



Programma di Sviluppo Rurale Nazionale PSRN 2014-2020

Rapporto di valutazione

Commissione ministeriale di cui al DM. n. 2155
del 8 Giugno 2018

mipaaf

Ministero delle
politiche agricole
alimentari e forestali

Indice

Indice	2
Premessa.....	3
Il sistema di gestione del Programma.....	3
Risultati dell'analisi valutativa e giudizi valutativi	4
Avanzamento procedurale	8
Risultati dell'analisi valutativa e giudizi valutativi	9
L'avanzamento finanziario.....	10
L'evoluzione del mercato assicurativo agricolo agevolato nel primo triennio di applicazione del PSRN 2014/2020: prime evidenze e raccomandazioni per l'attuazione della Misura 17.....	11
Le proposte progettuali presentate nell'ambito della misura 4.3: alcune evidenze e raccomandazioni	15
Caratterizzazione qualitativa dei progetti - biodiversità- sottomisura 10.2	20
Completezza del sistema di monitoraggio.....	23
Funzionalità del sistema di valutazione.....	25
Il quesito valutativo generale è: L'AdG ha avviato idonee attività di valutazione e in coerenza con il Piano di Valutazione del PSRN?.....	25
Risultati dell'analisi valutativa e giudizi valutativi	25

Premessa

La finalità principale della valutazione del PSRN presentata in questo Rapporto è quella di supportare l'Amministrazione nell'attuazione e nel miglioramento del Programma, attraverso analisi indipendenti ed esperte del sistema di gestione e di attuazione del PSRN e la proposizione di lezioni apprese e di raccomandazioni immediatamente praticabili dall'AdG del PSRN.

Questa valutazione è stata condotta avendo a riferimento le indicazioni regolamentari in materia di valutazione dei Programmi e gli indirizzi comunitari applicabili alle valutazioni ex ante, ex post dei PSR e alla relazione annuale di implementazione del Programma prevista per l'annualità 2018.

La valutazione è stata, inoltre, condotta nella prospettiva di fornire un supporto all'analisi dei progressi compiuti dal PSRN di cui deve essere data informazione in sede di relazione annuale di implementazione del Programma prevista per l'annualità 2019.

Il sistema di gestione del Programma

La valutazione del sistema di gestione del Programma, di concerto con l'amministrazione titolare del PSRN, è stata realizzata con particolare riferimento all'adeguatezza delle risorse umane e amministrative, anche con riferimento alle valutazioni e alle raccomandazioni già nel merito espresse dal valutatore ex ante del PSRN.

La valutazione del sistema di gestione del Programma è stata articolata attorno ad un quesito valutativo principale e alcuni su-quesiti di valutazione, di seguito sintetizzati, assieme ai criteri e ai giudizi di valutazione nello schema n.2. Le raccomandazioni (R) si forniscono all'amministrazione nella prospettiva di migliorare l'implementazione del PSRN.

Il quesito valutativo generale è: L'amministrazione si è dotata di strutture e procedure adeguate per la gestione del PSRN?

Con questo quesito s'intende investigare sull'organizzazione funzionale e professionale disposta dall'amministrazione per la gestione del PSRN. Il quesito valutativo generale è declinato in tre quesiti valutativi specifici come segue nello schema 2.

La valutazione ha riguardato l'adeguatezza dei ruoli e delle funzioni preposti alla gestione del PSRN, in termini di:

- trasparenza, completezza e chiarezza nell'attribuzione delle funzioni e dei ruoli organizzati per la gestione del PSRN;
- acquisizione di adeguate professionalità interne all'amministrazione e di assistenza tecnica a supporto della gestione del Programma;
- adeguato dimensionamento della struttura organizzativo-funzionale di supporto all'AdG del PSRN, numerosità, completezza.

Ai fini della valutazione sono stati analizzati i seguenti documenti messi a disposizione dall'AdG:

- Piano di attività redatto dall'AdG, adottato con decreto del 12 dicembre 2016
- Accordo di cooperazione con ISMEA, approvato con Decreto Dipartimentale prot. DIPEISR n.31997 del 30 dicembre 2016 (registrato dalla Corte dei Conti in data 3 febbraio 2017)
- Accordo di cooperazione con CREA, approvato con Decreto Dipartimentale prot. DIPEISR 31998 del 30 dicembre 2016 (registrato dalla Corte dei Conti in data 3 febbraio 2017)
- Decreto del MIPAAF n.18314 del 22 giugno 2017 (Organigramma del PSRN)
- Decreto n. 28255 del 2 novembre 2017 (Organigramma revisionato del PSRN).

Si evidenzia in particolare che, in merito al Decreto n. 28255 del 2 novembre 2017, l'AdG ha completato il procedimento amministrativo finalizzato a dare seguito alla raccomandazione (R9) del valutatore ex ante, per cui ha provveduto a formalizzare gli incarichi e rapporti di collaborazione tra uffici di diretto riferimento dell'AdG e a revisionare l'organigramma interno al MIPAAF.

Risultati dell'analisi valutativa e giudizi valutativi

Riguardo al primo criterio di giudizio, nel giugno 2017, l'AdG ha formalizzato il proprio organigramma con il Decreto del MIPAAF n. 18314. Questo è stato successivamente modificato dal Decreto n. 28255 del 2 novembre 2017, che aggiorna il personale ISMEA e CREA preposto alle diverse funzioni di supporto.

L'organigramma così definito identifica in maniera trasparente le unità organizzative e funzionali di supporto all'AdG (allegato 1 al decreto), dettagliando le attività, il personale e le competenze ad esse attribuite (allegato 2 al decreto).

La ripartizione funzionale tra le diverse strutture organizzative riflette la totalità delle diverse funzioni di supporto necessarie alla gestione e all'attuazione del PSRN. In particolare, l'organigramma prevede unità di supporto diretto all'attuazione delle singole misure del PSRN (AT, Gestione del Rischio, Biodiversità, Risorse irrigue e Cooperazione) e altre unità di supporto trasversale all'AdG (irregolarità e frodi, controllo e monitoraggio, supporto giuridico, programmazione, audit interno e qualità, informazione, comunicazione e pubblicità, servizi informativi, comitato di sorveglianza e unità tecnica di valutazione).

L'assegnazione delle risorse umane alle diverse unità di supporto è fondata su un criterio di competenza, sia per il personale interno all'amministrazione che per l'Assistenza tecnica.

Ne è indicatore l'esternalizzazione di alcune funzioni di responsabilità delle unità di gestione delle misure a personale appartenente a direzioni del MIPAAF, diverse da quella dell'AdG, e specializzate

sulle materie oggetto di intervento di alcune misure d'intervento del PSRN (es. Cooperazione, Biodiversità, gestione del rischio).

Il ruolo di assistenza tecnica è ricoperto da personale esterno la cui acquisizione è definita con i Decreti Dipartimentali prot. DIPEISR n. 31997 e 31997 del 30 dicembre 2016, in cui si approvano gli accordi di cooperazione rispettivamente con ISMEA e CREA. I decreti formalizzano le competenze e le professionalità impiegate nell'attuazione del Piano delle Attività dell'AdG.

Come specificato negli stessi accordi di cooperazione, il personale di AT è stato assegnato in coerenza con la natura dei due Enti, le professionalità del personale messo a disposizione per il supporto alla gestione della misura relativa ai rischi in agricoltura (ISMEA) e alla gestione delle misure relative alle risorse irrigue, alla biodiversità e alla cooperazione (CREA).

Le diverse competenze e professionalità curriculari di AT sono state adeguatamente distribuite nelle unità di supporto all'AdG e, concorrono efficacemente alla realizzazione delle attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami, controllo e audit (art. 59 del Reg. 1303/2013). Per la verifica sulle azioni di AT messe in campo dall'amministrazione in relazione all'articolo 51, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1305/2013 non sono disponibili informazioni.

