



Programma
di Sviluppo
Rurale PSR
Sicilia 2007-2013



**COMITATO DI SORVEGLIANZA
PSR SICILIA 2007/2013**

PALERMO 26 GIUGNO 2009

Ordine del giorno n.8

**Relazione sulle attività di
Valutazione in Itinere**

DIPARTIMENTO REGIONALE INTERVENTI STRUTTURALI

Indice

INTRODUZIONE.....	3
1. SISTEMA PREDISPOSTO PER EFFETTUARE LA VALUTAZIONE ON GOING.....	3
2. LE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE EFFETTUATE	5
2.1 PSR 2000 - 2006	5
2.1.1 <i>Approccio metodologico delle analisi valutative ex-post</i>	6
2.1.2 <i>Sintesi dei contenuti della valutazione ex post</i>	6
2.2 PSR 2007 - 2013.....	12
2.2.1 <i>Raccolta dati</i>	12
2.2.2 <i>Attività relative alla valutazione</i>	14

RELAZIONE SULLE ATTIVITA' DI VALUTAZIONE IN ITINERE

Introduzione

L'art. 84 del Reg. (CE) n. 1698/2005 dispone che i programmi di sviluppo rurale 2007 – 2013 siano soggetti a valutazioni finalizzate a migliorarne la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione.

Ai sensi dell'art. 86 dello stesso Regolamento, l'Autorità di Gestione del programma e il Comitato di Sorveglianza si basano sulle valutazioni in itinere per esaminare l'andamento del programma rispetto ai suoi obiettivi, migliorarne la qualità e l'attuazione, esaminare le proposte di modifiche sostanziali e preparare la valutazione intermedia e quella ex post. L'Autorità di Gestione, inoltre, riferisce ogni anno al Comitato di Sorveglianza in merito alle attività di valutazione in itinere.

La presente relazione illustra sinteticamente le attività inerenti la valutazione svolte per il Piano di Sviluppo Rurale 2000 – 2006 e per il PSR Sicilia 2007 – 2013 realizzate nel corso del 2008.

1. Sistema predisposto per effettuare la valutazione on going

Il sistema predisposto per effettuare la valutazione *on going* è stato dettagliatamente descritto al paragrafo 2 dell' "Informativa relativa alla valutazione in itinere del PSR Sicilia" all'interno del punto n. 8 dell'ordine del giorno della seduta del 10/12/2008 del Comitato di Sorveglianza. Di seguito si riporta una sintesi con riferimento al Piano della valutazione in itinere del PSR Sicilia 2007-2013, elaborato dal Gruppo di lavoro interdipartimentale per la definizione del sistema di valutazione per il PSR Sicilia 2007 – 2013" tenendo conto delle indicazioni contenute nel documento "Organizzazione della valutazione on going" della Rete Rurale Nazionale - Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale.

L'attività di valutazione del PSR Sicilia 2007 – 2013 è predisposta su base poliennale secondo le seguenti fasi:

- valutazione in itinere (al 2009, 2011, 2013, 2014);
- valutazione intermedia (al 2010);
- aggiornamento della valutazione intermedia (appositamente prevista dall'AdG del PSR Sicilia e da effettuarsi al 2012);
- valutazione ex-post (al 2015).

La valutazione in itinere, condotta per tutta la durata del Programma ne analizza principalmente i risultati.

In particolare deve esaminare l'andamento del PSR rispetto ai suoi obiettivi, mediante gli indicatori di risultato ed eventualmente di impatto, migliorare la qualità del PSR e la sua attuazione, esaminare le proposte di modifiche sostanziali del PSR, preparare la valutazione intermedia ed ex-post.

La valutazione intermedia, con scadenza prevista nel 2010, il suo aggiornamento al 2012 e la valutazione ex-post con scadenza prevista nel 2015, come specificato dal citato art. 86, analizzano il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della Programmazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il suo impatto socioeconomico sulle priorità comunitarie. Esse esaminano il grado di raggiungimento degli obiettivi del PSR e traggono conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale. Individuano, inoltre, i fattori che hanno contribuito al successo o all'insuccesso del PSR, tra l'altro sotto il profilo della sostenibilità, e rilevano le buone pratiche.

L'aspetto più rilevante del Piano di Valutazione predisposto dall'AdG è "la domanda di valutazione" intesa come l'insieme delle priorità valutative e degli aspetti che dovranno essere oggetto dell'analisi del valutatore indipendente e rispetto ai quali il valutatore stesso dovrà fornire delle risposte.

La "domanda di valutazione" è esplicitata nella necessità di ricostruire la logica dell'intervento e, quindi, di verificare la coerenza tra fabbisogni e obiettivi, nonché con gli indicatori proposti per la valutazione, di quantificare il set di indicatori di risultato e impatto proposto nel Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) ed il set aggiuntivo di indicatori previsti nel PSR e dal Valutatore nonché di rispondere, anche in termini qualitativi, ai quesiti valutativi, comuni e specifici che saranno parte integrante del capitolato tecnico.

Inoltre, nella domanda valutativa devono essere compresi gli ambiti di approfondimento individuati in sede VAS.

Le analisi effettuate con la valutazione in itinere dovranno essere realizzate utilizzando sia dati primari che secondari ed i relativi modelli e tecniche di elaborazione potranno essere di tipo quantitativo, qualitativo e quali-quantitativo.

