

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

Programma Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Toscana

Sintesi non tecnica
19/03/2015

Introduzione

La valutazione ex ante (VEXA) fa parte del processo di sviluppo e di redazione del Programma di Sviluppo Rurale ed è finalizzata ad analizzare se tale Programma è stato progettato coerentemente alle esigenze del territorio su cui agisce, sfruttando al meglio le risorse disponibili per incrementare la competitività delle imprese agricole, migliorare le condizioni di vita delle comunità rurali e proteggere e migliorare l'ambiente rurale. Nell'ambito della fase di programmazione 2014/2020, la VEXA svolge una funzione di analisi dell'impianto del Programma, contribuendo a garantire che quanto proposto segua un'impostazione logica chiara e sia giustificato dall'analisi del contesto. Inoltre, deve verificare che il programma ponga le basi adeguate perché i risultati attesi dalle azioni di policy siano facilmente verificabili e monitorabili.

In termini operativi, le attività di VEXA fornisce evidenze di supporto alla formulazione di un giudizio in merito ad alcuni aspetti centrali del Programma:

1. L'analisi del contesto operativo (SWOT) e l'individuazione dei fabbisogni
2. l'analisi di rilevanza e coerenza della strategia proposta e i fabbisogni individuati;
3. la misurazione dell'avanzamento dei risultati,
4. l'analisi delle strutture di governance e gestione dei processi e del Programma;
5. la lettura di aspetti puntuali di carattere orizzontale, come le pari opportunità.

1. La valutazione del contesto e dei bisogni

L'analisi SWOT risulta sufficientemente esaustiva e completa, riflettendo tutte le questioni pertinenti esplicitate nell'analisi di contesto, e poggiando su esperienze consolidate nel corso della programmazione 2007-2013. I passaggi di sintesi sono generalmente buoni e le raccomandazioni proposte dal valutatore, volte a migliorare l'analisi e la comprensione dei fenomeni, sono state tutte recepite.

Secondo quanto previsto dalle indicazioni dell'Unione Europea, la SWOT è stata impostata intorno alle sei priorità dello sviluppo rurale, per ognuna delle quali sono stati individuati i punti di forza e di debolezza e le conseguenti opportunità e minacce.

La narrazione è chiara e la lettura piuttosto agevole, anche se i limiti di spazio previsti dal sistema SFC rendono talvolta difficile l'argomentazione delle relazioni tra i diversi temi. A tale riguardo si osserva che alcuni elementi della SWOT, sulla base di come essa risulta articolata, potrebbero risultare di non immediata comprensione. Si evidenzia tuttavia che tali elementi sono comunque il frutto di un'intensa attività di analisi effettuata a monte e ampiamente condivisa con il valutatore ex ante e con il partenariato.

La struttura degli **indicatori comuni (CCI)** è sostanzialmente allineata con quella proposta dall'UE e tale da consentire la *benchmark* tra il territorio considerato e altri territori nel contesto nazionale e unionale. Gli indicatori sono stati valorizzati, sia con le informazioni di fonte prevalentemente EUROSTAT o ISTAT, sia con elaborazioni di dati secondari. In generale, in tutti i casi in cui non era disponibile la quantificazione unionale si è provveduto al calcolo dell'indicatore con dati nazionali (disponibili per tutte le Regioni)

secondo le indicazioni delle linee guida o attraverso una "proxy" costruita sulla base delle informazioni esistenti.

In generale, tutti i **fabbisogni** sono giustificati e in relazione con gli elementi della SWOT, seppure con diversi gradi di interconnessione. La maggior parte dei fabbisogni risulta ampiamente coperta ed in sinergia con altri, anche se non sempre tali sinergie sono direttamente indicate. L'**analisi dei fabbisogni** è articolata, come previsto dalle indicazioni unionali, per ciascuna priorità, per focus area (FA) e per i tre obiettivi trasversali della PAC. Ciascun fabbisogno copre almeno una FA o un obiettivo trasversale. Tutti i fabbisogni sono inoltre coerenti con almeno un obiettivo tematico comune e, in molti casi, rispondono a due o più obiettivi.

I fabbisogni sono stati prioritizzati, d'intesa con il partenariato, secondo la loro importanza nel contribuire al raggiungimento dei cinque obiettivi che la Regione Toscana si pone, in accordo con il Position paper dei servizi della Commissione europea (PSC), la Strategia Europa 2020 e l'AP.