Sempre con riferimento all'adeguatezza del personale e delle misure di assistenza tecnica di supporto alla gestione del Programma, nel corso del 2017 è stata definita la Strategia di informazione e pubblicità del PSRN 2014-2020 (CDS 22/11/2017) che ha visto, già in parte, la realizzazione di incontri territoriali e sessioni dimostrative specifici a supporto dei potenziali beneficiari delle singole misure su temi diversi di consulenza, quali, fra gli altri: informazione sui bandi; predisposizione delle domande di sostegno e uso dell'applicativo SIAN; condizionalità ex ante per le risorse irrigue; implementazione del database del SIGRIAN.

Queste azioni sembrano rispondere positivamente alle raccomandazioni del valutatore ex ante (capitolo 6.4 della Valutazione ex ante) relative all'attivazione di un sistema della consulenza che fornisse supporto ai potenziali beneficiari delle diverse misure del PSRN nella definizione dei progetti, preparazione delle domande di aiuto e nella loro implementazione.

Nel complesso, l'AdG dispone di n° 66 risorse umane distribuite sulle diverse unità di supporto previste per la realizzazione del proprio piano di attività. Come evidenziato nello schema n.1, le risorse sono pressoché equamente distribuite sulle unità di supporto di tipo tecnico (33) e di tipo

trasversale (30). Per quanto riguarda il supporto tecnico, la distribuzione delle risorse umane è proporzionale all'impegno finanziario, e anche procedurale, delle misure da esse gestite.

Schema 1: Ripartizione delle risorse sulla struttura organizzativa

Struttura organizzativo-funzionale	Personale assegnato (numero)	%	Risorse finanziarie (euro)	%	Tipologie strutture
Unità di misura 17. Gestione del Rischio	6	18%	1.535.534.479	74%	Supporto tecnico su misure 33
Unità di misura 4. Risorse irrigue	9	27%	291.000.000	14%	
Unità di misura 10. Biodiversità	7	21%	100.800.000	5%	
Unità di misura 20. AT	5	15%	64.200.000	3%	
Unità di misura 16. Cooperazione	6	18%	93.200.000	4%	
Totali Unità di supporto tecnico	33	100%	2.084.734.479	100%	
Coordinatore FEASR	1				Supporto trasversale alla gestione del PSRN 30
Unità tecnica di valutazione (UTdV)	1				
Struttura giuridica	6				
Unità CdS	4				
Unità informazione, Comunicazione e Pubblicità	3				
Unità Gestione, Controllo e Monitoraggio	6				
Unità Programmazione, Audit interno e Qualità	4				
Unità servizi informatici	3				
Unità Gestione irregolarità e frodi	2				
Totale personale assegnato all'AdG del PSRN			63		

La distribuzione delle competenze tra le unità di supporto trasversale dà evidenza di due elementi di debolezza. Il primo riguarda la scarsa chiarezza e distinzione nell'attribuzione delle funzioni attribuite all'Unità Tecnica di Valutazione e all'Unità Gestione, controllo e Monitoraggio. Al riguardo, si rileva anche una scarsa coerenza tra il Piano di Valutazione (cap. 9) del PSRN e l'attuale organigramma funzionale.

Il secondo aspetto riguarda la scarsa chiarezza in merito ai flussi informativi e alle collaborazioni intercorrenti tra le diverse strutture di supporto di tipo tecnico e di tipo trasversale.

Per cui, ad esempio, sembra che la struttura giuridica svolga funzioni di supporto all'AdG nella predisposizione dei bandi di gara, ma non direttamente verso le unità tecniche di misura, che pure hanno responsabilità in materia di predisposizione e pubblicazione degli avvisi pubblici di gara. Inoltre il coordinatore del FEASR sembra avere contatti con soltanto alcune delle unità di supporto trasversali e non con quelle di tipo tecnico.

Riguardo alle azioni di comunicazione del PSRN, il valutatore ha analizzato la Strategia di informazione e pubblicità del PSRN 2014-2020 definita dall'AdG nel 2017, in conformità al Regolamento (UE) n. 808/2014 (art 13 e Allegato III, par.1.1) e le azioni finora realizzate per dargli attuazione. Le analisi condotte fanno emergere la definizione di una Strategia costruita per rispondere alle esigenze di informazione, comunicazione e consulenza della molteplicità dei gruppi target afferenti alle diverse misure del PSRN. La programmazione delle azioni specifiche è definita sulla

base di un'adeguata rilevazione diretta dei fabbisogni delle parti interessate e, pur riscontrandosi dei ritardi nella sua attivazione, dà seguito alle raccomandazioni del valutatore ex ante ed è in corso di attuazione. In particolare, si ritiene molto efficace la scelta di attivare attori locali (l'attivazione di CAF, Consorzi di bonifica) ben informati e riconosciuti dai potenziali beneficiari nella rilevazione dei fabbisogni e nella realizzazione degli incontri tematici territoriali.

Schema 2: Sintesi dei quesiti valutativi, dei criteri e dei giudizi di valutazione

L'amministrazione si è dotata di adeguate capacità amministrative per la gestione del PSRN?		
Quesito valutativo specifico	Criterio	Giudizio valutativo
L'AdG ha chiaramente definito l'organizzazione, il personale, le funzioni e i ruoli per la gestione del PSRN?	Trasparenza, completezza e chiarezza nell'attribuzione del personale e delle funzioni	L'AdG ha provveduto a formalizzare l'organigramma funzionale della struttura di gestione del PSR, con dettaglio del personale e delle funzioni ad essa assegnate
In che misura le capacità amministrative sono attinenti alle necessità specifiche di gestione e di implementazione del Programma?	Adeguatezza del personale interno all'amministrazione e di assistenza tecnica Dimensionamento e flussi informativi e flussi informativi della struttura organizzativo-funzionale di supporto all'AdG	Le capacità amministrative verranno adeguate e rafforzate in base alle necessità specifiche di gestione e di implementazione del Programma, incluso il controllo.
In che misura l'assistenza tecnica ha contribuito alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 59 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e all'articolo 51, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1305/2013? ¹	Adeguatezza competenze; Completezza e Chiarezza nell'attribuzione delle funzioni e competenze	La distribuzione delle risorse è chiaramente formalizzata, le professionalità assegnate alle diverse unità sono adeguate alle funzioni da svolgere e coprono tutte le aree di attività previste dal Regolamento.
Il piano di comunicazione del PSRN tiene adeguatamente in considerazione la diversità dei gruppi target del PSRN?	Chiarezza Pertinenza Diversificazione canali rispetto ai gruppi target	I diversi gruppi target del piano di comunicazione sono chiaramente individuati e le diverse azioni attivate favoriscono l'accesso alle misure da parte dei potenziali beneficiari

¹ Questo è il Quesito Valutativo Comune (QVC20) a cui occorrerà rispondere in sede di RAA2019.

Principali raccomandazioni:

- R.1. Trasparenza, completezza e chiarezza dell'organigramma funzionale dell'AdG.
Si raccomanda di ripartire con maggior dettaglio le funzioni di monitoraggio e valutazione tra l'Unità Tecnica di Valutazione e l'Unità Gestione, Controllo e Monitoraggio.
- R.2. Dimensionamento e flussi informativi della struttura organizzativo-funzionale di supporto all'AdG.
Si raccomanda di ridefinire i flussi informativi e di collaborazione intercorrenti tra le diverse strutture di supporto di tipo tecnico e di tipo trasversale in modo da favorire il supporto reciproco, in base alle competenze specifiche, ed evitare la duplicazione di attività e funzioni. Si raccomanda, inoltre, di attribuire al coordinatore del FEASR funzioni chiave di facilitazione e risoluzione dei flussi informativi e procedurali interni alla struttura di supporto all'AdG.

Avanzamento procedurale

La valutazione dell'avanzamento procedurale del programma, di concerto con l'amministrazione titolare del PSRN, è stata realizzata in considerazione dello stato di attuazione del PSRN e al fine di dare continuità e verificare la buona implementazione dei risultati dell'esercizio auto-valutativo già realizzato nel corso del 2016.

Il quesito valutativo generale è: **le procedure in atto garantiscono un'efficace ed efficiente attuazione del PSRN e in linea con il relativo Piano di attività?**

Le analisi valutative sono state rivolte a verificare fino a che punto le procedure amministrative in essere stanno garantendo un'azione tempestiva e fluida di implementazione delle diverse misure, anche in considerazione dell'attuale fase di metà periodo della programmazione 2014-2020.