I criteri di giudizio da utilizzare nell'esercizio della valutazione (efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza, sostenibilità, rilevanza, utilità, sinergia, addizionalità, equità, ecc.) verranno stabiliti in base alla pertinenza alle domande valutative ed ai relativi indicatori, nonché alla necessità di determinare gli eventuali effetti degeneranti rispetto alla strategia del programma, in termini di spiazzamento e *deadweight*. In ogni caso questi criteri saranno esplicitati dal valutatore indipendente nel "progetto di valutazione" che i soggetti concorrenti per l'affidamento del servizio presenteranno in sede di gara nell'offerta tecnica, e saranno definiti, insieme ad altri contenuti di carattere metodologico ed operativo, nel rapporto sulle "condizioni di valutabilità" redatto nella fase preliminare dell'attività di valutazione.

Come previsto nel Manuale del QCMV, nell'ambito delle attività del valutatore indipendente dovrà essere inclusa la quantificazione degli indicatori di risultato e di impatto. Tale attività dovrà essere eseguita anche per le operazioni che hanno riguardato le spese in transizione.

Al fine di favorire un'interfaccia qualificata e costante dell'Amministrazione con il valutatore indipendente e governare i processi tecnici e amministrativi relativi all'esercizio di valutazione, nel Piano di Valutazione sono state individuate le seguenti strutture che fanno capo all'AdG:

- Nucleo di valutazione per gli investimenti in agricoltura e per lo sviluppo rurale previsto al capitolo 16 del PSR Sicilia 2007 – 2013 ed inserito all'interno del Dipartimento Interventi Strutturali. Tale Nucleo sarà composto da professionalità interne all'Amministrazione in grado di garantire competenze nel campo della valutazione, integrate da professionalità esterne in possesso di idonei requisiti e selezionate con procedura di evidenza pubblica;
- Gruppo di lavoro interdipartimentale coordinamento e raccordo operativo tra i Dipartimenti per il PSR Sicilia 2007 – 2013, costituito con D.D.G. n. 727 del 14 maggio 2008 allo scopo di assicurare un raccordo operativo tra i Dipartimenti dell'Assessorato Agricoltura e Foreste in relazione all'attuazione del PSR. Con riferimento alle attività di valutazione è stato costituito, insieme ad altri Gruppi tematici, un "Gruppo di lavoro interdipartimentale per la definizione del sistema di valutazione per il PSR Sicilia 2007 – 2013" coordinato dal suddetto Gruppo di coordinamento attraverso periodiche riunioni.

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la definizione del sistema di valutazione per il PSR Sicilia 2007 – 2013" ha prodotto, oltre al già citato Piano della valutazione in itinere del PSR Sicilia 2007-2013, il Capitolato tecnico comprensivo dell'Allegato A – Questionario valutativo contenente sia le domande valutative comuni tratte dal documento "B Linee guida per la valutazione" del QCMV, sia le domande valutative regionali ad integrazione delle prime. Il suddetto questionario è stato sottoposto all'esame del Servizio VAS – VIA dell'Assessorato Territorio e Ambiente per la condivisione. Il contributo del suddetto Servizio si è esplicitato con l'inserimento di ulteriori domande valutative finalizzate al riscontro, nelle attività di valutazione, dell'efficacia delle prescrizioni contenute nel Rapporto Ambientale e del grado di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati in sede VAS.

La stesura degli altri documenti di gara (Bando e Disciplinare) da parte del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) è in fase conclusiva e si prevede di pubblicare il Bando per la selezione del valutatore indipendente sulla GUCE entro giugno 2009.

2. Le attività di valutazione effettuate

2.1 PSR 2000 - 2006

L'Autorità di Gestione ha dato avvio alla gara di selezione del valutatore indipendente con procedura aperta attraverso bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana (GURS) n. 32 del 08/08/2008 Appendice II. Le operazioni di gara si sono concluse con l'aggiudicazione dell'appalto alla Agriconsulting S.p.A. per un importo pari a Euro 157.000,00 IVA compresa.

Il Rapporto di valutazione ex post è stato consegnato all'Amministrazione il 23/12/2008 e successivamente è stato inviato entro i termini previsti alla Commissione Europea la quale lo ha esaminato e ritenuto soddisfacente dal punto di vista qualitativo (nota prot. 3868 del 10 febbraio 2009).

2.1.1 Approccio metodologico delle analisi valutative ex-post

Le attività di valutazione ex-post sono state realizzate nel rispetto delle indicazioni fornite dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1257/99, e dai Regolamenti (CE) della Commissione n.817/2004 e n.1320/2006 nonché dai documenti STAR VI/8865/99 “Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – linee guida”, STAR VI/12004/00 “Questionario valutativo comune con criteri e indicatori”, STAR VI/43517/02 “Guidelines for the mid term evaluation of rural development programmes 2000 – 2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund”.

Secondo quanto disposto dalla nota informativa della Commissione AGRI G 4/GCA D(2008) 3683, la valutazione ex post del PSR ha seguito lo stesso approccio adottato per la valutazione intermedia. Le attività di indagine ed analisi per l’elaborazione del rapporto di valutazione ex post del PSR Sicilia 2000 – 2006 sono state una prosecuzione logica ed operativa delle attività corrispondenti e già svolte nella fase di valutazione intermedia (rapporto al 2003 e suo aggiornamento al 2005) e utilizzando come principale base informativa la banca dati contenuta nel documento “Raccolta e predisposizione dati per la valutazione finale (ex post)”.

