SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL
PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE ABRUZZO 2014/2020

RAPPORTO DI VALUTAZIONE ANNUALE 2020

SINTESI

V. 1.0

IL QUADRO DELL'ATTUAZIONE PER FOCUS AREA

Focus area 1A

Soltanto una parte degli interventi su cui si basa questa focus area hanno avuto concreto avvio: è stato realizzato qualche intervento di formazione ed altri se ne stanno organizzando tra quelli previsti nel catalogo formativo, le proposte di attività informative e dimostrative sono al vaglio degli istruttori, per i progetti di macrofiliera si stanno selezionando le operazioni, ed alcune sono già iniziate. Sono invece ancora aperte le procedure per i servizi di consulenza e per l'individuazione dei Gruppi Operativi dei PEI.

Gli elementi di innovazione previsti nei progetti di macrofiliera appaiono in alcuni casi meglio definiti e più mirati. Riguardano in diversi casi l'organizzazione e i processi, in alcuni casi sono focalizzati sul prodotto.

Raccomandazioni

- Occorre dar corso senza indugi al sistema delle consulenze come vettore prioritario per la diffusione dei temi dell'innovazione e l'ascolto dei fabbisogni.
- Si deve assicurare il massimo impegno per condurre a termine l'istruttoria della prima fase della misura 16.1 ed avviare in tempi strettissimi la seconda fase, preparandone sin da subito il bando.

Focus area 1B

Nel 2019 si è, da una parte, dato finalmente il via ai processi aggregativi più strutturati e promettenti per l'innovazione (con la selezione dei Gruppi Operativi dei PEI) e, dall'altra, è stata avviata la fase operativa dei progetti di filiera (macro e micro) elaborati sin dal 2017.

Per la elaborazione dei progetti di macrofiliera e di microfiliera si sono costituite partnership molto numerose e composite da un punto di vista tipologico (specialmente nel caso delle macrofiliere)

La fase attuativa conferma, anche due anni dopo, l'impegno di quasi tutti i soggetti aderenti al progetto.

Nell'ambito dei progetti di microfiliera sono state realizzate anche attività di promozione e divulgazione delle filiere corte, oltra a quelle, necessarie, di coordinamento e di progettazione.

Dove invece non si sono creati neppure i presupposti per tali processi aggregativi è nell'area delle politiche ambientali, dove sono programmate tre misure di cooperazione (16.5, 16.6 e 16.8), per nessuna delle quali esiste una prospettiva certa di avvio.

Raccomandazioni

- Si deve assicurare il massimo impegno per condurre a termine l'istruttoria della prima fase della misura 16.1 ed avviare in tempi strettissimi la seconda fase, preparandone sin da subito il bando.
- È doveroso emanare al più presto i bandi per le misure 16.5, 16.6 e 16.8, oppure raccogliere tempestivamente pareri qualificati sulla consistenza effettiva dell'interesse da parte dei potenziali beneficiari.

Focus area 1C

Le procedure per la realizzazione delle attività di formazione attraverso la misura 1.1 sono risultate piuttosto complesse e inevitabilmente lunghe. Dopo avere selezionato il catalogo (attualmente in fase di aggiornamento) e individuati i destinatari dei *voucher*, questa è la fase della procedura in cui offerta e domanda si dovrebbero incontrare. Ma questa operazione si sta rivelando più difficile e lunga di quanto programmato.

Più semplice si preannuncia il percorso della misura 1.2, che però è iniziato solo alla fine del 2019.

L'articolazione tematica sconta una plateale divergenza tra ciò che è programmato e la domanda espressa dai potenziali destinatari (che si concentra sui temi della competitività), cui l'offerta cerca naturalmente di venire incontro.

La forbice non è però così divaricata come appare se si guarda ai contenuti effettivi dei corsi proposti: molti dei corsi proposti sulla FA 2A, spaziano su tematiche al confine con altre FA, ed a volte troverebbero in queste migliore collocazione

Raccomandazioni

- Per quelle specifiche FA su cui si è registrato un minore/nullo interesse da parte della domanda (6A, 6C, 5A e, almeno in parte, anche P4), si consiglia di vincolare l'assegnazione dei contributi concessi a valere su altre Misure del PSR, alla partecipazione ad attività di formazione e trasferimento delle conoscenze che riguardino quelle stesse FA.
- Nella misura del possibile si potrebbe riesaminare la collocazione per focus area di alcuni corsi, in considerazione della loro possibile migliore aderenza ad obiettivi più specifici e mirati di quello della FA 2A.

