili	Neutro
	Realizzare una rete di servizi di inclusione sociale	Neutro
	Promuovere la legalità per il contrasto a tutte le forme di violenza e per la riduzione del rischio di criminalità e microcriminalità	Neutro
	Definire modelli di sviluppo locale delle aree rurali più efficaci e più efficienti che vadano nella direzione di riorganizzare i piani programmatici degli EELL con strategie effettivamente integrate e di area vasta	Coerente
	Orientare e stimolare la cooperazione, nella sua accezione più ampia, nei diversi elementi che determinano lo sviluppo locale	Coerente

4.2.3 La coerenza con il primo pilastro della PAC

Un ultimo livello dell'analisi di coerenza esterna osserva le interazioni fra il primo pilastro della PAC, specificatamente il sistema dei pagamenti diretti come disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1307/2013, e il PSR Calabria 2014-2020.

Il regolamento (UE) n. 1307/2013, nell'obiettivo di costruire un sistema di aiuti diretti più mirato e più equo²⁰, ha modificato in modo sostanziale la struttura dei pagamenti accordando ampio spazio alle scelte nazionali. Il nuovo sistema dei pagamenti diretti andrà a sostituire a partire dal 1 gennaio 2015 il regime di pagamento unico oggi in vigore. Gli Stati membri hanno l'opportunità di optare per una serie di combinazioni di tipologia di aiuti diretti, affinché il sostegno sia più mirato nelle regole e nelle forme di supporto alle necessità nazionali, assicurando al contempo che l'aiuto vada ai soli agricoltori attivi.

In merito alle forme di supporto, la riforma prevede aiuti diretti obbligatori (pagamento di base, greening, pagamento per i giovani agricoltori) ed altri aiuti facoltativi (sostegno accoppiato, pagamento per le aree con svantaggi specifici, pagamento redistributivo per i primi ettari, regime per i piccoli agricoltori), nel senso che lo Stato membro decide se attivarli o meno.

Le decisioni nazionali relative al primo pilastro di riferimento per l'analisi, sono state delineate il 27 maggio 2014, a seguito di una seduta della Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle

²⁰ Il principio di equità mira a ridurre le attuali disparità nel valore medio dei pagamenti diretti dei pagamenti diretti; si applica a livello UE 28 (convergenza esterna) e all'interno dei singoli Stati (convergenza interna).

Regioni e delle Province autonome e dell'incontro degli Assessori all'agricoltura con il Ministero. Il quadro generale delle decisioni prese riguarda:

- il sistema di convergenza interna: si è scelto di considerare l'Italia come Regione unica, con un sistema di convergenza parziale su modello irlandese con soglie 30/60. Con tale sistema, gli aiuti diretti convergeranno verso un valore medio ma senza arrivare all'aiuto uniforme. Al 2019 nessun pagamento di base potrà avere un valore inferiore al 60% del valore medio, e nessuno potrà perdere più del 30% del suo valore iniziale (al 2014);
- Il sistema di calcolo del greening su base individuale, ovvero calcolato come percentuale di ciascun titolo;
- la non applicazione del pagamento redistributivo, il non trasferimento di risorse da un pilastro all'altro;
- l'ammissibilità di tutte le superfici agricole;
- l'erogazione di aiuti accoppiati all'ettaro o al capo per i seguenti settori: zootecnia da carne e da latte, colture proteiche, riso, grano duro, barbabietola, pomodoro da industria, olivicoltura
- la maggiorazione degli aiuti diretti nella misura del 25% per i primi 5 anni di attività per le aziende condotte da agricoltori con meno di 40 anni;
- il capping: è stato deciso di applicare una riduzione del 50% dei pagamenti diretti sulla parte eccedente i 150.000 euro del pagamento di base e del 100% per la parte eccedente i 500.000 euro. Dal taglio saranno esclusi i costi relativi alla manodopera, salari stipendi, contributi versati a qualsiasi titolo per l'esercizio dell'attività agricola;
- la definizione della figura dell'agricoltore attivo.

Su queste basi, l'analisi si propone di valutare la coerenza fra i principi/strumenti dei pagamenti diretti e la strategia del PSR Calabria 2014-2010 (direzione delle due politiche verso lo stesso obiettivo) e di osservare delle eventuali aree di ridondanza (medesimo beneficiario, medesima natura dell'aiuto) cui il programmatore potrà prestare attenzione nella definizione delle schede di misura.

Lo strumento più importante del primo pilastro è il pagamento di base, cui è destinato nell'ipotesi attuale il 46,56% del massimale nazionale. E' uno strumento di sostegno al reddito degli agricoltori, annuale, non selettivo, non contrattualizzato; la riforma permette di estenderlo a tutti gli agricoltori ed è legato alla dimensione fisica dell'azienda. Le misure del PSR ricomprese nel quadro strategico sostengono la produttività e la sostenibilità delle aziende, richiedono impegni aggiuntivi da parte del beneficiario, sono selettive, pluriannuali. Gli strumenti di policy sono quindi coerenti e non presentano rischi di sovrapposizione.

Da osservare però che l'ammontare di risorse per la Calabria è comunque destinato a ridursi perché si riducono gli aiuti destinati all'Italia. Inoltre, le scelte italiane consolidate (regione unica, convergenza interna sul modello irlandese, accesso al pagamento di base per tutti i settori) portano anch'esse ad una riduzione del valore medio dei titoli in Calabria. La misura 4 del PSR potrebbe conseguentemente essere finalizzata anche al sostegno dei settori maggiormente colpiti da tale riduzione, per aumentarne l'orientamento al mercato in termini di qualità, concentrazione ed organizzazione dell'offerta.

Altro elemento di interrelazione fra i due pilastri, di cui tener conto, è la definizione di agricoltore attivo. Infatti, a norma del regolamento (UE) n. 1303/2013, la definizione di agricoltore attivo del primo pilastro individua anche i beneficiari del secondo pilastro per una serie di misure²¹, limitando il numero di potenziali beneficiari.

²¹ Indennità compensative per zone montane e con svantaggi specifici, giovani che presentano piano di sviluppo aziendale, sostegno per chi partecipa a regimi di qualità comunitari e nazionali, sostegno per mantenimento e conversione biologico, sostegno per chi si impegna volontariamente sul benessere animale;

Ancora in riferimento al pagamento di base, l'impianto strategico del PSR Calabria 2014-2020 risulta coerente con l'introduzione di una soglia di aiuto minimo all'anno al di sotto delle quali non si ricevono aiuti. Le aziende di piccolissima dimensione che risulteranno escluse troveranno nella misura 4 la possibilità di attivare piani di sviluppo rivolti a processi ricomposizione fondiaria e/o a processi di aggregazione per conseguire economie di scala ed accesso e posizionamento sui mercati, da realizzarsi unicamente attraverso investimenti collettivi.

Ai fini dell'analisi di coerenza esterna, un elemento di particolare attenzione è l'introduzione nel sistema dei pagamenti del greening, la seconda componente per importanza dopo il pagamento di base (30% del massimale nazionale). Come noto, gli agricoltori ne hanno diritto a condizione che percepiscano il pagamento di base e che rispettino sui loro ettari ammissibili tre pratiche agricole considerate benefiche per clima e ambiente: la diversificazione delle colture, il mantenimento del prato-pascolo e la costituzione (o il mantenimento) di aree di interesse ecologico.

Riguardo al greening, è rilevante per la Calabria la norma che ammette all'aiuto, senza bisogno di implementare alcuna misura aggiuntiva, le aziende o le porzioni aziendali che sono condotte secondo il metodo di produzione biologico e le aziende che hanno esclusivamente colture permanenti. Per il resto, è prevista la possibilità di considerare come misure greening anche delle componenti cosiddette "equivalenti", quali le misure agro-ambientali dei PSR e le certificazioni ambientali. In questo caso, la coerenza fra i due strumenti di policy è implicata, si tratta solo di evitare il doppio finanziamento fra primo e secondo pilastro. Il meccanismo di implementazione deve quindi distinguere l'obbligo di base legato alla condizionalità (CGO e BCAA), l'obbligo con supporto finanziario (greening, appunto), l'impegno volontario con compensazione dei costi sostenuti / dei ricavi in meno percepiti (misura 10 e misura 11 del PSR).

Un altro elemento da seguire con particolare attenzione per mantenere coerenza ed evitare sovrapposizione fra il sostegno del primo pilastro ed il PSR Calabria è la definizione, attualmente in corso, dei criteri per i quali attivare nei settori definiti il sostegno accoppiato (art. 52 del Regolamento (UE) n. 1307/2013). Allo stato attuale delle scelte, potrebbero infatti verificarsi una sovrapposizione fra il "premio aggiuntivo olio", destinato alle superfici olivicole localizzate nelle Regioni in cui la SAU olivicola $\geq 25\%$ della SAU regionale e caratterizzate da pendenza superiore al 7,5%, e la misura 10 del PSR Calabria. Egualmente, da tener presente eventuali sovrapposizioni fra il premio accoppiato all'olio prodotto con metodi di qualità e difesa ambientale e la misura 11.

5 LA COERENZA INTERNA DEL PROGRAMMA

5.1 VALUTAZIONE DELLA LOGICA D'INTERVENTO

Il presente capitolo è stato redatto dal valutatore nella seconda fase della valutazione, i cui esiti sono contenuti nel Secondo rapporto intermedio (giugno 2014). Il documento preso in esame in questa fase è la versione del PSR del giugno 2014 (documento di lavoro n. 8 - versione 28.05.2014). Di seguito si riporta quindi integralmente il contenuto di tali analisi. In riquadro riflessioni e raccomandazioni del valutatore, i cui riscontri del programmatore sono descritti nel § 2.2

L'analisi pone in relazione la strategia del PSR Calabria 2014-2020 con:

- la precisione e la logica degli obiettivi strategici e specifici identificati dal programmatore;
- la rispondenza della logica di intervento ai fabbisogni del territorio;
- l'adeguatezza della strategia rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La strategia del PSR Calabria 2014-2020 è stata sviluppata sulla base di un percorso logico che, partendo dall'analisi di contesto e dalla matrice SWOT, ha portato il programmatore all'identificazione di 25 fabbisogni dello spazio rurale calabrese. Quindi, tenendo conto delle priorità stabilite a livello comunitario per lo sviluppo rurale, degli obiettivi della strategia Europa 2020, delle priorità strategiche individuate nell'Accordo di Partenariato e del Documento di Orientamento Strategico Regionale, il programmatore ha costruito la strategia di sviluppo rurale 2014-2020 per la Calabria.

Tale impianto strategico, così come descritto in termini di obiettivi e strumenti nella versione del PSR di maggio 2014 (cfr. capitolo 5 del documento di lavoro n. 8, rev 28/05/2014) poggia su tre obiettivi strategici:

- la competitività del sistema agricolo (OB1);
- la sostenibilità e l'ambiente (OB2);
- lo sviluppo socioeconomico equilibrato (OB3).

Questi tre obiettivi strategici rispondono nell'intento del programmatore ai 25 fabbisogni identificati nella fase precedente del processo di programmazione, e sono a loro volta declinati in 43 obiettivi specifici, che sostanzialmente traducono rispetto alle peculiarità del territorio le priorità e le focus area assegnate allo sviluppo rurale dal Regolamento (UE) n° 1305/2013. Ciascun obiettivo specifico viene perseguito attraverso l'attuazione di una o più misure e sub-misure.

La strategia di sviluppo rurale 2014-2020 della Calabria attiva tutte le 18 focus area previste dal Regolamento (UE) n° 1305/2013 e combina 15 misure a rticolate in submisure.

La Tab. 8, pubblicata nelle pagine successive, presenta in matrice la logica di intervento del PSR, così come ricavabile dalle indicazioni contenute nei paragrafi 5.1 e 5.2 del PSR. La matrice ha finalità meramente descrittive, permettendo di rendere più espliciti i nessi tra gli obiettivi generali e specifici perseguiti, priorità d'intervento e misure. Si evidenzia che la Priorità 1 e le relative focus area 1A, 1B e 1C assumono natura trasversale all'azione del Programma e esplicitano il proprio contributo diretto nelle altre focus area l'attivazione delle misure 1 e 2.

Tab. 8 - Logica di intervento del PSR Calabria 2014-2020

Focus Area	Obiettivi specifici regionali	Misure	Sub-misure
OBIETTIVO GENERALE 1 - COMPETITIVITA DEL SISTEMA AGRICOLO (F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8, F9, F11, F12, F20)			
2A Migliorare le prestazioni economiche delle aziende agricole	1.1 - Selezionare ed attuare programmi formativi/informativi e di trasferimento delle conoscenze e servizi di consulenza strutturati su tutto il territorio regionale e di pertinenza rispetto alle priorità 1 e 2 del programma di sviluppo rurale sui temi dell'innovazione, gestione economica dei fattori produttivi, qualità delle produzioni e dei prodotti, accesso ai mercati, gestione del rischio	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1-2.2-2.3
	1.2 - Attivare la rete PEI, attraverso il sostegno alla costituzione dei Gruppi Operativi PEI	Misura 16	16.1
	1.3 - Sostenere investimenti aziendali finalizzati a migliorare la gestione di tutti i fattori produttivi delle imprese agricole ed agroalimentari per conseguire l'aumento della produttività dei fattori, l'aumento del valore aggiunto, il migliore posizionamento su mercati target delle produzioni e dei prodotti	Misura 4	4.1-4.2
	1.10 - Sostenere la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare	Misura 16	16.2
	1.11 - Sostenere lo sviluppo di reti di impresa per la realizzazione di investimenti collettivi e programmi di cooperazione tra piccole imprese agricole per l'utilizzo in comune ("sharing") di risorse e fattori produttivi	Misura 16	16.3
	1.15 - Sviluppare la diversificazione e la multifunzionalità delle aziende agricole	Misura 6	6.2-6.4
	1.16 - Potenziare e migliorare l'offerta di infrastrutture a servizio dello sviluppo delle aziende agricole	Misura 4	4.3
	Misura 6	6.3	
2B Ingresso agricoltori qualificati e ricambio generazionale	1.1 - Selezionare ed attuare programmi formativi/informativi e di trasferimento delle conoscenze e servizi di consulenza strutturati su tutto il territorio regionale e di pertinenza rispetto alle priorità 1 e 2 del programma di sviluppo rurale sui temi dell'innovazione, gestione economica dei fattori produttivi, qualità delle produzioni e dei prodotti, accesso ai mercati, gestione del rischio	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	1.4 - Favorire il ricambio generazione attraverso il sostegno all'insediamento di "giovani agricoltori"	Misura 4	4.1
		Misura 6	6.1-6.4
	1.9 - Sviluppare la cooperazione di filiera orizzontale e verticale per migliorare l'accesso ai mercati delle imprese agricole attraverso lo sviluppo di filiere corte e mercati locali	Misura 16	16.4
	Misura 8	8.6	
3A Competitività produttori primari e composizione filiera agroalimentare	1.1 - Selezionare ed attuare programmi formativi/informativi e di trasferimento delle conoscenze e servizi di consulenza strutturati su tutto il territorio regionale e di pertinenza rispetto alle priorità 1 e 2 del programma di sviluppo rurale sui temi dell'innovazione, gestione economica dei fattori produttivi, qualità delle produzioni e dei prodotti, accesso ai mercati, gestione del rischio	Misura 1	1.1-1.2

Focus Area	Obiettivi specifici regionali	Misure	Sub-misure
	1.5 - Sostenere nuove adozioni di regimi di qualità per certificare gli elementi di qualità e salubrità delle produzioni e dei prodotti e le aziende	Misura 3	3.1
	1.6 - Favorire l'adozione di pratiche e processi zootecnici in grado di migliorare la qualità e la salubrità delle produzioni e dei prodotti	Misura 14	14
	1.7 - Sostenere azioni di comunicazione e di informazione degli elementi di qualità, salubrità e distintivi dei prodotti e delle produzioni soggetti a regimi di qualità sul mercato interno all'Unione	Misura 3	3.2
	1.8 - Sviluppare l'associazionismo agricolo, attraverso il sostegno alla costituzione di gruppi di imprese ed organizzazioni di produttori	Misura 9	9
	1.9 - Sviluppare la cooperazione di filiera orizzontale e verticale per migliorare l'accesso ai mercati delle imprese agricole attraverso lo sviluppo di filiere corte e mercati locali	Misura 16	16.4
	1.10 - Sostenere la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare	Misura 16	16.2
	1.11 - Sostenere lo sviluppo di reti di impresa per la realizzazione di investimenti collettivi e programmi di cooperazione tra piccole imprese agricole per l'utilizzo in comune ("sharing") di risorse e fattori produttivi	Misura 4	4.1-4.2
	1.12 - Sostenere il rafforzamento sui mercati delle filiere agroalimentari più rappresentative attraverso progetti integrati di filiera sostenuti da "soggetti forti", cioè soggetti giuridici costituiti in forme di impresa in cui è garantita la rappresentatività del settore primario e sono rappresentativi in termini di volumi/valori delle produzioni	Misura 4	4.1-4.2
	1.13 - Favorire e sostenere la realizzazione di infrastrutture su piccola scala per l'allestimento di servizi finalizzati allo sviluppo di filiere corte e mercati locali	Misura 7	7.2
	1.14 - Ammodernare, adeguare ed innovare i sistemi della logistica e dell'organizzazione dell'offerta	Misura 4	4.1-4.2
3B Prevenzione e gestione dei rischi aziendali	1.1 - Selezionare ed attuare programmi formativi/informativi e di trasferimento delle conoscenze e servizi di consulenza strutturati su tutto il territorio regionale e di pertinenza rispetto alle priorità 1 e 2 del programma di sviluppo rurale sui temi dell'innovazione, gestione economica dei fattori produttivi, qualità delle produzioni e dei prodotti, accesso ai mercati, gestione del rischio	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
OBIETTIVO GENERALE 2 - SOSTENIBILITÀ ED AMBIENTE (F14, F15, F16, F17, F18, F19, F21)			
4A Biodiversità	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.2 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo	Misura 1	1.1-1.2

Focus Area	Obiettivi specifici regionali	Misure	Sub-misure
	sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche) ed il presidio della biodiversità da parte degli operatori forestali	Misura 2	2.1
	2.3 - Favorire il presidio della biodiversità attraverso il sostegno all'adozione di specifici impegni agro climatico-ambientali e silvo-ambientali, attraverso la conservazione delle risorse genetiche in agricoltura ed il sostegno ad investimenti non produttivi	Misura 10	10.1
		Misura 10	10.2
		Misura 15	15.2
		Misura 4	4.4
4B Migliore gestione risorse idriche, fertilizzanti e pesticidi	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.5 - Favorire la sostenibilità dell'agricoltura attraverso l'ampliamento ed il mantenimento delle pratiche biologiche	Misura 11	11.1-11.2
4C Prevenzione erosione dei suoli	2.2 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche) ed il presidio della biodiversità da parte degli operatori forestali	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.3 - Favorire il presidio della biodiversità attraverso il sostegno all'adozione di specifici impegni agro climatico-ambientali e silvo-ambientali, attraverso la conservazione delle risorse genetiche in agricoltura ed il sostegno ad investimenti non produttivi	Misura 15	15.1
	2.4 - Sostenere la prevenzione del rischio di erosione dei suoli attraverso il sostegno all'adozione di specifici impegni agro climatico-ambientali	Misura 10	10.1
	2.6 - Favorire il presidio delle aree agricole soggette a vincoli naturali	Misura 13	13.1-13.2
	2.7 - Favorire il presidio delle aree forestali attraverso azioni ed interventi di prevenzione incendio e di ripristino per danni da incendi, disastri naturali e catastrofi	Misura 8	8.3-8.4
5A Uso più efficiente dell'acqua in agricoltura	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.8 - Sostenere investimenti finalizzati alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della gestione e dei consumi della risorsa idrica a livello della singola impresa agricola e sulle infrastrutture comuni	Misura 4	4.3
		Misura 4	4.1
5B Uso più efficiente energia nell'agricoltura e nell'industria agroalimentare	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.9 - Sostenere investimenti finalizzati all'efficientamento/risparmio energetico nelle aziende agricole ed agroalimentari	Misura 4	4.1-4.2

Focus Area	Obiettivi specifici regionali	Misure	Sub-misure
5C Approvvigionamento e utilizzo di fonti di energia rinnovabili	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1-1-1.2
	2.10 - Sostenere investimenti finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili per l'autoconsumo delle aziende agricole e agroalimentari	Misura 4	4.1-4.2
	2.11 - Sostenere investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali finalizzati allo sviluppo della filiera agro energetica	Misura 8	8.6
	2.12 - Favorire l'avviamento di un sistema di reti locali di produzione/consumo di energia da fonti rinnovabili da biomassa	Misura 7	7.2
	2.13 - Favorire la cooperazione di filiera per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse	Misura 16	16.6
5D Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.14 - Favorire la cooperazione nell'ambito del comparto zootecnico per azioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra ed ammoniaca	Misura 16	16.5
5E Conservazione e sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale	2.1 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche), la gestione efficiente di fertilizzanti e pesticidi ed il presidio della biodiversità all'interno delle aziende agricole	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.2 - Promuovere, attraverso attività di formazione/informazione e consulenza la gestione e l'utilizzo sostenibile delle risorse scarse o non riproducibili (suolo, risorse idriche) ed il presidio della biodiversità da parte degli operatori forestali	Misura 1	1.1-1.2
		Misura 2	2.1
	2.15 - Favorire e sostenere l'imboschimento e gli investimenti per accrescere la resilienza ed il pregio ambientale dei sistemi agroforestali	Misura 8	8.1-8.5
OBIETTIVO GENERALE 3 - SVILUPPO SOCIOECONOMICO EQUILIBRATO (F10, F13, F22, F23, F24, F25)			
6A Diversificazione, creazione e sviluppo PMI, occupazione	3.1 - Sostenere, attraverso azioni formative mirate i processi di diversificazione aziendale e quelli di start up nei settori extra-agricoli, ivi incluso lo sviluppo delle filiere correlate alla gestione economica delle aree forestali	Misura 1	1.1-1.2
	3.2 - Sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove micro imprese extra-agricole	Misura 6	6.2
	3.3 - Sostenere la composizione, lo sviluppo l'ammodernamento e l'innovazione della filiera bosco-legno e di altri prodotti forestali, attraverso investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali	Misura 8	8.6

Focus Area	Obiettivi specifici regionali	Misure	Sub-misure
	3.4 - Potenziare l'offerta di infrastrutture a servizio dello sviluppo della gestione economica sostenibile delle foreste	Misura 4	4.3
	3.5 - Favorire l'associazionismo forestale	Misura 9	9
	3.8 - Favorire la nascita di nuova occupazione nei settori extra agricoli e nel settore forestale, anche attraverso l'implementazione di strategie di sviluppo locale	Misura 8	8.6
		Misura 6	6.2
		Misura 16	16.8
		Misura 7	
6B Sviluppo locale nelle zone rurali	3.1 - Sostenere, attraverso azioni formative mirate i processi di diversificazione aziendale e quelli di start up nei settori extragricoli, ivi incluso lo sviluppo delle filiere correlate alla gestione economica delle aree forestali	Misura 1	1.1-1.2
	3.6- Favorire e sostenere la realizzazione di infrastrutture su piccola scala per l'allestimento di servizi alle popolazioni delle aree rurali	Misura 7	7.1-7.2
	3.8 - Favorire la nascita di nuova occupazione nei settori extra agricoli e nel settore forestale, anche attraverso l'implementazione di strategie di sviluppo locale	Misura 19	19.1-19.2- 19.3.19.4
	3.9- Favorire l'implementazione di strategie di sviluppo locale su tutti i territori rurali più svantaggiati (aree C e D)		
	3.10- Favorire lo sviluppo dei servizi e-government nell'ambito di strategie di sviluppo locale		
	3.11- Favorire la composizione dell'offerta di ospitalità rurale nell'ambito di strategie di sviluppo locale		
	3.12- Attivare cooperazioni pubblico/privato per la gestione di servizi pubblici di base nei settori sociale e ricreativo-culturale e lo sviluppo degli stessi servizi forniti da soggetti economici privati nell'ambito di strategie di sviluppo rurale		
6C Accessibilità, uso e qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali	3.1 - Sostenere, attraverso azioni formative mirate i processi di diversificazione aziendale e quelli di start up nei settori extragricoli, ivi incluso lo sviluppo delle filiere correlate alla gestione economica delle aree forestali	Misura 1	1.1-1.2
	3.7 - Sostenere l'azzeramento del digital-divide nelle aree rurali	Misura 7	7.3

Nel portare a sintesi il quadro strategico contenuto nella bozza del PSR in esame (maggio 2014), si incontrano nel testo talune lacune o contraddizioni sulle quali attira l'attenzione del programmatore:

- Nel paragrafo 5.2 del PSR, relativo all'articolazione per focus area in misure e submisure, nella focus area 2A è inclusa la submisura 6.3 (aiuto allo sviluppo di piccole imprese agricole), ma nel § 5.1, relativo alla descrizione della strategia, non è esplicitato un nesso fra la sub-misura ed un obiettivo specifico pertinente (es. 1.3). Stessa considerazione per la submisura 8.6 per quanto riguarda il suo inserimento nella focus area 2B e per la submisura 16.8 nella focus area 6A.
- La misura 7 risulta programmata, oltre che nella focus area 6B, anche all'interno della focus area 6A (cfr paragrafo 5.2 del PSR, tabella a pag. 78) ma non è esplicitata nel relativo testo (giustificazione delle misure) né nel paragrafo 5.1 del PSR.

Come riportato ad inizio del presente capitolo, rispetto alla logica di intervento il valutatore guarda alla coerenza interna degli obiettivi strategici e specifici identificati, alla rispondenza del quadro di

intervento rispetto ai fabbisogni del territorio ed alla generale capacità delle misure selezionate di cogliere gli obiettivi prefissati.

Le pagine successive riportano la sostanza delle analisi, mentre le relative elaborazioni sono restituite nell'Allegato al presente rapporto finale (§ 3).

5.1.1 Analisi della coerenza interna

L'analisi della coerenza interna intende verificare se ed in quale misura l'insieme degli obiettivi definiti per il Programma definisce un quadro strategico adeguato sotto il profilo logico-sostanziale, ovvero:

- se ciascun obiettivo risulti sufficientemente chiaro e significativo;
- quali relazioni sussistano tra gli obiettivi in termini di complementarità e/o di sovrapposizione e se gli obiettivi, valutati nel loro complesso, siano tutti necessari e idonei a qualificare la strategia.

A questo scopo, si sono dapprima analizzati gli obiettivi specifici sotto il profilo semantico e sintattico, e quindi se ne sono esaminate le reciproche relazioni attraverso l'individuazione dei termini-chiave che li caratterizzano, con il metodo ed i risultati illustrati in maggior dettaglio nell'elaborazione "Analisi degli obiettivi specifici" (§ 3.1 dell'Allegato).

Una prima parte dell'esercizio valutativo ha guardato alla formulazione dei singoli obiettivi specifici in termini di chiarezza e significatività.

Il risultato dell'analisi porta ad affermare che gli obiettivi sono definiti in modo efficace: essi sono espressi con lessico essenziale e rigoroso, e non sembrano esservi margini di ambiguità o scarsa chiarezza:

- l'enunciato contiene un'indicazione chiara della direzione e del verso dell'obiettivo, resa in modo diretto dal verbo utilizzato ("favorire", "sostenere", "migliorare", "sviluppare" i più frequenti)
- l'ambito di intervento di ciascun obiettivo è descritto in modo sufficientemente preciso. Infatti, l'oggetto delle azioni promosse è indicato con termini chiari e dal significato condiviso (i sostantivi più diffusi sono "gestione", "investimenti", "prodotti", "risorse", "produzioni", "aziende", "servizi"), così come la funzione qualificativa degli aggettivi utilizzati è essenziale (tra i più diffusi: "agricole", "forestali", "sostenibile", "locale", "agroalimentari", "produttivi", "rurale").

Un'ulteriore evidenza dell'analisi è la relativa complessità degli obiettivi specifici (presenti peraltro in numero già rilevante: 43), spesso connotati da un accentuato grado di articolazione verticale ed orizzontale. Tale caratteristica contribuisce a definire un quadro di obiettivi estremamente dettagliato, che risulta più prossimo ad un livello operativo che non strategico.

Ci si riferisce in particolare a:

- la pluralità di soggetti, fini e/o modalità coordinati (cioè sullo stesso piano), che spesso caratterizzano ogni singolo obiettivo, e si riscontra nella ricorrenza della congiunzione "e" ("e" ed) che, con 65 occorrenze su 890 parole totali, è seconda solo alla preposizione "di" (semplice o composta).
- la definizione di un legame privilegiato tra fine e strumento, esplicitata per la maggior parte degli obiettivi con le preposizioni "per" e "attraverso", che compaiono in almeno 25 casi su 43, indicando come e con quali mezzi e strumenti si intenda raggiungere l'obiettivo individuato;

Ed è proprio la notevole articolazione in ampiezza e profondità che ha sollecitato il valutatore, chiamato nel secondo livello di analisi ad esaminare le relazioni fra gli obiettivi, ad uno sforzo di sintesi che consentisse una lettura globale ed unitaria degli obiettivi cercando di limitare al minimo la perdita di dettaglio qualitativo che inevitabilmente si deve scontare in un'operazione del genere.

Un quadro sinottico degli obiettivi può essere rappresentato attraverso la combinazione di poco più di 50 termini-chiave che rappresentano, con buona approssimazione, i soggetti, le finalità, gli oggetti e le modalità indicati dagli obiettivi strategici, così come riportato nella citata elaborazione analitica "Analisi degli obiettivi specifici".