2.1.2 Sintesi dei contenuti della valutazione ex post

Per l’insieme del PSR si raggiunge, al 2006, un **livello di spesa pubblica** totale di 531,774 Meuro, pari quindi al 95% delle risorse pubbliche programmate per l’intero periodo 2000-2006. Considerando anche gli importi degli elenchi di liquidazione non erogati al 15 ottobre 2006, si raggiunge invece un livello di spesa complessivo di 570,366 Meuro (per una quota FEOGA di 427,291 Meuro) corrispondente al 102% della disponibilità totale. In entrambi i casi si osserva una capacità di spesa che nelle nuove misure del PSR supera abbondantemente le previsioni, mentre si mantiene al di sotto negli interventi derivanti dal precedente periodo di programmazione (Regg.CEE 2078/92, 2079/92, 2080/92).

Considerando soltanto le erogazioni effettive entro il 15 ottobre 2006 la linea di intervento finanziariamente predominante è quella delle misure agroambientali, che nel loro insieme assorbono il 76% della spesa totale, il 51,6% derivante da impegni assunti ai sensi dell’ex-Reg. CEE 2078/92 e il 24,5% per nuovi impegni nell’ambito della Misura F del PSR; considerando solo quest’ultimi, l’indice di efficacia (spese/programmato) è pari al 148%, quindi superiore sia all’indice medio complessivo (95%) sia a quello calcolato sul totale dei soli nuovi impegni (130%).

Le spese per gli interventi di imboscamento forestale risultano pari, complessivamente, al 22,4% delle spese totali con un indice di efficacia (86%) inferiore a quello medio del Piano; anche in questo caso si evidenzia il maggiore assorbimento di risorse derivante dagli impegni assunti nel precedente periodo ai sensi del Reg. CEE 2080/92 (pagamenti per “mancati redditi”) che da soli rappresentano il 18% circa della spesa totale; modesto invece il livello di spesa raggiunto nel 2006 per la Misura H del PSR, pari a soltanto il 5% del totale, anche se leggermente superiore a quanto previsto nel piano finanziario iniziale.

La spesa nella Misura Prepensionamento è molto bassa, in termini sia assoluti sia relativi (0,8% sul totale), e comunque inferiore alle previsioni iniziali, risultando quindi un indice di efficacia (spese effettive/spese previste) pari al 70% e al 55% se si considerano soltanto i nuovi impegni. Anche nella Misura Zone svantaggiate, la cui attuazione è avvenuta solo a partire dal 2005, si raggiunge un livello finale di spesa (3,224 Meuro – 0,6% del totale) inferiore (63%) a quanto previsto nel piano finanziario iniziale.

In sintesi, l'analisi dello stato di attuazione del PSR al 2006 in termini soltanto finanziari, mostra una rilevante diminuzione della "capacità (finanziaria) di sostegno" nel passaggio tra la vecchia e la nuova programmazione dello sviluppo rurale. Da ciò la necessità da parte della Regione di rafforzare un approccio di attuazione ispirato a criteri di selettività ed efficacia. Inoltre la Regione ha cercato di compensare, almeno in parte, la discrasia finanziaria tra offerta e domanda di sostegno, attivando, come già previsto nel documento di Piano, risorse regionali aggiuntive ("Aiuti di Stato") a quelle derivanti dal cofinanziamento comunitario.

Il Rapporto di Valutazione ex-post del PSR ha focalizzato la sua analisi sui **risultati ed impatti delle Misure di intervento**, dei quali si presenta di seguito una sintesi.

Misura D – Prepensionamento

Nel periodo di programmazione analizzato si raggiungono risultati migliori rispetto al precedente periodo, soprattutto in termini di maggiore "domanda" di partecipazione dei potenziali beneficiari (54 nel periodo 2001-2004), solo in parte soddisfatta, per insufficiente disponibilità di risorse finanziarie. Ciò è il risultato, almeno in parte, di modifiche nei dispositivi di attuazione relativi all'accesso ai benefici. Le procedure di selezione hanno inoltre favorito una concentrazione del sostegno nelle aree svantaggiate, nelle cessioni a favore di giovani insediati ai sensi della Misura 4.07 del POR, nelle aziende che praticano o intendono praticare metodi di produzione biologici.

L'analisi degli "effetti" della Misura, in risposta ai quesiti valutativi comuni, evidenzia elementi positivi ma anche criticità. La cessione aziendale ha determinato un abbassamento dell'età media dei titolari, anche se la cessione delle aziende non si è accompagnata ad una rilevante riduzione nel loro numero complessivo essendo le fusioni aziendali (tra aziende dei cedenti e quelle già possedute dai rilevatori) limitate a pochi casi.

I risultati economici, verificati a distanza di tre anni dalla cessione in un campione di aziende, mostrano valori in lieve crescita riguardo al reddito netto aziendale ma, all'opposto, in diminuzione se si considera il rapporto tra i redditi e la produzione lorda vendibile; ciò soprattutto in conseguenza di un aumento dei costi. Inoltre, a seguito del passaggio nella titolarità aziendale, non si sono verificati fenomeni di riconversione e/o specializzazione degli ordinamenti produttivi. D'altra parte, il sostegno economico erogato con la Misura "prepensionamento" sembra aver garantito, ai cedenti, una adeguata compensazione (e quindi un incentivo) delle perdite di reddito derivanti dalla cessazione dell'attività agricola.