Focus area 2A

Ad oggi si può dire che sono state avviate azioni concrete soltanto in tema di modernizzazione e di ristrutturazione: la misura 4.1.1 fa registrare un importante avanzamento procedurale e finanziario, mentre è ancora molto arretrato l'avanzamento fisico.

Le istruttorie dei progetti di investimento sono condotte dando priorità alle domande di maggior peso finanziario, contribuendo a innalzare fortemente la quota di spesa rivolta alla costruzione e ristrutturazione di fabbricati

I ritardi procedurali nella selezione dei progetti di dimensioni minori si sono ancora aggravati.

La procedura a sportello adottata per la misura 4.1.1.3 straordinaria ha consentito di ridurre significativamente i tempi di selezione dei progetti e l'erogazione dei finanziamenti anche per progetti di dimensioni medio piccole.

Permane pressoché inattuata la policy rivolta alla diversificazione delle attività aziendali in ambito extra-agricolo, mentre sono ancora in fase di selezione i non moltissimi progetti validi pervenuti relativi agli interventi infrastrutturali: è risultata infatti inopinatamente elevata la quota di progetti non ricevibili.

In ambito forestale non vi è stato neppure un effettivo supporto alle politiche di ristrutturazione e ammodernamento aziendale, considerato che i due bandi pubblicati in stretta successione hanno rigettato tutti i progetti presentati.

Continuano ad essere inattive e senza alcuna prospettiva certa le due misure di cooperazione (16.6 e 16.8), l'una finalizzata all'approvvigionamento sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione di alimenti e di energia e nei processi industriali e l'altra alla stesura di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti.

Raccomandazioni

- Sarebbe opportuno fissare un limite percentuale o assoluto per gli investimenti in costruzione e ristrutturazione dei fabbricati, che magari potrebbe essere ampliato per finalità di efficientamento energetico.
- È urgente completare le istruttorie del secondo bando 4.1.1 anche per gli investimenti minori, fornendo le doverose risposte ad operatori che le attendono da ben tre anni
- Si raccomanda di pianificare e sorvegliare la fase conclusiva della procedura a "sportello e cassetti" del bando straordinario 4.1.1.3 con la stessa attenzione e tempestività della prima fase, per garantire che anche i titolari dei progetti di fascia bassa abbiano risposte certe in tempi ragionevoli.
- Si devono analizzare le cause dell'insuccesso dei bandi per gli investimenti nelle tecnologie silvicole e nella trasformazione forestale ed individuare le contromisure per raggiungere gli obiettivi della misura
- Occorre attivare al più presto la misura 6.4 di sostegno all'avvio ed allo sviluppo di attività extra-agricole.
- Occorre assumere decisioni inequivoche per le misure 16.6 e 16.8 e verificare al più presto l'effettiva consistenza di un domanda da parte degli operatori interessati

Focus area 2B

Gran parte delle risorse (tutte, per quanto riguarda la misura 4.1) sono state messe a bando in maniera tempestiva e, allo stesso tempo, assicurando una relativa regolarità di offerta nel tempo.

L'offerta formativa correlata all'insediamento dei giovani ha avuto effettivo avvio, ma non è ancora entrata a regime.

Le procedure di selezione dei Pacchetti giovani si sono rivelate molto lunghe e non danno segno di velocizzazione nella seconda edizione.

Il livello medio di qualificazione dei giovani non appare molto elevato: solo il 16% risultava, infatti, in possesso, al momento dell'insediamento, di un titolo di studio superiore ad indirizzo agrario.