In media, ciascun obiettivo risulta definito da circa quattro termini-chiave, ma sono una minima parte (solo sei) gli obiettivi nei quali sono indicati contemporaneamente i soggetti, le finalità, gli oggetti e le modalità. In alcuni casi accade perché alcuni elementi sono sottointesi ma, in generale, si riscontra un certo grado di eterogeneità "strutturale", tale che alcuni obiettivi sono focalizzati sulle finalità strategiche (ad esempio l'accesso al mercato, la sostenibilità), altri sull'oggetto (es: foreste, infrastrutture), altri ancora sulla modalità (es: cooperazione, investimenti aziendali).

Anche se non è difficile comprenderne e giustificarne le ragioni, occorre riconoscere che questa caratteristica può dar luogo a numerose aree di potenziale sovrapposizione tra obiettivi.

I termini-chiave che compaiono con maggior frequenza delineano i tratti salienti della strategia proposta. Quelli con più di un'occorrenza sono, in ordine decrescente:

- aziende agricole
- foreste
- cooperazione
- investimenti aziendali
- investimenti collettivi
- mercato
- infrastrutture
- sostenibilità
- prodotto
- formazione, informazione
- pratiche
- imprese agroalimentari
- extra-agricolo
- creazione di impresa
- efficienza
- innovazione
- qualità e salubrità
- presidio
- servizi
- popolazione
- gestione dei fattori
- trasformazione, commercializzazione
- processo
- fonti rinnovabili
- biodiversità
- consulenza
- associazionismo
- zootecnia
- piccole imprese
- filiere agro-alimentari
- tecnologie
- certificazione
- filiere forestali
- diversificazione
- energia
- risorse ambientali
- filiere corte

Ulteriori spunti di riflessione nascono dalla matrice che analizza come e con quale frequenza i termini-chiave si combinano all'interno degli stessi obiettivi (vedi elaborazione analitica "Analisi degli obiettivi specifici", § 3.1 dell'Allegato).

In essa appaiono particolarmente interessanti gli incroci tra termini chiave appartenenti a categorie differenti (contrassegnate da colori diversi) poiché, se non deve destare particolare attenzione il fatto che, ad esempio, aziende agricole e imprese agroalimentari siano associate in quattro obiettivi, possono invece sollecitare qualche riflessione le associazioni ricorrenti tra termini di diversa natura.

Anche se non se ne possono trarre conclusioni automatiche, vale in questi casi la pena di considerare se non sia possibile migliorare la coerenza complessiva semplificando, accorpando e/o ridisegnando gli obiettivi. Su alcuni temi, in particolare, può essere opportuno soffermarsi:

- la qualità e la salubrità con riferimento alle politiche di miglioramento dei prodotti, che interessano tre obiettivi: 1.5, 1.6 e 1.7;
- l'efficienza nella gestione delle risorse da parte delle aziende agricole, che è oggetto degli obiettivi 2.1, 2.8, 2.9 e 2.10;
- il sostegno agli investimenti aziendali per favorire l'accesso ai mercati (1.9 e 1.13);
- le attività di formazione, informazione e consulenza sui temi della sostenibilità, che figurano sia nell'obiettivo 2.1 che nel 2.2;
- la cooperazione in tema di innovazione che accomuna gli obiettivi 1.2 e 1.10.

Per altro verso, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, merita una riflessione la necessità di alcuni obiettivi scarsamente caratterizzati come l'1.8, il 3.5 e il 3.9, le cui tematiche si trovano meglio declinate altrove.

5.1.2 Coerenza della logica di intervento del Programma con i fabbisogni del territorio

L'analisi valutativa è qui volta alla verifica dell'esistenza di una connessione programmatica tra il quadro strategico del PSR Calabria 2014-2020 (cfr. Tab. 8) e gli esiti della fase precedente della programmazione, volta ad identificare i principali fabbisogni del territorio in base all'analisi di contesto ed all'analisi SWOT.

Ricordiamo che, nell'intento del programmatore, l'impianto strategico del PSR Calabria 2014-2020 va a toccare tutti i 25 fabbisogni emersi. Esso è costruito attorno alle sei priorità di intervento delineate nel Regolamento (UE) n° 1305/2013 e attiva tutte le focus area ad esse collegate. Il programmatore identifica per ciascuna focus area i fabbisogni cui intende rispondere (paragrafo 5.2 del PSR), stabilendo anche il tipo di relazione tra la FA e il fabbisogno: contributo diretto (ovvero gli interventi previsti in una determinata FA contribuiscono direttamente al soddisfacimento del fabbisogno corrispondente attivando una misura) e contributo indiretto (non esiste una misura direttamente collegata al fabbisogno ma si presume che l'insieme degli interventi messi in atto in quella FA abbiano un effetto indiretto sul fabbisogno).

Su queste basi, l'analisi valutativa è volta ad analizzare:

- la completezza della rispondenza fra la logica di intervento del PSR ed i fabbisogni del territorio, ovvero se tutti i fabbisogni sono direttamente presi in conto dagli interventi programmati;
- la pertinenza degli interventi programmati rispetto ai fabbisogni da soddisfare

I risultati dell'analisi sono riportati all'elaborazione analitica presentata in Allegato al § 3.2, nella quale per ciascun fabbisogno sono riportate le relazioni con le focus area e la combinazione di misure, sub-misure ed interventi ad esso assegnati. Tale matrice è completata da un giudizio sintetico sulla capacità delle submisure di intervenire sul relativo fabbisogno, ovvero sul nesso logico esistente tra caratteristiche dell'intervento e fabbisogno. Si è proceduto attribuendo un punteggio da 0 (non pertinente) a +++ (molto rilevante); il punteggio è assegnato dal valutatore in base alle schede misura DG AGRI ed alla propria esperienza.

In relazione al primo punto (analisi di completezza), l'analisi conferma che il programmatore ha dato seguito alla sua scelta: tutti i fabbisogni emergenti dall'analisi sono stati considerati nella definizione della logica di intervento del PSR Calabria: a tutti i fabbisogni corrisponde una o più focus area che a loro volta si articolano in una o più misure, sub misure ed interventi.

In relazione al secondo punto, l'analisi mette in evidenza che nella maggior parte dei casi (16 fabbisogni su 25) il programmatore prevede di intervenire attraverso la combinazione di più di una

focus area e/o misure e sub-misure. In tutto i 25 fabbisogni hanno dato luogo a 88 combinazioni fabbisogno/focus area/misura/submisura. Di queste:

- nessuna risulta “non rilevante” (=0);
- In oltre il 55% dei casi la strategia (i.e. gli strumenti) è, a giudizio del valutatore, ben orientata ad intervenire sul rispettivo fabbisogno (=++; +++);
- In 20 casi, il giudizio segnala una capacità limitata di intervenire sul rispettivo fabbisogno (=+).

Sarà quindi opportuno, in quest'ultimo caso, che il programmatore preveda una valutazione del rischio di policy, identificando gli elementi di disturbo o di sostegno al funzionamento degli interventi, nonché le condizioni che è necessario soddisfare per massimizzare la probabilità di successo, ovvero la capacità dell'intervento di incidere sul fabbisogno (es. condizioni esterne di natura organizzativa o elementi specifici riguardanti la fase di attuazione).

Infine, l'analisi permette di cogliere una incoerenza testuale. L'associazione fra obiettivi strategici è nella maggior parte dei casi univoca, ovvero: fabbisogno → focus area → obiettivo strategico. Tuttavia, in due casi tale univocità, peraltro non obbligata, manca ed il fabbisogno viene affrontato attraverso interventi appartenenti a focus area che ricadono in due obiettivi strategici differenti. E' il caso:

- Del fabbisogno n°4 “Agire sui fattori produttivi per ottimizzarne l'impiego in funzione di una maggiore competitività e sostenibilità delle aziende agricole che si rivolgono al mercato” che pur essendo stato attribuito all'obiettivo strategico 1 “competitività del sistema agricolo” viene affrontato anche attraverso interventi ricadenti in focus area dell'obiettivo strategico 2 “sostenibilità ed ambiente”;
- Del fabbisogno n° 10 “Qualificare e favorire la composizione dell'offerta all'interno delle filiere dei settori no-food” ricompreso nell'obiettivo strategico 3 ma perseguito anche attraverso interventi ricadenti in focus area dell'obiettivo strategico 2.

Si propone al programmatore di inserire nel paragrafo 5.1 del PSR, relativo alla descrizione della strategia, un riferimento alla possibile intersecazione dei fabbisogni con più di un obiettivo strategico.

5.1.3 Analisi del contributo delle misure al raggiungimento degli obiettivi del Programma

La valutazione del contributo delle misure scelte al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PSR Calabria in bozza, è stata effettuata attraverso un'analisi di correlazione tra le misure che si intendono attivare e gli obiettivi strategici che si vogliono raggiungere. Si è proceduto attribuendo la seguente scale di punteggio: -1 = contributo negativo all'obiettivo; 0 = contributo nullo all'obiettivo; ...3= contributo positivo all'obiettivo.

La matrice costruita può essere letta in orizzontale indicando quali obiettivi potrebbero essere raggiunti attraverso la messa in opera della misura, o in verticale mettendo in evidenza le misure che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi.

Tab. 9 - Matrice di coerenza tra misure e obiettivi

	Obiettivo Generale 1 Competitività del sistema agricolo		Obiettivo Generale 2 Sostenibilità ed Ambiente		Obiettivo Generale 3 Sviluppo Socioeconomico Equilibrato	
	Priorità SR 1, 2, 3	Priorità SR 4, 5	Priorità SR 4, 5	Priorità 6	Priorità 6	Priorità 6
Mis. 1 - Trasf conoscenze e azioni info	✓ 2	✓ 2	!	1	!	1
Mis. 2 - Servizi consulenza, sostituzione e assist.	! 1	✓ 2	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis. 3 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	✓ 2	✗ 0	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis. 4 - Investimenti	✓ 3	✓ 2	!	1	!	1
Mis. 6 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	✓ 2	✗ 0	✓ 3	2	✓ 3	3
Mis. 7 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	✓ 2	✓ 2	✓ 2	2	✓ 3	3
Mis. 8 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	✓ 2	✓ 3	✓ 3	3	✓ 2	2
Mis. 9 - Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori	! 1	✗ 0	!	1	!	1
Mis. 10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali	✗ 0	✓ 3	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis. 11 - Agricoltura biologica	! 1	✓ 3	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis. 13 - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici	✗ 0	✓ 2	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis. 14 - Benessere animale	! 1	✗ 0	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis. 15 - Servizi silvo-ambientali e climatici salvaguardia delle foreste	✗ 0	✓ 2	✗ 0	0	✗ 0	0
Mis.16 - Cooperazione	✓ 2	! 1	✓ 2	2	✓ 2	2
Mis. 19 - CLLD	✗ 0	✗ 0	✓ 2	2	✓ 2	2

La strategia viene messa in atto attraverso l'attuazione di 15 misure a loro volta articolate in più interventi. Ogni misura contribuisce con modalità e intensità diverse al raggiungimento degli obiettivi posti alla base del Programma, così come evidenziato dalla matrice:

- La lettura in orizzontale mette in evidenza che 7 delle 15 misure contribuiscono al raggiungimento di più di un obiettivo mentre le altre 6 misure contribuiscono al raggiungimento di solo un obiettivo.
- La lettura in verticale mostra invece che un set di 11 misure contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo relativo alla competitività del sistema agricolo, un set di 10 misure contribuirà all'ottenimento dell'obiettivo relativo alla sostenibilità e ambiente e un set di 8 misure alla realizzazione dell'obiettivo di sviluppo territoriale equilibrato.
- 21 su 45 correlazioni misura/obiettivo ottengono uno score tra 2 e 3 appoggiando le scelte effettuate dal programmatore in merito alle misure da attivare: difatti esse (potenzialmente) contribuiranno positivamente al raggiungimento degli obiettivi che la Regione Calabria si è prefissata.
- Ulteriori 8 correlazioni presentano un punteggio pari ad 1, indicando comunque un contributo della misura all'obiettivo anche se più limitato.

5.2 VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO DEI RISULTATI ATTESI AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

La logica di intervento del Programma mette – usualmente - in luce quali sono i legami intercorrenti tra gli obiettivi operativi e gli obiettivi generali e strategici del Programma, evidenziando in tal modo i nessi causa-effetto attesi tra gli interventi programmati e i risultati e gli impatti.

Ciò non è tuttavia, in sé, sufficiente a mettere in luce la consistenza del contributo di ciascuna delle misure e sub-misure agli obiettivi generali del PSR.

In altre parole, il quadro logico dice che uno o più interventi possono concorrere al raggiungimento di una o più focus area, ma non la dimensione di tale contributo.

Per comprendere questo aspetto occorre portare l'attenzione sul “peso” che ogni misura e sub-misura è in grado di esercitare sugli obiettivi a cui contribuisce.

Per avere una prima indicazione sul grado del contributo delle misure e sub – misure agli obiettivi del programma (priorità e focus area), nei diagrammi logici sotto riportati, i collegamenti tra i vari elementi della struttura del programma (sub-misure, misure, focus area e priorità) sono stati rappresentati con vettori di dimensioni diverse, in funzione dell'ampiezza delle corrispondenti risorse finanziarie ad essi attribuite dal programmatore.

Naturalmente, la quantità di risorse finanziarie allocate su una determinata sub-misura non garantisce necessariamente una rappresentazione esattamente proporzionale del suo effettivo ruolo e peso nella strategia, data la grande varietà delle azioni promosse e la differenza di costi tra le tipologie di intervento finanziate (basti pensare alla distanza intercorrente tra un investimento materiale per l'acquisto di nuovi macchinari e l'organizzazione e la gestione di un corso di formazione sulle tematiche ambientali).

Le risorse finanziarie forniscono infatti una prima indicazione dell'importanza che la misura può avere nel conseguimento degli obiettivi, ma non sono sufficientemente indicative, anzi a volte possono essere fuorvianti, se non vengono accompagnate anche da una analisi delle realizzazioni fisiche che l'intervento programmato va a produrre.

È quindi opportuno definire un secondo punto di osservazione, che, attraverso un ragionamento speculare al precedente, partendo dagli obiettivi e dunque dalle focus area, dia conto proprio delle realizzazioni fisiche previste. Queste ultime sono rappresentate dal target quantificato per gli indicatori di output a livello di sub-misura e misura e sono direttamente collegate ai valori obiettivo calcolati per gli indicatori di risultato a livello di focus area.

Per rispondere alla domanda su come i risultati attesi contribuiscano al conseguimento degli obiettivi, occorre quindi riflettere sull'apporto finanziario e fisico (cioè di output) che le singole misure e sub-misure danno all'attuazione delle focus area e delle priorità.

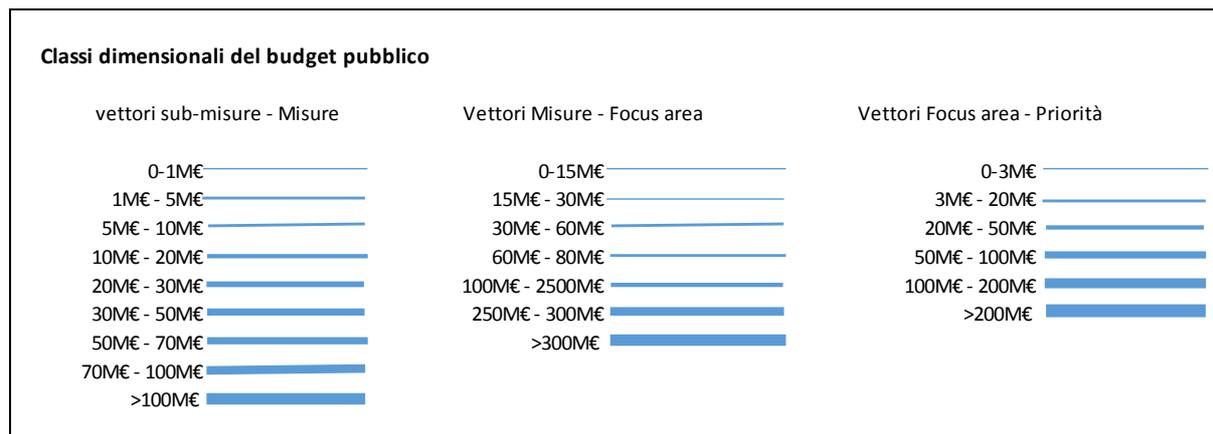
Sulla base di quanto sopra detto, l'analisi valutativa ha inizialmente preso in esame la distribuzione delle risorse finanziarie tra le varie tipologie d'intervento ridisegnando il diagramma logico con vettori ad esse proporzionati (fig. 7, 8 e 9).

L'analisi delle risorse finanziarie ha evidenziato che le misure “trainanti” del programma sono tre: la misura 4 “Investimenti in immobilizzazioni materiali” (30% delle risorse programmate), la 11 “Agricoltura biologica” (23%) e la 8 “Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste” (10%). A queste seguono la misura 10 “Pagamenti agro-climatico-ambientali”, la 13 “Indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali” e la 19 “Leader”, ciascuna con il 7% circa di risorse, mentre le restanti misure presentano percentuali che non superano mai il 4% del totale programmato.

Inoltre, dal punto di vista degli obiettivi (focus area), quelli che presentano un peso rilevante in termini di risorse sono rappresentati dalle focus area 4B (24% del programmato), 2A (16%), 4C (15%) e 3A (12%).

Nella rappresentazione del diagramma logico, come è stato sopra accennato, lo spessore dei vettori fornisce un primo livello di informazione sull' "intensità" dell'investimento strategico da parte del programmatore. Le dimensioni dei vettori rappresentati nel quadro logico sono riportate di seguito

Fig. 6 - Legenda del quadro logico



Una prima analisi dei tre quadri logici mette innanzitutto in luce che i contributi a ciascuna focus area sono molto eterogenei in termini di misure e sub misure coinvolte, con aree interessate soltanto da una o due misure, ed altre più complesse in cui convergono fino a otto misure.

Un altro aspetto che emerge è rappresentato dal fatto che alcune misure e sub-misure si legano solo ad alcune specifiche focus area, apportandovi un contributo elevato per il raggiungimento degli obiettivi; altre invece contribuiscono a tutte o quasi le focus area. Tuttavia, pur contribuendo con minore intensità al raggiungimento degli obiettivi, tali misure e sub misure risultano sinergiche con le altre misure e sub-misure che si rivolgono solo a poche focus area rappresentando per queste ultime un elemento di forza aggiuntivo per il perseguimento degli obiettivi.

Dal punto di vista del peso finanziario delle misure e sub-misure, nel primo quadro logico relativo alla competitività del sistema agricolo (fig. 7), emerge che la misura 4 "Investimenti in immobilizzazioni materiali" svolge un ruolo centrale per il raggiungimento degli obiettivi specifici, contribuendo in particolare alle Focus area 2A, 2B e 3A, attraverso la realizzazione degli interventi previsti dalle sub-misure 4.1 "Investimenti nella aziende agricole", 4.2 "Investimenti nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli" e 4.3 "Investimenti in infrastrutture".

Il forte assorbimento di risorse da parte della misura 4 è del resto in larga misura prevedibile, se si considera l'elevato valore medio che caratterizza gli investimenti materiali.

Se si considerano i risultati fisici attesi dalle sub misure che concorrono all'obiettivo del miglioramento delle prestazioni economiche delle aziende agricole (FA 2A), si può dire che questo venga perseguito essenzialmente attraverso: l'attivazione di investimenti in oltre 700 imprese agricole (sub mis. 4.1), il coinvolgimento di 2.500 partecipanti a corsi di formazione (sub mis. 1.1), attività di informazione e consulenza per 1.000 destinatari (sub mis. 2.1), aiuti allo sviluppo di piccole aziende agricole per quasi 900 beneficiari (sub mis. 6.3).

Il programmatore intende perseguire l'obiettivo della FA 2B, volta a favorire l'ingresso di agricoltori qualificati e il ricambio generazionale attraverso: il coinvolgimento e il sostegno alla realizzazione di start up per 640 giovani agricoltori (sub mis. 6.1 – 4.1) ai quali viene fornito anche un servizio di consulenza (sub mis. 2.1), inoltre per migliorare la qualifica degli agricoltori, si attiveranno anche corsi di formazione che prevedono il coinvolgimento complessivo di 292 persone (sub mis. 1.1).

Infine, il miglioramento della competitività dei produttori primari e la loro integrazione nella filiera agroalimentare (FA 3A) è un obiettivo perseguito attraverso: l'attivazione di corsi di formazione per circa 900 partecipanti (sub mis. 1.1), servizi di consulenza per 700 destinatari (sub mis. 2.1), il sostegno a regimi di qualità per 223 imprese agricole (sub mis. 3.1), l'attivazione di 75 progetti di investimento nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo di prodotti agricoli (sub mis. 4.2), 111 operazioni relative a investimenti per la creazione il miglioramento, o l'espansione di infrastrutture su piccola scala (sub mis. 7.2), la costituzione di 23 gruppi e organizzazioni di produttori (sub mis. 9.1), interventi volti alla salvaguardia del benessere degli animali che riguarderanno 1000 beneficiari (mis. 14), il coinvolgimento di 80 imprese agricole in interventi per le filiere corte e azioni promozionali (sub mis. 16.4).

Il secondo quadro logico mette in evidenza gli interventi che contribuiscono maggiormente al raggiungimento degli obiettivi generali relativi alla sostenibilità e all'ambiente (Fig. 8). In questo caso sono gli interventi relativi alla sub-misura 11.2 "Pagamenti per il mantenimento di metodi e pratiche di produzione biologica" a contribuire maggiormente al raggiungimento dell'obiettivo generale, seguiti – ancora - dagli interventi delle sub-misure 4.1 e 4.2. Complessivamente, infatti, anche in questo caso è la misura 4 "Investimenti in immobilizzazioni materiali" a dare forti contributi, almeno in termini finanziari, al raggiungimento degli obiettivi specifici relativi alle focus area 4A, 5A, 5B e 5C, mentre la misura 11 relativa all'agricoltura biologica contribuisce fortemente al conseguimento dell'obiettivo relativo alla focus area 4B.

Un forte contributo al conseguimento degli obiettivi specifici delle focus area 4C e 5D proviene dalla sub misura 10.1 "Pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali", mentre la sub misura 8.1 apporta il maggior contributo, sempre in termini di risorse finanziarie, al conseguimento dell'obiettivo specifico relativo alla focus area 5E.

Passando all'esame del contributo dei risultati fisici all'attuazione dell'obiettivo di ciascuna focus area, emerge, nel caso della FA 4A che la strategia per la salvaguardia, il ripristino e il miglioramento della biodiversità si basa sull'attivazione di 76 progetti di investimento non produttivi in ambiente agricolo (sub mis. 4.4) e nella copertura di una superficie di circa 2.000 ettari con impegni agro-climatico-ambientali (sub mis. 10.1). Inoltre è prevista l'attivazione di corsi di formazione specifici che coinvolgeranno circa 1.000 partecipanti e consulenze per altrettanti destinatari.

Per quanto riguarda il miglioramento della gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (FA 4B), il programmatore, oltre ad attivare corsi di formazione per 600 partecipanti (sub mis. 1.1) e consulenze per 1.800 destinatari (sub mis. 2.1), intende perseguire l'obiettivo attraverso l'adozione o il mantenimento di metodi e pratiche biologiche che permettono di agire direttamente sui fertilizzanti e i pesticidi, limitandone l'utilizzo e prevede che i pagamenti per l'adozione del biologico coinvolgeranno 12.500 ettari di superficie (sub mis. 11.1), mentre il mantenimento riguarderà 95.000 ettari (sub mis. 11.2).

La FA 5A volta a rendere più efficiente l'uso dell'acqua in agricoltura sarà perseguita attraverso: l'attivazione di corsi di formazione che prevedono il coinvolgimento complessivo di 800 persone (sub mis. 1.1), attività di consulenza per 300 destinatari (sub mis. 2.1), 430 operazioni di investimento in aziende agricole che coinvolgerà una superficie complessiva di 2.150 ettari (sub mis. 4.1) e 53 operazioni di investimento in infrastrutture (sub mis. 4.3).

Per conseguire l'obiettivo della FA 5B volta a rendere più efficiente l'uso dell'energia sia nell'agricoltura che nell'industria alimentare; si intendono attivare 54 progetti di investimento in aziende agricole (sub mis. 4.1) e 27 operazioni di investimento nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo di prodotti agricoli, oltre a corsi di formazione per 600 partecipanti (sub mis. 1.1) e interventi di consulenza per 300 destinatari (sub mis. 2.1).

Per favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili (FA 5C) il programmatore prevede di attivare corsi di formazione che coinvolgeranno 800 partecipanti (sub mis. 1.1), interventi di consulenza per 300 destinatari (sub mis. 2.1), 108 operazioni di investimento in aziende agricole (sub mis. 4.1), 16 operazioni di investimento per la creazione, il miglioramento e l'espansione di infrastrutture su piccola scala (sub mis. 7.2), 30 operazioni in investimento in tecnologie forestali e nella trasformazione di mobilitazione e commercializzazione dei prodotti forestali (sub mis. 8.6).

La FA 4C volta alla prevenzione dell'erosione dei suoli e alla loro migliore gestione sarà perseguita attraverso il coinvolgimento nei pagamenti di premi agro-climatici-ambientali un'area pari a 16.000 ettari (sub mis. 10.1), 22 interventi per la prevenzione dei danni da incendi e calamità naturali (sub mis. 8.3), 50.000 ettari di superficie montana (sub mis. 13.1) e 66.000 ettari di superficie non montana (sub mis. 13.2) che beneficerà delle indennità compensative, oltre ovviamente all'attivazione di corsi di formazione per 600 partecipanti (sub mis. 1.1) e l'attivazione di consulenze per 1.800 destinatari (sub mis. 2.1).

Per il conseguimento della FA 5D relativa alla riduzione di emissioni di gas serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura, la strategia indicata dal programmatore si basa soprattutto sull'attivazione di corsi di formazione che coinvolgeranno 800 partecipanti (sub mis. 1.1) e di azioni di consulenza per 300 destinatari (sub mis. 2.1).

Il programmatore intende perseguire la promozione della conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo attraverso corsi di formazione che coinvolgeranno 600 partecipanti (sub mis. 1.1) e azioni di consulenza per 800 destinatari (sub mis. 2.1), il coinvolgimento nei pagamenti di premi agro-climatici-ambientali di un'area pari a 1.500 ettari (sub mis. 10.1), 112 operazioni di investimento per accrescere la resilienza ed il pregio ambientale degli ecosistemi forestali (sub mis. 8.5) e il coinvolgimento di 8.600 ettari di foreste nel ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici (sub mis. 8.1).

Infine, nel terzo diagramma logico relativo all'obiettivo generale dello sviluppo socio economico equilibrato (Fig. 9), emerge il forte contributo delle sub-misure 4.2 "Investimenti nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli" e 4.3 "Investimenti in infrastrutture" e della sub-misura 19.2 "Attuazione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale Leader". Ancora una volta emerge quindi il forte contributo degli interventi previsti dalla misura 4 per il raggiungimento degli obiettivi del programma. In particolare la misura 4 contribuisce al perseguimento della focus area 6°, mentre la misura 19 "CLLD" alla focus area 6B.

Anche in questo caso l'analisi delle realizzazioni attese evidenzia che per favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese e l'occupazione (FA 6A), il programmatore intende attivare corsi di formazione che coinvolgeranno 800 partecipanti (sub mis. 1.1), interventi di consulenza per 400 destinatari (sub mis. 2.1), investimenti nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo di prodotti agricoli che riguarderanno 119 beneficiari (sub mis. 4.2), 63 operazioni di investimento in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione di prodotti forestali (sub mis. 8.6), 4 operazioni di sostegno alla costituzione di gruppi e organizzazioni di produttori (sub mis. 9.1).