L'applicazione della Misura, anche se appare aver consentito, nelle specifiche e limitate realtà aziendali interessate, di anticipare il ricambio generazionale non sembra ancora aver determinato

significative variazioni positive sia nelle caratteristiche strutturali e negli indirizzi produttivi delle aziende, sia nei risultati economici raggiunti, verificandosi una sostanziale “stazionarietà” della situazione aziendale nella fase successiva alla cessione.

Misura E – zone svantaggiate

Nella prima fase di attuazione del PSR la Misura non è stata attivata, essendo le risorse disponibili molto limitate in relazione alla domanda potenziale.

La Misura è stata pertanto attivata solo nel giugno 2005, con l’emanazione di un Bando pubblico indirizzato esclusivamente alle aziende zootecniche ricadenti nelle zone svantaggiate e introducendo criteri di priorità volti a favorire, in particolare, le aziende ricadenti in zone con svantaggi specifici (art. 3 par. 5 Dir CEE 75/268), che praticano zootecnia biologica, condotte da imprenditori agricoli a titolo principale (IATP), che allevano razze/popolazioni indigene e ufficialmente indenni da brucellosi. Altri criteri di selezione riguardano le produzioni di qualità aziendale, le integrazioni tra le diverse fasi di filiera, il collegamento con altre Misure del PSR.

Le analisi svolte attraverso l’elaborazione dei dati RICA mostrano una modesta capacità compensazione dei deficit di reddito aziendale da parte della indennità erogata, pari al 5,5%, di poco più elevato nelle aree montane (6,4%). Considerando i differenziali di reddito netto per Unità di lavoro familiare, l’indennità, per circa il 50% delle aziende riesce a compensare meno del 10% lo svantaggio economico, mentre per circa il 40% delle aziende la compensazione è compresa tra il 10 e il 25%. L’analisi valutativa inerente l’evoluzione dell’uso agricolo del suolo nelle zone svantaggiate evidenzia, per il periodo 2000-2007, una inversione della precedente tendenza alla riduzione della superficie agricola totale; si conferma invece la tendenza alla riduzione del numero di aziende agricole, accompagnata ad un aumento delle dimensioni medie aziendali.

Misura F – agroambientale

Il processo di attuazione della Misura, seppur condizionato da una ridotta disponibilità di risorse finanziarie per “nuovi impegni” sembra aver conseguito l’obiettivo di garantire un’efficace utilizzazione di tali risorse, in relazione agli obiettivi ambientali. Ciò attraverso un approccio ispirato a criteri di maggiore selettività i quali, nella prima fase di attuazione (2001), hanno assunto a principale riferimento il territorio (individuazione di aree prioritarie e preferenziali), mentre a partire dal 2003 includono anche caratteristiche strutturali e gestionali dell’azienda e del suo conduttore. Ciò al fine di ottimizzare gli effetti non soltanto in termini ambientali, ma anche rispetto alla sostenibilità economica dei sistemi di produzione ecocompatibili (biologico in particolare). Le interviste condotte a “testimoni privilegiati” del processo di attuazione (funzionari e tecnici delle strutture provinciali e rappresentanti delle organizzazioni agricole) hanno altresì evidenziato come tale approccio più selettivo abbia incontrato, a livello locale, non poche difficoltà di applicazione o anche una non sempre unanime accettazione.

Il potenziale impatto della Misura, in termini di incidenza delle superfici a premio sulla superficie agricola totale della regione (indice SOI/SAU), risulta nel complesso modesto, pari a poco meno del 11% anche se molto variabile da zona a zona, verificandosi, in realtà, una “distribuzione territoriale” di tale incidenza nel complesso efficace, in relazione agli obiettivi (o effetti) ambientali

attesi. Nello specifico è da valutare positivamente la concentrazione degli interventi agroambientali nelle aree montane e in particolare in quelle a maggiore rischio erosivo, ed anche nelle Aree protette e nei siti Natura 2000 (SIC e ZPS), quindi nelle aree in cui le modifiche “agroambientali” nelle pratiche e negli ordinamenti colturali determinano i massimi effetti in termini di salvaguardia/valorizzazione della biodiversità e del paesaggio. A fronte di una minore incidenza di intervento nel complesso delle aree di pianura si verifica, tuttavia, una più elevata intensità di impegno nelle aree dei bacini imbriferi ad agricoltura intensiva.

Le indagini e le analisi effettuate dal Valutatore per la stima degli impatti ambientali della Misura hanno condotto, in sintesi, ai seguenti risultati intermedi:

- relativamente all’obiettivo di salvaguardare la qualità del suolo e dell’acqua dai fenomeni di contaminazione chimica si stimano riduzioni “unitarie” (per ettaro di SAU interessata) pari al 74% per l’azoto e al 75% per il fosforo; tenendo conto anche della effettiva diffusione delle azioni agroambientali si stima una efficienza “complessiva” territoriale pari all’8% per entrambi gli elementi e al 2,2% per i fitofarmaci;
- le indagini sulla salvaguardia della biodiversità nei terreni agricoli hanno condotto a risultati soddisfacenti. Si verifica un nesso di casualità positivo tra le azioni F2 e F4a e l’incremento quali-quantitativo dell’avifauna nelle superfici agricole interessate, nonché un innalzamento del “valore” delle ornitocenosi, evidenziandosi che un aumento nel numero e nella frequenza di specie ritenute ecologicamente più esigenti all’interno delle aziende beneficiarie. I rilievi fitosociologici (per lo studio della biodiversità vegetale) indicano nelle aziende in biologico, una maggiore ricchezza floristica. In particolare, gli ambienti colturali più ricchi sono gli oliveti, seguiti dai seminativi, dagli agrumeti e dai vigneti. Modesto invece l’impatto della Misura rispetto alla salvaguardia della biodiversità genetica legata ai sistemi di produzione agricola; ciò in conseguenza della mancata attivazione di una specifica linea di intervento per la salvaguardia delle specie vegetali in via di estinzione e per la modesta adesione alla Azione F4b (razze animali);

relativamente all’obiettivo di preservare e valorizzare il paesaggio agricolo l’indagine presso un campione di aziende beneficiarie delle Azioni F2 e F3 ha consentito di esprimere un giudizio complessivamente positivo. Gli interventi realizzati con l’Azione F2 (es. fasce verdi arborate) hanno determinato una maggiore “differenziazione percettivo/cognitiva” di un paesaggio altrimenti monotono ed estremamente semplificato (seminativi e seminativi erborati). Gli interventi dell’Azione F3 (pistacchieti, nocioleti, agrumeti) hanno invece favorito un rallentamento di tendenze ad una differenziazione del paesaggio in termini degradativi, determinata da vistosi ed evidenti processi di abbandono; il mantenimento delle attività agricole tradizionali e, conseguentemente, del paesaggio da esse costituito si è riflesso anche in una conservazione dell’identità culturale.

Misura H – Imboschimento delle superfici agricole

Anche per questa linea di intervento, nel passaggio tra la precedente e l'attuale fase di programmazione, ad una riduzione delle risorse finanziarie disponibili per nuovi interventi ha, ovviamente, corrisposto, una riduzione della capacità di imboschimento.

La valutazione dello stato generale degli impianti realizzati, derivante da indagini svolte, conduce alle seguenti considerazioni di sintesi:

- gli interventi di Arboricoltura legno/frutto sono qualitativamente soddisfacenti (discreti incrementi – buone caratteristiche generali delle piante – bassa percentuale di difetti del fusto – bassa mortalità); lo stesso, anche se in misura minore, può essere affermato per la Misura 4a (attuale Intervento H1-c PSR);
- per ciò che concerne la Misura 4b si sono, invece riscontrate situazioni carenti in termini qualitativi; ciò a conferma che la destinazione ad imboschimento riservata alle aree marginali, non sempre sortisce effetti positivi, poiché queste non possiedono sempre una adeguata “vocazione forestale”.

In merito agli effetti occupazionali ed economici degli imboschimenti sovvenzionati, le aziende beneficiarie degli aiuti relativi all’Azione H1 (arboricoltura da legno), corrispondenti al 54% circa del totale, potrebbero favorire una certa attività extra-aziendale qualora cambiassero le condizioni odierne del mercato dei prodotti legnosi in Sicilia e l’atteggiamento degli stessi agricoltori i quali, spesso, mostrano uno scarso interesse ad arrivare a fine turno, per l’utilizzazione del legname. Va infatti osservato che le erogazioni per la compensazione delle perdite di reddito costituiscono la voce di spesa principale della Misura e sostanzialmente la principale forma di incentivo che induce gli agricoltori beneficiari alla adesione alla Misura. L’importanza di tale forma di sostegno è indirettamente confermata dalla scarsissima partecipazione degli Enti pubblici, che invece risultano più coinvolti dalle Misure 4.10 e 1.09 del POR.

Un elemento di innovazione, rispetto al passato, è stata l’adozione, con l’ultimo bando che è stato pubblicato sulla G.U.R.S. n° 38 del 09.09.05, di un approccio di tipo territoriale nelle fase di ammissibilità e selezione degli interventi, in particolare dando priorità alle aree a prevalente riferimento naturalistico/ambientale quali quelle della Rete Natura 2000.

Tuttavia, gli imboschimenti finanziati dal Piano hanno avuto un impatto territoriale assai disperso e limitato: ciò non solo per la loro già ricordata ridotta entità fisica, ma anche per la mancanza di una strategia coordinata a livello territoriale. I progetti sono accolti e valutati poco alla volta, singolarmente e non si intravedono tentativi di favorire il raggiungimento di “masse critiche” tali da determinare significativi impatti a livello locale, anche in sinergia con altri interventi a carattere ambientale o socio-economico.

Le specie utilizzate negli imboschimenti non sono apparse sempre consone alle finalità del Piano. Si è infatti registrata una predominanza di carrubo e noce, specie più legate ad una funzione produttiva, contrapposta a basse percentuali di roverella, leccio e altre latifoglie, specie più idonee alla finalità di protezione.

Relativamente alla tutela e al miglioramento della biodiversità degli habitat è emersa, in linea generale, una scelta delle specie eccessivamente uniforme, nonostante la notevole diversificazione degli ambiti territoriali interessati dalla misura. Ciò comporterà in alcuni contesti impianti poco produttivi, in altri, non concorrerà al mantenimento della biodiversità ma, anzi, potrebbe generare casi di inquinamento genetico, aspetto sicuramente più delicato.

