

Relatore
Elisabetta Ulivieri *

La valutazione ex post sulle misure agroambientali del PSR 2007-2013

La valutazione come processo

La normativa europea prevede che ciascuna fase di programmazione sia accompagnata da una valutazione, che deve essere svolta da un soggetto indipendente rispetto all'Autorità di Gestione del programma. Nella programmazione 2007-2013 è stato rafforzato il concetto di **valutazione come processo**, un'attività che affianca la programmazione durante l'intero *iter*: dalla fase di elaborazione con la **valutazione ex ante** (funzione principale: valutazione della coerenza interna ed esterna della programmazione), all'attuazione con la **valutazione in itinere** (funzione principale: accompagnamento della programmazione per l'individuazione di eventuali criticità e la proposta di correttivi per migliorare l'efficacia del Programma), per poi concludere con la **valutazione ex post** (funzione principale: valutazione dei risultati e degli impatti conseguiti in rapporto agli obiettivi stabiliti e formulazione di raccomandazioni in vista delle nuove fasi di programmazione).

Le misure agroambientali del PSR 2007-2013

Le misure agroambientali del PSR 2007-2013 facevano riferimento prevalentemente all'**asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale"** ed il sostegno previsto era finalizzato a:

- promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli e forestali, in particolare attraverso indennità a favore degli agricoltori delle zone montane;
- erogare indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane;
- erogare indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro sulle acque);
- i pagamenti agro ambientali (compresa l'agricoltura biologica);
- i pagamenti per il benessere degli animali;
- il sostegno agli investimenti non produttivi.

I risultati della valutazione della misura 214

In particolare, i pagamenti agroambientali erano previsti nella misura **214 "Pagamenti Agroambientali"**, composta dalla sottomisura **214.a "Pagamenti Agroambientali"** (214.a1 per il biologico e 214.a2 per l'integrato, con una dotazione finanziaria di 195 milioni di euro, corrispondenti al 22,4% delle risorse complessive, e al 60% della dotazione dell'Asse 2) e **214.b "Conservazione delle risorse genetiche"** (214.b1 per le risorse genetiche animali con un importo complessivo di circa 8 milioni di euro e 214.b2 per le risorse genetiche vegetali con un importo complessivo di 950.000 euro).

I dati sul numero totale di contratti e sulla superficie totale sono dati cumulati: se, infatti, nel corso della programmazione un contratto si conclude e sulla stessa superficie viene attivato un nuovo contratto, questa viene conteggiata 2 volte. Nella programmazione 2007-2013 (periodo di riferimento: 2007-2015) **sono stati stipulati circa 5.800 contratti per una superficie cumulata di circa 240.000 ettari.**

Date le difficoltà di interpretazione dei dati cumulati, il valutatore ha impostato la sua analisi sulla superficie media annuale (proprio sulla base dei valori annuali saranno valutate le misure agro-climatico-ambientali di questa programmazione), che nella programmazione 2007-2013 è corrisposta a 115.000 ettari, di cui 60.000 interessati dalla 214.a1 (biologico) e 55.000 dalla 214.a2 (integrato). I beneficiari medi annuali sono stati 3.500, di cui 1.350 per la 214.a1 e 1.650 per la 214.a2.