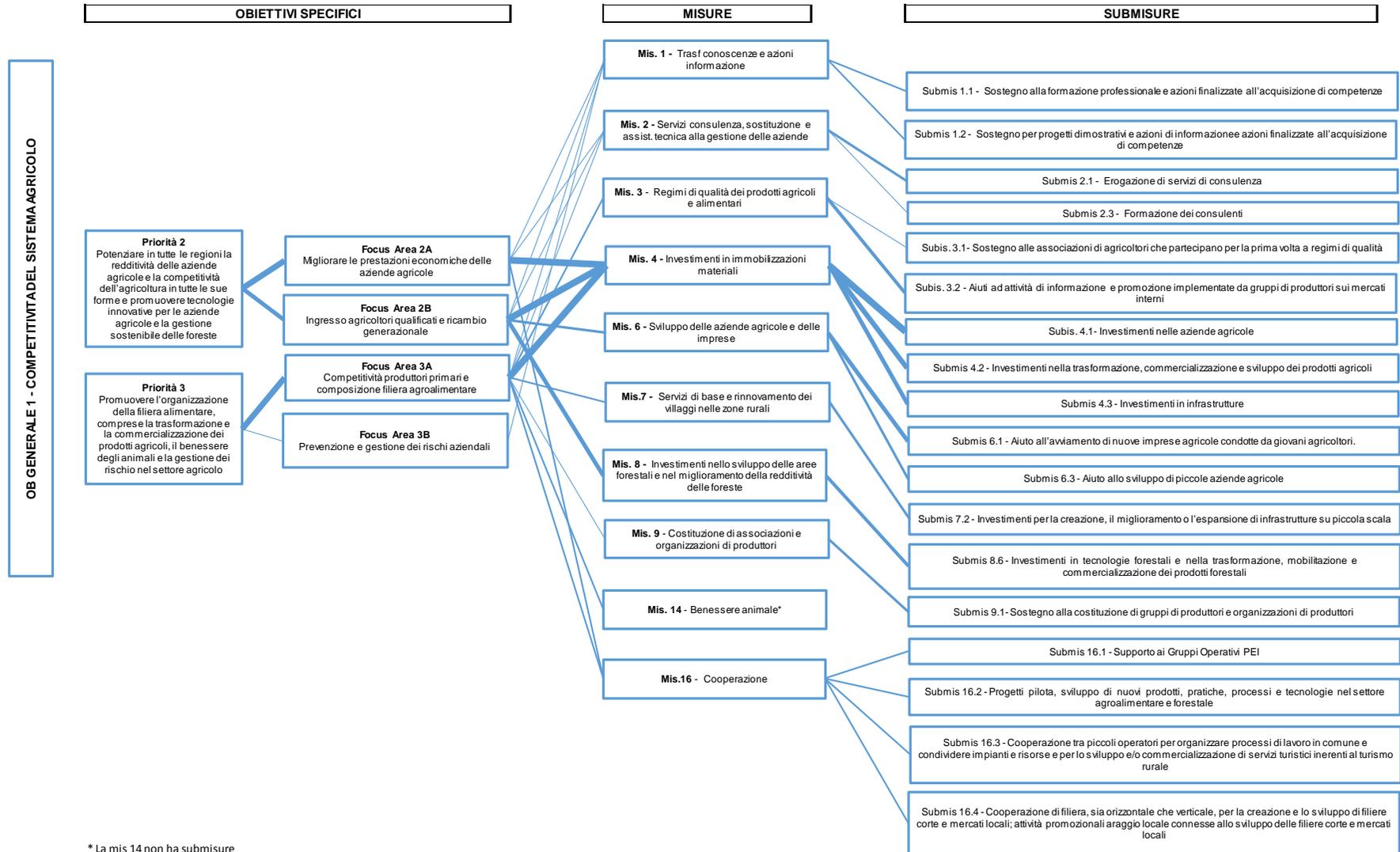
Infine il programmatore, intende perseguire lo sviluppo locale delle aree rurali (FA 6B) attraverso corsi di formazione per 2.200 partecipanti, 100 operazioni relative alla stesura e all'aggiornamento di piani di sviluppo dei comuni e dei servizi comunali di base nonché di piani di tutela e di gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico (sub mis. 7.1), 30 progetti di investimento per la banda larga e servizi di pubblica amministrazione on line (sub mis. 7.2), la creazione di 9 GAL (mis. 19) e di 440 nuovi posti di lavoro (sub. Mis. 19.2).

Nel complesso, il quadro strategico che è possibile ricostruire attraverso i vettori misure-focus area, risulta articolato, equilibrato e credibile per le priorità 2, 3 e 6, dove i mix di interventi e risultati attesi appaiono in generale adeguati a raggiungere gli obiettivi delle rispettive focus area.

Non altrettanto si può affermare per le priorità 4 e 5, dove la scelta di "assegnare" ad una sola focus area – secondo criteri di prevalenza – i risultati di misure e sub-misure che hanno molteplici ricadute sul piano strategico, finisce col banalizzare oltre misura alcune focus area, come nel caso della 5D, che sembra perseguire la riduzione di gas serra solo con azioni di formazione e consulenza, quando invece è evidente che gran parte degli impegni previsti dalla misura 10 svolgono un ruolo essenziale per questo obiettivo.

È del resto nella natura di gran parte delle misure a premio prevedere impegni efficaci sotto profili ambientali molteplici, tali che appare spesso incongruo stabilire quello prevalente.

Fig. 7 - Diagramma Logico dell'obiettivo generale 1 "Competitività del sistema agricolo"



* La mis 14 non ha submisure

Fig. 8 - Diagramma Logico dell'obiettivo generale 2 "Sostenibilità e ambiente"

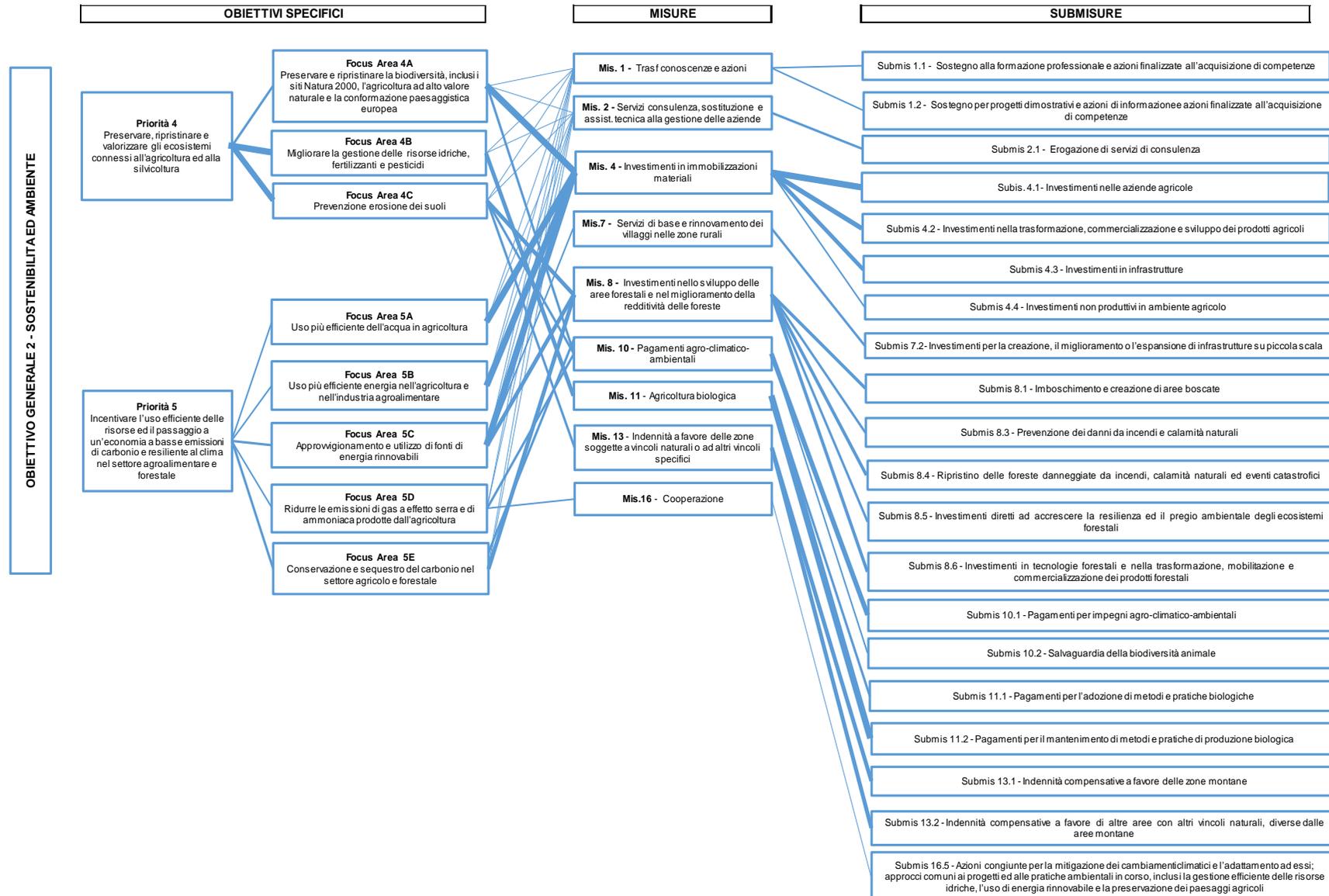
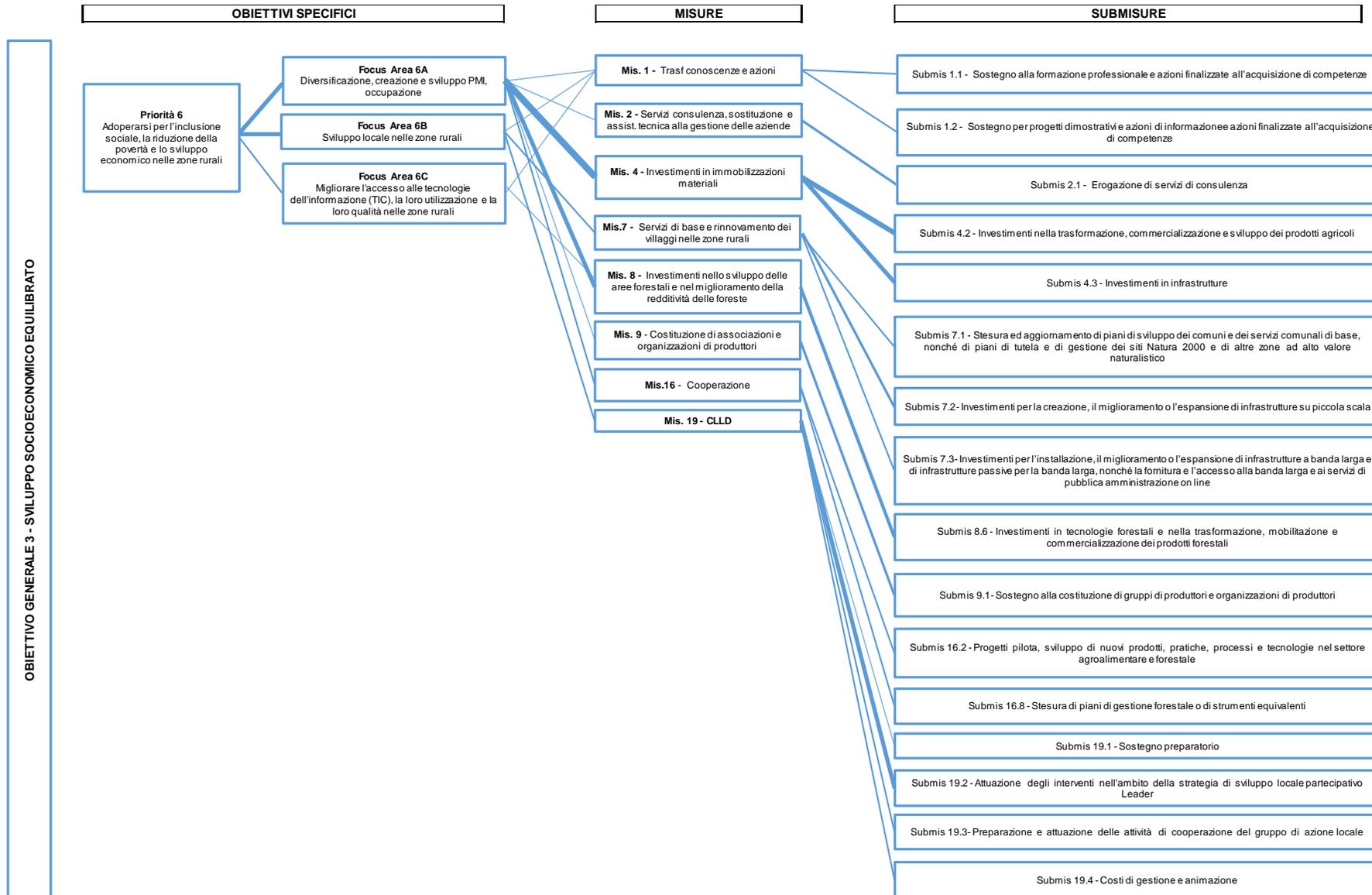


Fig. 9 - Diagramma Logico dell'obiettivo generale 3 "Sviluppo socioeconomico equilibrato"



5.3 VALUTAZIONE DELLA COERENZA TRA L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E GLI OBIETTIVI

In termini generali non esiste un criterio oggettivo per definire se le risorse destinate ad un certo obiettivo risultino o meno congrue, dato che non esiste, nel processo di programmazione, un momento di esplicita gerarchizzazione, né tantomeno di graduazione o di quantificazione degli obiettivi o dei fabbisogni.

Posto quindi che l'allocazione delle risorse all'interno del programma resta uno dei momenti chiave della definizione della strategia e della dialettica tra programmatore e partenariato, all'analisi valutativa resta la responsabilità di verificare che le scelte allocative risultino conformi e coerenti con i fabbisogni e con gli obiettivi individuati, nella misura in cui sia possibile definire per questi opportuni parametri quantitativi di riferimento.

In questo senso, il tema della congruità dell'allocazione delle risorse può essere affrontato da un punto di vista valutativo solamente con riferimento all'idoneità della stessa a raggiungere i target quantificati dagli indicatori di output.

È quindi più utile ragionare sulla coerenza tra il costo unitario delle azioni previste e il livello proposto di spesa, partendo dal livello delle sub-misure e rapportando le risorse stanziare ai target di realizzazione prefissati.

Un giudizio sulla ragionevolezza dei costi unitari prefigurati per ogni tipo di azione deve tener conto di diversi fattori, relativi ad esempio alla composizione e alle caratteristiche delle diverse modalità di intervento in essa comprese, alla natura, alle caratteristiche ed agli obiettivi dei beneficiari, e così via.

Nella complessità di questi parametri, un riferimento significativo è rappresentato dall'esperienza della "vecchia" programmazione, potendo individuare, dove possibile, gli interventi e le tipologie di investimento che presentano forti e sostanziali analogie con le nuove azioni predisposte. Le risorse investite e gli output prodotti per tipologia di investimento nel 2007-2013 servono a determinare dei costi unitari di intervento e quindi a costruire un sistema di confronto con i valori medi previsti per il PSR 2014-2020, tenendo naturalmente in considerazione l'evoluzione dello scenario

Preliminarmente, è stata realizzata un'analisi della conformità dei costi medi rispetto alle soglie minime e massime di finanziamento, dove indicate all'interno delle rispettive schede di misura.

Si è quindi proceduto ad un confronto tra le misure del PSR 2007-2013 e le analoghe sub-misure del nuovo Programma alle quali sono stati associati dei target di realizzazione al 2020²².

Il confronto non ha potuto interessare tutte le sub-misure del nuovo Programma per le quali sono state rintracciate le corrispettive tipologie di intervento nel PSR 2007-2013, visto che non per tutte le sub-misure sono indicati dei valori di output.

Inoltre, in relazione ad alcune sub-misure demandate ai Piani di Azione Locale che saranno sviluppati nell'ambito del CLLD, sono assenti i rispettivi apporti in termini di risorse finanziarie e di output fisici, per cui non è possibile al momento operare un parallelo con le misure attivate dai GAL nel vecchio PSR.

La tabella di confronto è disponibile nell'Allegato, § 3.3, mentre vengono qui riportate delle considerazioni sugli aspetti ritenuti più interessanti in merito alle scelte allocative assunte dal programmatore, tenendo conto anche dei profili di avanzamento finanziario fatti registrare nella programmazione 2007-2013 dalle misure prese come elemento di raffronto.

²² Gli indicatori di prodotto esaminati sono ripresi dal Piano degli indicatori (cfr. par. 6.1). Trattandosi di tabelle riferite alle FA, sono presenti e valorizzati nelle stesse solamente gli indicatori di realizzazione previsti per ciascuna misura selezionata per quella FA.

Rispetto all'intervento per la formazione ed informazione, trasversale a tutte le FA, la dotazione finanziaria è in sostanziale continuità con quella del periodo 2007-2013. L'impulso che con questa programmazione si è inteso dare al trasferimento delle conoscenze lo si riconosce, più che in termini di risorse, nella ricerca di un consistente allargamento della platea dei destinatari (il target al 2020 risulta raddoppiato rispetto a quello riferito al 2013), a fronte – evidentemente – di una riduzione della durata media e dell'approfondimento delle azioni formative e, di conseguenza, dei costi medi unitari per partecipante. Fanno eccezione gli interventi di formazione diretti ai giovani agricoltori nuovi insediati, per le quali è prevista una durata di 150 ore.

In relazione all'erogazione di servizi di consulenza, si nota un consistente aumento delle risorse finanziarie rispetto alla misura corrispondente della programmazione precedente, che però accusa a tutt'oggi grandi difficoltà nell'avanzamento, pur avendo appena un quarto un quarto della dotazione di risorse pubbliche assegnate alla sub-misura 2.1 nel nuovo PSR.

Per quanto riguarda il sostegno alla partecipazione a regimi di qualità, nel nuovo PSR la dotazione viene ridimensionata rispetto al programma precedente, coerentemente con la scelta di limitare l'aiuto alle nuove adesioni, riducendo in tal modo sia il numero dei potenziali beneficiari, sia i costi medi unitari annuali, nella cui quantificazione sembra sia stata tenuta in debito conto l'esperienza 2007-13, quando i contributi concessi ai beneficiari si sono rivelati sensibilmente più bassi di quanto preventivato all'inizio del periodo di programmazione.

In relazione agli investimenti in immobilizzazioni materiali da parte delle aziende agricole, la dotazione finanziaria della sub-misura 4.1 sulle FA 2A e 2B si conferma adeguata per garantire il raggiungimento di un obiettivo fisico conforme a quello della corrispondente misura 121 nel PSR precedente, tenuto conto dell'aggiornamento dei costi medi unitari ipotizzabile in un settennio.

Va sottolineato che gli interventi della sub-misura nell'ambito della FA 2B sono finalizzati ad agevolare il rinnovo generazionale nel settore agricolo, e sono quindi diretti ai nuovi insediati: il costo medio per beneficiario è perciò sensibilmente minore rispetto a quello previsto per gli interventi da attuare nell'ambito della FA 2A.

Rispetto agli investimenti non produttivi, la scelta del programmatore parrebbe indirizzata verso un percorso di continuità con il periodo programmatico precedente, data la sostanziale riconferma della dotazione finanziaria, sebbene la sub-misura 4.4 accolga una quota di investimenti privati non previsti dalla misura 216. Si evidenzia, nondimeno, che la percentuale di raggiungimento del target finanziario da parte di quest'ultima alla fine del 2013 è ferma al 43%.

Le scelte relative all'agricoltura biologica ed all'indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali rappresentano la traduzione finanziaria coerente di obiettivi fisici di attuazione (in ettari) che sono ormai consolidati e stabili nel corso delle programmazioni (non solo l'attuale, ma anche le precedenti).

È invece opposto il discorso relativo ai pagamenti agro-climatico-ambientali, su cui non è possibile – per i molti elementi di novità introdotti - stabilire un confronto omogeneo con i programmi precedenti.

Infine, per quanto concerne le azioni a favore del benessere degli animali, si rileva che la dotazione di risorse pubbliche della misura 14 è pari a due volte e mezzo quella della corrispondente misura 215 dell'attuale PSR, anche sulla base dell'ipotesi di un considerevole aumento del costo unitario medio per beneficiario. Tale aumento potrebbe essere ricondotto agli elementi di novità della programmazione 2014-2020.

5.4 VALUTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PER LEADER (CLLD)

L'analisi valutativa relativa alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (Community-Led Local Development - CLLD, evoluzione dell'approccio Leader), i cui esiti sono restituiti nel presente rapporto, fa parte della seconda fase della valutazione ex ante. Il documento preso in esame è la versione del PSR del luglio 2014 (15.07.2014). In riquadro le riflessioni e raccomandazioni del valutatore.

Obiettivo dell'analisi valutativa è esprimersi sulla coerenza della strategia CLLD/Leader e delle relative disposizioni attuative rispetto: i) alle lezioni apprese dal passato; ii) alla logica di intervento complessiva del PSR; iii) alle attese del territorio.

Ad utile riferimento, si riporta di seguito una breve sintesi della strategia CLLD/Leader del PSR Calabria,

Tab. 10 - Elementi salienti della strategia CLLD/Leader (misura 19)

Natura dell'intervento	CLLD. Progettazione e gestione di interventi di sviluppo da parte di attori locali associati in partnership di natura mista, pubblico-privata, con affidamento del ruolo operativo (gestionale e amministrativo) ai Gruppi di Azione Locale. I GAL devono elaborare un Piano di Azione Locale e dotarsi di una struttura tecnica.
Territori interessati	Aree C e D definite dalla programmazione 2007-2013. Aree con popolazione ricompresa tra i 10.000 ed i 15.000 abitanti. La percentuale prevista di territori rurali classificati C e D interessati alla strategia LEADER è pari al 100%.
Approccio adottato	Mono-fondo – FEASR
Submisure previste	19.1 Supporto preparatorio alla definizione e attuazione della strategia locale. 19.2 Sostegno all'esecuzione delle operazioni nell'ambito della strategia. 19.3 Preparazione e attuazione attività di cooperazione dei GAL. 19.4 Costi di gestione e animazione.
Ambiti tematici della strategia LEADER	Il programmatore ha individuato i seguenti ambiti tematici per la strategia LEADER: <ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri); • Turismo sostenibile; • Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale); • Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali; • Valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio; • Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali; • Reti e comunità intelligenti. I Piani di Azione Locale dovranno concentrarsi su un numero limitato di ambiti di intervento. La scheda di misura limita la scelta a massimo di tre ambiti di cui uno dovrà essere prevalente e gli altri due strettamente correlati al primo.
N° indicativo di GAL da selezionare	9 GAL

<p>Misure/submisure individuate per la programmazione LEADER</p>	<p>Misura 3 – Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Le operazioni sono limitate a quelle ammissibili alla submisura 3.1 ed solamente ai regimi di certificazione di cui all' art. 16(1) (b) del Reg. 1305/2013.</p> <p>Misura 4 – Investimenti in immobilizzazioni materiali. Le operazioni sono limitate a quelle ammissibili alla submisura 4.4.</p> <p>Misura 6 – Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese. Le operazioni sono limitate a quelle ammissibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alla submisura 6.2, relativa all'avviamento per nuove attività non agricole nelle aree rurali; • alla submisura 6.4, relativa agli investimenti per la creazione/sviluppo di attività extra-agricole. <p>Misura 7 – Servizi di base e rinnovamento dei villaggi turistici nelle zone rurali. Le operazioni sono limitate a quelle ammissibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alla submisura 7.2 per infrastrutture su “piccola scala” e relative all'allestimento di servizi di cura e di servizi educativi; • alla submisura 7.3 per quanto riguarda interventi di sviluppo e diffusione dell'uso delle tecnologie TIC e dei servizi di e-government; • alle submisure 7.4 -7.5-7.6-7.7: riservate interamente alla strategie di sviluppo locale secondo l'approccio CLLD <p>Misura 8 – Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste. Le operazioni sono limitate alla submisura 8.5.</p> <p>Misura 16 –Cooperazione. Le operazioni sono limitate alla cooperazione tra i) operatori del settore agricolo, del settore forestale e della filiera alimentare e altri soggetti quali associazioni di produttori, cooperative e organizzazioni interprofessionali; ii) poli e reti ed ai seguenti ambiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale; • cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere impianti e risorse e per lo sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti al turismo rurale; • cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali; • attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali; • azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi; • approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali in corso, inclusi la gestione efficiente delle risorse idriche, l'uso di energia rinnovabile e la preservazione dei paesaggi agricoli; • diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare.
<p>Modalità di attuazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La modalità “regia diretta” è prevista soltanto nell'ambito delle operazioni ammissibili alle submisure 7.5, 7.6 e 7.7. • E' prevista l'istituzione di un organismo di coordinamento Leader, composto dall'AdG, da funzionari del Dipartimento Regionale Agricoltura Foreste e Forestazione, dall'Organismo Pagatore e dai rappresentanti dei GAL, che avrà il compito di coordinare l'attuazione della strategia Leader su tutto il territorio regionale. • L'Autorità di Gestione stabilisce i ruoli dei GAL e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi interessati per quanto riguarda l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. • I criteri di selezione relativi agli interventi che potranno essere attivati nell'ambito dei Piani di Sviluppo Locale saranno oggetto di approvazione dell'AdG e dell'Organismo Pagatore nell'ambito dei rispettivi compiti in merito alla verificabilità e controllabilità delle misure.
<p>Calendario</p>	<p>Conclusione del procedimento di selezione delle strategie di sviluppo locale entro 2 anni dall'Accordo di Partenariato e non oltre il 31/12/2017.</p> <p>Il programmatore ritiene di poter velocizzare la selezione delle SLL attraverso l'avviamento immediato dell'organismo di Coordinamento Leader.</p>

In prima istanza, va sottolineato come in Calabria l'approccio Leader abbia dato vita nel tempo ad un sistema di Gruppi di Azione Locale (GAL) che si sono distinti per progettualità e capacità di animazione nell'ambito dei dibattiti organizzati dalla Rete Rurale nelle relative edizioni.

Nella programmazione in corso, la spesa pubblica programmata sull'Asse IV del PSR Calabria 2007 – 2013 è di 62,334 MEuro e rappresenta il 5.73% del totale delle risorse. La Calabria ha inteso superare la soglia minima di presenza dei GAL, attraverso il finanziamento dei programmi di sviluppo locale di 14 GAL. Peraltro, non si può non evidenziare come la velocità della spesa Leader è meno marcata rispetto alle principali misure del PSR. In particolare (dati aggiornati al 31 marzo 2014) la misura legata alla competitività (411) deve ancora raggiungere il 20%, mentre quelle legate all'ambiente (412) ed al miglioramento della qualità della vita (413) sono sotto il 35%.

Le cause che hanno rallentato l'azione dei GAL paiono essere legate in parte alla procedura di selezione dei GAL e di assegnazione dei fondi, che di fatto hanno impegnato circa due anni (agosto 2008 - luglio 2010) di programmazione), ed in parte addebitabili ai successivi passaggi interni al GAL, dalla costituzione alla emissione dei primi bandi.

In termini generali, l'analisi dei rapporti di valutazione 2007-2013 e dei pareri espressi dagli interlocutori territoriali portano a considerare che il passaggio di Leader da Programma di Iniziativa Comunitaria ad Asse del PSR abbia inevitabilmente comportato l'allungamento della catena di trasmissione tra GAL ed Autorità di Gestione ed un ridimensionamento di GAL, non più centrali alla Programmazione, ma residuali in termini di valore di spesa ed inversamente proporzionali in termini di complessità procedurale.

Su queste basi, la fase di programmazione del PSR 2014-2020 è stata caratterizzata da un interessante dibattito circa la caratterizzazione da dare all'approccio CLLD/Leader, andando oltre al semplice adeguamento di alcune tipologie di intervento.

La scelta più forte proposta e poi compiuta dal programmatore è quella di dare ai GAL una sorta di "delega" di politica agricola regionale, basata sui punti di forza dell'approccio Leader sul territorio (il cd valore aggiunto), riducendo le possibili aree di sovrapposizione con l'intervento di programmazione classica regionale. Questa impostazione ha condotto la Regione ad impostare una logica di intervento che esclude alcuni ambiti di intervento, primo fra tutti quello legata alla competitività delle imprese, portando i GAL ad operare in ambiti tematici specifici/più ristretti, come il turismo sostenibile, la cura del paesaggio, la valorizzazione delle risorse ambientali, la valorizzazione dei beni culturali e gli interventi di carattere socio-assistenziale legati all'inclusione sociale.

Tale scelta strategica si riconosce nella lista di misure e sub misure dove il GAL può operare, solo poche volte attraverso la regia diretta (vedi Tab. 10). In particolare, nella scheda di misura 19 il programmatore dichiara che la qualità dell'approccio CLLD/Leader viene perseguita attraverso una progettazione per temi ed obiettivi, con un approccio trasversale a più priorità dello sviluppo rurale. La misura attiva 4 sub misure, attraverso un percorso ragionato che prevede dei passaggi consequenziali che danno spazio all'operato dei GAL e, allo stesso tempo, prevedono dei filtri o dei punti di passaggio obbligati.

A titolo di esempio si cita la previsione di un sostegno preparatorio forfettario, ma riconosciuto solo ai partenariati selezionati come beneficiari (19.1), l'anticipazione concessa anche sui progetti di cooperazione (19.3) la cui mancanza nella programmazione precedente spiega in gran parte il mancato decollo di questi interventi in tutta Italia, l'anticipazione concessa per l'avvio delle spese di gestione, ma successivamente il suo legame con l'avanzamento della spesa legata alle operazioni Leader (19.4).

Come citato in precedenza, il dibattito sulle scelte regionali in tema di CLLD è stato serrato e si è sviluppato in vari incontri dedicati. Il mondo Leader Calabria ha evidenziato con successivi documenti alcuni elementi di disaccordo con l'impostazione data dal programmatore regionale. Di seguito ne sintetizziamo quelli che ci sono sembrati i più essenziali (cfr. sintesi delle note di ASSOGAL Calabria, riportata nell'Allegato, §1)

- Esperienza pregressa. ASSOGAL Calabria chiede che non si disperdano le esperienze maturate negli anni passati, in considerazione dell'importanza che il Leader ha avuto nello sviluppo locale

delle aree rurali, e che quanto previsto dall'AdP sia tenuto nella dovuta considerazione. In particolare nei criteri di selezione delle strategie di sviluppo locale (SSL) occorre inserire la valutazione delle precedenti esperienze di gestione ed attuazione di progettazione integrata dello sviluppo locale.