Nelle sue **Conclusioni**, il Rapporto di Valutazione ex-post richiama i due principali fattori che hanno principalmente “condizionato” il processo di attuazione del PSR Sicilia 2000-2006, i suoi risultati/impatti:

- lo scarso coordinamento tra PSR e la componente dello “sviluppo rurale” del POR, nella quale si sono concentrate le forme di sostegno a carattere e finalità propriamente strutturale;
- la minore disponibilità di risorse finanziarie per nuovi interventi, rispetto al precedente periodo di programmazione, con conseguente accentuazione di un approccio (necessariamente) più selettivo nella valutazione delle domande di sostegno.

Tenendo in conto di tali vincoli generali la valutazione degli “effetti” fornisce un quadro articolato, non privo di criticità, anche se nel complesso soddisfacente. Le due principali Misure del PSR, agroambiente e imboschimenti, hanno determinato una riduzione delle “pressioni” agricole sulle risorse naturali (acqua e suolo) e la salvaguardia/ripristino della biodiversità e dei valori paesaggistici degli ambienti agricoli. Questo laddove gli interventi sono stati realizzati, con un impatto complessivo a livello regionale ovviamente modesto, anche se variabile da zona a zona, in funzione della dimensione e della distribuzione territoriale degli interventi stessi.

Le criticità maggiori si evidenziano, invece, dalle analisi aventi per oggetto gli effetti di natura più propriamente economica o, più in generale, relativi allo sviluppo di sistemi di produzione e di utilizzazione del territorio che riescano a coniugare la sostenibilità ambientale con quella economica. Questo limite si verifica negli imboschimenti, i quali non sembrano determinare l’attivazione di “filiera” produttive forestali o forme diverse di valorizzazione del patrimonio forestale (es. in collegamento con attività turistiche) e soprattutto nel sostegno alle produzioni biologiche. Il premio svolge l’importante funzione di garantire la permanenza delle aziende nel comparto ma non, nella maggioranza dei casi, l’avvio o il consolidamento di processi di innovazione e qualificazione in grado di garantire una maggiore competitività ed autonomia economica delle aziende che adottano tali sistemi di produzione ecocompatibile.

Infine, il Rapporto di Valutazione ex-post esamina il grado di accoglimento delle principali “**raccomandazioni**” già formulate nel precedente Rapporto di Aggiornamento al 2005 della Valutazione Intermedia, nell’ambito del PSR 2007-2013 della regione Sicilia. Esse riguardano il miglioramento della qualità tecnica degli impegni agroambientali e degli interventi di imboschimento, l’approccio territoriale nella programmazione e selezione degli interventi, il rafforzamento dell’integrazione tra le diverse Misure/azioni di sostegno. Il nuovo PSR appare aver largamente accolto ed ulteriormente sviluppato tali opportunità, dei quali si suggerisce di potenziare

ulteriormente, nell'ambito dell'Asse 2, quello della integrazione tra gli interventi e le forme di sostegno.

La **diffusione dei risultati della valutazione ex post** è avvenuta tramite messa in rete del rapporto che è consultabile dagli addetti ai lavori e dai portatori di interessi sui siti della Rete Rurale Nazionale, dell'Assessorato Agricoltura e Foreste.

2.2 PSR 2007 - 2013

2.2.1 Raccolta dati

Le analisi della valutazione in itinere saranno realizzate utilizzando:

dati primari rilevati dal valutatore, di norma tra i beneficiari diretti o indiretti del PSR, attraverso interviste, questionari e altri strumenti di raccolta predisposti dallo stesso, secondo quanto necessario per la determinazione degli indicatori di risultato e di impatto e per una migliore comprensione degli effetti del programma;

dati secondari che potranno derivare dal monitoraggio, dalle informazioni di carattere qualitativo disponibili, da informazioni disponibili in altre banche dati, da informazioni derivanti da ricerche già effettuate, da statistiche ufficiali, ecc..

I modelli e le tecniche di elaborazione dei dati potranno essere di tipo quantitativo, qualitativo e quali-quantitativo. Nel calcolo degli impatti, ad esempio, potranno essere utilizzati modelli econometrici, matrici input-output etc. Fatta salva l'autonomia del valutatore, il disegno della valutazione dovrà rispettare le indicazioni di massima contenute nel QCMV.

Le attività ad oggi svolte hanno riguardato, in primo luogo la predisposizione del sistema di monitoraggio per la raccolta dei dati indispensabili alle attività di valutazione.

Il sistema di monitoraggio del PSR 2007/2013, che verrà istituito in conformità a quanto indicato dal Reg. (CE) n. 1698/2005 art. 79, art. 80 e art. 81 e che si basa sul Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione, garantirà, attraverso l'individuazione di indicatori, la rilevazione di informazioni e dati che consentiranno la descrizione puntuale e completa dello stato di avanzamento del programma, anche mediante l'aggregazione delle informazioni per gradi successivi, a partire dal livello di singola operazione sino alle informazioni aggregate riferite all'asse.

Il Sistema Regionale di Monitoraggio (SRM) è atto a rilevare e monitorare il flusso di dati necessari a garantire la qualità dell'attuazione del programma.

Tale sistema deve essere funzionale alle finalità del Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) permettendo l'implementazione di quest'ultimo.