La valutazione ha analizzato principalmente:

- lo stato delle procedure di attivazione delle diverse misure (schema n. 5)
- i tempi di realizzazione delle procedure di attuazione delle misure, dalla fase di pubblicazione delle manifestazioni di interesse a quella di finanziamento delle domande di sostegno ammesse a contributo (schema n. 6).

Ai fini della valutazione sono stati analizzati i seguenti documenti messi a disposizione dall'AdG:

- Piano di attività redatto dall'AdG, adottato con decreto del 12 dicembre 2016
- I decreti ministeriali di approvazione degli avvisi pubblici
- Decreti ministeriali di nomina delle commissioni di valutazione delle domande di aiuto
- Decreti di approvazione delle graduatorie
- Decreti di concessione dei contributi
- Decreti di finanziamento delle domande ammesse
- Interviste con l'AdG e il personale della struttura di supporto.

Risultati dell'analisi valutativa e giudizi valutativi

L'attuazione delle misure del PSRN risente di una generale lentezza nell'attivazione e realizzazione delle procedure, soprattutto per ciò che riguarda le fasi istruttorie e di controllo di ammissibilità delle domande di sostegno presentate.

Al momento della redazione della presente relazione di valutazione si registrano, pertanto, ritardi accumulati negli anni precedenti le cui cause, si auspica, possano essere risolte con una serie di provvedimenti già assunti dall'AdG, nel corso del 2017.

Dall'analisi della documentazione e dalle interviste con l'amministrazione appare che principali cause di tali ritardi siano anche di tipo sistemico:

- ritardi nell'istituzione del piano e delle procedure di attuazione del PSRN (2016 e segg).
- ritardi e/o poca chiarezza nella definizione di un sistema di procedure condiviso, sin dall'inizio, con l'organismo pagatore, soprattutto per le fasi di presentazione e istruttoria delle domande di sostegno: procedure per la verificabilità e controllabilità delle misure (VCM), modalità e termini di presentazione delle domande di sostegno, piste di controllo, criteri per l'ammissione e gestione delle varianti progettuali e check-list di controllo istruttorio.
- ritardi nell'adeguamento del sistema informatico SIAN per la presentazione ed elaborazione delle domande di aiuto. In questo senso, ad esempio, soltanto nel 2017 si è messo a regime il Sistema di Gestione del Rischio (SGR).
- ritardi nell'adeguamento delle procedure interne e risoluzione di questioni amministrative legate alla normativa sugli appalti entrata in vigore nell'aprile 2016.

Le sotto-misure 4.3, 16.2, 17.2 e 17.3 sono quelle per le quali si registrano maggiori ritardi nello stato di attuazione. Per esse, infatti, non si è ancora entrati nelle fasi di selezione delle domande di sostegno.

Per quanto riguarda la tempistica, le fasi più lunghe riguardano l'approvazione delle graduatorie, con un numero medio di giorni di attesa pari a 228, e il finanziamento, con un numero medio di giorni di attesa pari a circa 97. Mentre, il tempo complessivo intercorrente mediamente tra la pubblicazione dell'avviso per la presentazione di domande di sostegno e l'emanazione del decreto di finanziamento è di circa 440 giorni.

Principali raccomandazioni:

- R.3. Si raccomanda di monitorare i tempi di nomina ed esecuzione dei lavori di istruttoria delle Commissioni di valutazione delle domande di sostegno.

L'avanzamento finanziario

La tabella che segue mostra l'avanzamento finanziario del programma e delle diverse misure. E' evidente che la spesa è attualmente trainata dalla sottomisura 17.1. Gli impegni già assunti sulla sotto misura 10.2, la prossima conclusione della selezione dei progetti nella sotto misura 4.3, 16.2 e 20.1 dovrebbero tuttavia sbloccare i pagamenti anche nel resto del Programma.

Stato di attuazione finanziaria del PSRN maggio 2018										
Prior.	Sotto misura	Dotazione Finanziaria - A		Impegni - B		Pagamenti – C		B/A	C/B	C/A
		Totale	Quota FEASR 45%	Totale	Quota FEASR 45%	Totale	Quota FEASR 45%			
5	4.3	291.000.000,00	130.950.000,00	-	-	-	-			
4	10.2	100.800.000,00	45.360.000,00	42.928.349,83	19.317.757,42	-	-	43%	0%	0%
	16.2	93.200.000,00	41.940.000,00	-	-	-	-			
3	17.1	1.341.534.479,49	603.690.515,77	247.615.189,97	111.426.835,49	177.199.370,64	79.739.716,79	18%	72%	13%
	17.2	97.000.000,00	43.650.000,00	-	-	-	-			
	17.3	97.000.000,00	43.650.000,00	-	-	-	-			
	20.1	64.200.000,00	28.890.000,00	-	-	-	-			
TOT.		2.084.734.479,49	938.130.515,77	290.543.539,80	130.744.592,91	177.199.370,64	79.739.716,79	14%	61%	8%

Nel quadro che segue si riporta la situazione attuale rispetto alla quota disimpegno 2018, che evidenzia la distanza ancora significativa di spesa da realizzare. Il raggiungimento della quota dovrebbe essere assicurato con i pagamenti previsti sulla base del piano di azione elaborato relativo alla misura 17.1.

	Totale contributo	Quota comunitaria (45%)	Quota nazionale (55%)
Importo da inserire in dichiaraz. di spesa (corrispondente alla dotaz. finanziaria ann. 2015)	€ 455.580.000	€ 205.011.000	€ 250.569.000
Prefinanziamenti ricevuti	€ 64.200.000	€ 28.890.000	€ 35.310.000
Totale spese erogate (solo sottom. 17.1)	€ 177.199.371	€ 79.739.717	€ 97.459.654
Riserva di performance (rif. annualità 2015)	€ 27.453.236	€ 12.353.956	€ 15.099.280
Da dichiarare per evitare il disimpegno automatico al 31/12/2018	€ 186.727.394	€ 84.027.327	€ 102.700.067

Principali raccomandazioni:

- R.4. Costante monitoraggio dei pagamenti e adozione di eventuali azioni correttive e/o di supporto necessarie perché i pagamenti siano realizzati in tempo utile per evitare il disimpegno automatico

L'evoluzione del mercato assicurativo agricolo agevolato nel primo triennio di applicazione del PSRN 2014/2020: prime evidenze e raccomandazioni per l'attuazione della Misura 17

In Italia il mercato assicurativo agricolo agevolato ha manifestato nel periodo 2015-2017 evidenti segnali di sofferenza, dovuti in particolare al calo della richiesta di coperture assicurative contro i danni alle colture ed alle strutture aziendali (queste ultime non finanziate dal PSRN)².

La dimensione del mercato nel 2017 si è attestata sui 7.200 milioni di euro, risultato che evidenzia, al contrario di quanto emerso nei due anni precedenti, una sostanziale stabilizzazione dei valori assicurati.

Tuttavia nel 2017 i valori assicurati relativi alle colture vegetali, che rappresentano il principale settore assicurato, si sono attestati a 4.981 milioni di euro, il dato più contenuto dal 2010. Rispetto all'anno precedente si osserva una flessione del 5,8%, dato che segnala un calo più accentuato rispetto a quello del 5,4% già sperimentato nel 2016, peraltro in parte mitigato dalla crescita di circa il 2% per l'uva da vino. L'intero ammontare dei premi è risultato di poco inferiore a 337 milioni di euro, con una riduzione del 4,5% su base annua (**cf. tabella 1**).

È cresciuta in misura particolarmente accentuata, la dimensione del mercato assicurativo della zootecnia, comparto per il quale si rilevano ancora ampi margini di sviluppo.

L'evoluzione positiva dei valori assicurati che nel 2017 hanno sfiorato i 1.500 milioni di euro, con una crescita rispetto al 2016 del 39%, confermano la netta controtendenza del settore rispetto alla dinamica generale. Più modesto l'incremento dei premi, stimati in circa 20,5 milioni di euro, importo che su base annua è comunque aumentato del 9%.

