



*Ministero delle politiche agricole  
alimentari e forestali*

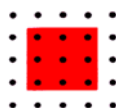


Unione Europea

# Servizio di Valutazione Ex-Ante del PO FEAMP 2014-2020

---

SINTESI  
DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE  
OTTOBRE 2015



ISMERI EUROPA

## **1 Premessa**

Il presente documento contiene una rilettura sintetica delle principali questioni valutative affrontate e dei risultati emersi dal processo di Valutazione Ex Ante (VEXA) del POR FEAMP Italia 2014-2020

La VEXA del PO FEAMP Italia 2014-2020 è frutto di una costante attività di accompagnamento alla costruzione del programma, grazie alla quale, in linea con le finalità regolamentari, il valutatore ha contribuito a migliorarne la qualità e a facilitarne la redazione mediante la produzione di contributi e report tematici prodotti di pari passo con l'avanzamento della programmazione.

Il Rapporto finale di VEXA è da considerarsi, dunque, come l'esito finale di un percorso articolato, finalizzato ad analizzare se il Programma sia stato concepito in maniera coerente con le esigenze della pesca e dell'acquacoltura del territorio e dei mari italiani, promuovendo il miglioramento della vita delle comunità legate alle attività di pesca e tutelando l'integrità e la conservazione dell'ambiente marino in accordo con le indicazioni dell'Unione Europea.

La VEXA ha lo scopo di verificare se le ipotesi su cui si basa il programma siano solide e i risultati attesi plausibili; l'obiettivo finale della VEXA è infatti migliorare la struttura del PO attraverso l'individuazione di soluzioni strategiche e operative alternative e migliorative rispetto a quelle proposte, fornendo suggerimenti adeguati per la loro integrazione nel programma e interagendo attivamente con il processo di programmazione.

## **2 L'impianto operativo della VEXA**

Il principale compito della VEXA, anche in forza delle più recenti indicazioni comunitarie, è di analizzare criticamente l'impianto del Programma con la finalità di verificare che il quadro logico del programma sia chiaro, giustificato dall'analisi del contesto e coerente con la normativa e che gli obiettivi specifici e risultati attesi individuati siano agevolmente conseguibili e facilmente monitorabili mediante un idoneo set di indicatori di risultato e di output.

### **2.1 Analisi SWOT e individuazione dei fabbisogni**

L'analisi SWOT del PO FEAMP riflette in modo abbastanza esaustivo le problematiche messe in luce nell'analisi di contesto.

L'analisi SWOT è sviluppata per ognuna delle sei priorità individuate per il FEAMP, nel rispetto delle indicazioni comunitarie e di quanto proposto dall'Accordo di Partenariato: per ogni priorità sono stati dunque individuati punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce.

I collegamenti logici tra l'analisi del contesto, i punti di forza e debolezza e le opportunità e le minacce individuate nella SWOT sono stati più saldamente concatenati con la struttura del programma ed elaborati d'intesa con il partenariato, a garanzia del soddisfacimento dei bisogni delle diverse realtà regionali. Complessivamente si rileva coerenza con le priorità e i regolamenti dell'Unione.

Il valutatore ha inoltre accertato la coerenza della SWOT con il Rapporto Preliminare Ambientale di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Il raffronto con gli esiti del Rapporto Ambientale e con le osservazioni dei soggetti con competenze ambientali emersi dai cicli di consultazione è risultato positivo. Le osservazioni rilevanti emerse dalla Valutazione Ambientale Strategica e dalla Valutazione di Incidenza sono state largamente accolte integrate nel PO, introducendo misure di prevenzione e mitigazione in forma di priorità e criteri di selezione degli interventi che attueranno le misure.

## 2.2 Strategia e struttura del PO FEAMP 2014 – 2020

Per il periodo di programmazione 2014-2020, l'Unione Europea ha definito la Strategia Europa 2020 che basa su tre priorità essenziali volte ad ottenere una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. In particolare, la Strategia Europa 2020 considera quali obiettivi specifici di azione: la crescita fondata sull'innovazione; la conoscenza; la sostenibilità ambientale; il sostegno all'occupazione e all'inclusione sociale. Essa punta sulla necessità di agire secondo un approccio integrato e sinergico in grado di invertire l'attuale andamento recessivo dell'economia per riprendere un percorso di crescita sostenibile.