I risultati della valutazione permettono di asserire che le modalità di coinvolgimento e consultazione del partenariato adottate dall'AdG hanno consentito un'ampia partecipazione dei soggetti portatori di interesse, con l'identificazione di tutti i partner pertinenti. Il partenariato ha partecipato alle diverse fasi di preparazione del PSR, dalla condivisione dell'analisi di contesto alla definizione delle misure da attivare.

Il valutatore ha, infine, stabilito il grado di coerenza della SWOT e dell'analisi dei fabbisogni con il Rapporto di **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**. Le risorse finanziarie assegnate al PSR sono bilanciate rispetto agli obiettivi da raggiungere ed alla capacità di assorbimento delle misure sul territorio, mettendo in luce delle scelte di indirizzo che riflettono l'intenzione del PSR di agire sull'aspetto ambientale e garantendo, al contempo, la continuità delle attività agricole attraverso sostegni rivolti agli investimenti aziendali.

I possibili effetti ambientali del PSR 2014-2020 sono prevalentemente positivi o incerti. Tenendo conto della possibilità di effetti ambientali incerti o addirittura negativi, la VAS definisce una serie di criteri atti a ridurre, impedire o mitigare gli stessi. Le azioni di integrazione delle misure atte a impedire o minimizzare gli effetti ambientali negativi sono state prese in considerazione e, laddove possibile, è già stata data una risposta adeguata.

L'esame comparato dell'analisi di contesto e della SWOT con il Rapporto ambientale fa emergere un **buon grado di coerenza, privo di incongruenze o discrepanze.**

2. La valutazione di pertinenza, coerenza interna ed esterna del Programma

La strategia assunta dall'Ue a riferimento del periodo di Programmazione 2014-2020 è rappresentata da Europa 2020 che si basa su tre priorità che mirano ad una **crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva** e che risultano coerenti con gli obiettivi del PSR Toscana 2014-2020.

Il valutatore ritiene, inoltre, che il PSR sia coerente con:

- **L'Accordo di Partenariato (AP):** Il principale aspetto che emerge dal **confronto della ripartizione nazionale rispetto a quella regionale** è una **marcata concentrazione delle risorse sui singoli obiettivi tematici** che contraddistingue la Regione Toscana rispetto al contesto nazionale. Nel complesso, nella prevalenza degli Obiettivi tematici e coerentemente con le indicazioni emerse nell'AP a livello regionale, prevale la natura complementare degli interventi tra FESR e FEASR,

mentre per l'FSE la specializzazione risulta maggiormente marcata, con gli OOTT 8 e 10 che hanno una dotazione finanziaria di natura esclusiva.

- **Il POR-FESR:** Ponendo a confronto gli obiettivi tematici del POR FESR e le Focus area del PSR emergono con evidenza alcuni aspetti sinergici presenti nelle due programmazioni. Entrambi i programmi sono finalizzati a **sviluppare la competitività** delle imprese sostenendo i processi di innovazione e di ricerca, il ricambio generazionale, le agevolazioni per l'accesso al credito e la diversificazione degli investimenti. Le azioni utilizzate sono in prevalenza **complementari** in quanto si rivolgono a settori aziendali diversi, aziende agricole nel caso del FEASR e le altre imprese per il FESR.

Per quanto riguarda la **logica di intervento**, nell'ambito della VEXA è stata analizzata ricostruendo la gerarchia degli obiettivi e verificando le interconnessioni tra obiettivi e misure. Nel **primo livello gerarchico gli Obiettivi Generali (OG)** ipotizzati a livello Unionale trovano una discreta corrispondenza con i cinque Grandi Obiettivi regionali (GO), enfatizzando il ruolo trasversale delle attività di produzione come luogo di trasmissione delle conoscenze (GO E-Produrre e Condividere) che risulta correlato ai 3 obiettivi generali. Per quanto riguarda i legami che collegano il primo al secondo livello gerarchico, **si nota come i grandi obiettivi (GO) definiti a livello regionale si intersecano in maniera differenziata sulle sei priorità del PSR.**

Relativamente alle singole priorità, il valutatore ritiene che le misure selezionate rispondano adeguatamente ai fabbisogni evidenziati nell'analisi. Inoltre, dall'analisi puntuale delle singole Misure e Obiettivi emerge una forte trasversalità della Priorità 4 che trova corrispondenza nell'attivazione di una pluralità di Misure, la capacità delle Misure 1, 2 e 16 di soddisfare una pluralità di obiettivi e la forte settorialità delle Misure 3, 5, 7 e 13. Complessivamente, gli obiettivi del Programma sono coerenti con il dettame regolamentare e si ravvisa chiaramente una generale separazione delle tematiche inerenti lo sviluppo del territorio da quelle afferenti l'ambiente e la competitività. Le sinergie si ravvisano a livello di Sottomisure e Interventi che concorrono in maniera complementare a soddisfare i vari fabbisogni espressi. Gli obiettivi non si contraddicono a vicenda a livello di focus area. I collegamenti logici trovano un'adeguata descrizione tra misure selezionate e obiettivi. Rimangono solamente alcuni casi sporadici di non perfetto allineamento tra strategia e descrizione delle schede di Misura.