Analizzato per comparto produttivo, il mercato assicurativo zootecnico mostra un elevato grado di concentrazione, con la categoria dei bovini da latte che da sola contribuisce per il 70% ai valori assicurati totali. Suini e bovini da carne incidono, ciascuno, per il 10%, mentre gli ovicapri (per la quasi totalità riconducibili agli allevamenti da latte) si attestano al 4% di quota. Le restanti specie animali assicurabili rappresentano nell'insieme il 6% residuo. Relativamente alle colture, il mercato assicurativo agricolo agevolato esprime, per valori, il 19% della Produzione lorda vendibile (PLV) delle coltivazioni vegetali e, per superfici, il 9% del totale della Superficie agricola utilizzata (SAU).

² Tratte dal "Rapporto sulla gestione del rischio in Italia – Stato dell'arte e scenari evolutivi per la stabilizzazione dei redditi in agricoltura" (a cura di ISMEA, febbraio 2018 – Piano biennale 2017/2018 AT al PSRN).

Il mercato si caratterizza inoltre per un elevato grado di concentrazione, sia in termini di prodotti sia di territori.

Uva da vino, mele, mais, riso e pomodoro da industria rappresentano oltre due terzi dei valori assicurati; seguono pere, frumento tenero e nettarine.

In termini di superfici il 53% delle aree assicurate è riconducibile invece a sole tre colture, rappresentate da mais, riso e uva da vino.

Tab.1 -Tot Colture - I principali indicatori del mercato assicurativo (2015 - 2017*)

unità di misura		2015	2016*	2017*	Var.% 2016*/2015	Var.% 2017*/2016*
Colture vegetali						
Certificati	n.	168.358	152.925	137.651	-9,2%	-10,0%
Valori assicurati	.000 euro	5.592.346	5.289.032	4.981.362	-5,4%	-5,8%
Premi	.000 euro	381.273	352.475	336.659	-7,6%	-4,6%
Tariffa media	%	6,8%	6,7%	6,8%	-0,2%	0,1%
Uva da vino						
Certificati	n.	41.046	42.938	39.299	4,6%	-8,5%
Valori assicurati	.000 euro	1.492.266	1.394.889	1.423.380	-6,5%	2,0%
Premi	.000 euro	94.564	84.707	86.714	-10,4%	2,4%
Tariffa media	%	6,3%	6,1%	6,1%	-0,3%	0,0%
Mele						
Certificati	n.	17.967	15.273	14.518	-15,0%	-4,9%
Valori assicurati	.000 euro	681.144	647.648	621.399	-4,9%	-4,1%
Premi	.000 euro	74.395	73.424	68.804	-1,3%	-6,3%
Tariffa media	%	10,9%	11,3%	11,1%	0,4%	-0,3%
Mais						
Certificati	n.	22.218	18.956	16.093	-14,7%	-15,1%
Valori assicurati	.000 euro	684.866	575.786	474.471	-15,9%	-17,6%
Premi	.000 euro	19.606	15.084	12.397	-23,1%	-17,8%
Tariffa media	%	2,9%	2,6%	2,6%	-0,2%	0,0%
Riso						
Certificati	n.	7.563	7.351	6.780	-2,8%	-7,8%
Valori assicurati	.000 euro	496.930	551.120	488.692	10,9%	-11,3%
Premi	.000 euro	18.429	20.615	17.766	11,9%	-13,8%
Tariffa media	%	3,7%	3,7%	3,6%	0,0%	-0,1%
Pomodoro da industria						
Certificati	n.	4.104	2.870	2.563	-30,1%	-10,7%
Valori assicurati	.000 euro	347.737	287.979	258.698	-17,2%	-10,2%
Premi	.000 euro	26.367	21.640	20.301	-17,9%	-6,2%
Tariffa media	%	7,6%	7,5%	7,8%	-0,1%	0,3%
*Stime Ismea						
Fonte: Elaborazioni Ismea su dati SGR, Consorzi di difesa, Compagnie assicurative						

Analizzando questi dati, si può affermare in merito alla previsione di dare *continuità agli strumenti assicurativi esistenti (Esigenza F.01)* che si è determinata nella fase di avvio della sottomisura 17.1 una fase di discontinuità rispetto al precedente periodo di programmazione che aveva segnato il costante aumento dei valori assicurati.

Le principali ragioni sono riconducibili alle criticità del sistema rappresentate da burocrazia e complessità gestionale nonché dal fatto che la nuova regolamentazione UE ha complicato il quadro d'intervento nel settore delle polizze agevolate, avendo sancito il transito da un modello "monofondo"

referito al primo pilastro della PAC, ad un modello “doppio fondo” con l’intervento di entrambi i pilastri (FEAGA e FEASR). La combinazione di questi fattori unita al taglio di ben 15 punti percentuali della contribuzione pubblica sul costo della polizza assicurativa scesa dall’80 al 65 per cento (70% dal 2018), ha determinato taluni fenomeni di abbandono, pur nella sostanziale continuità degli strumenti assicurativi esistenti.

Circa la previsione di *favorire il riequilibrio territoriale, settoriale e dimensionale nella diffusione delle assicurazioni agricole (Esigenza F.02)* i dati ripartiti a livello regionale attribuiscono due terzi dei valori assicurati a Emilia Romagna, Veneto, Lombardia, Trentino Alto Adige e Piemonte.

La prima delle regioni del Centro-Sud è la Toscana, con una quota del 4,5%, seguita dalla Puglia con un altro 4,4%.

Appare dunque evidente il forte sbilanciamento del mercato assicurativo agevolato verso le regioni settentrionali, che nel complesso concentrano l’81% dei valori e l’86% delle superfici assicurate, contro il 10% e l’8% rispettivamente del Centro Italia e il 9% del Mezzogiorno, relativamente ai valori (al 6% le superfici).

Tutto ciò conferma ancora il primato del Settentrione che emerge, anche con maggiore evidenza, dai dati provinciali: sono del Nord le prime 11 province ordinate per valori assicurati con una quota di oltre il 50%; Foggia, al dodicesimo posto, è la prima delle province del Centro-Sud, seguita a distanza da Perugia (ventunesima) e Chieti (trentesima).

Il numero di polizze/certificati sottoscritti dalle aziende agricole nel comparto colture si attesta attorno a 168.000 (dato 2015).

Le polizze del Pacchetto A (ex Multirischio, per la copertura di tutte le avversità di frequenza, accessorie e catastrofali), in grado di assicurare una copertura totale alle colture aziendali, incidono per una quota pari all’11%.

Il Pacchetto B (ex garanzia Pluririschio, per la copertura di tutte le avversità catastrofali e almeno una di frequenza) concentra un altro 9%, contro il ben più rilevante 80% di incidenza del Pacchetto C (ex garanzia Pluririschio con almeno tre avversità di frequenza, più eventualmente una o entrambe le avversità accessorie).

Da rilevare che, in termini di valori assicurati, le polizze rientranti nei pacchetti B e C rappresentano l’86% del totale. Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono le due uniche realtà territoriali in cui emerge un maggiore equilibrio tra pacchetti assicurativi.

Da questi dati emerge l’evidenza che accanto al fenomeno di riassetto del settore assicurativo nel passaggio alla nuova programmazione 2014/2020 si è registrata anche una certa disaffezione con conseguente emorragia di aziende dagli schemi di copertura multi e pluririschio a vantaggio delle polizze “vecchio tipo” monorischio, non agevolate, favorite dai costi più bassi, ma antitetiche rispetto a un approccio “olistico” di difesa multirischio promosso nel recente passato. Un abbandono testimoniato dall’ulteriore calo delle polizze agricole agevolate stipulate per le colture nell’ultima campagna assicurativa, più marcato proprio in quelle regioni, principalmente del Sud Italia, in cui il tasso di adesione è già fisiologicamente più basso rispetto alla media nazionale.

Ne consegue che l'auspicato riequilibrio territoriale, settoriale e dimensionale rappresenta ancora una sfida importante da conseguire nel corso della corrente programmazione.