Il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso l'IGRUE, riceve i dati informatizzati a livello regionale e li convoglia, dopo opportune verifiche e controlli, verso il sistema Informativo di coordinamento e di controllo della

CE, SFC 2007, assicurando così una corretta gestione dei flussi informativi telematici verso la Commissione Europea. Il SMN prevede, tra l'altro, un set minimo di informazioni da rilevare a livello di singola operazione e beneficiario, in grado di garantire un efficace monitoraggio che consenta di verificare l'andamento della spesa, l'avanzamento dei singoli progetti per la realizzazione delle specifiche misure e/o azioni al fine di poter mettere in atto azioni correttive finalizzate ad evitare il disimpegno automatico con relative perdite di risorse finanziarie.

Il Mipaaf, inoltre, supporta l'attività di monitoraggio regionale, attraverso un'apposita struttura di coordinamento del SNM finalizzata a definire:

il set di informazioni minime di monitoraggio di concerto con l'ADG regionale;

la messa in opera di attività ed iniziative volte a garantire la qualità delle informazioni regionali;

la presentazione di proposte ed azioni rivolte a migliorare capacità e competenze relative alle modalità di raccolta e di utilizzo delle informazioni di monitoraggio, anche attraverso lo scambio di buone prassi e di conoscenze specialistiche inerenti il monitoraggio.

L'Autorità di Gestione, pertanto, è responsabile:

della raccolta delle informazioni di monitoraggio e della definizione delle modalità di raccolta ed aggregazione più adeguate al contesto organizzativo regionale;

dell'azione di validazione e del controllo di qualità dei dati;

dell'archiviazione delle informazioni di monitoraggio di una banca dati regionale;

garantendo un flusso "continuo" e sempre aggiornato delle stesse, secondo le modalità stabilite di concerto con il livello nazionale e Comunitario.

Nel SRM saranno comprese le informazioni relative al monitoraggio degli interventi finanziati e le informazioni relative ai sistemi di gestione e controllo della Regione e dell'Organismo Pagatore.

Il SRM sarà alimentato con informazioni a livello di singolo progetto finanziato nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale, classificate in modo tale da garantire la loro aggregazione dal basso verso l'alto, sino ad arrivare al livello di programma, adottando un set di indicatori definito, di concerto con il Mipaaf, in grado di soddisfare le esigenze conoscitive del Servizio Nazionale di Monitoraggio e della Commissione Europea, conformemente a quanto previsto all'articolo 80 del Reg. (CE) n. 1698/2005.

In particolare, il SRM assicurerà la rilevazione delle seguenti informazioni:

caratteristiche anagrafiche del richiedente;

- caratteristiche strutturali dell'azienda/impresa oggetto di finanziamento;
- monitoraggio finanziario;
- monitoraggio fisico;
- monitoraggio procedurale;
- predisposizione di relazioni periodiche alla Commissione;
- accesso ai soggetti abilitati ai differenti livelli alle informazioni.

Al fine di assicurare la tracciabilità delle informazioni, ogni operazione sarà identificata attraverso un codice che consentirà di identificare in maniera univoca l'operazione stessa, nonché la corrispondente misura, sottosezione e asse prioritario.

In attuazione a quanto previsto dal “Sistema Nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale FEARS” – informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione e dalle linee guida SIAN (documenti approvati in Conferenza Stato Regioni rispettivamente il 20/03/08 e il 28/02/08) e al fine di definire ed implementare la banca dati regionale dove è necessario che confluiscono, in tempo reale, le informazioni raccolte attraverso il software di gestione nazionale, sviluppato negli elementi minimi da AGEA, l’Autorità di Gestione ha avviato una attività di collaborazione con la stessa AGEA che si avvarrà dell’operato della Società SIN, che svolge funzioni e compiti strumentali dell’AGEA, mirata a sviluppare un software di gestione autonomo per soddisfare le eventuali esigenze conoscitive aggiuntive regionali legate alla gestione e al monitoraggio.

A tal fine l’11 settembre del 2008 è stato approvato il protocollo di intesa fra la Regione Sicilia e la società SIN con la proposta tecnico-economica relativa al progetto Mo.S.I.S – SIN per la realizzazione del Sistema informativo di gestione e Monitoraggio a supporto della AdG.

La soluzione proposta è scaturita da un primo studio e dalla successiva analisi ed elaborazione delle specifiche di monitoraggio effettuati dal Dipartimento Interventi Strutturali della Regione Sicilia e da un successivo approfondimento svolto in cooperazione con i tecnici della SIN. Nel corso dei prossimi mesi la proposta sarà oggetto di analisi, studio, esame ed indagine dei requisiti e delle specifiche tecniche di dettaglio per la realizzazione e l’implementazione del sistema informativo di gestione e monitoraggio. La soluzione tecnologica proposta prevede una parte di software totalmente sviluppata da SIN srl ed un’altra che prevede l’integrazione con il gestionale SIAN e con Business Object e con un gestore documentale di archiviazione e consultazione dei documenti.

2.2.2 Attività relative alla valutazione

Con riferimento al Rapporto Annuale di Esecuzione 2007, l’AdG ha effettuato una attività di valutazione inerente l’indicatore di risultato R6 per l’Asse 2. Infatti a seguito dell’avvio della procedura scritta 1/2008 per l’approvazione in Comitato di Sorveglianza del RAE 2007, la Commissione ha ritenuto necessaria la quantificazione dei risultati correlati alla spesa effettuata nel corso del 2007 in considerazione della sua rilevanza.