- **Territorio di intervento.** A parere di ASSOGAL Calabria, Così come formulata la scheda di Misura potrebbe favorire di fatto una disgregazione territoriale. I Gal calabresi chiedono che si stabilisca una zonizzazione basata sull'omogeneità e la specificità dei diversi territori rurali calabresi a partire da quelli già operanti nell'ambito Leader. Similmente a quanto determinato dalla normativa per la definizione dei territori rurali europei (comuni "C" e "D" della scorsa programmazione) si propone, per l'identificazione delle aree rurali a livello sub regionale, la zonizzazione adottata dal PSR 2007/2013. I Gal chiedono l'estensione alle contrade rurali ricomprese in aree "B"
- **Ambiti tematici.** ASSOGAL Calabria ravvisa una restrizione nella operatività dei GAL rispetto alla programmazione 2007/2013 in settori fondamentali quali: micro filiere, agriturismo, formazione ed informazione. Tali azioni di sistema sono essenziali per il raggiungimento degli obiettivi della SSL. Ai fini di poter elaborare un PSL all'interno degli ambiti tematici stabiliti dai regolamenti si segnala che i GAL ritengono indispensabile poter usufruire della Misura 1, ed imprescindibile poter usufruire delle sub misure 4.1, 4.2, 6.2, 6.3, 6.4
- **Numero dei GAL e dotazione finanziaria.** Rispetto all'intento del programmatore di sostenere 9 GAL, ASSOGAL Calabria ritiene necessario mantenere il numero dei GAL a 14 con una quota di almeno il 10% della dotazione finanziaria del PSR 2014-2020.

A giudizio del valutatore molte delle osservazioni mosse alla Amministrazione partono dalla volontà, peraltro legittima, di non disperdere l'esperienza maturata. Tale approccio però può sconfinare nella ricerca di una rendita di posizione che, a questo punto, impedirebbe ad altri soggetti o ad energie nuove di poter proporre il proprio contributo.

Di fatto i nodi programmatici sono due: il numero di GAL che saranno finanziati nella programmazione 2014-2020 e gli ambiti sui quali essi potranno operare.

Sul primo punto la Regione ha espresso la volontà di ridurre a 9 il numero di GAL presenti sul territorio e, dato che l'area coperta dall'approccio Leader non viene ristretta, tale scelta genera in principio un vantaggio in termini di semplificazione dell'intervento e di minori costi, in proporzione, dedicati alla fase gestionale rispetto a quella attuativa.

Sul secondo punto si evidenzia una diversa impostazione fra l'indirizzo comunitario, che tende a lasciare massimo spazio all'approccio CLLD, e la scelta del programmatore regionale tesa a dare piena delega ai GAL ma in ambiti più ristretti rispetto al passato.

A parere del valutatore, ed anche sulla scorta dell'esperienza passata, il principio di delega come proposto dal programmatore regionale (una sorta di delega "tematica" prima che territoriale) è in nuce efficiente, e questo per due ordini di motivi:

- i GAL avranno a disposizione più risorse che in passato per la gestione ed animazione, e potranno indirizzarsi prioritariamente alla realizzazione di interventi complessi, anche attraverso la messa in rete di soggetti pubblici e privati per intervenire con azioni che coniugano l'aspetto infrastrutturale con quello gestionale
- si evita la doppia governance sullo stesso intervento. I GAL sono agenzie di sviluppo, e come tali "spingeranno" il territorio di riferimento alla partecipazione ai bandi regionali. La Regione da parte sua affiancherà i GAL per sostenere la predisposizione degli strumenti e delle professionalità atte a costruire le reti territoriali deputate ad intervenire nei PSL. E' con questa chiave di lettura che si ritiene debba essere accolta positivamente la prevista costituzione di un Comitato tecnico regionale dedicato alla gestione delle tematiche Leader, da non leggere o temere come un ulteriore appesantimento procedurale e burocratico.

Un'ultima considerazione riguarda il discorso "aree interne", ancora ad oggi incompiuto in quanto le AdG del FEASR e del plurifondo FESR-FSE sono alla prese con il rispetto delle imminenti scadenze e ancora non hanno dato vita ad un quadro concordato che coniughi aree interne con aree rurali. Su questo punto si resta in attesa dei necessari documenti.

5.5 VALUTAZIONE DELLE FORME DI SOSTEGNO

Il presente capitolo, dedicato all'analisi delle forme di sostegno previste a livello di submisura, è parte della seconda fase della valutazione ex ante, i cui esiti sono restituiti al programmatore nel presente Rapporto finale. Il documento preso in esame è la versione del PSR del luglio 2014 (15.07.2014).

L'analisi valutativa intende verificare se ed in quale misura le forme di sostegno programmate siano quelle più adeguate per il raggiungimento degli obiettivi del programma e quindi se esse sono le più adatte alle differenti tipologie di beneficiari e alle condizioni di contesto in cui il PSR Calabria 2014-2020 si troverà ad operare.

La strategia di sviluppo rurale 2014-2020 della Calabria combina 15 misure articolate in 46 submisure. Per ciascuna di esse il programmatore ha identificato le forme di sostegno che ha ritenuto più idonee in conformità con quanto stipulato nel Regolamento (UE) n° 1305/2014. La tabella successiva sintetizza per ciascuna submisura la/le categorie di beneficiari a cui essa si indirizza e le scelte del programmatore in merito alle relative tipologia di sostegno.

Tab. 11 - Forme di sostegno per submisura e categoria di beneficiari

Misure/submisure		Soggetti Pubblici	Organizzazioni professionali agricole organizzazioni interprofessionali	Distretti Agroalimentari di Qualità	PEI	Coadiuvanti della famiglia agricola	Giovani < 40 anni	Aziende agricole/associazioni e reti di imprese agricole/Agricoltori	Organizzazioni di produttori	Operatori forestali/Associazioni di operatori forestali	PMI trasformazione	GAL	Altri Soggetti	FORMA DI SOSTEGNO PREVISTA
1.1	Formazione professionale	●											●	Conto capitale
1.2	Progetti dimostrativi e azioni di informazione	●	●	●								●	●	Conto capitale
2.1	Consulenza												●	Conto capitale-costi standard
2.3	Formazione dei consulenti												●	Conto capitale
3.1	Regimi di qualità							●						Pagamento annuale
3.2	Informazione e promozione gruppi di produttori sui mercati interni							●						Conto capitale
4.1	Investimenti aziende agricole				●		●	●						Conto capitale e/o strumenti finanziari
4.2	Investimenti trasformazione, commercializzazione e sviluppo prodotti agricoli							●	●					Conto capitale e/o strumenti finanziari
4.3	Investimenti in infrastrutture	●						●					●	Conto capitale
4.4	Investimenti non produttivi in ambiente agricolo							●						Conto capitale
6.1	Avviamento di nuove imprese agricole condotte da giovani agricoltori.						●							Conto capitale
6.2	Avviamento per nuove attività non agricole nelle aree		Misura riservata alla strategie di sviluppo locale secondo l'approccio CLLD											

La forma di sostegno più spesso utilizzata è il contributo in conto capitale, prevista dal programmatore nell'ambito di 30 submisure (65% del n° totale di submisure); nel caso della submisura 2.1 con la possibilità di utilizzazione di costi standard e nel caso delle submisure 4.1 e 4.2 congiuntamente o in alternativa, con l'utilizzo di strumenti finanziari.

Le altre forme di sostegno previste nel PSR Calabria 2014-2020 sono: il pagamento annuale (n° 1 submisura), l'aiuto forfettario erogato in rate annuali (n°1 submisura) il premio alla superficie/UBA (n° 7 submisure).

Il programmatore ha riservato 6 submisure, 6.2, 6.4, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7 e 16.9, alla programmazione delle strategie di sviluppo locale secondo l'approccio CLLD. Il dettaglio delle modalità di attuazione e, conseguentemente, le forme di sostegno ed beneficiari verranno identificati successivamente nell'ambito dei Piani di Azione Locale.

Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del programma, in particolare in termini di eventuale capacità di cofinanziamento da parte dei diversi gruppi obiettivo, risulta fondamentale leggere le forme di sostegno in relazione alle categorie dei beneficiari.

Dalle schede misura si osserva come l'ampio ventaglio di strumenti di intervento messi in campo dal PSR sia distribuito tra i principali attori dello sviluppo rurale, in coerenza con l'impostazione strategica:

- I contributi sono rivolti prevalentemente alle imprese presenti sul territorio, cui è rivolta una vasta gamma di misure finalizzate alla competitività dell'azienda agricola/forestale ed alla sostenibilità ambientale, siano esse aziende agricole in forma singola e/o associata (beneficiarie in 22 submisure), PMI di trasformazione agroalimentare (beneficiarie in 4 submisure) e imprese del settore forestale (beneficiarie di in submisure).
- Al fine di ottimizzare il rendimento complessivo delle filiere, alle micro imprese e PMI agroindustriali sono destinati contributi per l'accrescimento della commercializzazione.
- Un buon numero di interventi sono destinati anche agli operatori agricoli e forestali associati nonché interventi destinati all'aumento della cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti ed innovazioni tecnologica.
- Agli operatori economici extra-agricoli sono destinate le azioni finalizzate allo sviluppo e al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali attraverso il sostegno alla diversificazione delle attività agricole.
- Un'altra importante categoria di beneficiari è rappresentata dai soggetti pubblici di varia natura (Regione, comuni, enti gestori di aree protette, enti di ricerca) che potranno realizzare, tra gli altri, investimenti per il miglioramento o l'espansione di infrastrutture su piccola scala ed interventi per lo sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste.

L'analisi delle forme di sostegno combinata all'analisi delle categorie di beneficiari, porta il valutatore ad esprimere alcune considerazioni in merito.

Innanzitutto, l'analisi SWOT ha evidenziato come l'accesso al credito rappresenti attualmente una criticità per il sistema economico calabrese, anche con riferimento al comparto agricolo; a tale punto di debolezza è direttamente ancorato uno specifico fabbisogno relativo alla necessità di attivare degli strumenti finanziari a supporto dell'attuazione del PSR (fabbisogno n° 26 "*Attivare strumenti finanziari o combinazioni di strumenti di aiuto a favore delle imprese per mitigare le problematiche connesse alla difficile situazione di accesso al credito*").

Appare quindi coerente la decisione dell'AdG di voler attivare forme innovative di strumenti finanziari per le submisure 4.1 e 4.2 (che tra l'altro prevedono una dotazione finanziaria pari a circa 25% della spesa pubblica del Programma).

Tuttavia, considerata l'esperienza pregressa della Calabria in termini di strumenti finanziari, sarà di particolare importanza avviare in tempi rapidi ed in modo mirato la necessaria valutazione ex ante sugli strumenti finanziari, al fine di identificare gli strumenti più idonei a soddisfare le esigenze del territorio.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 il Dipartimento Agricoltura ha istituito un Fondo di Garanzia con l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese calabresi che erano invitate a presentare progetti sul PSR, ed in particolare sulle Misure 121, 122, 123 e 311. La dotazione appostata per tale impegno è stata pari a 10 MEuro. Tale iniziativa rappresentava l'evoluzione di una prima esperienza maturata nella programmazione precedente, attraverso la costituzione di un Fondo Regionale (Delibera di giunta Regionale n° 665 del 5/10/06), operante in un primo momento in regime de minimis e

successivamente, con decisione della Commissione Europea C(2007) 4445 del 21/9/2007, come regime di non aiuto gestito da ISMEA per conto dell'Amministrazione Regionale.

Nella programmazione 2007 – 2013 la scelta di proseguire l'esperienza si è abbinata anche con l'ipotesi di mantenere il necessario know how sul territorio, dato che a seguito della pubblicazione del Decreto Dirigenziale n. 1648 del 12/2/2012, sul BUR Calabria n°5 Supplemento Straordinario n°2 del 23/03/2012, come organismo gestore è stata individuata la Fincalabria, una società a capitale pubblico interamente partecipata dalla Regione Calabria.

Ammessi alla garanzia del Fondo erano/sono i finanziamenti concessi a favore di: imprese singole e associate attive nella produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali, di cui all'Allegato I del Trattato CE; imprese che svolgono attività di turismo rurale, cooperative, consorzi e associazioni di produttori²³.

In totale le domande presentate al 31.12.2013 sono state 25, i fondi impegnati poco più di un milione di euro per 13 domande ammesse. L'Autorità di Gestione sta ipotizzando il recupero di parte delle somme non impegnate per restituirle alla dotazione originaria delle singole Misure.

Una valutazione ad oggi dell'impatto di tale strumento all'interno del PSR conduce alla necessità di rivedere sia i meccanismi di funzionamento così come impostati, sia altre forme di sostegno che vadano al di là del rilascio della garanzia. È lo stesso dirigente di Fincalabria, che in sede di occasione pubblica, in relazione all'operatività del Fondo, ha dichiarato:

- lo scarso interesse da parte delle istituzioni finanziarie locali,
- la situazione generalizzata di crisi del settore,
- la debolezza intrinseca delle imprese agricole,
- lo scarso appeal del Fondo in termini di ponderazione,
- un eccessivo carico burocratico.

Lo scarso interesse delle istituzioni finanziarie locali rappresenta probabilmente il frutto di un sistema molto standardizzato su procedure di gestione ordinarie, che non ama modificare i propri automatismi se non in presenza di un'adeguata massa critica. Questa presunzione ha ripercussioni anche sul nuovo Programma che per ovviare a tale problema potrebbe trovare come alleati, su scala locale, gli altri Fondi strutturali, o rimanendo sullo sviluppo rurale, trovare sinergie a livello interregionale o su scala nazionale (ad esempio ISMEA).

Sulla generalizzata crisi di settore, così come sulla fragilità presunta del sistema agricolo, il valutatore in itinere del PSR 2007 - 2013 ha messo in luce (nella Revisione della Relazione di Valutazione Intermedia, 2012), come il campione di beneficiari intervistati non abbia in realtà ricevuto un diniego dal sistema bancario, ma di fatto non si è recato in banca a chiedere il cofinanziamento. A questo punto è lecito chiedersi se il procedere nella richiesta di attivazione della procedura sia stato considerata inutile perché destinata al fallimento oppure in effetti non necessaria.

In relazione agli ultimi item, scarso appeal dello strumento ed eccessiva burocrazia, si apre lo spazio per un tavolo di lavoro che porti a soluzioni più *friendly* per le imprese.

C'è in ogni caso la necessità di accostarsi al sistema bancario in termini programmatori, magari ipotizzando di attivare la necessaria valutazione ex ante sugli strumenti finanziari di concerto con il sistema finanziario e con l'ABI - Associazione bancaria italiana, in modo da trovare soluzioni che siano effettivamente praticabili.

²³ Il Fondo è limitato ai soli investimenti nel territorio della Regione Calabria finanziati nell'ambito delle misure strutturali del P.S.R. Calabria 2007-2013, per le quali i beneficiari abbiano già ottenuto un decreto di concessione di agevolazione. L'importo dei finanziamenti ammissibili a garanzia è compreso tra un minimo di € 5.000,00 ed un massimo di € 1.000.000,00, per ciascun finanziamento e per ciascuna impresa finanziata. Entro i predetti limiti la garanzia non può comunque essere superiore all'80% del finanziamento. Le garanzie a valere sul Fondo possono essere concesse a fronte di finanziamenti erogati da Banche o Intermediari Finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del D.Lgs. n. 385/93.

Purtroppo ad oggi la documentazione resa disponibile dalla Commissione europea si riferisce a linee guida che aprono interessanti prospettive di azione (come ad esempio la finanziabilità dell'IVA e del capitale circolante, la possibilità di ricorrere a strumenti già sperimentati a livello comunitario "off-the-shelf", o il ricorso ai fondi BEI senza la necessità di un cofinanziamento nazionale o regionale) ma che attualmente non sono sufficientemente strutturate per poter recepire indicazioni operative da inserire nel Programma.

È quindi inevitabile affidare alla valutazione specifica ex ante l'analisi dei fabbisogni e la strutturazione di un prodotto che possa migliorare le prestazioni delle esperienze precedenti, prevedere in alcune misure il possibile utilizzo degli strumenti finanziari, ma affidare alla valutazione ed alla resa disponibilità di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione, una strutturazione operativa in merito alle scelte da compiere.

Un secondo aspetto sul quale si ritiene importante soffermare l'attenzione riguarda il limitato ricorso da parte del programmatore ai costi semplificati, circoscritto nella versione in esame del PSR alla submisura 2.1²⁴.

Il valutatore ritiene che anche in altre situazioni il calcolo semplificato dei costi potrebbe rappresentare una scelta efficace. Infatti, l'opzione di costo semplificato permette, in fase di attuazione, di alleggerire l'onere amministrativo sia per i beneficiari che per gli organi di gestione ed ha importanti implicazioni per la gestione e controllo delle operazioni.

L'attuale impostazione delle funzioni di controllo nell'ambito dei programmi si basa su un processo di verifica multilivello i cui principali *steps* riguardano:

- i controlli amministrativi sul 100% della documentazione di spesa e le visite in loco a campione (I livello);
- le verifiche dell'Autorità di Certificazione sulle spese già controllate e dichiarate dalla struttura di gestione (di sistema ed eventualmente a campione su singole operazioni);
- le verifiche dell'Autorità di Audit (di sistema e sulle singole operazioni).

A questi controlli si aggiungono anche i "controlli di qualità" dell'AdG sugli eventuali Organismi intermedi e le possibili verifiche delle competenti autorità nazionali e comunitarie (es. Corte dei Conti). Appare così evidente come il numero dei controlli che la singola operazione può "subire" sia effettivamente elevato, tanto da scoraggiare in alcuni casi i beneficiari più dinamici. Va inoltre rimarcata l'incidenza non trascurabile dei costi di una simile macchina amministrativa sulla spesa complessiva del PSR.

L'attuale esperienza calabrese avvalorava quanto detto. L'AdG del PSR Calabria 2007 – 2013 è stata oggetto di un audit da parte dei competenti servizi di DG AGRI che ha portato in evidenza alcuni temi di discussione sui quali il dibattito è ancora in atto. Senza voler intervenire nel merito del dibattito, emerge tuttavia l'opportunità di affidarsi in diversi casi all'utilizzo dei costi semplificati, non solo per una maggiore linearità di comportamenti con i beneficiari, ma anche per un più agevole confronto, ex post, con gli stessi servizi della Commissione.

Tra i temi in discussione vi sono infatti la ragionevolezza dei costi e l'accuratezza dei sistemi di controllo in loco. In questi casi qualora fossero stati utilizzati i costi standard (ovviamente concordati con la Commissione), gran parte delle discussioni e del rischio di penale sarebbero state inutili. Sul primo punto una parte delle voci di spesa sarebbero state già rese congrue ex ante e le analisi istruttorie si sarebbero soffermate solo sugli investimenti diversi da quelli standard, mentre in tema di controlli, gran parte dei controlli di carattere amministrativo sarebbero stati superflui, mentre il focus dei controlli si sarebbe spostato sulla verifica dell'esistenza di quel bene in azienda o della effettiva erogazione del servizio finanziato.

Come è ben noto, i programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 dovrebbero essere orientati ai risultati e improntati alla riduzione degli errori. In quest'ottica, il valutatore, anche alla luce di quanto emerso nell'audit di DG AGRI, ritiene che il programmatore dovrebbe ampliare il ricorso a costi semplificati ad altre submisure/tipologie di intervento, avviando una riflessione sui costi e benefici della decisione.

²⁴ Il ricorso all'opzione costi semplificati nell'ambito della misura 2 è consentito tenuto conto di quanto indicato all'allegato 7 del documento "EGESIF_14-0017 Guidance on Simplified Costs Options" (11/06/2014) in merito alle soglie degli appalti pubblici e all'affidamento "in house" (versione aggiornata a seguito del 6° incontro COESIF e del 5° incontro EGESIF del 25/06/2014).

Nel rispetto delle indicazioni della Commissione europea di cui al documento "EGESIF_14-0017 - Guidance on Simplified Costs Options", l'utilizzo dei costi standard potrebbe essere esteso, a titolo esemplificativo, alla submisura 3.2, alla submisura 4.1 limitatamente a investimenti di carattere ordinario (es. costruzione di stalle), alla submisura 4.4, alla misura 7, alla misura 8 (ad esclusione degli interventi di mantenimento di cui alla submisura 8.1 poiché non sono ammissibili ai costi standard) e alla submisura 19.4 relativa ai costi di gestione e animazione. Si tratta di interventi per cui il relativo costo può essere predeterminato mediante parametri esatti, adeguati e verificabili in base alla esperienza pregressa della Regione.

Non vi è dubbio che l'adozione dei costi standard richiede la messa a punto di strumenti e/o metodologie specifiche per l'identificazione del singolo "costo standard" e che tali metodi dovrebbero essere approvati o quanto meno validati dall'Autorità di Audit. Conseguentemente, il passaggio all'opzione costi standard potrebbe avvenire in modo progressivo per non rallentare l'avvio dell'attuazione, lanciando dapprima bandi a costi effettivi.

6 IL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLO STATO DI AVANZAMENTO E DEI RISULTATI DEL PROGRAMMA

I temi trattati nel presente capitolo sono l'oggetto della terza fase della valutazione ex ante, i cui esiti sono restituiti al programmatore nel presente Rapporto finale. Il documento preso in esame è la versione del PSR del luglio 2014 (15.07.2014).

6.1 VALUTAZIONE DEL PIANO DEGLI INDICATORI

La proposta di Regolamento d'esecuzione per lo sviluppo rurale²⁵ fornisce la lista completa degli indicatori comuni di contesto, di realizzazione e di risultato è fornita, sebbene gli stessi siano stati definiti nel corso del tempo nella documentazione tecnica inerente ai lavori preparatori per la redazione dei PSR 2014-2020.

Lasciando da parte gli indicatori di contesto, comuni e specifici, già trattati nel capitolo 3, è necessario introdurre, accanto a quelli di realizzazione (direttamente legati alle misure ed alle sub-misure) e di risultato (relativi agli effetti diretti degli interventi e collegati alle focus area), i cosiddetti "indicatori target" (uno per ogni focus area): si tratta di un sottordine degli indicatori di prodotto e di risultato e la loro introduzione mira a stabilire ed a calcolare con facilità, seguendone l'evoluzione, il raggiungimento degli obiettivi target del Programma.

Il piano degli indicatori, che rappresenta uno specifico capitolo del PSR e le cui schede fanno appunto riferimento agli indicatori target per focus area, è costituito da tabelle strutturate e distinte che riportano:

- per ciascuna focus area, gli obiettivi quantificati, corredati dei risultati previsti e della spesa pubblica totale pianificata delle misure individuate per contribuire alle suddette focus area;
- per l'agricoltura e la silvicoltura, il calcolo dettagliato degli obiettivi delle priorità stabilite all'articolo 5, punto 4, e all'articolo 5, punto 5, lettere d) ed e), del regolamento (UE) n. 1305/2013;
- sul piano qualitativo, il contributo supplementare delle misure ad altre focus area.

Si tratta di uno strumento, predisposto dai servizi della DG Agri²⁶, che le AdG devono utilizzare per rendere chiaro in che modo verranno raggiunti gli obiettivi fissati per la fine della programmazione in relazione alle priorità ed alle focus area. Si chiarisce che le tabelle proposte contengono combinazioni pertinenti di misure per focus area, ma le AdG possono adattare tali combinazioni in funzione degli specifici fabbisogni individuati.

L'AdG deve quindi fornire la distribuzione pianificata delle risorse (finanziarie e fisiche) per misura e per focus area in relazione ai target di risultato fissati per il 2020, esplicitando gli elementi di base per il calcolo di ciascun obiettivo.

Si tratta pertanto di un insieme di tabelle per focus area, comprendenti gli obiettivi al 2020, gli output e la spesa previsti per ciascuna misura selezionata per quella focus area. Dato che ogni misura afferisce a differenti focus area, il piano degli indicatori deve mostrare e quantificare, la quota specifica della stessa prevista per la determinata focus area (output fisici e risorse finanziarie programmate).

Come già accennato, l'obiettivo che ci si è posti con l'introduzione degli indicatori target è quello di un più semplice monitoraggio: il valore degli indicatori target è calcolato, nella maggior parte dei casi, sulla base del rapporto tra predeterminati indicatori di prodotto definiti per misura ed i relativi indicatori statistici di contesto.

²⁵ La versione in inglese della proposta di Regolamento di esecuzione per lo sviluppo rurale è stata adottata dal Comitato per lo sviluppo rurale 2014-2020 il 21 maggio 2014 (nota Mipaaf n.10798 del 27 maggio 2014). Alla fine del mese di giugno sono state rese disponibili le traduzioni nelle varie lingue, per cui l'atto è in procinto di essere prossimamente pubblicato sulla GU Unione europea dopo le verifiche finali da parte dei giuristi linguisti della Commissione europea, derivanti da eventuali segnalazioni da parte delle delegazioni degli Stati membri.

²⁶ Cfr. il documento di lavoro "Indicator Plan" – versione aggiornata a febbraio 2014 (allegato 1a), reso disponibile in seguito alla riunione del Comitato per lo sviluppo rurale del 19 febbraio 2014.

Per esempio, per la focus area 2A, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole, il valore dell'indicatore target è dato dal rapporto tra il numero di aziende beneficiarie del sostegno agli investimenti per la ristrutturazione, finanziate nell'ambito della sotto-misura 4.1, ed il numero totale di aziende agricole regionali, basato sui dati del Censimento ISTAT del 2010 e che rappresenta l'indicatore comune di contesto n. 17 del PSR.

I parametri di calcolo degli indicatori target sono quindi rigidamente fissati a priori, mentre gli elementi alla base della loro quantificazione, ovvero gli output finanziari e fisici, discendono in maniera automatica dall'incrocio tra le misure/sub-misure e le focus area di riferimento.

Trattandosi pertanto di uno schema predeterminato, all'interno del quale lo spazio lasciato al programmatore è quello di definire i valori degli indicatori di prodotto, è interessante in questa sede evidenziare alcuni aspetti specifici che caratterizzano il modo in cui il Piano degli indicatori è stato sviluppato nel PSR Calabria.

Il target relativo alla focus area 3B non è calcolato poiché esso è alimentato dal valore dell'indicatore di prodotto relativo alla misura 17, "Gestione del rischio", non attivata nel PSR in quanto verrà attuata esclusivamente da un programma nazionale.

Rispetto al target delle focus area 4A, 4B e 4C, i cui output sono previsti globalmente a livello di priorità 4, ma è presente una distinzione tra le misure e gli obiettivi per i terreni agricoli e le misure e gli obiettivi per i terreni forestali, proprio in relazione a questi ultimi manca la quantificazione dei target, non essendo stata attivata dal PSR la misura 15 "Servizi silvo-climatici-ambientali e salvaguardia della foresta", il cui indicatore di prodotto alimenta gli obiettivi in questione.

L'AdG ha deciso di demandare ai Piani di Azione Locale elaborati dai GAL l'attuazione di determinate operazioni nell'ambito delle misure 6 e 7, che saranno attivate attraverso la sub-misura 19.2 e le cui risorse vanno pertanto a ricadere all'interno di detta sub-misura. Non potendo stabilire a priori quale sarà il contributo di tali interventi nell'ambito dell'approccio CLLD, viene pertanto a mancare, all'interno del piano degli indicatori, il loro apporto in termini di risorse finanziarie e di output fisici.

È il caso delle focus area 3A e 6A, dove manca la pianificazione delle submisure 6.2 e 6.4 dato le azioni di diversificazione vengono affidate ai GAL.

Stesso discorso per la focus area 6B, dove sono assenti i riferimenti fisici e finanziari degli interventi promossi nell'ambito della misura 7 a sostegno di servizi di base, infrastrutture, restauro e riconversione di fabbricati, etc.

Infine, rispetto alla focus area 5D, il valore del target non è quantificato dato che nell'ambito della misura 4, il cui indicatore di prodotto rappresenta il numeratore per il calcolo, non sono previsti interventi per lo stoccaggio ed il trattamento del letame. Trattandosi di un rapporto tra UBA, a parere del valutatore potrebbe essere adottato un indicatore di target che tenga conto del numero di UBA interessate dalla sub-misura 10.1, la quale promuove il ripristino della transumanza associata a specifici impegni e finalizzata alla riduzione delle emissioni sui suoli e nell'aria prodotte dalla zootecnia.

Oltre alle considerazioni che discendono dalle scelte strategiche del programmatore, il Piano degli indicatori merita anche di essere valutato come strumento essenziale per la sorveglianza e la gestione del Programma durante la sua attuazione.

In tal senso, gli indicatori previsti, oltre ad essere rappresentativi della strategia posta in essere, devono avere anche il fondamentale requisito di risultare fin da subito agevolmente determinabili e misurabili attraverso gli strumenti ordinari di gestione e monitoraggio del Programma.

In generale, il sistema e gli indicatori proposti per il Piano degli indicatori sono il risultato di un notevole sforzo di semplificazione teso ad utilizzare nel migliore dei modi informazioni e dati comunemente raccolti nell'ambito delle attività di gestione.

Nondimeno, il fatto che dati ed informazioni necessari per quantificare gli indicatori siano potenzialmente reperibili dalle domande di aiuto e pagamento e dai documenti a corredo, non significa che l'attività di quantificazione e progressivo aggiornamento degli indicatori risulti assicurata in maniera automatica.

Perché ciò avvenga, occorre che le informazioni e i dati “semplici” ricavabili dai progetti, dalle domande di aiuto ecc., siano previamente raccolti, classificati, aggregati e verificati. Queste operazioni avvengono ordinariamente con i dati necessari per i controlli e i pagamenti, mentre non sono normalmente assicurate con altrettanta affidabilità e tempestività per informazioni di altro tipo. In particolare si rivela spesso critica la raccolta di dati “interni al progetto” e, soprattutto, la loro verifica e registrazione a consuntivo.

Sulla base di questa ed altre considerazioni, quindi, si sono passati in rassegna gli indicatori di output previsti, analizzando le possibili criticità che possono emergere nella fase di misurazione ed aggiornamento, ma anche nel momento della loro interpretazione (cf tabella successiva).