Con riferimento alla esigenza di *integrare il sistema delle assicurazioni agevolate con strumenti quali i fondi di mutualizzazione e l'IST (Esigenza F.03)* si evidenzia che i limiti previsti dalla regolamentazione unionale precedente al Reg. UE 2327/17 (Omnibus) non hanno consentito l'avvio delle sottomisure 17.2 e 17.3 anche se l'AdG ha potuto definire gli atti necessari all'avvio delle stesse che avverrà non appena approvata la modifica del PSRN al nuovo regolamento.

Con riferimento alla esigenza di *migliorare l'accesso alla gestione del rischio e potenziare l'offerta di conoscenza e di innovazione (Esigenza F.04)* si fa presente che l'AdG ha promosso molteplici occasioni di incontro sia per studiare le modalità di attivazione dei nuovi strumenti (vedi Workshop sull'attivazione dei fondi di mutualità e IST, Roma dicembre 2017) sia per divulgare Report conoscitivi sullo stato del settore (Vedi nota 1 – Rapporto presentato all'evento di Assisi febbraio 2018) nonché promuovere la diffusione delle novità connesse alla misura 17 attraverso una serie di Workshop territoriali svolti nel primo semestre 2018 finalizzati ad accrescere le competenze dei tecnici dei CAA, Condifesa e Compagnie assicurative. Nell'ambito dello stesso progetto sono stati diffusi degli opuscoli informativi e dei poster a livello territoriale.³

Con riferimento alla esigenza di *garantire complementarietà tra strategia nazionale e strategie regionali in materia di gestione del rischio (Esigenza F.05)* si fa presente che l'AdG ha varato la modifica del Decreto legislativo 102/2004 (approvato ad aprile 2018) finalizzato fra le altre cose alla redazione del Piano annuale di gestione del rischio (in luogo del vecchio PAAN) che ha l'obiettivo di promuovere una strategia nazionale pluriennale con la proposta di strumenti integrati di gestione del rischio, che prevedano azioni di difesa attiva (investimenti PSR, consulenza aziendale, strategia di impresa più orientata al risk management), interventi ex-ante mediante la sottoscrizione di polizze assicurative tradizionali e innovative, fondi di mutualità e di stabilizzazione del reddito, nonché interventi ex-post assistiti dal Fondo di solidarietà nazionale.

Con riferimento alla esigenza di *semplificazione e razionalizzazione dei flussi informativi (Esigenza F.06)* l'esperienza avviata in Italia con il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale 2014-2020 ha messo in luce, nella prima fase di attuazione, alcune criticità principalmente riconducibili alla declinazione nazionale dei vincoli connessi al II pilastro così come a difficoltà operative riferite all'avvio del nuovo sistema informativo di gestione del rischio delineato dal DM 162/2015. In particolare il secondo pilastro si caratterizza per una molteplicità di adempimenti burocratici: presentazione di una pre-domanda (Manifestazione di interesse) per garantire l'effetto incentivo dell'aiuto pubblico, elaborazione di un progetto (Piano assicurativo individuale - PAI), strumentale al rispetto dell'obbligo di documentare la resa media storica aziendale, elaborazione della domanda di sostegno e presentazione della domanda di pagamento.

Sulla base delle precedenti evidenze empiriche, si possono formulare le **seguenti raccomandazioni**.

³ Per maggiori approfondimenti si può consultare il link <http://www.psrn-network.it/>

- R.5. Per favorire la ripresa del mercato agevolato e il riequilibrio territoriale e settoriale delle polizze è auspicabile prevedere un intervento pubblico più orientato alle reali necessità di copertura dei rischi da parte delle imprese agricole e sul miglioramento della qualità dell'offerta da parte delle imprese assicurative, stimolando lo sviluppo di strumenti di gestione sui rischi catastrofali e di nuove tipologie di interventi assicurativi, da prevedere nel nuovo Piano annuale di gestione del rischio. Ciò anche al fine di favorire l'ampliamento dell'offerta assicurativa in agricoltura è opportuno, oltre che strategico, incentivare la diffusione di strumenti innovativi di gestione del rischio quali i fondi di mutualità, l'IST e incoraggiando l'introduzione delle polizze parametriche (o indicizzate), anche queste in fase sperimentale, che per le loro peculiarità favoriscono comportamenti virtuosi da parte degli agricoltori, attenuando le problematiche dell'asimmetria informativa e dell'azzardo morale.
- R.6. Appare opportuno inoltre promuovere una semplificazione e revisione del sistema integrato di gestione del rischio (DM 162/2015) finalizzata a ripensare le modalità di interscambio dati nel SIAN-SGR fra i vari attori coinvolti (AdG, AGEA, OPR, Condifesa, Compagnie assicurative, ISMEA) rivedendo in chiave semplificata anche gli strumenti del PAI, PMI e PiSRA.
- R.7. Alla luce delle priorità elencate in precedenza, appare opportuno suggerire l'opportunità di un processo di rafforzamento del sistema dei consorzi di difesa, il cui importante ruolo di intermediazione nella gestione delle polizze collettive, che rappresentano la quasi totalità delle coperture assicurative agricole agevolate, e di interscambio di dati nel SGR, in sinergia con il sistema dei CAA, dovrebbe ulteriormente evolvere verso una diversificazione di servizi di risk management, a supporto soprattutto delle imprese più competitive.
- R.8. Contestualmente si propone di adottare interventi più mirati per aumentare e qualificare le conoscenze nei territori dove il ricorso alle assicurazioni agevolate è scarso, migliorando le informazioni statistiche e la qualità dei dati al servizio di tutti gli attori coinvolti nel circuito delle polizze assicurative agevolate.
- R.9. Non si può prescindere, inoltre, dal rafforzare e migliorare gli strumenti ed il supporto per la messa a disposizione degli altri attori delle informazioni e delle opportune istruzioni per accedere al sistema delle assicurazioni agevolate.

Le proposte progettuali presentate nell'ambito della misura 4.3: alcune evidenze e raccomandazioni

La misura 4.3 - *Investimenti in infrastrutture irrigue* è finalizzata a rendere più efficiente l'uso dell'acqua in agricoltura (Aspetto specifico 5a) nell'ambito della Priorità 5 "Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima". Con i suoi interventi, la sottomisura fornisce un contributo indiretto e non quantificabile agli obiettivi (target) delle priorità P2 e focus area 2a.

Con una dotazione finanziaria di € 291.000.000, l'attuazione della sottomisura ha previsto l'emanazione di un unico avviso pubblico per l'intera programmazione. Nel periodo compreso tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2017 non sono stati realizzati, dal punto di vista finanziario, impegni e pagamenti, ma sono stati avviati adempimenti procedurali inerenti l'attuazione del relativo bando di selezione pubblica.

L'attuazione della sottomisura 4.3 è stata avviata con decreto n. 31990 del 30 dicembre 2016, registrato alla Corte dei Conti il 27 gennaio 2017 al foglio 53 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 17 marzo 2017, che ha approvato l'Avviso pubblico di selezione delle proposte progettuali. L'Autorità di Gestione, con D.M. n.18813 del 28/06/2017, ha posticipato al 31 agosto 2017 il termine per la presentazione delle domande di sostegno, inizialmente previsto per il 30 giugno 2017. La proroga dei termini si è resa necessaria in seguito all'aggiornamento da parte del MATTM delle informazioni relative allo stato dei corpi idrici ed alle pressioni su di essi esercitate per consentire ai potenziali beneficiari di adeguare le rispettive proposte progettuali alle nuove condizioni ai fini dell'ammissibilità degli investimenti nell'irrigazione.

In seguito alle verifiche e alle decisioni assunte dall'Autorità di Gestione, le domande sulle quali si è aperta la fase istruttoria sono state 84, per un aiuto complessivo richiesto pari a quasi 1.003 milioni di euro a fronte di 291 milioni di euro di risorse disponibili. Le domande di finanziamento riguardano gli enti irrigui appartenenti ai Distretti Idrografici (DI) ed alle Regioni dove ricade l'intervento ed ogni domanda può riguardare una o più azione sovvenzionabile suddivisi in interventi, che risultano essere 125 in totale.

Tabella 2 - Domande di finanziamento e relativo importo (€) aggregate per distretto idrografico.