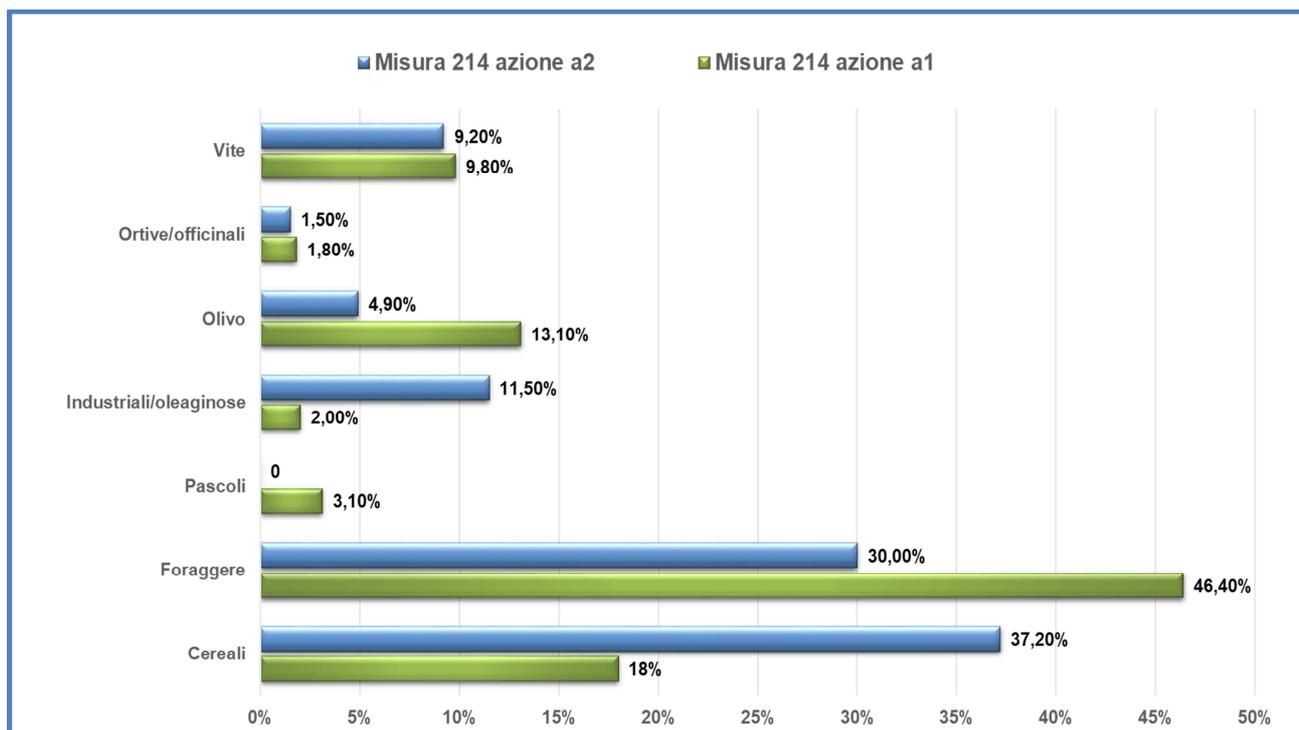
* **Funzionario Settore "Autorità di gestione Feasr. Sostegno allo sviluppo delle attività agricole" della Regione Toscana**

I numeri del biologico

Nel periodo 2007-2013 il numero medio di aziende biologiche è stato di 2.700 (3,8% del totale), per una Superficie Agricola Utilizzata (SAU) di circa 90.000 ettari (11,9% del totale). **In media le aziende sostenute sono state 1.650 all'anno**, il 60% di quelle presenti in Regione. La SAU media annuale delle aziende sostenute dalla 214.a1 ha corrisposto al 65% della SAU a biologico e all'8% di quella totale.

Le colture sostenute dalla misura 214

A proposito delle colture interessate dal sostegno, se si sommano foraggiere e cereali, sia per il bio che per l'integrato, si arriva a circa il 65% della superficie sostenuta.



La distribuzione territoriale degli interventi

Il 72% degli interventi hanno interessato le aree collinari, il 15% quelle montane e il 13% quelle pianeggianti; le province maggiormente interessate sono quelle di Grosseto, Siena e Firenze.

Un dato interessante è quello che riguarda il tasso di adesione, dato dal rapporto tra le aziende interessate dalla misura 214 e il totale delle aziende di un territorio: il dato è maggiore per la 214.a1 nella parte centrale della Toscana (Val d'Orcia, Colline Pisane, Chianti) e nel Mugello mentre per la 214.a2 è superiore nella Val di Cornia, nella Val di Chiana, nelle aree ad agricoltura intensiva del grossetano e nell'area del Parco Migliarino-San Rossore-Massaciuccoli.

I beneficiari della misura 214

A beneficiare di queste misure sono tendenzialmente aziende strutturate, di dimensioni notevoli (superficie media di 39 ettari per il bio e di 34 per l'integrato), con conduttori più giovani della media (50 anni in media contro i 61 di media regionale) e con un titolo di studio più elevato (la percentuale di laureati rispetto a coloro che hanno un'istruzione secondaria è del 58% per il bio e del 44% per l'integrato, mentre a livello generale è del 32%). La presenza di manodopera interessa il 13% delle aziende che hanno avuto accesso alla 214 a1 e il 7% di quelle che hanno avuto accesso alla 214 a2 (la media regionale è del 3%).

Riassumendo, il profilo delle aziende beneficiarie rispetto alla media dei beneficiari delle altre misure la caratterizza come **aziende di tipo professionale, di elevate dimensioni, con un ampio ricorso alla manodopera salariata, con conduttori più giovani e con grado di istruzione più elevato.**

Grado di raggiungimento degli obiettivi

| Obiettivi specifici del PSR 2007/2013 (Asse 2) | Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi specifici |
|---|---|
| Promozione del risparmio energetico e della produzione di energia rinnovabile | +++ |
| Tutela delle risorse genetiche animali e vegetali | +++ |
| <u>Riduzione inquinamento dei corpi idrici</u> | +++ |
| <u>Difesa della biodiversità</u> | ++ |
| Promozione del risparmio idrico | ++ |
| <u>Contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici</u> | ++ |
| <u>Riduzione dell'erosione del suolo</u> | ++ |
| Conservazione e miglioramento del paesaggio | + |

I giudizi sul grado di raggiungimento degli obiettivi (+++ Elevato, ++ Discreto, + Limitato) non riguardano soltanto la misura 214, ma tutte le azioni dell'Asse 2. La 214 è stata determinante per i seguenti obiettivi: riduzione inquinamento dei corpi idrici; difesa della biodiversità; contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici; riduzione dell'erosione del suolo.

