

1. Sintesi del processo di valutazione ex ante e dei suoi risultati



Sintesi del rapporto VExa e del rapporto di VAS del Piano Strategico italiano per la PAC

1 Introduzione

Il presente documento costituisce la sintesi della terza versione del rapporto di valutazione ex ante (VExA) e del rapporto della valutazione ambientale strategica (VAS) del Piano strategico della PAC (PSP) 2023-2027 per l'Italia, secondo quanto prescritto dall'art. 107 del Regolamento (UE) 2021/2115 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC).

Dal punto di vista metodologico, nel condurre le attività valutative il GdV si è attenuto alle principali linee guida rese disponibili dall'Evaluation Helpdesk della Rete europea per lo sviluppo rurale (*European Network for Rural Development*). L'attività di valutazione si è basata sull'analisi e la triangolazione di un insieme diversificato di fonti. Per quanto riguarda le fonti documentali, oltre ai riferimenti normativi e al PSP trasmesso a Bruxelles a dicembre 2021, il GdV ha basato il proprio lavoro sulla documentazione fornita dal programmatore. Ai fini della valutazione, sono stati particolarmente rilevanti le pubblicazioni e i materiali elaborati dalla Rete Rurale Nazionale (RRN), quali ad esempio i documenti metodologici di costruzione e interpretazione delle matrici SWOT e dei *policy brief*, le matrici e i *policy brief* stessi, i documenti descrittivi del processo di individuazione e prioritizzazione delle esigenze, e i documenti relativi alla composizione e coinvolgimento del partenariato. Sono state inoltre oggetto di esame le osservazioni al PSP italiano trasmesse dalla Commissione europea a marzo 2022.

Il valutatore ha inoltre accompagnato e supportato il processo di programmazione mediante un'intensa attività di confronto e scambio con il programmatore, sia attraverso contatti diretti con i rappresentanti del Mipaaf, del MiTE, del Crea, di Ismea, della RNN, e delle Regioni e delle Province Autonome, sia presenziando ai diversi incontri con i rappresentanti del partenariato istituzionale e socioeconomico. Tale processo di interazione e scambio ha permesso al valutatore non solo di avere accesso a una pluralità di punti di vista, fonti e dati funzionali all'attività valutativa, ma anche di fornire commenti e osservazioni utili all'attività di programmazione, condensate in una serie di raccomandazioni.

Il seguito del documento fornisce una breve sintesi sia del rapporto di VExA (sezione 2) che del rapporto di VAS (sezione 3) e riassume in una tabella di riepilogo le principali raccomandazioni formulate dal valutatore (sezione 4).

2 Sintesi del rapporto di VExA

2.1 Valutazione dell'analisi del contesto d'intervento, dell'analisi SWOT e dell'identificazione delle esigenze

Il valutatore ha verificato la completezza e la coerenza dell'analisi della situazione di partenza, dell'analisi SWOT e dell'analisi e prioritizzazione delle esigenze realizzate dal Mipaaf e dalla Rete

Rurale Nazionale, nonché la loro conformità alla normativa europea di riferimento, i regolamenti attuativi e le linee guida comunitarie applicabili (in particolare gli artt. 108 e 115, comma 2 del Regolamento (UE) 2021/2115).

La valutazione ha rilevato che nell'analisi della situazione di partenza sono stati presi in considerazione tutti gli indicatori di contesto della PAC e sono stati utilizzati dati recenti, pertinenti e affidabili, in conformità alla normativa. L'analisi SWOT è stata strutturata in base agli Obiettivi Specifici (OS) del PSP. Per ciascuno di essi è stata individuata una pluralità di elementi (forze, debolezze, opportunità e minacce) opportunamente classificati e tra loro coerenti. Tutti gli elementi individuati fanno riferimento a dati presenti nell'analisi della situazione di partenza e includono, ove necessario, opportuni riferimenti alle specificità territoriali o settoriali. Anche il processo di definizione e prioritizzazione delle esigenze è risultato complessivamente ben realizzato. Per quanto riguarda le esigenze, queste sono state identificate a partire dai fabbisogni presenti nei Piani di Sviluppo Rurale 2014-2020 e formulate in maniera specifica, anche se, in pochi casi, non è stata esplicitata una spiegazione per la riformulazione di alcune delle esigenze inizialmente presentate. Le 10 analisi SWOT, realizzate per ciascun Obiettivo Specifico e per l'obiettivo AKIS), sono state utilizzate come strumento di confronto e aggiornamento rispetto all'attuale contesto. Il processo di prioritizzazione delle esigenze è stato chiaramente descritto, mostrando la logica sottostante alle scelte che hanno portato alla redazione della lista finale delle esigenze e alla definizione del loro livello di priorità.