Le forme di supporto utilizzate risultano coerenti con le Misure e rispondono agli obiettivi specifici correlati. Il PSR apre a forme innovative di investimento in alcune specifiche misure, e mantiene le forme classiche di supporto in altre. In generale, dove possibile, l'AdG ha sfruttato le possibilità di utilizzare l'ammissibilità dei contributi in natura, di cui all'art. 69 del reg. (UE) 1303/2013, dimostrando con chiara evidenza la volontà del Programmatore di semplificare le procedure insite nel Programma 2007-2013. Il Valutatore ravvisa, pertanto, una **generale adeguatezza delle forme di supporto previste.**

La valutazione della **coerenza finanziaria esterna**, trova fondamento nelle argomentazioni affrontate nel paragrafo 2.2, ed evidenzia come il FEASR non si discosti da questo indirizzo di politica unitaria che ha previsto la concentrazione delle risorse su un numero limitato di obiettivi tematici. Nello specifico il FEASR ha un ruolo **esclusivo** sull'OT 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione la gestione dei rischi", **rilevante** sull'OT 3 "Promuovere la competitività", dove il programma alloca ben il 74% delle risorse complessive inerenti l'OT e **complementare** sui restanti OOTT. Considerando l'ingente dotazione di risorse assegnate, pari a 961 milioni di euro, ben il 39% della dotazione complessiva dei fondi SIE a livello regionale, appare legittimo delegare al PSR un contributo rilevante nel raggiungimento degli obiettivi tematici definiti a livello unionale. Preme infine ricordare che anche nei riguardi dell'OT1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" il PSR favorisce attivamente il trasferimento

dell'innovazione e agisce in maniera altamente sinergica con le altre politiche regionali pur non avendo risorse specifiche assegnate su tale ambito ma trasversali sulle varie priorità.

L'analisi della ripartizione finanziaria per le priorità del PSR mette subito in evidenza come il PSR Toscana abbia modellato le proprie risorse sulle **esigenze effettive del territorio** destinando alle tematiche ambientali circa il 39% delle risorse complessive, rispetto al 30% fissato a livello regolamentare dall'art. 59 par. 6 del Reg. (UE) n.1305/2013. Inoltre, si ravvisa che la dotazione assegnata al metodo Leader è **allineata ai vincoli regolamentari** (soglia del 5% - art. 59 par. 5 del Reg. (UE) n.1305/2013), che con 58 milioni di euro, incide per il 6% della dotazione complessiva del programma. Infine, si sottolinea che la Regione Toscana ha stanziato per l'assistenza tecnica 13,049 milioni di euro pari all'1,4% dello stanziamento globale.

3. Valutazione della misurazione dell'avanzamento dei risultati

La fase di monitoraggio e valutazione risulta particolarmente rilevante per la programmazione 2014-2020, in cui il risultato atteso delle azioni di policy deve essere reso esplicito e facilmente verificabile e misurabile. Il **piano degli indicatori** svolge la funzione di rendere monitorabile il cambiamento apportato dall'azione intrapresa. Il valutatore ha verificato che il piano degli indicatori è stato correttamente compilato dall'AdG, che gli indicatori sono correttamente calcolati e che le stime si basano su criteri corretti. La principale fonte di dati utilizzata dal PSR per stimare gli indicatori di programma fa riferimento agli indicatori finanziari, di prodotto e di risultato contenuti nelle **Relazioni Annuali di Esecuzione (RAE) del PSR 2007-2013**. In generale, il valutatore ritiene questa fonte essenziale e attendibile per la compilazione del piano degli indicatori e ritiene altresì che sia stata adeguatamente utilizzata dall'AdG.

Per quanto riguarda i **target**, cioè i valori-obiettivo da raggiungere entro il 2023, sono adeguatamente determinati nel piano degli indicatori, suddivisi per focus area. Sono altresì presenti nel *performance framework*, in cui si riportano le risorse totali per raggiungere quell'obiettivo, ripartire per priorità.