Per quanto riguarda la riduzione di inquinamento dei corpi idrici, la misura 214 da sola è stata capace di far perseguire questo obiettivo garantendo un **risparmio medio annuo di circa 5.000 tonnellate di azoto, di 215 tonnellate di fungicidi, di 11,01 tonnellate di insetticidi e di 26,09 tonnellate di erbicidi.**

A proposito della mitigazione dei cambiamenti climatici, tema che in questa programmazione ha assunto un'importanza tale che i regolamenti prevedono una percentuale minima di risorse da destinare a esso, il principale contributo consiste nella riduzione dei fertilizzanti azotati, con conseguente riduzione delle emissioni di protossido di azoto (gas climalterante che è oltre 300 volte più pericoloso dell'anidride carbonica). Altro effetto positivo è stato l'aumento della sostanza organica nel suolo, che ha comportato un aumento dell'immobilizzazione di CO₂ nel terreno. **La riduzione di azoto ha corrisposto ad una riduzione di CO₂ equivalente pari a 0,1 milioni di tonnellate** (circa l'80% del valore complessivo fatto registrare da tutto il PSR, che corrisponde a 0,127 milioni di tonnellate).

Per rendere meglio l'idea di cosa significhi tale riduzione, il Valutatore ha calcolato gli ettari di foresta che sarebbero stati necessari per smaltire 0,127 Mt di CO₂ se questi fossero stati prodotti con fonti non rinnovabili: la riduzione delle emissioni di gas climalteranti - dovuta principalmente all'attuazione delle misure agro-ambientali - corrisponde ad «aver liberato» **40.000 ettari di foreste, pari al 3% del valore regionale**, che possono «dedicarsi» all'assorbimento di altre emissioni.

La misura 323 e i siti Natura 2000

L'attenzione all'ambiente, tuttavia, non è solo legata agli aspetti agricoli e forestali, ma già dalla programmazione 2007-2013 diverse misure prevedevano il sostegno alla **tutela dell'ambiente e del paesaggio** ed anche alla redazione dei piani di gestione finalizzati all'attuazione delle misure di conservazione per i siti Natura 2000 e la progettazione di reti ecologiche volte alla creazione di elementi strutturali di connessione ecologica attraverso la misura 323 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale".

In particolare, nel PSR 2007-2013 era prevista nella sottomisura **323.a "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale"** i cui beneficiari erano le Province e gli Enti Parco, ossia gli enti gestori dei siti Natura 2000. Tale misura era oggetto di programmazione e gestione esclusiva, mediante la metodologia LEADER, ossia attraverso l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo locale territoriale da parte di partenariati tra soggetti pubblici e privati rappresentativi del territorio denominati **Gruppi di Azione Locale (GAL)**.

Questa ha rappresentato una delle criticità della scorsa programmazione, perché le scelte fatte a livello locale dai GAL si sono concentrate spesso su misure diverse rispetto a quelle finalizzate al sostegno alla redazione dei piani di gestione dei siti Natura 2000. È proprio a causa di questo che è dovuto il ritardo della Toscana nella redazione, nell'aggiornamento e/o nel completamento dei piani di gestione dei **siti Natura 2000**: dei 151 siti Natura 2000 presenti nel 2014 in Toscana, ad esclusione di 4 che sono interamente marini, (quindi 147), 39 avevano un piano di gestione approvato o in corso di redazione, dei rimanenti (108), 26 erano e lo sono ancora totalmente compresi in Aree protette e quindi regolamentati con gli strumenti di tutela e gestione previsti per le medesime Aree e 36 sono interessati da piani di gestione forestale. Ne consegue pertanto che **nel 2014, ossia all'inizio dell'attuale programmazione, 46 siti erano totalmente sprovvisti di un piano di gestione.**

Conclusioni: le raccomandazioni del valutatore

La prima raccomandazione avanzata dal valutatore a seguito della valutazione *ex post* corrisponde ad **una maggior concentrazione degli interventi nelle aree più a rischio e sulle colture a carattere intensivo**. Vi è, inoltre, la raccomandazione di tener conto della **tendenza nella crescita del numero di operatori biologici**. Infine, l'ultima riguarda la diffusione delle pratiche agronomiche sostenibili, che non può essere imposta solo con i disciplinari ma deve essere accompagnata da **azioni di assistenza tecnica, formazione, informazione e consulenza**.