Ne emerge che meno di metà degli indicatori non dovrebbe presentare alcuna difficoltà di quantificazione, in quanto dovrebbero essere estratti automaticamente dal sistema di monitoraggio.

Per gli altri indicatori è invece, in generale, necessario adottare preliminarmente gli accorgimenti necessari per potere utilizzare al meglio le informazioni di base disponibili.

In particolare risultano meritevoli di particolare attenzione gli indicatori relativi alla partecipazione di una pluralità di soggetti nell’ambito di una stessa operazione (es: partecipanti alla formazione, partner in progetti collettivi, ecc.), e quelli che richiedono uno specifico dettaglio per tipologia, caratteristiche, etc.

Di natura particolare sono le criticità riguardanti l’indicatore di popolazione beneficiaria (O.15), che certamente richiede, a priori, la definizione di precisi criteri di misurazione, che realisticamente dovrebbero essere differenziati secondo il tipo di servizio o di infrastruttura considerato. Sempre con riferimento a questo indicatore, inoltre, la possibilità di effettuare doppi conteggi potrà renderne complessa l’interpretazione.

Di segno opposto, le criticità segnalate sull’indicatore di superficie sovvenzionata (O.7), che richiederà un’elaborazione sistematica su tutte le particelle beneficiarie per eliminare i doppi conteggi.

Tab. 12 - Potenziali criticità nella quantificazione o nell’interpretazione degli indicatori di output previsti

Codice	Indicatori di prodotto	Potenziali criticità di quantificazione o significatività
O.1	Spesa pubblica totale*	Nessuna
O.2	Investimenti totali	Nessuna
O.3	Numero di azioni/operazioni sovvenzionate	Classificazione e distinzione per tipologia delle azioni finanziate
O.4	Numero di aziende agricole/beneficiari che hanno fruito di un sostegno	Registrazione del numero di aziende o di beneficiari individuali nel caso di operazioni con beneficiari collettivi (es. associazioni)
O.5	Superficie totale (ha)	Determinazione della superficie effettivamente interessata nel caso di misure con pagamento non a superficie
O.6	Superficie fisica sovvenzionata (ha)	Individuazione (e relativa esclusione) degli eventuali doppi conteggi
O.7	Numero di contratti sovvenzionati	Nessuna
O.8	Numero di unità di bestiame adulto (UBA) sovvenzionate	Nessuna, se non - in generale - quella connessa alla possibile variabilità delle UBA nel corso dell’impegno
O.9	Numero di aziende agricole che partecipano a regimi sovvenzionati	Definizione del numero di aziende effettivamente partecipanti a interventi con beneficiario collettivo (OP, associazioni, aggregazioni etc.)
O.11	Numero di giorni di formazione impartita	Registrazione delle giornate effettivamente erogate e del numero di destinatari che hanno partecipato
O.12	Numero di partecipanti alla formazione	Registrazione del numero di destinatari che hanno effettivamente completato la formazione
O.13	Numero di beneficiari che hanno ricevuto una consulenza	Registrazione delle effettive attività di consulenza erogate e dei destinatari che ne hanno fruito
O.14	Numero di consulenti formati	Registrazione del numero di destinatari che hanno

		effettivamente completato la formazione
O.15	Popolazione che beneficia di migliori servizi/infrastrutture (TI o altro)	Definizione dei criteri di individuazione della popolazione "potenzialmente beneficiaria" per ogni operazione. Difficoltà di interpretazione dell'indicatore quando la stessa popolazione sia contata più volte in corrispondenza di più operazioni nello stesso territorio
O.16	Numero di gruppi PEI finanziati, numero di interventi PEI finanziati e numero e tipologia dei partner nei gruppi PEI	Registrazione del numero e della tipologia dei partner effettivamente coinvolti
O.17	Numero di azioni di cooperazione finanziate (diverse dal PEI)	Classificazione delle azioni di cooperazione realizzate. Individuazione delle singole azioni presenti in progetti complessi
O.18	Popolazione coperta dai GAL	Nessuna
O.19	Numero di GAL selezionati	Nessuna
O.20	Numero di progetti LEADER beneficiari di un sostegno	Nessuna
O.21	Numero di progetti di cooperazione beneficiari di un sostegno	Nessuna
O.22	Numero e tipologia dei promotori di progetti	Registrazione del numero e della tipologia dei promotori effettivamente coinvolti
O.23	Numero unico del GAL che partecipa al progetto di cooperazione	Nessuna

6.2 VALUTAZIONE DELLA QUANTIFICAZIONE DEI TARGET

Come già accennato nel precedente paragrafo, i parametri di calcolo degli indicatori target sono stati fissati a priori. Ci si trova cioè di fronte ad uno schema predeterminato, all'interno del quale lo spazio lasciato al programmatore è quello di definire i valori degli indicatori di prodotto (output), sui quali quindi si deve concentrare l'attenzione del valutatore.

L'approccio finalizzato alla verifica dei valori quantificati risulta complementare a quello utilizzato per esaminare la coerenza tra le scelte allocative finanziarie e gli obiettivi proposti (cfr. par. 5.3).

I valori obiettivo degli interventi sono stati quindi in prima istanza rapportati alle risorse finanziarie impegnate ed ai loro costi medi unitari, confrontandoli con gli stessi dati riferiti alle corrispondenti misure del PSR 2007-2013 e tenendo conto delle dinamiche attuative di queste ultime.

Valgono pertanto le stesse premesse fatte in relazione ai confronti presentati nel par. 5.3 e si rimarca pertanto la necessaria parzialità degli stessi, soprattutto per quanto riguarda il mancato esame delle sub-misure che saranno attivate tramite l'approccio Leader.

Anche in questo caso si rimanda alla tabella comparativa tra i due Programmi, disponibile nell'Allegato al § 3.3, mentre di seguito sono riportate delle considerazioni sugli aspetti ritenuti più interessanti.

Relativamente alle azioni di consulenza, il target fisico di realizzazione al 2020, riferito al numero dei destinatari, è il triplo di quello previsto al 2013 dal precedente programma. Oltre all'ampliamento della platea potenziale, l'aumento dei costi medi unitari, stante il costo massimo sovvenzionabile per singolo servizio di consulenza (destinatario) pari a 1.500 euro, il programmatore formula un'ipotesi – realistica - di un utilizzo plurimo dei servizi offerti da parte degli stessi beneficiari nel corso del settennio di programmazione: l'importo medio per singolo beneficiario è infatti stimato superiore a 2.100 euro.

L'obiettivo ambizioso in termini quantitativi impone tuttavia di ricordare le notevoli difficoltà che nella programmazione 2007-2013 la corrispondente misura 114 ha incontrato, registrando molte rinunce da parte dei beneficiari e restando molto lontana dagli obiettivi di avanzamento fisico attesi.

Rispetto all'aiuto per l'abbattimento dei costi fissi connessi all'adozione degli standard di qualità, il target di realizzazione appare riformulato sulla base delle domande finanziabili a valere sulla misura 132 del PSR 2007-2013 (244 secondo la RAE 2013). Da tenere però in considerazione la performance attuativa della misura risulta ancora piuttosto modesta: i primi pagamenti sono stati emessi nel 2012 e le aziende beneficiarie sono solo 13.

Il target di realizzazione relativo agli investimenti materiali da parte delle aziende agricole è inferiore rispetto a quello ipotizzato per la misura 121, in presenza di una leggera riduzione delle risorse pubbliche stanziata compensata da un'attualizzazione del costo medio unitario per beneficiario.

Per quanto riguarda gli interventi per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, si evidenzia che il target di realizzazione dei piani di investimento promossi dalla sub-misura 4.2 nell'ambito della FA 6A risulta non di molto superiore al valore dell'indicatore di prodotto (numero di imprese beneficiarie) della misura 123 (95 secondo la RAE 2013).

In relazione al sostegno al primo insediamento dei giovani agricoltori, l'obiettivo di realizzazione fisica della sub-misura 6.1 è molto vicino al numero dei beneficiari della misura 112 alla fine del 2013 (633 secondo la RAE 2013, pari al 67% circa del target atteso).

Gli obiettivi fisici di attuazione (in ettari) relativi all'agricoltura biologica ed all'indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali sono coerenti ad una situazione oggettiva che è ormai consolidata e stabile nel corso delle programmazioni (non solo l'attuale, ma anche le precedenti).

Al contrario, dati i molti elementi di novità introdotti, in merito ai pagamenti agro-climatico-ambientali non è possibile stabilire un confronto omogeneo con le programmazioni precedenti.

Infine, l'intervento per il benessere degli animali vede aumentare significativamente l'obiettivo di realizzazione fisica, con l'eliminazione del vincolo quinquennale di impegno e l'adozione di impegni annuali rinnovabili che potrebbero favorire un allargamento della platea dei beneficiari. Si evidenzia però che al 31.12.2013 le realizzazioni fisiche della misura 215 (aziende beneficiarie) sono pari ad appena un terzo del target previsto per la fine della programmazione.

In definitiva i target di realizzazione indicati nel programma sembrano tenere in attenta considerazione gli insegnamenti della precedente programmazione, sia in termini di beneficiari e superfici coinvolte, sia in termini di struttura e valori medi delle operazioni. Fa, in parte eccezione, la misura 2, sul cui decollo questo programma sembra scommettere con fiducia maggiore di quella che suggerirebbe l'esperienza 2007-2013.

La mancanza, nella versione del Programma da ultimo esaminata (15.07.2014), di parametri di premio per le misure a superficie, non consente al momento di valutare la reale compatibilità tra risorse target.

6.3 VALUTAZIONE DELLA QUANTIFICAZIONE DELLE MILESTONES

L'allegato IV della proposta di Regolamento d'esecuzione per lo sviluppo rurale, insieme agli indicatori comuni di contesto, risultato, prodotto e di obiettivo, identifica una serie di indicatori (finanziari e di prodotto) utilizzabili per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (*performance framework*).

Il raggiungimento di tali target intermedi alla fine del 2018, la cui quantificazione spetta al programmatore, consente al PSR di accedere alla rispettiva quota della riserva di performance, la quale, in base all'art. 20 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 deve costituire il 6% del FEASR assegnato a ciascuno Stato membro.

Gli indicatori sono comuni a tutti i PSR e, seppur non obbligatori, sono fortemente raccomandati dalla Commissione europea, per cui qualunque scostamento dalla lista fornita sarà sottoposto ad attenta analisi, comportando, in sede di approvazione del Programma, uno sforzo negoziale significativo, il cui esito positivo non è dato per scontato.

Viceversa, l'adozione della lista prevista dalla proposta di Regolamento attuativo non richiede alcuno sforzo giustificativo da parte dell'AdG.

Il Mipaaf, che l'ha analizzato in maniera approfondita, ritiene accettabile l'adozione dell'elenco di indicatori proposto, poiché questi "possono essere considerati adeguatamente rappresentativi delle performance

attese per i PSR italiani e la loro adozione potrebbe essere utile per garantire la coerenza interna al FEASR nell'attuazione del *performance framework*²⁷

Da parte sua, l'AdG del PSR Calabria si è conformata alle indicazioni della Commissione europea: gli indicatori selezionati corrispondono a quelli suggeriti nella proposta di Regolamento d'attuazione.

Rispetto alla Priorità 3 non è stato adottato l'indicatore relativo alle aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio, dato che tale tipologia di intervento non è prevista dai PSR regionali. È stato invece inserito l'indicatore sostitutivo suggerito dal Mipaaf a tutte le Regioni.

Relativamente ai target intermedi al 2018 quantificati dal programmatore, la loro plausibilità è stata valutata sulla base di un benchmark di riferimento riferito agli anni di attuazione, ed è quindi stato individuato nella capacità di spesa mostrata dal PSR 2007-2013 nel periodo intercorrente tra il 1 gennaio 2007 ed 31 dicembre 2011

Si è quindi proceduto ad predisporre una simulazione basata sui dati di attuazione del PSR:2007-2013: la capacità di spesa del vecchio Programma al 31.12.2011 è stata ricostruita sulla struttura del modello di *performance framework* contenuto nel PSR 2014-2020, mettendo in relazione le misure 2007-2013, per quanto possibile, con i corrispettivi interventi previsti per il nuovo periodo di programmazione, e tenendo conto della ripartizione percentuale di questi ultimi all'interno delle Priorità.

Significa, in altre parole, ipotizzare che l'attuazione di ciascuna misura del nuovo PSR segua esattamente lo stesso percorso della corrispondente misura del vecchio: a fronte dell'ipotesi "programmatica" espressa dal programmatore, si tratta quindi di un confronto meramente statistico.

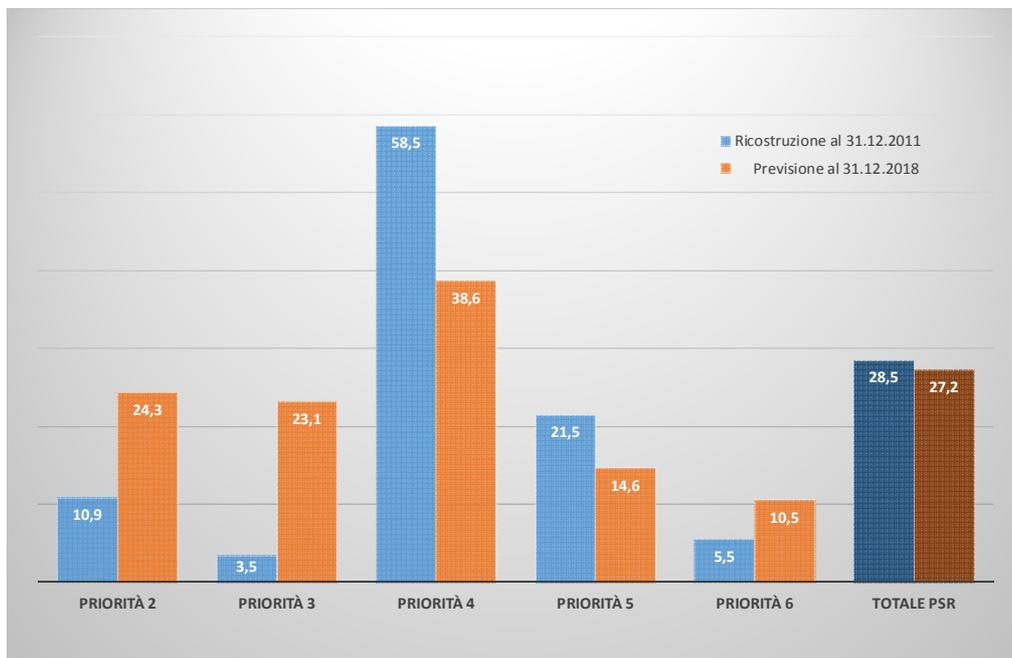
Va precisato che la spesa ricostruita al 31.12.2011, come da indicazioni regolamentari, si riferisce solamente alle operazioni completate, ovvero alle operazioni per le quali era stato pagato il saldo finale al beneficiario da parte dell'organismo pagatore²⁸. Nell'esaminare l'andamento dei pagamenti passati, sono state quindi escluse le spese effettuate per anticipi o per soli stati di avanzamento.

Il grafico successivo confronta i target di spesa al 31.12.2018 formulati dal programmatore e le percentuali di spesa realizzate alla fine del 2011 dalle misure corrispondenti del precedente programma, riaggregate secondo lo schema per priorità previsto nel nuovo.

²⁷ Cfr. il documento di lavoro del Mipaaf, "Metodologia e strumenti per garantire coerenza nell'attuazione del *performance framework*", FEASR 2014-2020, Versione 1.1 – 1 luglio 2014.

²⁸ In base al Reg. Ue n. 215/2014, per la quantificazione degli indicatori finanziari si dovrà fare riferimento alla spesa pubblica realizzata che sarà inserita nell'ambito del Sistema comune di monitoraggio e valutazione. In base alle regole stabilite per tale Sistema, la spesa a cui fare riferimento è quella relativa alle operazioni completate.

Fig. 10 - Spesa pubblica per Priorità (valori %)



Si nota innanzitutto che il target di spesa ipotizzato dal programmatore al 2018 a livello complessivo del Programma è molto simile a quello realizzato alla fine del 2011, e in questo senso la previsione appare del tutto verosimile sulla base dell'esperienza.

Dove invece si rilevano notevoli difformità tra i target del programmatore e la proiezione storica è a livello di priorità. Ciò è dovuto essenzialmente alle caratteristiche delle tipologie di intervento finanziate dalle misure e dalla rilevanza relativa di queste ultime.

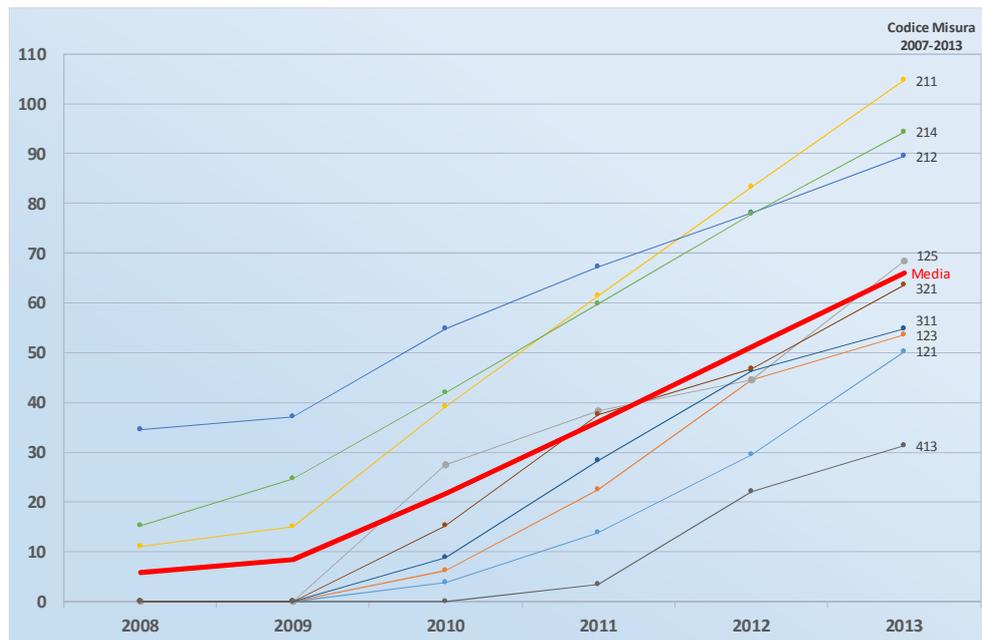
Per esempio, nella Priorità 4 la spesa conseguita nel 2011 supera di quasi venti punti percentuali quella ipotizzata al 2018: all'interno della Priorità è infatti prevalente il peso delle misure a superficie, che nella precedente programmazione hanno toccato livelli di spesa iniziali molto elevati, trainando di fatto l'avanzamento finanziario dell'intero PSR.

Al contrario, nelle Priorità 2 e 3, ma anche 6 il livello della spesa ipotizzata al 2018 è superiore a quella ricostruita al 2011. In quest'ultima appare infatti rilevante il peso di misure che hanno sofferto rilevanti problematiche di natura procedurale e che ne hanno quindi impedito un rapido avvio (vedi misura 121), o altre tipologie di intervento, richiedenti maggiori tempi attuativi (vedi gli investimenti infrastrutturali promossi dalla 125), per i quali non si era arrivati a pagare il saldo entro la fine del 2011.

In altre parole, la storia dell'attuazione del programma 2007-2013 è, rispetto alla previsione del programmatore al 2018, assai più marcatamente caratterizzata da una partenza tempestiva e subito sostenuta delle misure a superficie e, al contrario, dalle grandi difficoltà di tutte le misure a investimento, tanto più quando si consideri la sola capacità di spesa a saldo.

Invero, i risultati delle simulazione non sarebbero stati gli stessi qualora si fosse tenuto conto delle anticipazioni e dei pagamenti intermedi, i quali sono invece considerati nel grafico seguente.

Fig. 11 - Avanzamento della spesa pubblica del PSR 2007-2013 per misura (valori %)



Il tasso di esecuzione finanziaria raggiungeva nel 2011 il 36% del totale della dotazione del Programma, rendendo evidente l'effetto di traino rivestito dalle misure a superficie (211, 214, 212), ma registrando performance sopra la media anche per misure infrastrutturali come la 125 e la 321, all'interno delle quali sono molto rilevanti le anticipazioni.

Naturalmente la simulazione presentata, con l'applicazione della "fotografia" del periodo 2007-2011 a quello 2014-2018, si è posta lo scopo di raffrontare due situazioni ipotetiche, ben sapendo che il periodo precedente è stato contraddistinto da fattori contingenti e di contesto che difficilmente si ripresenteranno nel prossimo ciclo programmatorio.

Per esempio, rispetto alle Priorità 2 e 3, l'ipotesi di trascinamenti nel nuovo Programma di risorse impegnate sull'Asse 1 del vecchio PSR per un centinaio di Meuro, sembrerebbe già scongiurare il pericolo di non raggiungere i target intermedi di riferimento.

Parimenti, l'intenzione di avviare subito dopo l'approvazione del Programma l'attivazione dell'approccio Leader e delle misure ad esso riferite, potrebbe avere degli effetti positivi nel percorso di avvicinamento all'obiettivo intermedio della Priorità 6.

6.4 VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DEL PIANO DI VALUTAZIONE

L'analisi valutativa intende verificare l'idoneità delle procedure previste per il monitoraggio del programma e per la raccolta dei dati necessari alla valutazione, nonché il contenuto del piano di valutazione.

Come indicato nelle Linee Guida di DG AGRI "Definizione e attuazione del Piano di valutazione dei PSR 2014-2020" di marzo 2014 "Il piano di valutazione è un nuovo elemento inserito nel sistema di monitoraggio e valutazione dello sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020 e costituisce un requisito formale per i programmi di sviluppo rurale (PSR)".

Il progetto di atto di esecuzione del regolamento (UE) n. 1305/2013, definisce all'allegato I, punto 9 i requisiti minimi del Piano di Valutazione. Tali requisiti, che devono essere considerati come legalmente vincolanti, sono i seguenti:

1. Obiettivi e scopo del piano di valutazione;
2. Governance e coordinamento;
3. Temi e attività di valutazione;
4. Dati e informazioni;
5. Tempistica;
6. Comunicazione
7. Risorse.

Per ciascuno dei temi da affrontare nel Piano di Valutazione, Le Linee Guida di DG AGRI identificano il contenuto minimo. La tabella successiva esprime un giudizio sulla conformità a tali indicazioni di quanto previsto dal Programmatore nel capitolo 9 della Proposta di Programma.

Tab. 13 - Analisi di conformità del Piano di Valutazione

Requisiti minimi	Contenuto della proposta PSR Calabria 2014-2020	Giudizio di conformità
<p>1. Obiettivi e scopo del piano di valutazione</p> <p><i>Questa sezione dovrebbe contenere una dichiarazione dell'obiettivo e dello scopo del piano di valutazione, nell'intento di garantire che le attività di valutazione intraprese siano sufficienti e adeguate, in particolare per fornire le informazioni necessarie per la conduzione del programma, per le relazioni di attuazione annuali nel 2017 e 2019 e la valutazione ex post, nonché per garantire la disponibilità dei dati necessari per la valutazione del PSR.</i></p>	<p>Il Piano di Valutazione intende stabilire regole e processi finalizzati a garantire:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la disponibilità dei dati necessari alla valutazione del programma di sviluppo rurale; • la trasmissione alla Commissione di dati di monitoraggio e report di valutazione in maniera conforme, per qualità e tempistica, a quanto previsto dai regolamenti dello sviluppo rurale; • una ampia diffusione dei risultati della valutazione come risposta ad esigenze di pubblicità, accountability e trasparenza delle politiche; <p>Viene fatto specifico riferimento alle relazioni di valutazione previste per il 2017 ed il 2019 ed alla valutazione ex post del 2024.</p>	
<p>2. Governance e coordinamento</p> <p><i>Questa sezione dovrebbe contenere una breve descrizione delle modalità di monitoraggio e valutazione per il PSR, individuando i principali organismi coinvolti e le rispettive responsabilità. Dovrebbe spiegare in che modo le attività di valutazione sono collegate con l'attuazione del PSR in termini di contenuti e di tempistica</i></p>	<p>Gli organismi che verranno coinvolti direttamente nel monitoraggio e nella valutazione del programma sono chiaramente identificati così come le rispettive funzioni e responsabilità.</p> <p>Viene inoltre descritto il flusso delle funzioni, attività e feedback per l'interazione tra l'attuazione del programma, il monitoraggio e la valutazione e identificati le precondizioni per il corretto funzionamento di tali flussi.</p>	

Requisiti minimi	Contenuto della proposta PSR Calabria 2014-2020	Giudizio di conformità
<p>3. Temi e attività di valutazione</p> <p><i>Questa sezione dovrebbe contenere una descrizione indicativa dei temi e delle attività di valutazione previsti, ivi compreso, a titolo esemplificativo, l'adempimento dei requisiti UE. Dovrebbe comprendere le attività necessarie per valutare il contributo di ciascuna priorità del PSR al conseguimento degli obiettivi, la valutazione dei valori degli indicatori di risultato e di impatto, l'analisi degli effetti netti, aspetti tematici (compresi sottoprogrammi), questioni trasversali, le reti rurali nazionali e il contributo delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, compreso il sostegno previsto per la valutazione a livello di GAL. Si dovrebbero citare eventuali componenti specifiche del programma, come il lavoro necessario per mettere a punto delle metodologie o affrontare particolari aree politiche.</i></p>	<p>Il programmatore identifica i temi di valutazione nelle domande di valutazione sullo sviluppo rurale di cui all'allegato V del Regolamento di esecuzione del Regolamento (UE) n°1303/2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18 domande riferite alle focus area: una per ciascuna focus area; • 3 domande relative alla sinergia tra focus area, al supporto dell'assistenza tecnica e della rete rurale • 9 domande relative agli obiettivi di carattere più generale legati alla strategia Europa 2020 ed alla PAC. <p>Il programmatore prevede di dare le prime risposte alle domande valutative nelle relazioni annuali di esecuzione degli anni 2017 e 2019 e di fornire le risposte finali nell'ambito della valutazione ex post, prevista per il 2024.</p> <p>Eventuali ulteriori domande valutative potranno essere aggiunte.</p> <p>Il dettaglio dei temi/domande valutative nonché il cronoprogramma dell'attività di valutazione verranno definiti in occasione della procedura di selezione del Valutatore indipendente. Inoltre, in questa sezione del Programma, il Programmatore ha dettagliato i contenuti attesi da parte della Regione del rapporto di valutabilità a cura del Valutatore indipendente.</p>	<p></p>
<p>4. Dati e informazioni</p> <p><i>Questa sezione dovrebbe fornire una breve descrizione del sistema di registrazione, conservazione, gestione e comunicazione di informazioni statistiche sull'attuazione del PSR e in merito alla fornitura di dati di monitoraggio per la valutazione, individuando le fonti di dati da utilizzare, carenze di dati, potenziali questioni istituzionali relative alla fornitura di dati e soluzioni proposte. Questa sezione dovrebbe dimostrare che saranno operativi a tempo debito sistemi adeguati di gestione dei dati.</i></p>	<p>La Regione intende dotarsi di un sistema informativo capace di registrare ed elaborare informazioni provenienti dalla base dati delle domande di pagamento, mettendo a valere le lezioni apprese della passata programmazione ed in particolare usufruire del valore aggiunto dello strumento informativo regionale già sperimentato per le misure ad investimento.</p> <p>Il sistema informativo viene sommariamente descritto. I punti salienti sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per l'alimentazione del sistema, il Programmatore intende coinvolgere gli uffici regionali responsabili della selezione delle operazioni e dell'organismo pagatore presso il quale sono registrate e conservate tutte le informazioni relative all'attuazione ed all'avanzamento finanziario del programma. • il funzionamento del sistema informativo sarà oggetto di disposizioni procedurali intese ad assicurare il caricamento tempestivo, l'omogeneità e la fruibilità dei dati oltre che di protocolli e funzioni specifiche (sistemi di autenticazione, aree riservate) per garantire il trattamento da parte del personale autorizzato ed ai fini consentiti. • il sistema informativo dovrebbe rilevare degli indicatori di prodotto e, ove possibile, di risultato, nonché fornire attraverso opportuni dispositivi tecnici, elaborazioni, report e statistiche dettagliate sull'avanzamento procedurale e finanziario del programma. Le 	<p></p>

Requisiti minimi	Contenuto della proposta PSR Calabria 2014-2020	Giudizio di conformità
<p>5. Tempistica <i>Questa sezione dovrebbe contenere le tappe fondamentali del periodo di programmazione e uno schema indicativo dei tempi necessari per garantire la disponibilità dei risultati al momento giusto.</i></p>	<p>informazioni ricavate dal sistema informativo – quando non direttamente accessibili - saranno trasferite al valutatore nei modi e nei tempi concordati con l'Autorità di Gestione.</p> <ul style="list-style-type: none"> particolare attenzione sarà dedicata all'articolazione ed alla complementarità del sistema informativo regionale rispetto alle basi dati ed alle applicazioni esistenti a livello nazionale per il trattamento delle operazioni di sviluppo rurale. <p>Il programmatore stila un cronoprogramma di massima per le attività di valutazione del PSR. Le tappe indicate sono le seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2015-2016: organizzazione della <i>governance</i> del monitoraggio e della valutazione; preparazione dell'attività di valutazione con riferimento alle procedure per la selezione del valutatore indipendente ed alla strutturazione dell'attività valutativa; organizzazione del sistema informativo del PSR; Creazione e potenziamento di capacità amministrativa connessa al monitoraggio ed alla valutazione; 30 giugno 2016, 2018, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024: Rapporto annuale di valutazione; 30 giugno 2017, 2019: Rapporto annuale di valutazione ampliato; Risposte alle domande valutative ed eventuale revisione del disegno di valutazione; 31 dicembre 2024: Rapporto di valutazione ex-post. 	<p></p>
<p>6. Comunicazione <i>Questa sezione dovrebbe contenere una descrizione delle modalità di diffusione delle conclusioni della valutazione ai destinatari di riferimento, con una descrizione dei meccanismi istituiti per il follow-up dei risultati della valutazione.</i></p>	<p>Il programmatore intende pianificare le attività di comunicazione relative alla valutazione all'interno di del più ampio piano di comunicazione del programma. Il Programmatore identifica comunque tre linee di comunicazione collegate alla valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> una comunicazione interna alla Regione e dedicata ad ottimizzare la capacità amministrativa e l'efficienza delle procedure; una comunicazione istituzionale, rivolta ad un livello più ampio di destinatari direttamente coinvolti nella gestione del programma, che avrà nel Comitato di Sorveglianza il proprio luogo prevalente e privilegiato; un terzo ambito di comunicazione riguarderà il pubblico in generale e sarà mirato ad informare sui principali risultati dell'attività di valutazione, assicurando al territorio un puntuale riscontro sull'avanzamento del programma e sull'impatto della spesa pubblica. <p>In merito ai destinatari di riferimento, il Programmatore intende attivarsi attraverso le organizzazioni di produttori, le attività di comunicazione effettuate nell'ambito del Comitato di Sorveglianza e, in maniera più diretta, delle iniziative di disseminazione che saranno organizzate sul territorio. Per ciascuna delle tre linee di comunicazione, il</p>	<p></p>

Requisiti minimi	Contenuto della proposta PSR Calabria 2014-2020	Giudizio di conformità
<p>7. Risorse <i>Questa sezione dovrebbe descrivere le risorse necessarie e previste per attuare il piano, compresa un'indicazione di capacità amministrative, dati, risorse finanziarie, esigenze informatiche. Inoltre, dovrebbe descrivere le attività di sviluppo delle capacità previste per garantire la piena attuazione del piano di valutazione.</i></p>	<p>Programmatore identifica le modalità di informazione che, in linea di massima, verranno utilizzate.</p> <p>Per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie, il programmatore intende fare ricorso alla dotazione prevista per l'assistenza tecnica, dedicando tali risorse alle attività del valutatore indipendente ed alla costruzione e gestione del sistema informativo.</p> <p>Inoltre, il Programmatore, prevede di avviare azioni specifiche al fine di migliorare l'efficacia del sistema di monitoraggio e valutazione, quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • servizi amministrativi allo scopo di garantire il rispetto delle norme (procedure di gara, organizzazione degli uffici e delle responsabilità) dotati delle necessarie condizioni materiali per lo svolgimento dei compiti (logistica, attrezzature); • interventi di formazione diretti al personale regionale su aspetti giuridici, tecnici e operativi connessi con il sistema di monitoraggio e valutazione. In generale, il programmatore intende provvedere all'aggiornamento delle capacità del personale regionale coinvolto nell'attuazione del Programma; • stabilire un programma di comunicazione dedicato alla valutazione. 	<p style="text-align: center;"></p>

Sebbene il contenuto descrittivo dei diversi aspetti riproponga in linea di massima quanto stabilito all'allegato I, punto 9 del dell'atto di esecuzione del regolamento (UE) n. 1305/2013, il valutatore ritiene che alcuni aspetti, fondamentali per il nuovo periodo di programmazione, non vengano sviluppati pienamente.