Distretti idrografici	Importo richiesto	Importo su tot	Numero domande presentate	Domande su tot	Interventi
Alpi Orientali	180.501.276	18,00%	14	16,7%	31
App. Centrale	105.667.137	10,54%	10	11,9%	13
App. Meridionale	249.435.708	24,87%	21	25,0%	29
App. Sett.-App. Centrale	3.706.686	0,37%	1	1,2%	1
App. Settentrionale	96.518.132	9,62%	8	9,5%	8
Padano	247.858.540	24,71%	20	23,8%	29
Padano-Alpi Orientali	19.404.974	1,93%	1	1,2%	2
Sardegna	46.021.105	4,59%	4	4,8%	4
Sicilia	53.860.366	5,37%	5	6,0%	8
Totale complessivo	1.002.973.928		84		125

Dalla tabella 2 si evince che delle 84 domande di finanziamento presentate dagli enti irrigui, il 25% sono state inoltrate da soggetti appartenenti al Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, quasi il 24% da enti del DI Padano, seguiti da quelli delle Alpi Orientali con il 16,7%. I maggiori importi sono stati richiesti dai proponenti del distretto idrografico dell'Appennino Meridionale (24,87%), seguiti dagli enti del DI Padano (24,71%) e da quelli delle Alpi Orientali (18%). Considerando gli interventi proposti nelle domande di finanziamento si nota che solo in 3 distretti per ogni domanda è previsto un solo intervento, negli altri DI si prevedono più interventi per singola domanda, come nel caso delle Alpi Orientali dove sono previsti 31 interventi a fronte di 14 operazioni proposte al finanziamento o nel Padano dove ci sono 29 interventi a fronte di 20 domande.

Tabella 3 - Domande di finanziamento e relativo importo (€) aggregate per regione e provincia autonoma dove ricade l'intervento.

Regione/PA	Importo richiesto	Importo su tot	Numero domande presentate	Domande su tot
Abruzzo	46.308.814	4,6%	4	4,8%
Basilicata	38.368.458	3,8%	3	3,6%
Calabria	83.623.986	8,3%	8	9,5%
Campania	71.723.958	7,2%	5	6,0%
Emilia-Romagna	116.634.199	11,6%	8	9,5%
Friuli V.G.	29.211.926	2,9%	3	3,6%
Interregionale	41.776.339	4,2%	4	4,8%
Lazio	65.692.131	6,5%	6	7,1%
Lombardia	60.387.182	6,0%	6	7,1%
Marche	20.000.000	2,0%	1	1,2%
Molise	9.942.369	1,0%	1	1,2%
PA Bolzano	13.160.850	1,3%	1	1,2%
PA Trento	10.250.500	1,0%	1	1,2%
Piemonte	83.490.112	8,3%	7	8,3%
Puglia	27.254.728	2,7%	2	2,4%
Sardegna	46.021.105	4,6%	4	4,8%
Sicilia	53.860.367	5,4%	5	6,0%
Toscana	10.795.527	1,1%	2	2,4%
Umbria	12.188.401	1,2%	2	2,4%
Valle d'Aosta	15.000.000	1,5%	1	1,2%
Veneto	147.282.974	14,7%	10	11,9%

Analizzando i dati a livello regionale, dalla tabella 3 si nota che dalla Regione Veneto sono pervenute il maggior numero di domande, 11,9% rispetto il totale delle domande presentate con il maggior importo 14,7% rispetto il totale; dalla regione Emilia Romagna e dalla Calabria sono state inoltrate rispettivamente il 9,5% delle domande che corrispondono al 11,6% dell'importo richiesto per l'Emilia Romagna e all'8,3% dell'importo totale per la Calabria. In ben 13 regioni sono state presentate più di 3 domande di finanziamento e quasi il 5% delle domande sono state presentate da enti irrigui interregionali.

Analizzando le azioni di intervento indicate nelle domande di finanziamento, si può notare (tabella 4) che oltre il 52% delle richieste riguardano investimenti per il “miglioramento dei sistemi di adduzione e reti di distribuzione dei sistemi irrigui esistenti (cod. d)”, il 59% di queste riguardano la singola azione sovvenzionabile, mentre il 41% di queste domande interessano più interventi. Il 20% delle domande riguarda finanziamenti per il “completamento funzionale di schemi irrigui esistenti e nuove infrastrutture irrigue (cod. c)”: il 41% di queste richieste di finanziamento riguardano la singola azione “c”, il restante interessa più interventi in particolar modo la “d” e la “h” (“investimenti in sistemi di telecontrollo”). Per l'azione “h” sono state presentate il 32% delle domande di finanziamento: il 26% di queste solo per la singola azione, mentre il restante 74% delle domande per più operazioni. Per l'azione “adeguamento delle reti di distribuzione dei sistemi irrigui esistenti, cod. e” sono state presentate il 20% delle domande, di queste il 70% riguardano il singolo intervento ed il restante più azioni. Meno del 6% delle domande riguardano l'azione “Recupero dell'efficienza degli accumuli per l'approvvigionamento idrico, cod. a”, il 40% di queste domande riguardano il finanziamento della singola operazione.

Richieste di finanziamento solo per le singole azioni “Realizzazione di bacini (accumuli) interaziendali a gestione consortile (capacità superiore ai 250.000 mc), cod. b”, “Investimenti per la produzione energetica da mini idroelettrici utilizzati per il sollevamento delle acque, cod. g” e “Investimenti per il riutilizzo irriguo di acque reflue, cod. i” non sono state presentate, ma per ognuna di queste azioni sono stati richiesti finanziamenti assieme ad altre azioni in una domanda di finanziamento per il “cod. b” e “cod. g” ed in 2 domande per il cod. “i”.

Tabella 4 - Domande di finanziamento e relativo importo (€) aggregate per azione sovvenzionabile.

Definizione delle azioni sovvenzionabili	Codice azione	Importo richiesto	Numero domande presentate
Recupero dell'efficienza degli accumuli per l'approvvigionamento idrico	a	18.247.205	2
	a, b, d, e	19.404.974	1
	a, c, d, h	15.000.000	1
	a, d, h	4.450.000	1
Realizzazione di bacini (accumuli) interaziendali a gestione consortile (capacità superiore ai 250.000 mc)	b	-	0
Completamento funzionale di schemi irrigui esistenti e nuove infrastrutture irrigue	c	53.503.548	7
	c, d	18.840.647	3
	c, d, f, h	16.883.497	1
	c, d, h	19.270.267	1
	c, e	13.160.850	1
	c, g	18.942.745	1
	c, h	49.471.973	3
Miglioramento sistemi di adduzione e reti di distribuzione dei sistemi irrigui esistenti	d	308.458.249	26
	d, e	15.200.000	1
	d, e, h, i	20.000.000	1
	d, f, h	36.746.034	3
	d, h	45.203.128	5
	d, h, i	18.230.560	1
Adeguamento delle reti di distribuzione dei sistemi irrigui esistenti	e	178.832.980	12
	e, f	18.586.403	1
Investimenti relativi a sistemi irrigui aventi finalità di bonifica e irrigazione	f	19.900.000	2
	f, h	37.650.000	3

Investimenti per la produzione energetica da mini idroelettrici utilizzati per il sollevamento delle acque	g	-	0
Investimenti in sistemi di telecontrollo	h	56.990.868	7
Investimenti per il riutilizzo irriguo di acque reflue	i	-	0

Non si ritiene opportuna alcuna raccomandazione sullo stato di attuazione fisica della sottomisura prima del completamento del processo di selezione e finanziamento dei progetti.

Caratterizzazione qualitativa dei progetti - biodiversità- sottomisura 10.2

La sottomisura 10.2 prevede Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura – Attività di caratterizzazione delle risorse genetiche animali di interesse zootecnico e salvaguardia della biodiversità, al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- conservazione e caratterizzazione del patrimonio genetico animale,
- mantenimento della variabilità genetica attraverso una serie di azioni finalizzate alla caratterizzazione, raccolta ed utilizzo sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura, al fine di conoscerne e valorizzarne l'unicità genetica e le connesse potenzialità produttive attuali e future, in considerazione dell'importanza rivestita ai fini scientifici, economici, ecologici, storici e culturali. La conservazione è un concetto che include, oltre quello della salvaguardia, anche l'uso sostenibile della biodiversità animale ad interesse zootecnico.