Raccomandazioni

- Occorre assicurare sin da subito un adeguato volume di offerta formativa per i giovani che, per la gran parte, sono privi dei requisiti minimi di qualificazione, tenendo altresì presente che essi si insediano prima della conclusione dell'istruttoria,
- Si ribadisce che sarebbe opportuno, se vi saranno ulteriori bandi di aumentare i punti da assegnare ai soggetti con titoli di studio che hanno più stretta attinenza con l'attività agricola e/o zootecnica.
- Si ribadisce che, per favorire l'ingresso sia in agricoltura che nelle attività connesse (agriturismi, ecc. da incentivare attraverso la Misura 6.4) di nuovi imprenditori adeguatamente qualificati, sarebbe opportuno inserire, nei futuri bandi, criteri di selezione che valorizzino anche il possesso di competenze di tipo gestionale e/o commerciale (es. lauree o titoli post lauream in economia gestionale, marketing, ecc.).

Focus area 3A

In questa focus area, la Regione Abruzzo ha avviato praticamente tutti gli interventi previsti – salvo la formazione e la consulenza -, attraverso molteplici procedure che hanno garantito un'offerta regolare e costante di strumenti agli operatori.

Nel 2019, in particolare, si è assistito ad una intensa attività procedurale, con la pubblicazione di ben 26 bandi, alcuni dei quali hanno anche già superato la fase istruttoria.

Soprattutto, ha preso forma la modalità più strutturata e organica (sin qui, in attesa della misura 16.1), della cooperazione di filiera, con il coinvolgimento e la responsabilizzazione contestuale di produttori primari e delle aziende di trasformazione agro-alimentare, rispetto a progetti che mirano ad innalzare la competitività dei prodotti del territorio ma migliorando allo stesso tempo la sostenibilità ambientale e il benessere animale.

Le politiche messe in atto sino ad oggi forniscono tutti (o quasi) gli strumenti necessari agli operatori per mettere a valore le filiere regionali.

In alcuni casi si riscontra persino un eccesso di offerta, come nel caso del sostegno all'adesione a marchi di qualità riconosciuti, per il quale sono state pubblicate tre diverse edizioni (ciascuna quinquennale, per un totale di nove bandi sino ad oggi), tutte inesorabilmente soggette ad un tasso di abbandono eccessivo già al secondo o al terzo anno.

E, tra le criticità della focus area, non si devono dimenticare quelle che hanno caratterizzato i primi due bandi della misura 4.2 che, da una parte, hanno avuto una fase istruttoria troppo lunga e, dall'altra, hanno favorito, e forse "istigato" i progetti di grandi dimensioni, spiazzando i progetti più modesti.

Il terzo bando, finanziato con le risorse straordinarie assegnate per il terremoto e le precipitazioni nevose eccezionali del 2017, ha però assicurato uno strumento capace di finanziare progetti di dimensioni medie e piccole attraverso procedure più speditive.

Raccomandazioni

- È necessario dare avvio operativo agli interventi di formazione e di consulenza
- Occorre pianificare e sorvegliare la fase conclusiva della procedura a "sportello e cassetti" del bando straordinario con la stessa attenzione e tempestività della prima fase, per garantire che anche i titolari dei progetti di fascia bassa abbiano risposte certe in tempi ragionevoli.
- Occorre individuare e adottare strumenti e metodi efficaci per assicurare che il disegno complessivo dei progetti di filiera non si disperda negli interventi individuali che si stanno avviando in questa fase.

Focus area 3B

Si conferma l'incapacità del PSR (ad oggi) di esprimere un ruolo significativo nella prevenzione e gestione dei rischi aziendali sia in ambito forestale che, ancor più, agricolo. Ciò, malgrado la dotazione finanziaria di questa focus area sia stata più che raddoppiata proprio a seguito di eventi catastrofici di straordinaria gravità.

Raccomandazioni

- In considerazione del tempo intercorso dagli eventi che hanno determinato l'adozione di misure straordinarie, è doveroso fare il punto su urgenze e priorità.
- Risulta in ogni caso indifferibile l'avvio di un'azione strutturale di difesa e prevenzione negli ambienti agricoli.

Focus area 4A

L'articolata strategia del PSR per il ripristino, la salvaguardia e il miglioramento della biodiversità in Abruzzo è per gran parte in corso di attuazione. Mancano però alcuni importanti tasselli, soprattutto quelli legati alle azioni immateriali di studio, analisi, pianificazione, cooperazione, consulenza e formazione.