In merito al punto 4 "Dati e informazioni", si evidenzia che nel nuovo periodo di programmazione i requisiti inerenti il monitoraggio sono più stringenti rispetto al periodo 2007-2013, che richiedeva già un sistema di monitoraggio complesso. Va quindi giudicata positivamente la scelta di dotarsi un nuovo sistema informativo più performante in grado di misurare tempestivamente, puntualmente e correttamente l'andamento e i risultati del Programma, anche in riferimento alle necessità del nuovo sistema di premialità.

Tuttavia, il valutatore attira l'attenzione sul fatto che al punto 4 non viene fatto alcun accenno alla necessità di interfacciare, e conseguentemente alle modalità di interfaccia, con il Sistema di Monitoraggio Unitario (impegno inderogabile dell'Accordo di Partenariato), nonché con eventuali altri sistemi di controllo che verranno istituiti per il "non double funding" (es. OCM Ortofrutta).

Inoltre, questa sezione del Piano di Valutazione dovrebbe essere più specifica riguardo ai diversi tipi di dati che serviranno per l'attività di monitoraggio e valutazione, ed in particolare, basandosi sull'esperienza pregressa, dovrebbe mettere in evidenza le carenze individuate e eventuali strozzature/problemi. Dovrebbe inoltre descrivere quali saranno le modalità per il trattamento dei dati (es. disponibilità dei dati, come viene considerato in rischio di errore nei dati pervenuti da fonti esterne al sistema, come si intende trattare l'accesso a micro dati anonimi, non anonimi o semi anonimi, quali le condizioni individuate per l'accesso a dati riservati).

A questo proposito, oltre richiamare le conclusioni valutative relative al Piano degli indicatori (cf § 6.1.), è opportuno mettere in evidenza che la VAS ha rilevato che potrebbero esserci, in fase di attuazione e monitoraggio, delle difficoltà per il reperimento e/o aggiornamento di alcuni dati ambientali.

Relativamente al punto 6 "Comunicazione", considerata l'attenzione che viene richiesta nelle prescrizioni regolamentari al raggiungimento dei risultati, il valutatore ritiene che dovrebbero essere identificate delle procedure e meccanismi per dare seguito alle conclusioni e alle raccomandazioni della valutazione e in che modo verrà garantito che i risultati della valutazione abbiano un'influenza sull'attuazione del programma.

Infine per quanto riguarda il punto 7 “Risorse”, si dovrebbe dettagliare maggiormente il livello di risorse necessario per attuare il piano di valutazione sia in termini finanziari, fornendo una ripartizione seppur indicativa delle risorse finanziarie necessarie per l’attività di monitoraggio e valutazione, che di risorse umane. L’attività di monitoraggio e di valutazione impegna fortemente (tempo e personale) le strutture preposte al loro svolgimento. Dalla lettura di questa apposita sezione del Piano di Valutazione non si evince l’adeguatezza quali-quantitativa del personale esistente o se sarà invece necessario ricorrere a personale aggiuntivo/qualificato. Una descrizione indicativa del personale responsabile dell’attuazione del piano di valutazione sarebbe auspicabile.

7 LE MODALITÀ PREVISTE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

I temi trattati nella presente sezione sono stati l'oggetto della terza fase della valutazione ex ante. Il documento preso in esame in questa fase è la versione del PSR del luglio 2014 (15.07.2014).

7.1 VALUTAZIONE DELL'ADEGUATEZZA DELLE CAPACITÀ UMANE E AMMINISTRATIVE PER LA GESTIONE

Obiettivo dell'analisi valutativa è esprimersi sul grado potenziale di efficacia del modello di *governance* del PSR Calabria 2014-2020, posto che essa dipende da un insieme di fattori che devono essere adeguatamente strutturati ed organizzati in relazione al numero di interlocutori e alla complessità delle procedure da attivare nelle fasi di attuazione del programma.

L'analisi del modello di *governance* e delle modalità organizzative deve in particolare esaminare se le modalità attuative ed organizzative del PSR Calabria per il periodo 2014-2020 utilizzino le esperienze maturate con i precedenti programmi e se si integrino con quanto stabilito dalla nuova normativa europea, ovvero se le prescrizioni dei Regolamenti (UE) n° 1303/2013, n° 1305/2013 e n° 1306/2013 siano state recepite nella stesura del PSR stesso.

La Regione Calabria - conformemente a quanto previsto nell'art. 65 paragrafo 2 del Regolamento (UE) n° 1305/2013, in combinato disposto con gli artt. 7 e 9 del Regolamento (UE) n° 1306/2013 - designa tre autorità responsabili dell'attuazione del PSR Calabria 2014-2020:

- l'Autorità di Gestione
- l'Autorità di Pagamento
- l'Autorità di Certificazione

Ad esse sono attribuiti, rispettando il principio della separazione delle funzioni, i compiti indicati dalla normativa.

Come da art. 66 del Regolamento (UE) n° 1305/2013, l'Autorità di Gestione (AdG) sarà responsabile dell'efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione del programma. Nel PSR sono illustrate dettagliatamente le funzioni e le responsabilità attribuite all'AdG, ed in particolare in materia di gestione del programma, di selezione delle operazioni, di gestione finanziaria e controllo.

Oltre alla struttura del Dipartimento Regionale Agricoltura Foreste e Forestazione della Regione Calabria, ed avvalendosi dell'autonomia di cui all'art. 66(2) del Regolamento (UE) n° 1305/2013, a supporto dell'AdG è prevista l'operatività di:

- strutture amministrative responsabili dell'attuazione delle Focus Area e delle linee di intervento;
- Sistema Regionale di Monitoraggio;
- Sistema Regionale di Controllo di 1° Livello;
- Organismo Intermedio;
- Gruppi di Azione Locale.

L'Organismo Pagatore designato è l'Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura – ARCEA, istituito ai sensi del D. Lgs. 165/1999, art. 3 comma 4. ARCEA è operativa per l'erogazione dei finanziamenti relativi al PSR 2007-2013 a decorrere dal 1 luglio 2010. Anche per quanto riguarda l'Organismo Pagatore, le funzioni ad esso attribuite sono elencate nel testo del PSR. Viene precisato che alcuni dei compiti dell'OP potranno essere delegati, fatta eccezione per il pagamento dallo stesso ad altri soggetti attuatori o ad altri soggetti regionali (così come previsto all'art. 7 (1) del Regolamento (UE) n° 1306/2013).

L'Autorità di Certificazione, come indicato nel programma, verrà individuato con successivo atto di selezione pubblico e avrà il compito di certificare i conti dell'Organismo Pagatore.

Il PSR restituisce ancora precise indicazioni circa la composizione del futuro Comitato di Sorveglianza (che, in ogni caso, comprenderà i rappresentanti del partenariato economico e sociale, le organizzazioni ambientali e delle pari opportunità) e ne delinea le principali funzioni. Il Comitato di Sorveglianza sarà supportato da una Segreteria Tecnica che verrà istituita presso Dipartimento Regionale Agricoltura.

Rispetto alla passata programmazione, il Comitato di Sorveglianza ne mantiene pressoché invariate le funzioni di valutazione dell'attuazione del programma e dei progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi. In più, rispetto al passato, al CdS compete anche l'approvazione dei criteri di selezione degli interventi.

Inoltre, in considerazione delle esperienze passate, la Regione Calabria, per ovviare al rischio di una limitata capacità di "regia" e governo del PSR, prevede:

- avvalendosi dell'autonomia di cui all'art. 66(2) del Regolamento (UE) n°1305/2013, l'istituzione di un organismo di coordinamento per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale. Tale organismo, chiamato Organismo di Coordinamento Leader, è composto oltre dall'AdG, che rimane pienamente responsabile dell'efficiente e corretta gestione e esecuzione degli interventi, affiancata da funzionari del Dipartimento Regionale Agricoltura Foreste e Forestazione, dall'Organismo Pagatore e dai rappresentanti dei GAL. L'organismo di Coordinamento Leader provvederà al coordinamento dell'attuazione della strategia Leader su tutto il territorio regionale;
- l'attivazione di un nuovo sistema informativo a supporto di tutte le attività gestionali, attuative e di verifica degli interventi che prevede anche una interazione con operatori esterni, compresa la gestione ed il monitoraggio del PSR.

In merito alle attività di monitoraggio e di valutazione, oltre all'individuazione del valutatore indipendente, il programmatore propone di avviare alcune azioni specifiche al fine di migliorarne l'efficacia, ossia:

- servizi amministrativi allo scopo di garantire il rispetto delle norme (procedure di gara, organizzazione degli uffici e delle responsabilità) dotati delle necessarie condizioni materiali per lo svolgimento dei compiti (logistica, attrezzature);
- interventi di formazione diretti al personale regionale su aspetti giuridici, tecnici e operativi connessi con il sistema di monitoraggio e valutazione. In generale, il programmatore intende provvedere all'aggiornamento delle capacità del personale regionale coinvolto nell'attuazione del Programma;
- stabilire un programma di comunicazione dedicato alla valutazione.

Alla luce di quanto esposto nel PSR rispetto alla definizione dell'architettura generale del sistema di gestione e controllo e delle modalità inerenti l'attuazione delle misure analizzate nei capitoli precedenti, il valutatore esprime alcune considerazioni.

In prima battuta, si osserva come il contenuto descrittivo dei diversi aspetti e funzioni riproponga la normativa dei regolamenti di riferimento. Al di là di questa correttezza formale ma per certi versi anche sostanziale, non sono però sviluppati pienamente i collegamenti con la specifica organizzazione amministrativa regionale nonché con il dimensionamento delle diverse strutture in riferimento ai compiti richiamati dai regolamenti.

Si raccomanda quindi al programmatore di avviare un'analisi più approfondita delle necessità del prossimo funzionigramma, tenendo presente alcuni aspetti (a titolo esemplificativo e non esaustivo): le sfide lanciate dalla nuova programmazione, si pensa in particolare al ruolo centrale della cooperazione od alle (utili) complicazioni e competenze legate all'adozione degli strumenti finanziari ed dei costi semplificati; le necessità di un maggior coordinamento rispetto al passato dell'attuazione coordinata con il programma plurifondo FESR-FSE; l'interdipendenza fra le due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020. Inoltre, si evidenzia l'importanza di attivare in tempi utili le procedure per la selezione del valutatore indipendente e, nel caso l'analisi dell'organizzazione ne confermi la necessità, del nucleo di assistenza tecnica.

La decisione di istituire un Organismo di Coordinamento Leader appare appropriata e coerente con la volontà di migliorare l'efficacia dell'attuazione del Programma.

Per quanto riguarda il CLLD/Leader, e come già evidenziato nel § 5.5., l'attuale programmazione sconta una eccessiva marginalizzazione dei GAL rispetto al consolidato delle precedenti esperienze. L'Organismo di Coordinamento appare quindi una soluzione organizzativa tesa a migliorare i rapporti fra AdG ed i Consigli direttivi dei singoli GAL

Ancora con riferimento al CLLD/Leader, appare poco chiara la definizione delle funzioni relative all'approvazione dei criteri di selezione degli interventi per quanto riguarda la strategia di sviluppo locale da attuare attraverso i GAL. L'approvazione dei criteri di selezione degli interventi dovrebbe essere competenza del Comitato di Sorveglianza così come indicato nel PSR stesso, che recita al sezione 15.2 "Il Comitato di Sorveglianza...esamina ed approva i criteri di selezione dei progetti...". Tuttavia, nella Scheda della Misura 19 "Leader sviluppo locale" viene precisato che i criteri di selezione stabiliti in ambito Leader "...dovranno essere oggetto di specifica approvazione da parte dell'AdG e dell'Organismo Pagatore nell'ambito dei compiti ad essi assegnati in tema di verificabilità e controllabilità delle misure".

E' dunque al programmatore il chiarimento della scelta al riguardo delle citate procedure di selezione in ambito CLLD/Leader.

Riguardo all'istituzione di strutture amministrative per Focus Area, senz'altro innovativa ed interessante da un punto di vista strategico, manca un'indicazione circa la struttura dimensionale degli uffici cui sarà affidata la gestione. Appare quindi difficile poter valutare la congruità tra attività da svolgere (carico di lavoro) e dimensionamento degli uffici responsabili della gestione. Ciò posto, occorre comunque considerare che una struttura per focus area richiederà ai responsabili la gestione di specifici interventi ricadenti all'interno di un insieme di misure, e non come nell'attuale organizzazione la gestione organica e unitaria di una singola misura. I futuri gestori rischiano di operare con troppi riferimenti, e nel complesso si potrebbe ingenerare un rallentamento dei processi decisionali.

A tali riflessioni si richiama il programmatore, invitandolo nel caso si proceda nel passaggio dall'attuale strumentazione gestionale e amministrativa a livello di misura a quella a livello di focus area, di adottare procedure estremamente chiare e trasparenti in materia di compiti e di responsabilità.

La finalità di ridurre il carico amministrativo mediante il nuovo sistema informativo del PSR, seppur sostanzialmente corretta implica uno sforzo di riorganizzazione da parte dell'AdG che non può essere eluso. Le funzioni attribuite ai servizi regionali (predisposizione bandi, ricezione delle domande, valutazione dei progetti, predisposizione delle graduatorie) nonché la necessità di implementare in queste fasi il dettato comunitario in materia di appalti pubblici e di pubblicità, richiedono una adeguata architettura organizzativa, la conseguente attribuzione di ruoli e responsabilità ed una sufficiente dotazione di risorse umane in termini quantitativi e qualitativi.

In particolare, si raccomanda di passare in tempi rapidi allo studio di specifiche procedure e protocolli che permetteranno al nuovo sistema di interfacciare con il Sistema di Monitoraggio Unitario, in adempimento di quanto previsto nell'Accordo di Partenariato, nonché con il sistema di controllo che verrà istituito per il "*non double funding*" tra gli interventi finanziati nell'ambito della Strategia Nazionale OCM Ortofrutta e gli interventi finanziati tramite il PSR.

Riguardo alla gestione finanziaria del PSR, essa avverrà principalmente tramite contributi in conto capitale. Sono previste altre modalità di erogazione quali, l'utilizzo di strumenti finanziari e costi semplificati. In particolare per quanto riguarda questi ultimi, un ricorso più allargato rispetto a quanto previsto attualmente nel PSR è auspicato da parte del valutatore (cf § 5.2). In tal modo sarà possibile dare luogo a un investimento complessivo superiore, con una percentuale di aiuto più bassa rispetto al solo contributo in conto capitale. Inoltre, dal punto di vista organizzativo e amministrativo, benché l'utilizzo del conto capitali permetta una messa in opera del Programma quasi immediata (avvio dei bandi), ne potrebbe rallentare l'andamento nelle fasi successive ed in particolar modo nella fase di rendicontazione e controllo, aumentando anche il rischio legato all'attuazione degli specifici interventi.

7.2 VALUTAZIONE DELLE MISURE INTESE A RIDURRE GLI ONERI AMMINISTRATIVI A CARICO DEI BENEFICIARI

La riduzione degli oneri amministrativi, ovvero i costi che i beneficiari dei vari programmi sono tenuti a sopportare a causa degli obblighi imposti dalla regolamentazione, ha indiscutibilmente assunto un ruolo fondamentale nella politica di semplificazione della legislazione comunitaria. L'attuale quadro normativo invita pertanto a snellire alcune procedure di gestione e controllo, spostando l'attenzione dei programmi sui risultati.

Su questa falsariga e avendo raccolto la richiesta emersa dal confronto con il territorio in merito alla necessità di semplificare e velocizzare l'iter burocratico di valutazione delle domande per dare tempi certi ai partecipanti, il programmatore, intende:

- fare maggiore ricorso all'utilizzo di sistemi informativi con l'obiettivo di ridurre la documentazione cartacea necessaria per la presentazione e gestione delle domande di finanziamento. Come già menzionato nel paragrafo precedente, la Regione Calabria intende attivare un nuovo sistema informativo. Tale sistema prevede una maggiore interazione rispetto alla pregressa programmazione con gli utenti del PSR. A tale proposito, con il nuovo sistema ci si propone di attivare una serie di funzionalità che agevoleranno l'interazione con i beneficiari come per esempio un sistema di protocollo e firma digitale, la riduzione dei supporti cartacei, una grafica personalizzata sull'utente ecc.
- adoperarsi per una maggiore semplificazione e razionalizzazione dei controlli. Il programmatore propone un ricorso esteso a verifiche preventive di obblighi, criteri, caratteristiche dei beneficiari e progetti attraverso una maggiore interrelazione tra più banche date pubbliche (verifiche incrociate) nonché un maggiore coordinamento dei controlli allo scopo di limitare i controlli in loco.
- definire disposizioni attuative (es. bandi) che siano semplici, di facile lettura ed interpretazione. Intende anche limitare quanto più possibile la quantità di informazioni richieste ai beneficiari mediante la definizione di strumenti più flessibili e di facile compilazione (per esempio facendo ricorso a formulari e tabelle se possibile precompilate con informazioni già in possesso dei servizi regionali).

Infine, il programmatore intende ampliare l'impiego del sito web dedicato al Programma, attualmente utilizzato prevalentemente a scopo informativo, sviluppando nuove funzionalità che permettano di "sostenere" i potenziali beneficiari nel percorso di accesso ai finanziamenti, come per esempio percorsi di navigazione friendly quali "come fare per" o "ho bisogno di". Queste nuove modalità potrebbero, a parere del valutatore e se adeguatamente sviluppate, non solo ridurre la complessità del percorso che i beneficiari si trovano ad affrontare ma contemporaneamente alleggerire la struttura regionale nella fase di prima informazione all'utenza.

Le azioni che il programmatore intende porre in essere paiono in principio protese verso una semplificazione amministrativa, ma il giudizio valutativo è limitato non essendo possibile, sulla base delle informazioni disponibili, entrare nel merito dell'operatività degli strumenti proposti.

8 I TEMI ORIZZONTALI

I temi trattati nel presente capitolo sono l'oggetto della terza fase della valutazione ex ante, i cui esiti sono restituiti al programmatore nel presente Rapporto finale. Il documento preso in esame è la versione del PSR del luglio 2014 (15.07.2014).

8.1 VALUTAZIONE DELLE PARI OPPORTUNITÀ E DELLA PREVENZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI

Le modalità di coinvolgimento del partenariato nel percorso di programmazione del PRS Calabria 2014-2020, fanno richiamo ai principi guida di cui al Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei del 7.01.2014, (C(2013) 9651 final).

Con riguardo al percorso di programmazione fin qui compiuto per il PSR 2014-2020, l'analisi del processo di concertazione con il partenariato mette tra l'altro in evidenza come il partenariato abbia risposto all'impegno del programmatore in merito: lo dimostra il forte interesse del mondo femminile agricolo nell'ambito del tavolo partenariale del 30 maggio 2014 durante il quale è stata discussa la strategia del Programma e le schede di misura. Erano presenti al tavolo: la Sezione Femminile (Donne Impresa) di Coldiretti Calabria, la Sezione Femminile (Donna Calabria) di Confagricoltura Calabria; l'Associazione "Donne in Campo" della CIA Calabria, la Sezione Femminile di Copagri Calabria.

La Regione garantisce nel PSR l'impegno generale ad assicurare il coinvolgimento degli organismi promotori della parità di genere e della non discriminazione, come tra l'altro già accade nella programmazione in corso. Le modalità della cooperazione istituzionale e del coordinamento tra i diversi strumenti programmatici sono assunti dal programmatore in armonia con le prescrizioni in materia: partenariato, concertazione, partecipazione e sussidiarietà di più soggetti istituzionali sono alla base del processo di programmazione.

Il valutatore prende inoltre atto che nella versione del PSR esaminata le disposizioni di applicazione dei principi delle pari opportunità e della prevenzione delle discriminazioni sono tenute in considerazione in maniera coerente con le prescrizioni regolamentari ed espongono impegni concreti di partecipazione dei soggetti deputati, come lo dimostra la composizione del Comitato di Sorveglianza. Sono membri del Comitato di Sorveglianza con funzione deliberante:

- un rappresentante della Commissione Regionale "Pari Opportunità";
- un rappresentante dell'Ufficio del Consigliere Regionale di Parità;
- un rappresentante del Comitato Pari Opportunità per la Calabria;
- un rappresentante del mondo femminile in agricoltura (Associazione Donne in Campo o altra associazione equivalente).

Infine, l'analisi dei criteri di selezione per la valutazione delle operazioni denota un'attenzione specifica al principio di Pari Opportunità. La Regione ha, infatti, inserito tra i principi alla base dei criteri di selezione di alcune misure che le domande presentate da donne avranno un espresso riconoscimento.

Infine, l'analisi semantica del contenuto del programma realizzata dal valutatore, permette di affermare che il programmatore non ha utilizzato in alcun modo un linguaggio sessista né stereotipato.

8.2 VALUTAZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

La crescita sostenibile è uno dei tre obiettivi della Strategia Europa 2020 (cfr. § 4.1) . Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce all'articolo 8 che *"...gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché nella preparazione e nell'esecuzione degli accordi di partenariato e dei programmi siano promossi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente, l'impiego efficiente delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, la protezione della biodiversità, la resilienza alle catastrofi, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi"*.

In tal senso, il presente capitolo della valutazione intende verificare l'adeguatezza delle misure pianificate nella proposta di PSR Calabria 2014-2020 per promuovere lo sviluppo sostenibile.

Per poter esprimere un giudizio d'insieme sul Programma, il valutatore ha compiuto un percorso di analisi volto a verificare in primis se il tema dello sviluppo sostenibile è stato preso in considerazione nella definizione della strategia del PSR e se la sostenibilità ambientale del programma è confermata VAS. L'analisi è stata completata dall'esame del contributo delle misure agli obiettivi trasversali Ambiente e Clima.

La strategia del PSR Calabria risulta incentrata su tre obiettivi strategici di cui uno riguarda la sostenibilità e l'ambiente. Esso viene perseguito attraverso interventi destinati alla gestione sostenibile di tutti i fattori della produzione, al presidio e la custodia dei suoli soggetti a specifici vincoli naturali od al rischi ed al presidio della biodiversità agricola e forestale. Tale obiettivo è associato alle focus area 1A, 1B, 1C, 4A, 4B, 4C, 5A, 5B, 5C, 5D e 5E. Va preso atto quindi che le Priorità dello Sviluppo Rurale a connotazione ambientale (Priorità 4 e 5) e le rispettive focus area (4A, 4B, 4C, 5A, 5B, 5C, 5D e 5E) sono state tutte prese in considerazione dal programmatore.

Va inoltre menzionato che il 37% del contributo totale del programma è allocato nelle misure di investimento per finalità connesse ambientali (misura 10, misura 11 e misura 13). Il Programma prevede anche interventi di carattere ambientale anche nell'ambito di altre misure. La prima tabella di seguito riportata sintetizza la spesa pubblica per Priorità e focus area dedicata ad interventi di carattere ambientale. La seconda, invece riprende tale allocazione finanziaria per misura.

Oltre quindi la dotazione finanziaria delle misure "ambientali" (10, 11, e 13), le misure 1, 2, 4, 7, 8 e 16 prevedono interventi di tale natura per un importo totale di 160.602.000,00 euro. In tutto quindi la spesa pubblica della proposta di programma dedicata alle tematiche ambientali è pari a 52% della spesa totale prevista.

Tab. 14 - Allocazione finanziaria nelle misure di investimento per finalità connesse ambientali

Priorità	FA	Misure	Risorse Pubbliche	...di cui FEASR
2	2B	mis 8	1.869.000	1.130.745
4	4A	mis 1	410.000	248.050
		mis 2	2.000.000	1.210.000
		mis 4	3.200.000	1.936.000
		mis 10	16.050.918	9.710.805
	4B	mis 1	310.000	187.550
		mis 2	3.600.000	2.178.000
		mis 11	247.000.000	149.435.000
	4C	mis 1	310.000	187.550
		mis 2	3.600.000	2.178.000
		mis 8	32.020.000	19.372.100
mis 10		48.510.829	29.349.051	
5	5A	mis 1	360.000	217.800
		mis 2	600.000	363.000
		mis 4	14.128.000	8.547.440
	5B	mis 1	290.000	175.450
		mis 2	600.000	363.000
		mis 4	6.328.000	3.828.440
	5C	mis 1	360.000	217.800
		mis 2	600.000	363.000
		mis 4	9.956.000	6.023.380
		mis 7	7.950.000	4.809.750
	5D	mis 8	8.010.000	4.846.050
		mis 1	310.000	187.550
		mis 2	600.000	363.000
mis 10		7.133.945	4.316.037	
5E	mis 16	1.000.000	605.000	
	mis 1	270.000	163.350	
	mis 2	1.600.000	968.000	
	mis 8	43.500.000	26.317.500	
6	6A	mis 10	4.993.762	3.021.226
		mis 8	16.821.000	10.176.705
Totale			558.991.454	338.189.829

Misura	Spesa pubblica	Quota FEASR
Mis 1	2.620.000	1.585.100
Mis 2	13.200.000	7.986.000
Mis 4	33.612.000	20.335.260
Mis 7	7.950.000	4.809.750
Mis 8	102.220.000	61.843.100
Mis 10	76.689.454	46.397.119
Mis 11	247.000.000	149.435.000
Mis 13	74.700.000	45.193.500
Mis 16	1.000.000	605.000
Totale	558.991.454	338.189.829

L'analisi si intreccia con quanto stabilito nella Valutazione Ambientale Strategica²⁹ (cf sintesi al successivo capitolo 9), partendo dall'assunto che la VAS è una procedura, prevista da normative comunitarie, nazionali e regionali, finalizzata a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente attraverso l'integrazione delle considerazioni ambientali a partire dalle fasi di preparazione dei programmi e lungo tutto il loro ciclo di vita. Le conclusioni della procedura VAS è prerequisite per la presentazione alla UE della proposta del nuovo PSR 2014-2020.