2.2 Valutazione della strategia e della logica di intervento del PSP

L'analisi della coerenza della strategia d'intervento del PSP è partita dalla valutazione della pertinenza dell'associazione tra interventi ed esigenze individuati nel PSP. Gli interventi sono poi stati esaminati in funzione del loro contributo atteso al soddisfacimento delle singole esigenze, al fine di valutare possibili sinergie e *trade-off* tra gli interventi e la coerenza interna del PSP. In generale, gli interventi risultano coerenti tra loro e rispetto agli obiettivi e alle esigenze a cui sono collegati. Nel complesso, gli interventi previsti dal PSP coprono tutti gli OS della PAC e per la maggior parte contribuiscono ciascuno a più di un OS. Gli interventi programmati coprono sia esigenze trasversali e rilevanti sull'intero territorio nazionale, sia esigenze specifiche di realtà regionali e locali. L'attribuzione delle esigenze ai diversi interventi risulta generalmente definita in modo chiaro, sebbene vi siano alcune eccezioni, soprattutto tra gli interventi di I pilastro. Il contributo atteso degli interventi rispetto al soddisfacimento delle esigenze e al raggiungimento degli obiettivi è valutato positivamente, mentre non si evidenziano *trade-off* significativi, tali da compromettere la coerenza interna della strategia. Si evidenzia una particolare sinergia tra gli ecoschemi (I pilastro) e i pagamenti agro-climatici-ambientali (II pilastro), che insieme alla condizionalità rafforzata costituiscono l'architettura verde del PSP.

Per quanto riguarda l'analisi della coerenza esterna della strategia d'intervento delineata nel PSP, la valutazione ha rilevato il sussistere di sinergie e complementarità tra alcuni interventi del PSP e la gran parte delle misure del PNRR rilevanti prese in esame, in particolare per quanto riguarda l'innovazione e l'ambito ambientale. Tuttavia, si osserva come il legame tra il PSP e gli investimenti del PNRR potrebbe essere maggiormente evidenziato all'interno del Piano, anche per spiegare la logica che ha guidato alcune scelte strategiche. Allo stesso modo, la valutazione ha evidenziato come vi sia un chiaro e significativo collegamento tra il PSP e le principali politiche e risoluzioni europee ed internazionali che pongono obiettivi climatici, ambientali e sociali, in particolare la EU Farm to Fork Strategy, la EU Biodiversity Strategy, la EU Climate Action 2050 Long-term Strategy, e il Paris Agreement.

È stata inoltre oggetto di analisi la coerenza tra l'allocazione delle risorse di bilancio e gli obiettivi specifici perseguiti dal PSP. Nel complesso, si rileva una sostanziale congruenza fra l'ammontare delle risorse finanziarie allocate a ciascun obiettivo e la rilevanza degli OS all'interno del PSP (definita sulla base delle esigenze ad essi collegate). Tuttavia, non sempre gli importi delle tabelle finanziarie incluse in ciascuna scheda intervento risultano accurati o corretti, con particolare riferimento ai dati relativi ai *planned output*, agli *unit amount*, e al riparto annuale delle dotazioni finanziarie

Infine, per ciascuno degli interventi, è stata verificata sia la corretta assegnazione di un indicatore di *output* e di uno o più indicatori di risultato, sia la pertinenza del nesso logico-causale tra l'intervento e gli indicatori individuati. L'attribuzione del tipo di indicatore di *output* è pertinente per la maggior parte degli interventi analizzati, tuttavia in alcuni casi il valore dell'indicatore indicato nella scheda intervento è inadeguato (ad esempio risulta sottostimato o espresso in una unità di misura errata). Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, la valutazione ha rilevato come in alcuni casi l'attribuzione degli indicatori agli interventi non sia sufficientemente completa o pienamente pertinente, sulla base del contenuto degli interventi stessi e/o dei requisiti regolamentari in termini di collegamento tra OS e indicatori di risultato.

2.3 Valutazione degli Strumenti finanziari

Il valutatore ha analizzato la ratio per il ricorso a strumenti finanziari (SF) attivabili con le risorse del FEASR. L'analisi delle debolezze del mercato italiano e del disequilibrio fra domanda e offerta di credito in agricoltura giustificano il ricorso agli SF, nonostante l'analisi di mercato condotta dalla RRN a beneficio del programmatore sembri sovrastimare il fenomeno del deficit finanziario e ricorrere a considerazioni sulle debolezze di mercato mutate dalla valutazione condotta nel 2015. L'attuazione degli SF nella scorsa programmazione è reputata insoddisfacente dalla maggior parte delle Autorità di Gestione (AdG) regionali, in particolare per quanto riguarda l'attuazione della Piattaforma Multiregionale di Garanzia gestita dal Fondo Europeo per gli Investimenti, che ha sofferto di ritardi amministrativi, scarso interesse da parte degli istituti creditizi, e procedure standardizzate poco adatte ai contesti regionali. Nonostante i risultati insoddisfacenti, le AdG regionali ripongono ancora fiducia negli SF e intendono ricorrervi nel periodo 2023-2027 alla luce delle lezioni apprese. Il processo logico seguito dal programmatore per verificare l'opportunità di attuare SF nella prossima programmazione appare sin qui corretto. Analizzati i fallimenti di mercato e identificate le relative debolezze e minacce attraverso l'analisi SWOT, il programmatore indica la possibilità di ricorrere a SF nella propria strategia di intervento.