Relativamente alle **milestones**, cioè i valori-obiettivo intermedi (2018), sono adeguatamente determinati nel *performance framework*, ripartiti per priorità. Sulla base dei documenti analizzati, il valutatore ritiene che essi siano correttamente stimati e facilmente verificabili e monitorabili.

Per quanto riguarda il **Piano di valutazione del Programma**, esso è strutturato in modo da garantire i requisiti regolamentari (art. 56 del Re. (UE) 1303/2013) e assicura che le attività valutative siano eseguite attraverso adeguate risorse umane, tecniche, e finanziarie, e che siano altresì effettuate adeguate attività di comunicazione e di diffusione dei risultati. Il Piano di valutazione, inoltre, persegue l'obiettivo di migliorare il Programma, sia in fase di progettazione che in fase di attuazione, consentendo la valutazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati (efficacia), la valutazione delle modalità di impiego delle risorse (efficienza), la valutazione degli effetti sulla zona interessata dal Programma (impatto).

Nel complesso, pertanto, sussistono tutte le premesse affinché il Programma possa produrre effetti misurabili e tangibili sul territorio e sul sistema produttivo regionale.

Nel PSR, paragrafo 9.7 risorse, si evince che: "la stima del costo totale per l'attuazione del Piano di valutazione ammonta a 3.571.250 € e riguarda la gestione quotidiana del sistema di monitoraggio e di valutazione nel suo complesso. Si raccomanda che nella fase di definizione delle attività da svolgere da parte del valutatore in itinere siano esplicitati dettagliatamente tutti gli elementi essenziali per il conseguimento degli obiettivi definiti nel piano di valutazione.

4. La valutazione dell'adeguatezza delle capacità umane e amministrative per la gestione

La Regione Toscana ha designato quale Autorità di Gestione l'Area di Coordinamento dello sviluppo rurale e come Organismo pagatore l'ARTEA. Le funzioni attribuite all'AdG sono quelle previste dall'art. 66 del Reg. 1305/2013. Alla luce dell'analisi e delle informazioni contenute nelle varie sezioni del PSR 2014-2020 si ritiene che i livelli proposti di risorse umane e di capacità amministrative siano proporzionati alle esigenze di gestione ed implementazione del programma. Si ritiene, inoltre, che le competenze e le capacità presenti all'interno dell'amministrazione siano adeguate alle specifiche esigenze di gestione ed implementazione del programma.

5. Valutazione dei temi orizzontali

Nella redazione del PSR si deve tenere conto delle necessità di "combattere attivamente" **ogni forma di discriminazione basata sull'origine razziale, etnica o religiosa oppure legata a una condizione di disabilità, all'età o al proprio orientamento sessuale**. Di conseguenza, al valutatore spetta sia di stabilire se i **principi di pari opportunità e non-discriminazione** siano rispettati nel confronto con il partenariato e all'interno dei documenti di programmazione, sia di valutare se nei risultati attesi tali principi vengano attivamente promossi.

Il PSR sottolinea la necessità di aumentare la **presenza femminile nel mondo rurale** nel *Fabbisogno 8. Migliorare le opportunità per l'occupazione femminile nelle aziende agricole e nei territori rurali*, su cui si era espresso positivamente lo stesso partenariato durante i tavoli di consultazione. Nonostante la scelta di non prevedere interventi specifici a favore dell'imprenditoria femminile, si ritiene che lo sforzo dell'AdG a favore della promozione delle pari opportunità sia adeguato.

La **non-discriminazione dei giovani** è esplicitamente promossa all'interno del PSR e messa in evidenza nel *Fabbisogno 7. Incrementare le nuove imprese gestite da giovani agricoltori e favorire il ricambio generazionale* e risolta nel cosiddetto "pacchetto giovani" (vedi FA 2B). Il valutatore ritiene, inoltre, che, pur non prevedendo azioni dirette per la promozione di altre forme di non-discriminazione, il PSR ne rispetti comunque i principi.

Per quanto riguarda il tema della **sostenibilità ambientale** è stato adeguatamente affrontato in tutte le fasi della programmazione: nell'analisi di contesto, nella SWOT e nella individuazione dei fabbisogni sia per le priorità 4 che per la priorità 5. L'analisi complessiva del PSR permette di evidenziare la correttezza e la coerenza logica degli interventi in materia ambientale. In particolare, le misure previste sembrano essere corrette nel promuovere adeguatamente lo sviluppo sostenibile del settore agricolo e forestale regionale. Ulteriori elementi sul tema sono contenuti più approfonditamente nella VAS.