Le analisi del Valutatore VAS avvallano nel complesso il quadro strategico del PSR (e quindi non esclusivamente alle scelte relative alle priorità "ambientali") dal punto di vista della sostenibilità ambientale, non cogliendo incoerenze tra le priorità e focus area programmate e le tematiche ambientali primarie definite

²⁹ Secondo l'approccio proposto da DG AGR I nelle "Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs" di agosto 2012.

nella Direttiva VAS³⁰. Il Valutatore VAS esprime un giudizio di incertezza solamente in merito a tre focus area, il cui grado di coerenza viene messo in relazione con le modalità di attuazione:

- FA 2A la cui coerenza con i temi ambientali acqua, suolo e foreste, natura e biodiversità potrebbe non essere certa nella misura in cui la focus area potrebbe riferirsi a forme di agricoltura intensiva fortemente impattanti in termini idrici, di difesa e di qualità del suolo nonché in termini di alterazione delle condizioni favorevoli al mantenimento dei livelli di biodiversità negli agro-sistemi (es. uso di pesticidi, riduzione di aree agricole HNV, ecc);
- FA 5C la cui coerenza con il tema ambientale “Foreste, natura e biodiversità” potrebbe essere compromessa se l’approvvigionamento di biomasse non venisse pianificato in modo sostenibile;
- FA 6B la cui coerenza con il tema ambientale “Foreste, natura e biodiversità” potrebbe essere non certa, pur ritenendo che la FA può agevolare il contrasto ai fenomeni di abbandono delle zone rurali e quindi favorire un maggiore presidio del territorio, in caso di potenziamento delle infrastrutture e/o delle strutture o del turismo poiché tali interventi potrebbero incrementare i livelli e, quindi, i rischi di disturbo alle specie o all’erosione degli habitat.

Inoltre, come riportato nel capitolo successivo al § 9.4, il Valutatore VAS ha identificato degli obiettivi ambientali generali e specifici per il PSR Calabria 2014-2020 e ha stabilito la corrispondenza tra essi e la logica di intervento del programma (fabbisogni-priorità- focus area- misure). Tale esercizio ha permesso di attribuire obiettivi ambientali specifici alla quasi totalità degli interventi compresi nella proposta di programma.

Un aspetto essenziale da considerare nell’analisi dell’adeguatezza della proposta di programma nel promuovere lo sviluppo sostenibile riguarda la correttezza della quantificazione della baseline degli indicatori ambientali nonché degli indicatori target relativi alle Priorità 4 e 5.

Il valutatore VAS (come riportato nel paragrafo a seguire) conferma le analisi realizzate dal programmatore e dal valutatore VEA in merito agli indicatori di contesto, comuni e specifici del Programma, ritenendo che essi siano pertinenti anche per il monitoraggio ambientale.

In merito al contributo delle misure agli obiettivi trasversali Ambiente e Clima, nel PSR si prevede che la maggior parte delle misure contribuiscano al raggiungimento sia dell’obiettivo trasversale “ambiente” e che dell’obiettivo “clima”. La proposta di programma propone per ciascuna misura una breve descrizione di tale contributo. Inoltre la lettura incrociata del contributo delle misure con i principi alla base dei criteri di selezione mette in evidenza che il programmatore ha cercato, già in questa fase, di inserire dei principi di selezione che permetteranno, in fase di attuazione, di finanziare azioni *environment friendly* e/o *climate friendly*.

Tab. 15 - Obiettivi trasversali “ambiente” e clima per misura

MISURE	AMBIENTE	CLIMA
MISURA 1 - Trasferimento di conoscenze	✓	✓
MISURA 2 - Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	✓	✓
MISURA 3 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli	✓	✓
MISURA 4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali	✓	✓
MISURA 6 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	✗	✓
MISURA 7 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	✓	✓
MISURA 8 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	✓	✓
MISURA 9 - Costituzione di gruppi e organizzazioni di produttori	✗	✗

³⁰ Clima, aria, energia; Acqua; Suolo; Foreste, natura e biovidervistà; Paesaggio e patrimonio culturale; Popolazione e salute umana.

MISURE	AMBIENTE	CLIMA
MISURA 10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali	✓	✓
MISURA 11 - Agricoltura biologica	✓	✓
MISURA 13 - Indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali	✓	✗
MISURA 14 - Benessere degli animali	✗	✗
MISURA 16 - Cooperazione	✓	✓
MISURA 19 - LEADER	✓	✗

La tabella successiva mette in evidenza, per le misure per le quali è stato identificato un contributo agli obiettivi "ambiente" e/o "clima", le submisure per le quali il Programmatore ha definito dei criteri di selezione collegati a tali obiettivi.

Misure/submisure	Principi alla base dei criteri di selezione collegati agli obiettivi ambiente/clima
MISURA 1 Trasferimento di conoscenze	
1.1 Sostegno alla formazione professionale e azioni finalizzate all'acquisizione di competenze	☹
1.2 Sostegno per progetti dimostrativi e azioni di informazione	☺
MISURA 2 Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	
2.1 Erogazione di servizi di consulenza	☺
2.3 Formazione dei consulenti	☺
MISURA 3 Regimi di qualità dei prodotti agricoli	
3.1 Sostegno alle associazioni di agricoltori che partecipano per la prima volta a regimi di qualità	☺
3.2 Aiuti ad attività di informazione e promozione implementate da gruppi di produttori sui mercati interni	☹
MISURA 4 Investimenti in immobilizzazioni materiali	
4.1 Investimenti nelle aziende agricole	☺
4.2 Investimenti nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli	☺
4.3 Investimenti in infrastrutture	☺
4.4 Investimenti non produttivi in ambiente agricolo	☹
MISURA 6 Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	
6.1 Aiuto all'avviamento di nuove imprese agricole condotte da giovani agricoltori.	☺
6.2 Aiuto all'avviamento per nuove attività non agricole nelle aree rurali.	☹
6.3 Aiuto allo sviluppo di piccole aziende agricole	☺
6.4 Supporto agli investimenti per la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole	☺
MISURA 7 Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	
7.1 Stesura ed aggiornamento di piani di sviluppo dei comuni e dei servizi comunali di base nonché di piani di tutela e di gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico.	☺
7.2 Investimenti per la creazione, il miglioramento o l'espansione di infrastrutture su piccola scala	☺
7.3 Investimenti per l'installazione, il miglioramento o l'espansione di infrastrutture a banda larga e di infrastrutture passive per la banda larga, nonché la fornitura e l'accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione on line	☹

Misure/submisure	Principi alla base dei criteri di selezione collegati agli obiettivi ambiente/clima
MISURA 8 Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	
8.1 Imboschimento e creazione di aree boscate	😊
8.3 Prevenzione dei danni da incendi e calamità naturali	😊
8.4 Ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	😊
8.5 Investimenti diretti ad accrescere la resilienza ed il pregio ambientale degli ecosistemi forestali	😊
8.6 Investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti forestali	😊
MISURA 10 Pagamenti agro-climatico-ambientali	
10.1 Pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali	😊
10.2 Salvaguardia della biodiversità animale	😊
MISURA 11 Agricoltura biologica	
11.1 Pagamenti per l'adozione di metodi e pratiche biologiche	😊
11.2 Pagamenti per il mantenimento di metodi e pratiche di produzione biologica	😊
MISURA 13 Indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali	
13.1 Indennità compensative a favore delle zone montane	😊
13.2 Indennità compensative a favore di altre aree con altri vincoli naturali, diverse dalle aree montane.	😊
MISURA 16 Cooperazione	
16.1 Supporto ai Gruppi Operativi PEI	😞
16.2 Progetti pilota, sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e forestale	😞
16.3 Cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere impianti e risorse e per lo sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti al turismo rurale	😞
16.4 Cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali; attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e mercati locali.	😞
16.5 Azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi; approcci comuni ai progetti ed alle pratiche ambientali in corso, inclusi la gestione efficiente delle risorse idriche, l'uso di energia rinnovabile e la preservazione dei paesaggi agricoli	😊
16.6 Cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione di alimenti e di energia e nei processi industriali	😊
16.8 Stesura di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti	😊
MISURA 19 LEADER	
19.2 Attuazione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale partecipativo Leader	😞
19.3 Preparazione e attuazione delle attività di cooperazione dei GAL	😊
19.4 Costi di gestione e animazione	😞

In generale quindi, il contributo previsto delle misure agli obiettivi trasversali "ambiente" e "clima" viene ricercato attraverso l'adozione di appositi criteri di selezione. In merito a queste scelte la circostanza che le submisure 16.1, 16.2 e 16.4 non prevedano criteri di selezione dedicati a tali tematiche lascia perplessi. Simile considerazione può essere fatta relativamente alla submisura 3.2: infatti se la 3.1 prevede il finanziamento di regimi di certificazione ambientale sarebbe opportuno che ad esse fossero collegate delle azioni di informazione e promozione.

9 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Il presente restituisce una rilettura del Rapporto Preliminare della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) che accompagna l'elaborazione del PSR Calabria 2014-2020. Il suo ruolo è quello di integrazione della valutazione ex-ante del PSR con la considerazione degli aspetti ambientali, come previsto dalla Direttiva 2001/42/CE.

La VAS del PSR è stata condotta da un valutatore indipendente Consorzio CURSA cui l'incarico è stato affidato dall'Autorità di gestione del PSR.

La VAS si giustifica ai sensi dell'art. 3(2) (a) della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente ed è ulteriormente opportuna in un Programma di Sviluppo Rurale che per la natura dei suoi contenuti prevede interventi che si stima possano avere effetti sull'ambiente.

La procedura di VAS prevista dalla Direttiva 2001/42/CE si articola in fasi che accompagnano quelle del processo di pianificazione/programmazione. I passaggi di questa procedura sono disciplinati a livello nazionale dal D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. e a livello regionale dalla DGR del 29/10/2010 n. 701, che chiarisce, tra l'altro, i contenuti e i tempi delle singole fasi procedurali.

Nel caso della programmazione comunitaria, inoltre, si applica anche la procedura della valutazione ex ante (VEA) e si delinea perciò un processo di interazione fra il valutatore che conduce la valutazione ambientale strategica; il valutatore che conduce la valutazione ex ante; l'Autorità di gestione che redige il PSR e consulta i soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico. Questa interazione può avvenire in varie modalità e in diversi momenti della redazione del Programma, in modo che il programmatore possa, se necessario, rivedere le sue scelte anche sulla base dei giudizi del valutatore ambientale e dei risultati delle consultazioni.

Le fasi metodologiche della VAS sono le seguenti:

- **Fase preliminare:** Viene definita la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da considerare per lo svolgimento delle attività di valutazione (fase di scoping). In questa fase viene costruito di un quadro di riferimento della situazione attuale dell'ambiente e delle risorse naturali a scala regionale, delle criticità legate al settore agricolo e forestale e degli obiettivi ambientali da perseguire. A tal fine, vengono ricercati, acquisiti ed esaminati informazioni e dati utili. Queste attività si interfacciano con le attività di validazione e verifica delle analisi del contesto socioeconomico e ambientale e dell'analisi SWOT sviluppate nell'ambito della valutazione ex ante (VEA), in modo da fornire una verifica degli aspetti di interesse ambientale dei contenuti del PSR.

I risultati di queste attività confluiscono nel Rapporto preliminare, che viene reso disponibile ai fini della consultazione preliminare (tramite questionario). Al termine della consultazione preliminare, l'Autorità competente per la VAS comunica l'esito della consultazione effettuata, tenuto conto delle osservazioni e dei contributi pervenuti, indicando le modalità delle successive fasi di pubblicizzazione.

- **Fase di predisposizione del PSR e del Rapporto Ambientale:** il quadro di riferimento precedentemente delineato viene integrato e affinato alla luce dei risultati della consultazione preliminare, nonché delle esigenze di approfondimento eventualmente emerse in sede di sviluppo del Programma e della VEA. Il quadro di riferimento così messo a punto fornisce a sua volta un feedback essenziale per l'affinamento e la validazione della strategia e della logica di intervento, nonché per la definizione degli obiettivi del Programma e la valutazione delle performance ambientali.

L'analisi degli effetti ambientali significativi attesi dall'attuazione del PSR ha per oggetto la proposta di Programma elaborata dal Dipartimento Agricoltura della Regione Calabria e dall'Autorità di gestione del PSR. La valutazione viene condotta in dettaglio per ogni misura. I risultati della valutazione vengono riassunti in un'apposita tabella, che riporterà i potenziali effetti positivi e negativi significativi evidenziati, le misure adottate per rafforzare la sostenibilità ambientale del Programma e ridurre gli impatti negativi e le minacce nonché le raccomandazioni ritenute necessarie per limitare eventuali impatti residui in fase di realizzazione. I risultati delle attività confluiscono nel Rapporto ambientale, comprensivo della Sintesi

non tecnica. Al termine della consultazione pubblica, l'Autorità competente per la VAS emette il Parere Motivato di VAS, tenuto conto degli esiti delle consultazioni.

- **Fase di predisposizione dei documenti definitivi, approvazione e informazione:** vengono predisposti i documenti definitivi, contenenti l'eventuale revisione delle parti precedentemente elaborate alla luce delle formulazioni del Parere Motivato e coerentemente ad esso. La decisione finale, espressa attraverso il parere motivato, è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria.

La sintesi che riportiamo di seguito riguarda il Rapporto Preliminare di maggio 2014, risultato della prima fase del processo della VAS.

9.1 STATO DELL'AMBIENTE

Un presupposto essenziale per la corretta pianificazione gestionale del territorio non può non prescindere da una conoscenza dello stato attuale dell'ambiente di riferimento e così nel Rapporto Preliminare VAS viene analizzato e descritto il contesto ambientale. Tale descrizione è stata sviluppata con riferimento alle tematiche ambientali primarie definite nella Direttiva VAS.

Il quadro descrittivo che ne è scaturito è sintetizzato di seguito:

Clima, aria, energia

I cambiamenti climatici rappresentano un fenomeno a scala globale, correlato all'incremento delle emissioni in atmosfera dei gas a effetto serra responsabili dell'incremento della temperatura terrestre.

Le attività agricole sono la principale fonte di emissione di ammoniaca nell'atmosfera e derivano dallo spandimento agronomico degli effluenti degli allevamenti e l'uso dei fertilizzanti azotati. Sono sostanze responsabili dei processi di acidificazione delle precipitazioni e sono in grado di alterare le caratteristiche chimiche degli ecosistemi acquatici e terrestri e di compromettere la funzionalità di acque, foreste, suoli e di danneggiare monumenti e manufatti.

I dati relativi al settore agricolo calabrese, escludendo le emissioni (marginali) di ossidi di azoto e di monossido di carbonio evidenziano un trend in diminuzione delle emissioni di:

- Ammoniaca (NH₃): -38% tra il 1990 e il 2010;
- Metano (CH₄): -29% tra il 1990 e il 2010;
- Protossido di azoto (N₂O): -45% tra il 1990 e il 2010;

Le emissioni totali di gas a effetto serra (CO₂, CH₄ e N₂O), mostrano una riduzione del 30% tra il 1990 e il 2010.

In Calabria non esiste una rete strutturata di monitoraggio della qualità dell'aria, pertanto si registra una conoscenza parziale dei livelli di concentrazione degli inquinanti in atmosfera

Acqua

Le stime e gli studi realizzati per la redazione del Piano di tutela delle acque della Regione hanno rilevato che non sono presenti nella regione sovra sfruttamenti della risorsa idrica sotterranea mentre da un punto di vista qualitativo sono evidenziate situazioni di diffusa contaminazione per la presenza di nitrati, ferro, arsenico ed alluminio prevalentemente nelle aree vallive.

Per quanto attiene lo stato di qualità delle acque superficiali il Piano fornisce informazioni limitate a 42 corpi idrici. Di questi solo 18 sono risultati classificabili dall'ANPA nel 1999; di cui uno è risultato conforme ai requisiti richiesti, mentre gli altri 17 sono risultati conformi con riserva.

Lo stesso Piano segnala, tuttavia, la carenza di informazioni circa la qualità delle acque lacustri e degli invasi artificiali anche se i dati relativi alle acque in ingresso agli impianti di potabilizzazione e provenienti da corpi idrici superficiali non mostrano situazioni di crisi con riferimento a possibile eutrofizzazione.

Il Piano delle Acque del distretto dell'Appennino Meridionale individua 6 zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola, la cui mappatura è stata oggetto di osservazione ed aggiornamento nell'anno 2009 e fu terminata nell'ottobre 2010. La nuova mappatura non presenta sostanziali differenze rispetto alla precedente. In generale, le condizioni dei corsi d'acqua calabresi non destano particolari preoccupazioni e non evidenziano fenomeni di degrado dovuti alla qualità chimico-fisica ed alla qualità biologica delle acque, anche se esistono situazioni di degrado imminente o già a rischio individuate per i fiumi Mesima, Angitola, Abatemarco e Raganello.

I prelievi per gli usi potabili presentano una crescita costante ed incidono particolarmente sulle acque sotterranee. Il fenomeno è spiegabile con la migliore qualità di queste acque, che, tuttavia, determina in ampie zone, insieme ai prelievi per usi irrigui, un eccessivo sfruttamento delle falde e, in zone costiere, l'estendersi del fenomeno dell'intrusione salina, causa di un pericoloso inquinamento chimico-fisico delle acque di falda, che si esprime in forme più incisive lungo le coste ioniche, nelle piane di Sibari e Cariatì-Crotone-tirreniche, nelle piane di Gioia Tauro e S. Eufemia e nell'area dello Stretto.

Le acque interne regionali, infatti, scontano di una non corretta gestione del sistema depurativo calabrese e la presenza di scarichi di natura sia domestica che industriale, che provocano un inquinamento diffuso con l'avvicinarsi del livello quota mare.

Suolo

A livello regionale l'erosione viene riconosciuta come la principale causa di degrado dei suoli poiché coesistono numerosi fattori naturali ed antropici, che sono causa di diffusi ed intensi fenomeni erosivi.

La specifica valutazione territoriale realizzata dall'ARSSA (2005), ha evidenziato che 51,8% del territorio regionale è soggetto ad erosione, di cui il 39,4% ricade nelle classi da "moderata" a "catastrofica" ed il 12,5% nella classe erosione leggera. Il rimanente 48,2% del territorio è invece interessata da erosione "nulla" o trascurabile. Il dato medio regionale di erosione è pari a 1,9 mm/ha/anno.

La regione si pone fra le regioni italiane a più alto indice di boscosità (153.000 ettari sono stati rimboschiti nella seconda metà del secolo scorso per effetto delle leggi speciali per la Calabria). Gli interventi di rimboschimento, inoltre, hanno riguardato principalmente le zone interne della pre-Sila, delle serre catanzaresi e dell'Aspromonte che rappresentano le aree potenzialmente a maggiore rischio idrogeologico.

Per quanto riguarda la popolazione esposta a fenomeni franosi esiste una forte problematicità sul territorio regionale: la Calabria è, insieme ad altre 3 regioni italiane (Liguria, Marche e Campania) tra quelle in cui la popolazione è più esposta a frane.

Da menzionare il fenomeno degli incendi boschivi: l'ultima rilevazione disponibile (2011) ha messo in evidenza una tra le più elevate incidenze della superficie boscata percorsa da incendi registrate nelle regioni italiane (Calabria: 2,4% - Italia: 0,7%).

Per quanto riguarda il contenuto di carbonio organico (OC) - qualità dei suoli, la quota di territorio regionale sulla quale si registra una quantità di sostanza organica "molto elevata", superiore al 3% è particolarmente significativa, coprendo il 50% della regione.

Foreste, natura e biodiversità	<p>Le aree protette istituite in Calabria occupano una superficie pari a circa il 21,35% dell'intero territorio regionale ed a circa il 22,35% della superficie agro-silvo-pastorale presente nella regione. La superficie boschiva che ricade in aree protette ricopre circa il 12% della superficie boschiva regionale. La quota Natura 2000 che ricade all'interno della SAU delle aziende agricole è del 14,1%. Mentre una quota più elevata di superficie Natura 2000, pari al 24,6%, ricade all'interno delle aree forestali.</p> <p>In Calabria sono presenti 3 Parchi Nazionali, 1 Parco Naturale Regionale, 1 Area Marina Protetta e 5 Parchi Marini Regionali, 1 Zona Umida di Importanza Internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar; 6 IBA (Important Bird Areas), nonché un cospicuo patrimonio di aree Natura 2000 (SIC, ZPS) e riserve regionali e statali.</p> <p>Particolare attenzione viene rivolta allo stato di attuazione delle Direttive "Habitat" ed "Uccelli" ed al relativo Progetto Bioitaly. Gli ecosistemi riconosciuti e protetti (Natura 2000) nella regione rappresentano una quota di superficie totale del 19%.</p> <p>La superficie forestale della Calabria, è prevalentemente di proprietà privata (65%), mentre per la rimanente quota il 18% è di proprietà dei comuni, l'11% di proprietà di stato e regione, quindi di altre categorie di proprietari.</p> <p>Relativamente al quadro di flora e vegetazione regionale sono state individuate delle specie vegetali a rischio di estinzione. Per quanto riguarda la classe Aves, si contano nella regione 141 specie di uccelli rinvenibili, di cui 25 rientrano nell'allegato I della Direttiva Uccelli 97/409/CEE e 127 rientrano negli elenchi della lista rossa, ma non rientrano tra le specie vulnerabili, minacciate o estinte.</p> <p>Le specie endemiche presenti sul territorio regionale sono 266 di cui 28 richiedono la designazione di un'area speciale di conservazione per la loro salvaguardia (Allegato II della Direttiva Habitat) e 51 sono le specie che richiedono una protezione rigorosa, come definita nell'allegato IV della Direttiva Habitat.</p>
Paesaggio e Patrimonio culturale	<p>Rientrano fra le componenti paesaggistiche e culturali della regione: le aree collinari e montane; le aree agricole produttive comprese eccellenze e vocazionalità; i corsi e specchi d'acqua; i paesaggi urbani e periurbani; geositi; il patrimonio culturale, architettonico e archeologico; beni paesaggistici.</p> <p>Un aspetto di interesse che sta prendendo sempre più piede, anche con l'azione propositiva dell'UNESCO (Uesco Geopark), è la salvaguardia delle emergenze geologiche. La conoscenza e la valutazione delle emergenze geologiche risulta, pertanto, elemento fondamentale per una corretta programmazione e pianificazione dell'uso del territorio.</p> <p>In ambito paesaggistico, i beni paesaggistici sono definiti in base all'art. 134 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.</p>
Popolazione e salute umana	<p>L'osservazione dei dati demografici del contesto regionale rilevano un processo di progressiva perdita demografica delle zone montane e dell'alta collina a favore della bassa collina e della pianura. Il risultato è quello di una regione in cui sostanzialmente si contrappongono aree urbane, per le quali si rileva una tenuta della popolazione, cui si contrappongono aree rurali in progressivo declino.</p> <p>Il territorio regionale viene classificato come prevalentemente rurale per il 78,9% della sua estensione, mentre il rimanente 21,1% viene classificato come intermedio.</p> <p>In termini di qualità della vita, la ridotta dimensione e la localizzazione in aree collinari e montane rappresenta un ostacolo per l'accesso di gran parte della popolazione ai principali servizi sociali, culturali e ricreativi. Nel contesto attuale di recessione economica e di conseguenza di minor disponibilità di risorse finanziari per gli enti territoriali, si sta sviluppando anche se non con particolare velocità, il processo di associazionismo degli Enti locali per lo sviluppo di forme cooperative di gestione dei servizi alle popolazioni. In questo senso, l'attuazione del PSR potrebbe portare ad una accelerazione di tale processo.</p> <p>Permangono alcuni rischi correlati alla salute umana, tra cui: il rischio sanitario da amianto e il rischio sanitario da radon (rispetto a quest'ultimo la Regione è collocata nella classe inferiore di concentrazione).</p>

9.2 OBIETTIVI AMBIENTALI DEL PSR 2014-2020

Il Rapporto Preliminare fornisce una prima rassegna delle normative e dei piani/programmi, nonché dei documenti di livello internazionale e comunitario, nazionale e regionale, che delineano politiche strategiche in campo ambientale, ritenuti rilevanti per il PSR.

Tale quadro consente di mettere in luce le relazioni tra il PSR e gli obiettivi di protezione ambientale e sviluppo sostenibile fissati da tali documenti, al fine di contribuire all'identificazione degli obiettivi specifici della VAS del PSR.

Lo schema che segue elenca, per ciascun Tema ambientale primario, gli obiettivi generali di sostenibilità ambientale rispetto ai quali la VAS si propone di verificare la coerenza del Programma di Sviluppo Rurale della Calabria. Tali obiettivi sono declinati dal Valutatore VAS in obiettivi ambientali specifici. Tale declinazione è stata elaborata sulla base dell'analisi del contesto ambientale.

Tab. 16 - Declinazione effettuata dal Valutatore VAS dei temi ambientali prioritari in obiettivi generali e specifici di sostenibilità ambientale

Temi ambientali	Obiettivi generali di sostenibilità ambientale del PSR	Obiettivi specifici di sostenibilità ambientale del PSR
Clima, aria, energia	<ul style="list-style-type: none"> • protezione dell'atmosfera per il contenimento della temperatura media globale • mitigazione del cambiamento climatico • adattamento ai mutamenti climatici 	<ul style="list-style-type: none"> • FCE1 - Riduzione delle emissioni di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili e ammoniaci • FCE2 - Riduzione emissioni gas serra in atmosfera • FCE3 - Assorbimento CO2 mediante coperture agroforestali e interventi agro-climatico-ambientali • FCE4 - Promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili che non determinano consumo dei suoli agricoli • FCE5 - Efficientamento/risparmio energetico, riduzione dei consumi da fonti primarie • FCE6 - Incremento della resilienza del territorio alle sollecitazioni del cambiamento climatico
Acqua	<ul style="list-style-type: none"> • preservare la qualità delle acque; • migliorare la gestione, evitare il sovrasfruttamento delle risorse idriche, valorizzare i servizi ecosistemici. 	<ul style="list-style-type: none"> • IDR1 - Raggiungimento del "buono stato" di tutte le acque dell'UE, comprese le acque superficiali e sotterranee, entro il 2015 • IDR2 - Protezione e ripristino della qualità delle risorse idriche (buono stato ecologico e chimico delle acque superficiali e buono stato quantitativo e chimico per quelle sotterranee) • IDR3 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola • IDR4 - Uso limitato e sostenibile dei pesticidi, promozione di soluzioni di difesa integrata e approcci o tecniche alternative non chimiche • IDR5 - Uso razionale delle risorse idriche superficiali e sotterranee, attraverso: <ul style="list-style-type: none"> - razionalizzazione/pianificazione dell'uso all'interno delle aziende agricole; - mitigazione e adattamento ai fenomeni di siccità e inondazione; - pianificazione territoriale aree agricole coerente con i rischi inondazione; - ri-alimentazione delle falde acquifere
Suolo	<ul style="list-style-type: none"> • protezione del suolo; • conservazione delle funzioni ambientali, economiche, sociali e culturali del suolo 	<ul style="list-style-type: none"> • SUO1 - Protezione dall'erosione e dalle perdite dei suoli agricoli e forestali • SUO2 - Prevenzione e gestione del dissesto idrogeologico e del rischio

Temi ambientali	Obiettivi generali di sostenibilità ambientale del PSR	Obiettivi specifici di sostenibilità ambientale del PSR
		<p>alluvioni ed incendi</p> <ul style="list-style-type: none"> • SUO3 - Riduzione e prevenzione dei processi di desertificazione • SUO4 - Riduzione dei processi di consumo del suolo agricolo • SUO5 - Favorire il mantenimento della permanenza delle attività agricole in aree montane e soggette ad altri vincoli naturali • SUO6 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli eco sistemi agricoli mediante la coltivazioni e specie autoctone e/o rispettose dell'attitudine dei suoli
<p>Foreste, natura e biodiversità</p>	<ul style="list-style-type: none"> • mantenere e migliorare lo stato di conservazione della biodiversità, salvaguardando gli ecosistemi, le specie e la diversità genetica; • favorire l'adattamento e la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici su specie ed habitat; • ridurre le pressioni sulla biodiversità e promuovere un uso sostenibile delle risorse naturali. 	<ul style="list-style-type: none"> • FNB1 - Ripristinare e mantenere gli ecosistemi agricoli e forestali e garantire il mantenimento dei servizi ecosistemici • FNB2 - Incrementare il numero e la consistenza delle specie legate agli ecosistemi agricoli e forestali (specie autoctone) FNB3 - Mantenere e accrescere la consistenza delle razze e varietà a rischio di erosione genetica di interesse agronomico e forestale • FNB4 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli agro sistemi e degli ecosistemi forestali • FNB5 - Contrastare la diffusione e mitigare gli impatti delle specie esotiche invasive • FNB6 - Contrastare i danni da fauna selvatica alla biodiversità e alle attività produttive agro-silvo-pastorali • FNB7 - Contribuire alla prevenzione degli incendi boschivi • FNB8 - Incrementare la superficie forestale soggetta a pianificazione/gestione forestale sostenibile • FNB9 - Incentivare la diffusione di pratiche agricole sostenibili, attraverso impegni agroclimaticoambientali, e metodo biologico
<p>Paesaggio e patrimonio culturale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • proteggere, migliorare e gestire la diversità paesistica, quale espressione di identità culturale; • proteggere, migliorare e gestire il patrimonio culturale, architettonico e archeologico; • conciliare il benessere economico e sociale con la salvaguardia della natura e del paesaggio, anche nelle zone rurali. 	<ul style="list-style-type: none"> • PPC1 - Conservare i caratteri che definiscono l'identità dei paesaggi agricoli ed agrari locali • PPC2 - Promuovere la riqualificazione ecologica, paesaggistica ed architettonica delle aree rurali compromesse o degradate • PPC3 - Valorizzare i beni culturali attraverso una più efficace organizzazione dei servizi culturali ed il riuso del patrimonio edilizio pubblico in disuso o a rischio degrado/compromissione • PPC4 - Salvaguardare e valorizzare i tipi di architettura rurale in

Temi ambientali	Obiettivi generali di sostenibilità ambientale del PSR	Obiettivi specifici di sostenibilità ambientale del PSR
Popolazione salute umana	e <ul style="list-style-type: none"> • ridurre gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; • proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni di sostanze chimiche pericolose in tutte le matrici ambientali; • promuovere la salute e la qualità della vita. 	rapporto con i paesaggi agrari <ul style="list-style-type: none"> • SAP1 - Ridurre l'impiego in agricoltura di sostanze chimiche pericolose per la salute e per l'ambiente • SAP2- Migliorare le condizioni di sicurezza delle macchine e delle attrezzature nel comparto agricolo e forestale • SAP3 - Migliorare la capacità di gestione dei rischi anche attraverso la formazione, l'informazione e la consulenza agli operatori agricoli e forestali • SAP4 - Potenziale la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali • SAP5 - Potenziare le piccole infrastrutture ed i servizi di base alla popolazione finalizzate a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali

9.3 RELAZIONE TRA PRIORITÀ DEL PSR E OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Il Valutatore VAS ha effettuato una analisi di coerenza volta a verificare le relazioni tra le Priorità e Focus area identificate dal Programmatore e gli obiettivi di sostenibilità ambientale di cui al § precedente.