Di contro, sono state messe in campo già da qualche tempo una serie di azioni in vario grado mirate all'obiettivo: dall'indennità compensativa (4 mila aziende, che coprono più di un quarto della SAU regionale), agli impegni di gestione migliorativa dei pascoli (40-50 mila ettari interessati), sino allo studio sui profili tellurici della biodiversità.

Raccomandazioni

- È necessario valutare al più presto l'utilità e la fattibilità delle misure 7.1, 10.2 e 16.5 che, anche se di importo molto contenuto possono svolgere una funzione molto importante per la tutela della biodiversità e del paesaggio.
- Sarebbe utile comprendere i motivi della mancata adesione degli agricoltori alla misura 10.1.5, per valutare se tale tipologia di intervento meriti di essere perseguita con differenti modalità (magari nella prossima programmazione), o se debba essere abbandonata.

Focus area 4B

Gli interventi per l'agricoltura integrata e biologica sono assi portanti della strategia del PSR, ed hanno capacità di svolgere un ruolo positivo non soltanto per la gestione delle risorse idriche, ma anche per la difesa della biodiversità.

La pratica integrata, introdotta più di recente, ha avuto un notevole seguito, superando quella biologica per adesioni e superfici coinvolte, ed interessando circa 26 mila ettari di colture ad elevata impronta ambientale.

Sono invece più di 17 mila gli ettari soggetti al regime biologico, con una prevalenza di ortive.

Focus area 4C

L'azione di difesa del suolo promossa dal PSR Abruzzo si basa su tre tipologie di interventi tra loro complementari: opere di ingegneria naturalistica di prevenzione del dissesto sui versanti più esposti, pratiche agronomiche conservative tese a ridurre l'esposizione dei suoli nudi, specialmente nella stagione delle maggiori precipitazioni, pratiche agronomiche diffuse di arricchimento dei suoli.

Tutti e tre questi interventi hanno incontrato interesse e sono oggi a regime.

Focus area 5A

I quattro interventi comprensoriali attivati con la misura 4.3.1 interessano una parte importante della superficie irrigua e delle aziende regionali, ed appaiono in grado di determinare impatti significativi sui consumi di acqua dell'agricoltura in Abruzzo.

L'avvio tempestivo degli interventi aziendali con il sostegno della misura 4.1.2 consentirebbe di estendere il processo di efficientamento anche al livello del consumo finale della risorsa, massimizzando anche gli effetti degli sforzi fatti a livello comprensoriale.

Raccomandazioni

- È indispensabile avviare al più presto l'intervento diretto all'efficienza idrica nei processi produttivi nelle aziende agricole, di modo da rafforzare gli effetti positivi previsti dagli interventi consortili, tanto più in considerazione del fatto che qualunque operazione rivolta al risparmio idrico risulta espressamente esclusa dagli altri bandi della misura 4.1
- In eventuali futuri bandi che, come quello della 4.3.1, prevedano progetti di grandi dimensioni, sarebbe opportuno fissare il massimale di contributo ammissibile come sottomultiplo della dotazione di bando, in modo da poter gestire nella maniera più efficiente possibile le graduatorie

Focus area 5E

La strategia della focus area 5E procede con grandi difficoltà: per la formazione non c'è quasi domanda e le misure forestali hanno istruttorie lunghe e drasticamente selettive: la procedura di selezione della misura 8.1 ha portato alla bocciatura del 95% degli interventi richiesti, la misura 8.5 ha bocciato due terzi delle domande solo in fase di verifica della ricevibilità.

Gli interventi messi in campo o prefigurati appaiono, per motivi di scala, scarsamente incisivi rispetto all'obiettivo della conservazione e sequestro del carbonio.

Raccomandazioni

- Occorre comprendere ed affrontare le criticità procedurali che determinano un tasso troppo elevato di mortalità dei progetti.
- Per ottenere effetti reali in termini di sequestro del carbonio sarebbe necessario emanare altri bandi.

Focus area 6A

Nessun avanzamento procedurale si registra per la misura cardine di questa Focus area, ovvero la 6.2. Non essendovi beneficiari per questo intervento, non sono stati finora assegnati neanche *voucher* formativi che riguardino specificamente questa FA.