A seguito dell'Avviso pubblico DM 31294 21/12/2016 sono stati finanziati i seguenti progetti:

- "Bovini latte" sono stati presentati 2 progetti facenti parte di un unico progetto collettivo;
- "Bovini carne" sono stati presentati 3 progetti facenti parte di un unico progetto collettivo;
- "Bovini duplice attitudine" sono stati presentati 5 progetti facenti parte di un unico progetto collettivo;
- "Suini" è stato presentato un unico progetto;
- "Ovi-caprini" è stato presentato un unico progetto;
- "Equidi" sono stati presentati 3 progetti facenti parte di un unico progetto collettivo;
- "Cunicoli" è stato presentato un unico progetto;
- "Avicoli" sono stati presentati 7 progetti facenti parte di un unico progetto collettivo.

I progetti finanziati prevedono schematicamente la realizzazione delle seguenti azioni:

1	Caratterizzazione fenotipica delle razze e delle specie autoctone (es. descrittori primari e secondari delle razze, biometrici, somatici, <i>body condition score</i> , ecc.);
2	Caratterizzazione genetica delle razze e delle specie autoctone ed allevate in Italia (es. azioni di caratterizzazione genetica per l'individuazione di linee di sangue da conservare e valorizzare, integrate, tra l'altro, dall'utilizzo di marcatori molecolari genetici (MAS), da segmenti di DNA informativi (GAS), dalla genomica (GS) e dall'epigenetica);
3	Verifica di congruenza dei dati e delle informazioni;
4	Stima di indici genetici e genomici, di piani di accoppiamento e gestione riproduttiva in relazione alle nuove finalità (benessere animale, emissioni gas ad effetto serra nell'ambiente, miglioramento dell'efficienza riproduttiva e salvaguardia della biodiversità);
5	Miglioramento delle risorse genetiche animali ad interesse zootecnico (RGAiz), valutazione della consanguineità e della diversità genetica nelle popolazioni e calcolo dell' <i>inbreeding</i> , rilevamento dati in stazione di controllo in ambiente controllato;
6	Monitoraggio della diversità genetica nelle razze autoctone italiane e relativa valutazione;
7	Valutazione ed individuazione di caratteri di resistenza genetica alle principali malattie di interesse zootecnico;
8	Raccolta di materiale biologico e germoplasma (DNA, materiale seminale, ovuli ed embrioni, ecc.)
9	Elaborazione delle informazioni raccolte (es. elaborazione di indicatori ed indici tali da minimizzare l'impatto ambientale degli allevamenti);
10	Azioni di accompagnamento: azioni di informazione, disseminazione e preparazione di report tecnici tematici e relazioni tecnico-scientifiche, anche attraverso ausili informatici e telematici.

Principali raccomandazioni:

R.10. Ai fini del monitoraggio degli interventi finanziati si ritiene opportuno, in fase di attuazione dei progetti, garantire la raccolta di Indicatori oggettivamente verificabili (IOV) come già previsto dall'avviso pubblico per la selezione dei progetti, di seguito i più significativi:

- numero di caratterizzazione genetiche;
- numero di caratterizzazioni fenotipiche;
- rapporto tra n. capi appartenenti a razze autoctone e n. capi totali;
- andamento n. capi appartenenti a razze autoctone;
- numero di razze autoctone allevate in Italia;
- indici genetici;

Inoltre, ai fini della VAS:

- emissioni in agricoltura derivanti da emissioni enteriche o da gestione delle deiezioni, espresse in tonnellate di CO₂ equivalente;
- andamento del rapporto tra la produzione totale di latte bovino ed il numero di capi;

Non si ritiene opportuna alcuna raccomandazione sullo stato di attuazione fisica della **sottomisura 16.2** prima del completamento del processo di selezione e finanziamento dei progetti.

Completezza del sistema di monitoraggio

Con l'avvio della programmazione 2014-2020, il Mipaaf, in qualità di Autorità di Gestione dei Programmi Nazionali, ha coordinato fin da subito un complesso di interventi finalizzati all'implementazione di un sistema di monitoraggio e informazione strutturato, basato su piattaforme e banche dati a supporto delle attività di analisi e di valutazione degli interventi attuati con le politiche nazionali.

Tale azione si è concretizzata nel lavoro sinergico dei diversi soggetti attuatori, in particolare, del programma della Rete Rurale Nazionale (RRN) a cui il Ministero ha affidato, a ognuno secondo le proprie specificità e competenze, il compito di definire i contenuti e di realizzare il sistema informativo di monitoraggio nazionale dello sviluppo rurale.

L'obiettivo del lavoro raggiunto a oggi, è mettere a sistema in modo organizzato e coerente le informazioni provenienti da diverse fonti di dati e detenute dai diversi soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure del PSRN per rispondere alle esigenze conoscitive dell'AdG del programma e per rispondere agli obblighi di monitoraggio comunitari e nazionali in capo ad essa.

Al riguardo, particolarmente necessari al Mipaaf per le finalità di cui sopra, sono i dati di attuazione delle diverse misure del PSRN che provengono dall'infrastruttura del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), gestito dall'Organismo Pagatore Agea, in cui confluiscono i dati dei beneficiari, dei progetti e dei pagamenti presenti nelle domande di sostegno, nelle istruttorie, nelle richieste di pagamento e nel fascicolo aziendale. Queste rappresentano fonti imprescindibili per qualsiasi attività di monitoraggio ed è per questo che nell'ambito della RRN, biennio 2015-2016, era stato avviato un ulteriore progetto riferito in particolare alla domanda di sostegno con l'obiettivo, fra gli altri, di migliorare la raccolta delle informazioni per singolo progetto, arricchendone il dettaglio.

E' sulla base di questi dati che il Mipaaf, nell'ambito del Programma RRN, ha definito il progetto della Banca Dati di Monitoraggio delle politiche nazionali, attraverso cui i dati e le informazioni inerenti lo stato di attuazione del PSRN vengono elaborati e strutturati nell'Operations DataBase e utilizzati per la redazione delle Relazioni Annuali di Attuazione e per valorizzare gli indicatori di monitoraggio e di valutazione previsti dal programma.

Rispetto al PSRN, la Banca Dati di Monitoraggio raccoglie la maggior parte dei dati relativi alle diverse misure programmate e si auspica che tale strumento possa essere pienamente disponibile all'AdG PSRN in tempi rapidi e alimentato in maniera sistematica. Rispetto a ciò, il Mipaaf è impegnato nell'interlocuzione con i referenti SIAN e con i soggetti che curano l'implementazione dei servizi informatici al fine di risolvere le criticità esistenti e a colmare le eventuali lacune informative.

Allo stesso modo, un processo di raffinamento e di completamento della Banca Dati di Monitoraggio è necessario per garantire la piena funzionalità del colloquio telematico e l'invio dei dati di attuazione del PSRN al Sistema di Monitoraggio Unitario (SNM), operante presso il MEF-IGRUE.

Il SNM è un sistema di monitoraggio integrato, alimentato da tutte le Autorità di Gestione a cui fanno capo i programmi finanziati con i Fondi SIE e con il Fondo di Sviluppo e Coesione, in coerenza con

il tracciato record (Protocollo Unico di Colloquio) e con le regole comuni condivise da tutti i referenti dei Fondi per monitorare i progetti dal punto di vista finanziario, fisico e procedurale.

Per quanto riguarda l'invio dei dati del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale, l'AdG Mipaaf si avvale dei servizi informatici messi a punto nell'ambito della RRN per l'interscambio dati del Protocollo di Colloquio e per la gestione dei Codici Unici di Progetto (CUP).

Tali servizi dovrebbero assicurare l'elaborazione e l'aggregazione dei dati presenti nel gestionale SIAN contenenti il contenuto informativo di base compreso nel Protocollo di Colloquio comune a tutti i fondi SIE e il conseguente invio al Sistema Igrue a seguito alla procedura di validazione in capo all'AdG Mipaaf.