Le sei priorità dell'unione adottate dal PO e le misure selezionate all'interno della programmazione strategica FEAMP confermano una generale coerenza del PO con la Strategia Europa 2020 e con la PCP e, nel complesso, il PO può rappresentare un contributo rilevante agli investimenti pubblici nel settore della pesca. Data la numerosità delle misure selezionate, si ribadisce l'importanza di attuare il principio, indicato nel PO, di concentrare territorialmente le misure con un budget poco rilevante in base ai bisogni locali.

La valutazione della **logica di intervento** è stata sviluppata ricostruendo la gerarchia degli obiettivi del PO in 4 livelli gerarchici che connettono le Priorità dell'Unione (primo livello) ai pertinenti Obiettivi Tematici (secondo livello) ed ai rispettivi Obiettivi Specifici (terzo livello) e misure (quarto livello).

Tale ricostruzione è stata condotta allo scopo di verificare che la struttura del programma sia coerente e che gli obiettivi siano formulati ed articolati in modo adeguato.

L'analisi conferma la coerenza tra gli Obiettivi specifici, le Misure attuative previste e la maggior parte dei fabbisogni individuati. In particolare, in alcuni casi i fabbisogni sono soddisfatti da un unico obiettivo e misura, in altri per un solo fabbisogno viene prevista l'attivazione di più misure. Il legame tra fabbisogni e misure è stato giustificato in modo soddisfacente.

La valutazione delle **forme di sostegno proposte** ha evidenziato la ragionevolezza della scelta di combinare le sovvenzioni a fondo perduto con altre forme di sostegno, con particolare riferimento agli strumenti finanziari per quanto riguarda le misure che maggiormente possono impattare sull'occupazione. Sono state fornite adeguate indicazioni su quali strumenti finanziari s'intenda utilizzare, anche in relazione alla tipologia di azioni e di beneficiari.

In merito alla **coerenza della dotazione di bilancio con gli obiettivi**, il Piano finanziario presente nel PO FEAMP dà un'indicazione sul contributo totale per singolo anno, per singola priorità e per obiettivo tematico, Le allocazioni finanziarie per gli obiettivi specifici e per le misure adottate risultano coerenti con le scelte strategiche adottate.

La gran parte dei suggerimenti in merito alle **disposizioni riguardo i CLLD** evidenziati dal valutatore è stata accolta dal programmatore ed il PO prevede una riorganizzazione dei FLAG basata sull'esperienza acquisita negli scorsi programmi e finalizzata ad ottimizzare la gestione delle risorse e ad utilizzarle pienamente.

La **dotazione di risorse umane** della struttura della AdG e degli Organismi intermedi non desta preoccupazioni e appare ben dimensionata rispetto ai compiti connessi all'attuazione del programma. Sono state proposte soluzioni orientate sia a rafforzare la **capacità amministrativa** delle Regioni (Organismi Intermedi), viste le criticità incontrate in passato nelle misure a gestione decentralizzata, sia ad assicurare un loro migliore coordinamento nell'attuazione del programma, soprattutto in riferimento alla definizione degli avvisi pubblici.

Le misure previste per **ridurre gli oneri amministrativi** appaiono appropriate. Si ribadisce tuttavia il suggerimento di concentrare le risorse del PO su pochi aspetti critici, evitando di disperdere energie perseguendo cambiamenti troppo ambiziosi.

Il PO FEAMP prevede di destinare alle attività di assistenza tecnica il 6% delle risorse. Le risorse destinate alla definizione di un sistema efficace di gestione e controllo, allo sviluppo di un efficace sistema di monitoraggio e al rafforzamento amministrativo dei soggetti coinvolti, che costituiscono, a norma dei regolamenti, aspetti basilari per l'efficacia e l'efficienza del PO stesso sono state meglio delineate.

### 2.3 Valutazione delle misure adottate per monitorare i progressi e i risultati del PO

I **target** si definiscono come i valori che si vogliono raggiungere a livello di ciascun obiettivo specifico; esistono strumenti fondamentali per capire la direzione seguita dalle scelte di policy, ma anche per valutare l'intensità dello sforzo per raggiungere un certo risultato.