Rientrano nelle attività di valutazione anche le proposte di modifiche al programma presentate dall’AdG ed esaminate dal Comitato di Sorveglianza, per una migliore attuazione del programma stesso alla luce dei suoi obiettivi.

E’ stato inoltre avviato il lavoro relativo alla revisione degli indicatori di base e degli indicatori di obiettivo (prodotto, risultato ed impatto) finalizzata anche alla loro armonizzazione a livello nazionale. Per tale attività l’Amministrazione si è avvalsa dell’organizzazione (Rete Rurale Nazionale - Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale) che mette in rete i diversi soggetti coinvolti nella valutazione on going. Per quanto riguarda gli indicatori di base l’aggiornamento sarà comunque obbligatorio nell’ambito della valutazione

intermedia per avere una base di partenza di dati aggiornati al 2006, mentre per gli indicatori di obiettivo, su invito dei Servizi della Commissione Europea, è stato effettuato un primo aggiornamento nel mese di febbraio 2009 ed una ulteriore verifica nel mese di maggio 2009.

Nel contempo è stata eseguita la quantificazione degli indicatori di obiettivo riferiti alle operazioni connesse all'attuazione delle "nuove sfide".

Nello svolgimento delle attività di valutazione sono state riscontrate notevoli **difficoltà**. Alcune di queste, emerse anche in seno al Focus Group Italia - "Analisi dei fabbisogni legati alla valutazione dei PSR 2007/2013" (organizzato dal European Evaluation Network for Rural Development a Roma il 21 ottobre 2008) a cui l'AdG ha partecipato portando il suo contributo, vengono di seguito sintetizzate:

- il sistema disegnato dal CMEF risulta complesso e molto impegnativo in termini di risorse umane e finanziarie;
- si sono riscontrate difficoltà metodologiche nell'utilizzazione degli strumenti di valutazione e degli indicatori ai fini di una corretta governance e gestione del PSR, nell'organizzare il processo valutativo, nell'identificare la domanda di valutazione dell'AdG e nel passare dai fabbisogni valutativi al mandato (capitolato tecnico);
- la tempistica richiesta per la quantificazione degli indicatori di risultato e impatto non è adeguata: scadenze fissate quando non si sono ancora manifestati risultati e impatti;
- inappropriata scala su cui sono tarati alcuni indicatori (specialmente dell'Asse III);
- assenza di indicazioni su come effettuare la valutazione dell'Asse IV;
- si è riscontrato che il CMEF ha un prevalente orientamento verso l'accountability: si focalizza sul rapporto causa-effetto, sulla quantificazione di indicatori, sulla valutazione di efficacia e poco sul processo;
- a volte gli indicatori proposti non riescono a rispondere ai quesiti valutativi, ma l'inserimento di indicatori supplementari aumenta la complessità del sistema di monitoraggio e valutazione;
- risulta difficile l'aggregazione dei dati relativi agli indicatori a livello nazionale e comunitario, perché vengono misurati in modo diverso (ad esempio per fonte, anno, base dati) nei diversi PSR;
- il CMEF presuppone una forte preparazione delle AdG sui temi valutativi (attualmente non diffusa e presente in tutte le Regioni);
- criticità nella tempistica per la quantificazione degli indicatori: ad esempio si richiedono informazioni su risultati e impatti nelle Relazioni Annuali di Esecuzione;
- manca un quadro comune di valutazione per tutti i fondi e nel CMEF non ci sono indicazioni su come integrare la valutazione dello sviluppo rurale con quella dei programmi finanziati da altri fondi.

Difficoltà di tipo diverso sono quelle che hanno fatto registrare dei ritardi nel processo di selezione del valutatore indipendente.

La principale criticità della fase di avvio del PSR Sicilia 2007-2013 registrata è legata alla mancata ristrutturazione dell'Assessorato Agricoltura e Foreste necessaria, in primo luogo, per effetto della separazione del FEASR dai Fondi Strutturali. Alla data odierna le strutture dell'Assessorato sono ancora organizzate in maniera funzionale ai programmi della precedente programmazione 2000-2006 mentre il nuovo PSR richiederebbe l'organizzazione di nuovi uffici, sia a supporto dell'Autorità di gestione (ad esempio per il coordinamento delle attività dell'assistenza tecnica e della valutazione on going) sia per l'attuazione dei nuovi interventi.

La mancata ristrutturazione è legata a ragioni di natura politica, infatti le elezioni regionali ed i diversi turn over della classe politica e dirigente, hanno dirottato l'attenzione verso altre questioni, contribuendo ad un clima di incertezza che per diversi mesi ha limitato l'operato degli uffici alle questioni di "ordinaria amministrazione". Tutto ciò ha fatto accumulare un forte ritardo nella fase di avvio del PSR e di conseguenza sulla pubblicazione dei bandi. Con una organizzazione interna inadeguata, l'Assessorato Agricoltura e Foreste ha dovuto fronteggiare gli impegni legati alla stesura ed all'avvio del PSR 2007-2013 ed alla chiusura della programmazione 2000-2006 (ossia dei programmi POR 2000-2006, LEADER +, PSR 2000-2006 e Piano regionale di ristrutturazione e riconversione dei vigneti ai sensi dell'OCM "Vino") ritardando il lavoro di definizione del sistema di gestione, monitoraggio, valutazione e controllo del PSR 2007-2013.