Il sistema di colloquio realizzato nell'ambito della RRN rappresenta senza dubbio uno strumento di supporto per le AdG SIAN, non solo per il Mipaaf, ma si trova al momento in uno stato di avviamento dei servizi, tale per cui la sua piena funzionalità non è garantita. La trasmissione dei dati al Sistema Igrue ha comportato una faticosa opera di decodifica e di riclassificazione dei progetti FEASR al fine di uniformare le informazioni da fornire all'Igrue che hanno ostacolato una rapida implementazione dello scambio telematico, accanto ad altri fattori di natura più informatica che attengono alle difficoltà dei sistemi informativi di interoperare in maniera snella attraverso web services dedicati.

Fino a questo momento, dunque, i dati del PSRN sono stati inviati all'Igrue attraverso semplici tabelle Excel che riportano solo una parte delle informazioni richieste dal Protocollo di Colloquio e non per tutte le misure previste.

Inoltre, non tutti i dati previsti dal Protocollo di Colloquio sono al momento disponibili nel gestionale SIAN, persistendo in generale la necessità, da parte dei soggetti coinvolti nella gestione dei dati SIAN, di allineare le fonti dei dati a partire dalla domanda di sostegno, per potere garantire l'invio completo dei dati al Sistema Igrue una volta che il colloquio sarà divenuto completamente operativo.

Il Sistema di Monitoraggio Unitario, oltre ad essere un obbligo nazionale che deriva dall'Accordo di Partenariato, rappresenta un'opportunità, offrendo un valido luogo di confronto e di scambio di conoscenza sull'attuazione delle politiche che anche a fini valutativi sarebbe utile avere.

Principali raccomandazioni:

- R.11. Adeguamento delle procedure per favorire l'invio completo e tempestivo al sistema IGRUE secondo quanto definito nel PUC
- R.12. Prevedere nella prospettiva della selezione del valutatore indipendente, opportune credenziali di accesso per l'Operations DataBase e la consultazione dei dati trasmessi al sistema IGRUE

Funzionalità del sistema di valutazione

La valutazione della funzionalità del sistema di valutazione, di concerto con l'amministrazione titolare del PSRN, è stata realizzata in considerazione dello stato di attuazione del Piano di Valutazione del PSRN, anche in relazione agli altri fondi SIE.

Il quesito valutativo generale è: **L'AdG ha avviato idonee attività di valutazione e in coerenza con il Piano di Valutazione del PSRN?**

Coerentemente con tale quesito valutativo, le analisi hanno riguardato principalmente:

1. Coerenza dello stato di attuazione del Piano di valutazione del PSRN e degli affidamenti dei servizi di valutazione
2. Coordinamento delle attività di monitoraggio e valutazione con quelle degli altri fondi SIE.

Le fonti a cui ha attinto il valutatore per le proprie analisi sono:

- Cap. 9 del PSRN
- Valutazione ex ante del PSRN
- Interviste con l'AdG e il personale della struttura di supporto

Risultati dell'analisi valutativa e giudizi valutativi

La gestione del PSRN ha dato evidenza di alcune difficoltà nel rispettare le scadenze definite nel Piano di valutazione (cap. 9 del PSRN) per l'affidamento dei servizi di valutazione del PSRN e la realizzazione delle attività previste. Le motivazioni sono attribuibili, come per la generalità dei PSR in Italia, alle questioni amministrative legate all'introduzione del nuovo codice sugli appalti (Aprile 2016), che hanno rallentato le scelte e le procedure per l'affidamento dei servizi di valutazione.

In ogni caso, al fine di acquisire informazioni utili a valutare l'attivazione e lo stato di attuazione del PSRN, sotto la responsabilità dell'AdG sono stati realizzati due percorsi di valutazione:

- 1) Un'autovalutazione sui progressi del programma, condotta nel corso del 2016, al fine di fornire utili analisi in merito alle criticità procedurali e di attuazione tecnica delle singole misure del PSRN e definire opportune misure correttive sotto la responsabilità dell'AdG.
- 2) il percorso di valutazione indipendente che è riportato nella presente relazione, a seguito di attività di investigazione e analisi realizzate.

A fine 2017 sono state avviate le attività propedeutiche per la selezione del Valutatore esterno del Programma, attraverso la pubblicazione, all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea e sul sito del MIPAAF, dell'Avviso di pre-informazione per l'affidamento del "Servizio di valutazione del

programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN) 2014-2020”. La pubblicazione del Bando di gara è prevista entro l’estate del 2018.

Di seguito la tabella n° 9 riportata nel PSRN che indica i temi, generali e per singola misura, delle valutazioni previste nel corso del periodo di attuazione del programma. È raccomandabile che questi approfondimenti tematici vengano demandati al valutatore terzo da selezionare entro preferibilmente il 2018.

Per quanto riguarda il coordinamento delle attività di valutazione con i PSR, il pilastro I e altri programmi dei Fondi SIE, dalla documentazione e dalle interviste con i responsabili, emerge un’attività di interlocuzione tra le AdG preposte e sotto il coordinamento del MISE. La riattivazione del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, e la messa a regime del PUC potranno stimolare una più incisiva attività di coordinamento delle attività di monitoraggio dei diversi fondi e favorire l’acquisizione di informazioni e di conoscenza valutativa reciproca e utile a valutare sinergie, complementarità e trade-offs degli interventi realizzati nei diversi programmi.

Schema 3: Previsioni del Piano di Valutazione (Cap. 9 del PSRN)

Temi di valutazione comuni alle misure del PSRN	Timeline previsto dal PSRN
<i>Verifica di eventuali cambiamenti rilevanti occorsi nel contesto di attuazione del Programma</i>	2017
Contributi del PON agli obiettivi generali della PAC, agli obiettivi della strategia UE 2020 e alle questioni trasversali (innovazione, ambiente, cambiamenti climatici e adattamento)	2018
Valutazione ex-post degli impatti del programma	2022
Temi di valutazione relative alla misura 16	
Contribuzione della misura al miglioramento genetico e alla biodiversità animale	2020
Temi di valutazione relative alla misura 17	
Efficacia del PSRN nel miglioramento della gestione del rischio in agricoltura	2018
Contributo, sinergie e complementarità della misura nazionale alla buona attuazione dei PSR (con particolare riferimento alle misure 1 e 2, 4, 6, 10, 14 e 16)	2018
Efficacia delle azioni di formazione	2018
Temi di valutazione relative alla misura 04	
<i>Complementarità delle infrastrutture programmate con quelle previste e realizzate dai PSR</i>	2017

Principali raccomandazioni:

- R.13. Considerato lo stato di avanzamento, le previsioni del Piano di valutazione del PSRN e la necessità di fornire nella RAA 2019 informazioni derivanti da analisi valutative, si raccomanda la tempestiva pubblicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di valutazione e la pronta selezione del valutatore.
- R.14. Al fine di garantire una maggiore tempestività nelle procedure e nel coordinamento dei servizi e nelle attività di valutazione del PSRN, in linea con il Piano di valutazione e con la R.1., si raccomanda di rafforzare il personale dell'unità tecnica di valutazione.
- R.15. Al fine di garantire un presidio sulla qualità delle attività di valutazione, preso atto dell'avvio della procedura di istituzione dello steering group (comitato direttivo), si raccomanda di considerare lo stesso come un organo di natura "tecnica" e non "consultiva", prevedendo il coinvolgimento di soggetti interni portatori di conoscenza pratica e di contesto e di esperti esterni che esprimano professionalità specifiche in materia di approcci, metodi e strumenti di valutazione. Si raccomanda inoltre di mantenere, nel corso del periodo di programmazione, la piena operatività dello steering group, al fine di favorirne di avere un efficace presidio della qualità delle attività valutative e il fattivo supporto all'implementazione ed eventuale revisione del programma.
- R.16. Nel merito delle previsioni di valutazione previste nel Piano di valutazione del PSRN non realizzate nei tempi attesi (in rosso nella tabella) si rende necessaria la variazione del Programma. Stessa riflessione deve essere fatta per le scadenze successive e, in particolare, quelle del 2018. Al riguardo, si raccomanda di prevedere le attività valutative programmate per le annualità successive nel bando di gara in corso di emanazione.