Ad oggi, i target identificati appaiono logicamente concatenati con i relativi Obiettivi specifici e Priorità ed effettivamente perseguibili nell'arco dell'attuazione del Programma e le metodologie di calcolo che sono alla base delle quantificazioni dei target risultano chiare e condivisibili. Si suggerisce di integrare le fonti scientifiche utilizzate per calcolare la *baseline* e i target di riferimento, che talvolta, pur essendo rinvenibili con ragionamenti a ritroso, non sono esplicitate. La quasi totalità degli indicatori di output e di risultato è stata adeguatamente valorizzata

Il **sistema di monitoraggio e valutazione**, che ricopre un ruolo fondamentale all'interno della redazione del PO, perché permette di dimostrare e migliorare l'impatto e l'efficacia delle azioni promosse e finanziate dal FEAMP, effettuando una valutazione puntuale della attività sia durante le fasi di elaborazione e attivazione del PO sia dopo la conclusione dello stesso, risulta coerente con le indicazioni regolamentari.

## 2.4 Valutazione delle modalità per l'implementazione del PO FEAMP

Il campo di applicazione della VExA comprende elementi come l'adeguatezza delle risorse umane, della struttura e della **capacità amministrativa**. In particolare, per "*capacità amministrativa*" si intende la capacità delle amministrazioni pubbliche di identificare e risolvere i problemi di attuazione dei programmi. Tale capacità è direttamente dipendente da un insieme di variabili e condizioni che dovrebbero permettere di ottenere maggiori performance. Queste condizioni sono legate ad importanti fattori quali le risorse umane disponibili, la diffusione delle tecnologie ICT, la capacità di collaborare tra diverse istituzioni. Anche in recepimento delle osservazioni del valutatore, l'AdG e gli OI hanno fornito una descrizione esaustiva dell'adeguatezza delle capacità umane e amministrative necessarie alla gestione del PO.

Alla riduzione degli oneri amministrativi, il PO FEAMP dedica il paragrafo 3.4.2. Al netto dell'esperienza della passata programmazione, le azioni che si intendono attivare riguardano: la semplificazione delle procedure di selezione delle operazioni e la possibilità di favorire il ricorso a procedure di selezione per via telematica; il miglioramento dell'accesso e della trasparenza delle informazioni; il calcolo semplificato dei costi dove opportuno; il miglioramento del sistema informativo. In particolare, le azioni di riduzione degli oneri amministrativi intendono concentrarsi soprattutto sulla "*digitalizzazione dei flussi informativi*".

## 2.5 Valutazione dei principi orizzontali

Le Linee Guida del PO FEAMP e l'art 7 del Regolamento 1303/2013 affermano che nella redazione del programma è necessario che vengano tenuti in debito conto i principi riguardanti **le pari opportunità e la non discriminazione**.

Il PO FEAMP intende sostenere e promuovere tali principi attraverso azioni di promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale, al fine di incentivare l'occupazione, il ricambio generazionale, la valorizzazione del ruolo delle donne e le iniziative finalizzate ad accrescere. Il valutatore sottolinea l'impegno dell'AdG di perseguire i principi mediante la costruzione di un Comitato di Sorveglianza e azioni di pubblicità e informazione, competenze trasversali e tecnico-professionali.

La promozione dello **sviluppo sostenibile** è un elemento indispensabile e trasversale nella concezione del PO. In generale si evidenzia come il tema della sostenibilità ambientale venga adeguatamente affrontato in tutte le fasi della programmazione dal momento che a norma dell'articolo 6 del Regolamento (UE) 508/2014 persegue gli obiettivi della Strategia 2020 e della Politica Comune della Pesca.

Il PO FEAMP sostiene il passaggio alla sostenibilità e alla diversificazione delle attività e alla valorizzazione della produzione mediante l'integrazione delle misure, con lo scopo di garantire che la riduzione programmata della capacità di pesca porti agli effettivi miglioramenti attesi in termini di stato delle risorse biologiche.

Di particolare rilievo ai fini del perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile sono le azioni rivolte alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, per un importo pari a circa 94 milioni di euro.

Ad oggi, tutti gli indicatori utili alla descrizione dello stato dell'ambiente sono stati quantificati, consentendo di valutare la completezza dell'analisi relativamente all'effettiva promozione dello sviluppo sostenibile. Infine la conoscenza dell'effettiva ripartizione delle risorse sulle singole misure, in base alla quale valutare la reale efficacia del sostegno agli obiettivi di sostenibilità ambientale ha consentito il completamento della valutazione e la conclusione del processo di Valutazione Ambientale Strategica, consentendo di definire in modo puntuale eventuali effetti ambientali negativi prodotti dal piano e i necessarie interventi correttivi e di mitigazione ambientale.