Del resto, anche le misure che dovrebbero avere un effetto indiretto sull'obiettivo della Focus area non sono state ancora bandite (come nel caso della 6.4) oppure, benché avviate tempestivamente, come la 7.4, sono state bloccate dal contenzioso.

Raccomandazioni

- Data la limitatezza delle risorse stanziate, per aumentare gli impatti sul territorio prodotti dalla misura 6.2 sarebbe auspicabile focalizzare ulteriormente l'intervento, per cercare di realizzare una "massa critica" almeno in territori specificamente individuati
- Si consiglia di introdurre criteri di selezione più strettamente collegati alla sostenibilità economica del progetto imprenditoriale, onde aumentare la probabilità di sopravvivenza nel tempo delle iniziative finanziate.
- Si raccomanda di vincolare l'assegnazione dei contributi previsti a valere sulla misura 6.2 alla frequenza di appositi corsi di formazione che possano fornire al neo imprenditore gli strumenti per gestire efficacemente la nuova attività imprenditoriale, ed è quindi necessario garantire la sincronia tra l'offerta formativa e l'avvio delle nuove iniziative
- Si suggerisce, al fine di un avvio il quanto più rapido ed efficace della misura 6.2, una collaborazione tra l'AdG e gli uffici regionali che hanno affrontato il tema delle start up imprenditoriali, magari anche nell'ambito degli altri Fondi SIE.

Focus area 6B

Le attività di programmazione dei GAL hanno dato luogo ad una attività di animazione locale coerente con i principi della programmazione partecipata e *bottom-up*, con la partecipazione di un partenariato ampio e variegato

I PSL attribuiscono una elevata quota delle risorse disponibili a progetti di sistema ed al sostegno a forme di collaborazione tra imprese ed attori locali, a comunità locali di progetto/prodotto, a reti e distretti.

La metà dei GAL ha avviato concretamente la propria strategia di sviluppo con progetti a valere sulla misura 19.2, nei quali si riflette l'approccio sistemico evidenziato in fase di programmazione. La qualificazione degli attori locali, che rappresenta un valore aggiunto per uno sviluppo locale durevole, assume un ruolo di rilievo nei progetti esaminati

Gli interventi a valere sulla misura 7.4 versano in una situazione di stallo nell'attesa della soluzione giudiziaria.

Conclusioni

Raccomandazioni

- Si suggerisce, per il prosieguo, di dar luogo ad un effettivo coinvolgimento del partenariato, non solo nelle attività istituzionali, ma anche nelle attività di animazione, informazione, eventuale riprogrammazione.

- Si propone di rafforzare l'apprezzabile approccio conferito alla programmazione favorendo le forme aggregative ed i sistemi locali, dando luogo a sinergie con le iniziative di cui alla misura 16 (PEI e filiere), per un rafforzamento della dimensione economica degli interventi
- Nell'apprezzare l'attivazione da parte dell'AdG di un tavolo di confronto permanente con i GAL, si suggerisce di analizzare i fabbisogni espressi dai GAL in maggiore difficoltà, di modo da adottare pratiche di supporto *ad hoc* nei loro confronti.

Focus area 6C

Gli interventi infrastrutturali per superare il *digital divide* nelle aree rurali a fallimento di mercato sono iniziati nello scorso periodo di programmazione, con un piano del 2014 finalizzato a portare la banda larga (superiore a 30 Mbps) a 79 comuni. All'inizio del 2020, i lavori risultano conclusi per 50 di essi.

In questa programmazione si è aggiunto un ulteriore piano per portare la banda ultra larga (superiore a 100 Mbps) in altri 31 comuni, in parte in fase di progettazione ed in parte in esecuzione.

I dati raccolti da AGCOM sulla popolazione effettivamente servita dalla banda larga dicono però che nella quasi totalità delle aree rurali non si raggiungono mai i 30 Mbps.

Raccomandazioni

- Occorre comprendere meglio il significato e le ragioni della divaricazione tra il dato infrastrutturale e quello relativo alla fruibilità effettiva del servizio, ed individuare se esistono margini per rendere gli interventi più efficaci.