La matrice, organizzata per tema ambientale, esprime un giudizio per singola relazione Focus Area/obiettivo di sostenibilità ambientale così articolato:

- Sinergia da valorizzare e quindi coerenza tra focus area e obiettivo;
- Incertezza della coerenza tra focus area e obiettivo e quindi dipendenza dalle modalità di attuazione
- Possibile conflitto da approfondire e quindi incoerenza tra focus area e obiettivo

Il Valutatore VAS, commenta il giudizio di coerenza attribuito a ciascuna correlazione tema ambientale/Priorità e o Focus area. La tabella di seguito presentata ne sintetizza i risultati.

Tab. 17 - Matrice di sintesi delle correlazioni identificate dal Valutatore VAS tra temi ambientali primari e priorità/focus area del PSR

Tema ambientale	Relazione con Priorità/FA coerente	Relazione con Priorità/FA incerta	Relazione con Priorità/FA incoerente
Clima, aria, energia	Priorità 1 - FA 1B Priorità 3 - FA 3B Priorità 5 – FA 5A, 5B, 5C, 5D, 5E	Na	Na
Acqua	Priorità 1 – FA 1B Priorità 4 – FA 4B Priorità 5 – FA 5A, 5E Priorità 6 – FA 6C	Priorità 2 – FA 2A	Na
Suolo	Priorità 1 – FA 1B Priorità 3 - FA 3B Priorità 4 – FA 4A, 4B, 4C Priorità 6 – FA 6A	Priorità 2 – FA 2A	Na
Foreste, natura e biovidervistà	Priorità 1 – FA 1A, 1B, 1C Priorità 3 - FA 3A, 3B Priorità 4 – FA 4A, 4B, 4C Priorità 5 – FA 5A, 5B, 5C, 5D, 5E	Priorità 2 – FA 2A Priorità 5 – FA 5C Priorità 6 – FA 6B	Na
Paesaggio e patrimonio culturale	Priorità 1 – FA 1A, 1C Priorità 2 – FA 2A, 2B Priorità 4 – FA 4A, 4B, 4C Priorità 6 – FA 6A, 6B, 6C	Priorità 5	Na
Popolazione e salute umana	Priorità 1 – FA 1A, 1B, 1C Priorità 2 – FA 2A, 2B Priorità 3 - FA 3A, 3B Priorità 4 – FA 4A, 4B Priorità 5 – FA 5D, 5E Priorità 6 – FA 6A, 6B, 6C	Na	Na

La matrice consente di formulare agevolmente le valutazioni complessive sulla coerenza tra gli obiettivi ambientali e gli ambiti di intervento del PSR. Va preso atto del fatto che le Priorità 4 e 5 hanno per loro natura obiettivi con una forte connotazione ambientale e pertanto, nella maggior parte dei casi, la coerenza fra gli obiettivi perseguito all'interno delle rispettive FA e le finalità di tipo ambientale è garantita.

Per quanto riguarda le relazioni incerte identificate dal Valutatore, la coerenza e/o incoerenza tra FA e tematiche ambientali verrà data dalle modalità di attuazione che avranno un ruolo importante nella misura in cui potrebbero determinare la conferma delle preoccupazioni della VAS oppure contraddirle.

9.4 GLI EFFETTI POTENZIALI SULL'AMBIENTE

Il Rapporto Preliminare della VAS non analizza ancora i potenziali sull'ambiente del PSR Calabria 2014-2020, bensì descrive i passaggi metodologici che verranno seguiti per la loro individuazione. Il Rapporto Ambientale Finale fornirà quindi, nella fase successiva del processo VAS, un'analisi delle misure in cui gli interventi programmati con il PSR saranno in grado di favorire e/o contrastare gli obiettivi generali e specifici di sostenibilità ambientale individuati in questa fase.

Nel Rapporto Preliminare della VAS viene, tuttavia, pubblicata la seguente matrice a titolo di analisi preliminare nella quale i fabbisogni, le priorità, le focus area individuati dal Programmatore del PSR sono posti in relazione agli obiettivi specifici di sostenibilità ambientale individuati dalla VAS.

Il rapporto ambientale fornisce quindi un primo quadro degli obiettivi e di integrazione tra il *volet* ambientale e gli interventi del PSR rispetto ai quali il Programmatore potrà dichiarare la propria condivisione ed assumerli quali riferimenti metodologici ed operativi per la fase di attuazione del programma

Si nota, tuttavia, che mentre gli obiettivi atti a garantire un buon livello di integrazione e di protezione dell'ambiente sono chiaramente identificati, i fabbisogni prioritari di intervento e la strategia per la protezione dell'ambiente non sono chiaramente descritti.

Tab. 18 - Relazioni identificate dal Valutatore VAS tra fabbisogni, focus area e misure del PSR e obiettivi ambientali specifici

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
F1	Qualificare e rendere più pertinente l'offerta formativa/informativa rispetto ai fabbisogni di innovazione del sistema rurale	1A- 1B-1C	FCE (tutti) IDR (tutti) SUO (tutti) FNB (tutti) SAP1 - Ridurre l'impiego in agricoltura di sostanze chimiche pericolose per la salute e per l'ambiente SAP3 - Migliorare la capacità di gestione dei rischi anche attraverso la formazione, l'informazione e la consulenza degli operatori agricoli e forestali	Misura 1 Misura 2 Misura 16
F2	Qualificare e certificare i prestatori di servizi di consulenza e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	1A-1B	FCE (tutti) IDR (tutti) SUO (tutti) FNB (tutti) SAP1 - Ridurre l'impiego in agricoltura di sostanze chimiche pericolose per la salute e per l'ambiente SAP3 - Migliorare la capacità di gestione dei rischi anche attraverso la formazione, l'informazione e la consulenza degli operatori agricoli e forestali	Misura 1 Misura 2
F3	Rafforzare il ruolo delle aziende agricole e forestali all'interno dei processi di cooperazione per il trasferimento delle conoscenze e della Rete PEI	1B- 2A-3A-6A	IDR3 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola IDR4 - Uso limitato e sostenibile dei pesticidi, promozione di soluzioni di difesa integrata e approcci o tecniche alternative non chimiche IDR5 - Uso razionale delle risorse idriche superficiali e sotterranee SUO1 - Protezione dall'erosione e dalle perdite dei suoli agricoli e forestali SUO3 - Riduzione e prevenzione dei processi di desertificazione SUO6 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli eco sistemi agricoli FNB2 - Incrementare il numero e la consistenza delle specie legate agli ecosistemi agricoli e forestali FNB3 - Mantenere ed accrescere la consistenza delle razze e varietà a rischio di erosione genetica di interesse agronomico e forestale SAP1 - Ridurre l'impiego in agricoltura di sostanze chimiche pericolose per la salute e per	Misura 4 Misura 16

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
			l'ambiente SAP2 - Migliorare le condizioni di sicurezza delle macchine agricole e delle attrezzature del comparto agricolo e forestale SAP4 - Potenziare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali	
F4	Agire sui fattori produttivi per ottimizzarne l'impiego in funzione di una maggiore competitività e sostenibilità delle aziende agricole e silvicole che si rivolgono al mercato	1A- 1C- 2A- 3A- 4B- 4C- 5A- 5B- 5C- 5D-6A	FCE2 - Riduzione emissioni gas serra in atmosfera FCE4- Promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili che non determinano consumo di suoli agricoli FCE6- Efficientamento/risparmio energetico, riduzione dei consumi da fonti primarie IDR3 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola IDR4 - Uso limitato e sostenibile dei pesticidi, promozione di difesa integrata e approcci e tecniche alternative non chimiche IDR5 - Uso razionale delle risorse idriche superficiali e sotterranee attraverso la razionalizzazione/pianificazione dell'uso all'interno delle aziende agricole SUO1- Protezione dall'erosione e dalle perdite dei suoli agricoli e forestali SUO3- Riduzione e prevenzione dei processi di desertificazione PPC4 - Salvaguardare e valorizzare i tipi di architettura rurale in rapporto con i paesaggi agrari SAP2 - Migliorare le condizioni di sicurezza delle macchine e delle attrezzature nel comparto agricolo e forestale SAP3 - Migliorare la capacità di gestione dei rischi anche attraverso la formazione, l'informazione e la consulenza agli operatori agricoli e forestali SAP4 - Potenziare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e di benessere degli animali	Misura 1 Misura 2 Misura 4 Misura 6 Misura 8
F5	Aumentare la competitività dei piccoli imprenditori agricoli sviluppando la cooperazione tra gli stessi	1C- 2A- 3A-6A	Nessun obiettivo ambientale specifico	

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
F6	Rafforzare la qualità e l'accessibilità alle infrastrutture di servizio delle aziende agricole e forestali concentrando gli interventi sui fabbisogni prioritari e sulla progettazione innovativa delle infrastrutture	1A-2A	IDR5 - Uso razionale delle risorse idriche superficiali e sotterranee FNB6 - Contrastare i danni da fauna selvatica alla biodiversità ed alle attività produttive agro-silvo-pastorali	Misura 4 Misura 8
F7	Sviluppare la nascita di "giovani aziende agricole" che si rivolgono al mercato condotte da IAP	1A- 1B- 1C- 2B-6A	FCE (tutti) IDR3 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola IDR4 - Uso limitato e sostenibile dei pesticidi, promozione di soluzioni di difesa integrata e approcci o tecniche alternative non chimiche IDR5 - Uso razionale delle risorse idriche superficiali e sotterranee attraverso la razionalizzazione/pianificazione dell'uso all'interno delle aziende agricole SUO1 - Protezione dall'erosione e dalle perdite dei suoli agricoli e forestali SUO3 - Riduzione e prevenzione dei processi di desertificazione	Misura 1 Misura 2 Misura 4 Misura 6 Misura 8
F8	Rafforzare le filiere corte per le produzioni biologiche, le produzioni di qualità certificata, le produzioni tipiche dei territori montani	1A- 1B- 1C- 2A- 3A-6A	FCE2 - Riduzione emissioni gas serra in atmosfera SUO5 - Favorire il mantenimento della permanenza delle attività agricole in aree montane ed aree soggette ad altri vincoli naturali SUO6 Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli eco sistemi agricolo mediante la coltivazione di specie autoctone e/o rispettose dell'attitudine dei suoli FNB2 - incrementare il numero e la consistenza delle specie legate agli ecosistemi agricoli e forestali FNB3 - Mantenere ed accrescere la consistenza delle razze e varietà a rischio di erosione genetica di interesse agronomico e forestale PPC1 - Conservare i caratteri che definiscono l'identità dei paesaggi agricoli ed agrari locali SAP4 - Potenziare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali	Misura 3 Misura 4 Misura 9 Misura 11 Misura 13 Misura 16

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
F9	Rafforzare i partenariati di filiera (PIF) favorendo il potenziamento della competitività all'interno delle filiere regionali ritenute strategiche	1A- 1C- 2A-3A	SUO6 Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli eco sistemi agricolo mediante la coltivazione di specie autoctone e/o rispettose dell'attitudine dei suoli SAP3 - Migliorare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali SAP4 - Potenziare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali	Misura 3 Misura 4 Misura 9 Misura 14 Misura 16
F10	Qualificare e favorire la composizione dell'offerta all'interno delle filiere "no- food" (bioenergie e filiera bosco-legno)	1A- 1B- 1C- 4A-6A	FCE4 - Promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili che non determinano consumo dei suoli agricoli SUO1- Protezione dall'erosione e dalle perdite dei suoli agricoli e forestali SUO2 - Prevenzione e gestione del dissesto idrogeologico e del rischio alluvioni ed incendi FNB 1 - Ripristinare e mantenere gli ecosistemi agricoli e forestali e garantire il mantenimento dei servizi agro sistemici FNB4 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli agro sistemi e degli ecosistemi forestali FNB7 - Contribuire alla prevenzione degli incendi boschivi FNB8 - Incrementare la superficie forestale soggetta a pianificazione/gestione forestale sostenibile	Misura 7 Misura 8 Misura 9 Misura 16
F11	Rafforzare e rendere più tacciabili i sistemi di qualità delle produzioni agricole, agroalimentari e silvicole	1B- 3A- 5C-6A	IDR3 - Prevenzione e ripristino della qualità delle risorse idriche superficiali e sotterranee IDR4 - Uso limitato e sostenibile dei pesticidi, promozione di soluzioni di difesa integrata e approcci o tecniche alternative non chimiche SAP1 -Ridurre l'impiego in agricoltura di sostanze chimiche pericolose per la salute e per l'ambiente SAP4 - Potenziare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali	Misura 3 Misura 4 Misura 8
F12	Rafforzare la consapevolezza e diffondere il ricorso alla gestione del rischio da parte delle aziende agricole	1A- 1C- 2A-3B	SAP3 - Migliorare la capacità di gestione dei rischi anche attraverso la formazione, l'informazione e la consulenza agli operatori agricoli e forestali	Misura 1 Misura 2

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
F13	Implementare la stesura e l'aggiornamento di piani di sviluppo integrati per la gestione economica sostenibile del patrimonio forestale	1B- 4A- 5C- 5E-6A	<p>FCE3 - Assorbimento di CO2 mediante coperture agroforestali e interventi agro climatico-ambientali</p> <p>FCE6 - Incremento della resilienza del territorio alle sollecitazioni del cambiamento climatico</p> <p>SUO2 - Prevenzione e gestione del dissesto idrogeologico e del rischio alluvioni e incendi</p> <p>FNB1 - Ripristinare e mantenere gli ecosistemi agricoli e forestali e garantire il mantenimento di servizi ecosistemici</p> <p>FNB2 - Incrementare il numero e la consistenza delle specie legate agli ecosistemi agricoli e forestali</p> <p>FNB4 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli agro sistemi e degli ecosistemi forestali</p> <p>FNB7 - Contribuire alla prevenzione degli incendi boschivi</p> <p>FNB8 - Incrementare la superficie forestale soggetta a pianificazione/gestione forestale sostenibile</p>	Misura 8 Misura 16
F14	Rafforzare gli attuali processi in corso verso un'agricoltura di impronta "green"	1A- 1B- 1C- 4A- 4B- 4C- 5D- 5E-6A	<p>FCE (tutti)</p> <p>IDR3 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola</p> <p>IDR4 - Uso limitato e sostenibile dei pesticidi, promozione di soluzioni di difesa integrata e approcci o tecniche alternative non chimiche</p> <p>FNB (tutti)</p> <p>PPC1 - Conservare i caratteri che definiscono l'identità dei paesaggi agricolo ed agrari locali</p> <p>PPC4 - Salvaguardare e valorizzare i tipi i architettura rurale in rapporto con i paesaggi agrari</p> <p>SAP1 - Ridurre l'impiego in agricoltura di sostanze chimiche pericolose per la salute e per l'ambiente</p>	Misura 4 Misura 10 Misura 11
F15	Introdurre approcci collettivi e cooperativi per la gestione delle risorse idriche	2A- 4A- 5A-	IDR (tutti)	Misura 4 Misura 16
F16	Ottimizzare il consumo delle risorse idriche utilizzato dal comparto agricolo ed agroalimentare	2A- 4B-5A	<p>IDR (tutti)</p> <p>FNB9 - Incentivare la diffusione di pratiche agricole sostenibili, attraverso impegni agro climatico ambientali e metodo biologico</p>	Misura 4 Misura 16

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
F17	Contenere i fenomeni di perdita del suolo agricolo soggetto a rischi di erosione idrica	2A-4C	SUO (tutti) FNB 1 - Ripristinare e mantenere gli ecosistemi agricoli e forestali e garantire il mantenimento dei servizi ecosistemici FNB4 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli agro sistemi e degli ecosistemi forestali FNB9 - Incentivare la diffusione di pratiche agricole sostenibili, attraverso impegni agro climatico ambientali e metodo biologico	Misura 4 Misura 10 Misura 11 Misura 13
F18	Contenere i consumi di energia di processo nei settori agricolo ed agroalimentare	1C- 2A-5B	FCE2 - Riduzione delle emissioni di gas serra in atmosfera FCE4 - Promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili che non determinano consumo dei suoli agricoli FCE - Efficientamento/risparmio energetico, riduzione dei consumi da fonti primarie	Misura 4
F19	Implementare reti locali di utilizzo delle energie rinnovabili nelle aree rurali	2A- 5C-6A	FCE2 - Riduzione delle emissioni di gas serra in atmosfera FCE4 - Promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili che non determinano consumo dei suoli agricoli FCE5 - Efficientamento/risparmio energetico, riduzione dei consumi da fonti primarie FCE6 - Incremento della resilienza del territorio alle sollecitazioni del cambiamento climatico FNB8 - Incrementare la superficie forestale soggetta a pianificazione/gestione forestale sostenibile	Misura 4 Misura 7
F20	Migliorare la sostenibilità globale e l'estensivizzazione della zootecnia regionale	2A- 3A-4A- 4B-4C-5D	FCE1 - Riduzione delle emissioni di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili ed ammoniaca FCE2 - Riduzione emissioni gas serra in atmosfera IDR3 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola SUO5 - Favorire il mantenimento della permanenza delle attività agricole in aree montane e soggette ad altri vincoli naturali FNB2 - Incrementare il numero e la consistenza delle specie legate agli ecosistemi agricoli e forestali SAP4 - Potenziare la sicurezza alimentare anche attraverso l'adozione di regimi di qualità certificata e benessere degli animali	Misura 4 Misura 14 Misura 16

Cod.	Descrizione fabbisogni	Focus Area	Obiettivi Ambientali Specifici identificati dal Valutatore VAS (FCE: fattori climatici, energia; IDR: acqua; SUO: suolo; FNB: foreste, natura e biodiversità; PPC: paesaggio e patrimonio culturale; SAP: salute e popolazione)	Correlazioni con le Misure proposte
F21	Intervenire nelle aree territoriali con bassi contenuti di sostanza organica nei suoli	4A- 4B- 4C-5E	SUO (tutti) FNB 1 - Ripristinare e mantenere gli ecosistemi agricoli e forestali FNB7 - Contribuire alla prevenzione degli incendi boschivi FNB9 - Incentivare la diffusione di pratiche agricole sostenibili, attraverso impegni agro- climatico-ambientali e metodo biologico	Misura 4 Misura 6 Misura 8 Misura 10 Misura 11 Misura 13
F22	Rafforzare il sistema economico extragricolo all'interno delle aree rurali	1C- 2A- 6A-6B	PPC (tutti)	Misura 6 Misura 7 Misura 8 Misura 16
F23	Integrare gli interventi per sostenere l'allestimento e la gestione efficiente ed efficace dei servizi pubblici di base	1A- 2A- 6A-6B	SAP5 - Potenziare le piccole infrastrutture ed i servizi di base alla popolazione finalizzate a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali	Misura 7
F24	Razionalizzare la governance e rafforzare le strategie di sviluppo locale	6B	SUO6 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli eco sistemi agricoli mediante la coltivazione di specie autoctone e/o rispettose dell'attitudine dei suoli FNB 1 - Ripristinare e mantenere gli ecosistemi agricoli e forestali e garantire il mantenimento dei servizi ecosistemici FNB4 - Favorire la capacità di resistenza e resilienza degli agro sistemi e degli eco sistemi forestali PPC (tutti) SAP5 - Potenziare le piccole infrastrutture ed i servizi di base alla popolazione finalizzate a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali	Misura 19
F25	Completare le infrastrutture per la connettività per la banda larga ed ultra larga nelle aree rurali	2A- 3A-6C	SAP5 - Potenziare le piccole infrastrutture ed i servizi di base alla popolazione finalizzate a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali	Misura 7

9.5 IL MONITORAGGIO AMBIENTALE DEL PSR

Il Rapporto Preliminare della VAS considera come pertinenti anche per il monitoraggio ambientale gli indicatori comuni di contesto (ICC) e gli indicatori specifici di programma identificati dal Programmatore. Ne rileva, tuttavia per alcuni di essi delle difficoltà per il reperimento e/o aggiornamento del dato di monitoraggio.

Poiché, nel caso specifico dei fondi del QCS, la Commissione ha adottato un sistema comune di monitoraggio e valutazione, le modalità di raccolta, elaborazione e presentazione dei dati relativi al monitoraggio ambientale, saranno definite nell'ambito del programma di monitoraggio complessivo del PSR.

Si evidenzia, ciò nonostante, che nel rapporto preliminare VAS non sono ancora identificati gli effetti ambientali da monitorare, conseguentemente si dovrà provvedere, una volta identificati gli impatti, ad un'analisi di completezza e adeguatezza sia delle fonti conoscitive esistenti sia dei database informativi a cui attingere per la costruzione degli indicatori.

10 CONCLUSIONI

Il presente rapporto accompagna la proposta di Programma di Sviluppo Rurale della Regione Calabria per il periodo 2014-2020, in conformità al disposto del Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

Con esso si conclude un percorso di analisi che si è sviluppato nel corso dell'intero periodo di programmazione, e caratterizzato da un assiduo interscambio con il programmatore regionale.

Il rapporto si snoda attraverso le tre fasi di lavoro che hanno impegnato il valutatore.

La prima fase di valutazione si è compiuta a valle della parte iniziale del processo di programmazione, fermandosi all'identificazione dei fabbisogni. Questa prima parte ha richiesto al programmatore, e di conseguenza al valutatore, tempo ed attenzione, anche in considerazione di come le regole FEASR diano a questo passaggio importanza sostanziale (cfr. art. 77 del Regolamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio). La seconda fase ha guardato alla completezza ed alla coerenza interna ed esterna delle linee strategiche di intervento delineate. I risultati delle analisi valutative relative a queste due fasi, unitamente alle dovute riflessioni e raccomandazioni, sono stati restituiti al programmatore nel Primo e nel Secondo rapporto intermedio.

Con questo documento finale termina la terza fase della valutazione che prende in esame la proposta di PSR in via di trasmissione alla Commissione (versione 15.07.2014) e permette quindi al valutatore di esprimersi anche in riferimento agli esiti delle due fasi precedenti.

Peraltro, come riportato in premessa al rapporto, nei giorni precedenti la notifica della proposta di PSR gli scambi valutatore-programmatore si sono susseguiti, ed è auspicabile che il programmatore abbia potuto risolvere alcune criticità rilevate prima dell'invio ai Servizi della Commissione. Taluni rilievi e raccomandazioni del valutatore, riferite alla versione del PSR Calabria 15.07.2014, potrebbero quindi essere superati nella proposta di PSR notificata.

Per quanto riguarda l'analisi SWOT e l'identificazione dei fabbisogni, si conferma che il processo è stato condotto in maniera sostanzialmente corretta, e che le conclusioni tratte sono logicamente conseguenti all'analisi e, nel complesso, capaci di cogliere gli aspetti di maggiore rilevanza per la strategia dello sviluppo rurale. Si rileva come il programmatore regionale abbia integrato la fase di analisi con ulteriori elementi, emersi dal confronto con il valutatore a seguito del Primo rapporto Intermedio. Tale rilettura ha portato ad una revisione delle informazioni analizzate e delle relative riflessioni sviluppate, completando la generale coerenza e completezza del quadro analitico risultante.

Per quanto riguarda l'analisi della logica di intervento del PSR Calabria, va preliminarmente rilevato come il passaggio dalla fase di analisi alla definizione della strategia sia incardinato obbligatoriamente in un quadro di regole stabilito a monte.

La relazione tra il singolo programma regionale e la strategia Europa 2020 è definita da una catena di documenti analitici e programmatici europei (il Quadro Strategico Comune 2014-2020, il Position Paper dei Servizi della Commissione per il Paese Membro), e nazionali (il Programma Nazionale di Riforma e l'Accordo di Partenariato). Oltre, naturalmente, i dettati regolamentari specifici per il FEASR.

Il valutatore ha riscontrato come il programmatore abbia correttamente operato all'interno di tale quadro di regole, declinandolo a livello regionale in modo fondato e convincente. La strategia del PSR interagisce con gli altri strumenti di politica a livello nazionale e regionale, recependone i rilevanti indirizzi di programma.

Peraltro, per completezza di analisi, va sottolineato che i riferimenti programmatici sono ancora oggi, nella terza decade di luglio, in fase evolutiva: l'Accordo di Partenariato è in fase di revisione, e la versione aggiornata rispetto a quella di aprile 2014 sarà pronta presumibilmente per la fine del mese di luglio; le disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013, che dovranno essere approvate e trasmesse alla Commissione per il 1 agosto 2014, sono in fase di ultima discussione.

Il valutatore ha provveduto a stimare il contributo del PSR Calabria all'attuazione della strategia Europa 2020, che risulta più significativo e consistente su scala regionale – e non solo settoriale – sul tema cambiamenti climatici/energia, soprattutto con riferimento al bilancio delle emissioni di gas serra.

Sul piano dell'occupazione e della lotta alla povertà, l'attuazione della strategia di ammodernamento e di recupero di competitività del settore agricolo del PSR della Calabria passerà fatalmente per una riduzione dell'occupazione attualmente presente nel settore primario regionale, che però potrà avere risvolti positivi sotto il profilo dei tassi di povertà ed emarginazione, a condizione che il PSR riesca effettivamente a determinare un recupero di produttività, anche attraverso la via della multifunzionalità, nelle 5-6 mila aziende complessivamente beneficiarie.

Analoga considerazione vale anche per la relazione all'interno dell'approccio CLLD fra strategia LEADER e programma Aree interne del plurifondo FESR-FSE, in quanto le rispettive Autorità di Gestione non hanno concordato in via definitiva il quadro che coniuga aree interne con aree rurali.

Nel complesso, le attività di valutazione portano ad esprimere un parere sostanzialmente favorevole sulla coerenza interna della proposta di Programma, sulla congruità del sistema di misurazione e sulle modalità attuative previste, per come impostate e descritte nel programma, ma anche ad evidenziare alcuni aspetti critici che potranno emergere nella fase di attuazione, e che è opportuno affrontare sin da subito.

L'impianto strategico appare solido, il programmatore ha ulteriormente rivisto la declinazione degli obiettivi specifici eliminando ed accorpando quanto ritenuto ridondante ed arrivando così ad un'articolazione più diretta e semplificata. Le misure e le sub-misure risultano essere equilibrate dal punto di vista degli stanziamenti finanziari ad esse riservate, e costruite nel complesso in modo da poter raggiungere, ceteris paribus, gli obiettivi di focus-area, tenuto adeguatamente conto dell'esperienza e degli insegnamenti della scorsa programmazione.

Nondimeno, si sono rilevati alcuni margini di miglioramento cui si invita il programmatore a fare riferimento. Tali margini sono puntualmente segnalati e motivati in questo rapporto, anche attraverso precise raccomandazioni (in riquadro nel testo).

Ci si riferisce particolare alle forme di sostegno programmate, e specificatamente alle opportunità offerte dal passaggio da costi effettivi e costi standard, passaggio senz'altro complesso ma in grado di aumentare in modo significativo l'efficienza attuativa del PSR.

La formulazione in termini quantitativi degli obiettivi del programma conferma un impegno su target fisici realistici ma non banali, anche perché perseguiti con buona attenzione all'efficienza. In merito agli obiettivi di milestones, il valutatore ha proposto all'attenzione del programmatore una chiave di lettura alternativa che, pur concorde nei valori complessivi, potrebbe suggerire qualche rimodulazione tra focus area.

Migliorabile anche in taluni punti l'assetto dell'impianto di governance ed il sistema di monitoraggio e valutazione, che nella forma attuale appaiono essere più riferibili all'operatività degli anni precedenti che alle necessità della nuova programmazione (legate ad esempio alla prevista attivazione di strumenti finanziari, o alle modalità di interfaccia con il Sistema di Monitoraggio Unitario). Particolarmente rilevanti si presentano sotto tale profilo la tempestività ed il grado di chiarezza delle procedure operative che dovranno essere emanate, oltre che le modalità concrete di selezione dei progetti

Infine, con riferimento alla sostenibilità ambientale del Programma, il rapporto restituisce una rilettura del rapporto preliminare di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) riferito alla conclusione della fase di scoping. Benché con il rapporto preliminare non siano ancora identificati i potenziali effetti ambientali degli interventi programmati, esso fornisce un primo quadro degli obiettivi ambientali e di integrazione tra essi e gli interventi del PSR cui il programmatore può riferirsi.