Per quanto riguarda gli strumenti per la gestione del rischio (SGR) attivabili nell'ambito del FEASR, nella programmazione 2014-2020 l'Italia si è posta come apripista per l'attivazione dei nuovi strumenti ammessi a finanziamento nell'ambito della misura 17, unico caso fra gli Stati membri ad aver attivato tutti e tre gli SGR (M17.1 polizze agevolate, M17.2 fondi di mutualizzazione, M17.3 strumento per la stabilizzazione del reddito). L'implementazione delle misure M17.2 e M17.3 ha tuttavia scontato gravi ritardi amministrativi, per cui tali misure sono rimaste pressoché inattuate. Tuttavia, si rileva una domanda del mercato per questo tipo di SGR che potrebbe dare impulso a una loro più efficace attuazione in chiusura dell'attuale programmazione e nella programmazione 2023-2027. Il programmatore ha perciò deciso di ricorrere alla possibilità regolamentare di trattenere il 3% dei pagamenti diretti erogati a ciascun agricoltore attraverso il FEASR per alimentare, come quota individuale privata, la costituzione di un fondo mutualistico nazionale per la gestione del rischio, per danni connessi a calamità naturali catastrofali meteorologiche, con l'obiettivo di attivare una prima rete di sicurezza e resilienza a favore di tutta la platea dei beneficiari dei pagamenti diretti.

2.4 Valutazione del modello di governance e delle modalità di attuazione del PSP

Al fine accompagnare il processo di definizione di un modello di *governance* il PSP, il valutatore ha analizzato le disposizioni regolamentari che definiscono funzioni e responsabilità degli organismi preposti alla *governance* della PAC 2023-2027, e la loro interpretazione nell'ambito di sistemi paragonabili a quello italiano, nello specifico Spagna e Francia. Sulla base di tale esercizio comparativo, il valutatore ha formulato delle riflessioni su un possibile scenario per la *governance* della PAC in Italia per il periodo 2023-2027, sottolineando l'opportunità di valutare l'introduzione di un meccanismo di raccordo strategico-politico (c.d. "cabine di regia") per agevolare la gestione e l'attuazione del PSP a tutti i livelli, limitando nella misura possibile gli stravolgimenti all'impianto della *governance* rispetto alla programmazione 2014-2020, resi necessari dalla nuova PAC.

Nei limiti di quanto possibile in base allo stato della programmazione in corso e alla documentazione disponibile, il valutatore ha poi condotto un'analisi dell'adeguatezza delle risorse umane e strumentali, del sistema di gestione dei dati, monitoraggio e reporting, e del sistema integrato di gestione e controllo. Questi ambiti sono stati analizzati prevalentemente in maniera retrospettiva, ossia valutando l'adeguatezza dei sistemi implementati per la gestione corrente, in considerazione del fatto che i requisiti sostanziali sono largamente rimasti gli stessi.

Da quanto emerge, l'Italia ha incontrato iniziali difficoltà nell'implementazione dei sistemi previsti da regolamento. Tuttavia, i meccanismi di audit e controllo indipendenti, della Commissione europea e della Corte dei conti europea hanno permesso di identificare le carenze dei sistemi, che sono state oggetto prontamente di interventi correttivi. La documentazione interna del programmatore dimostra l'esistenza di piani di sviluppo e perfezionamento dei sistemi, quali la totale digitalizzazione delle pratiche, lo sviluppo di interoperabilità fra banche dati, e il ricorso ai controlli attraverso immagini geotaggate.

2.5 Valutazione di altri aspetti del PSP

La partecipazione di tutti gli *stakeholder* rilevanti nell'ambito delle attività di consultazione che hanno accompagnato le diverse fasi di preparazione del PSP è ampiamente documentata. Nel complesso, il percorso di elaborazione del Piano si è svolto nel pieno coinvolgimento del Partenariato, sia istituzionale che socioeconomico.

Infine, si evidenzia come il Piano dovrebbe indicare, almeno in linea di massima, le modalità di comunicazione e visibilità del PSP nei confronti dei beneficiari, e i soggetti incaricati di attuarle.

3 Sintesi del rapporto di VAS

La procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) è prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii., in recepimento della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio nell'ordinamento nazionale. L'art. 6 del decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ii prevede l'applicazione della VAS a piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. La VAS si prefigge, pertanto, di garantire un elevato livello di protezione ambientale e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione, adozione e approvazione di detti strumenti di pianificazione e programmazione, assicurandone la coerenza e il contributo alle condizioni per uno sviluppo sostenibile. Nel caso di piani che interessino siti della rete Natura 2000 e quindi, Siti di interesse comunitario (SIC), Zone speciali di conservazione (ZSC) o Zone di protezione Speciale (ZPS), deve essere svolta una procedura di Valutazione di Incidenza (VIncA).

Il Rapporto preliminare (RP) nell'ambito del processo di VAS del PSP 2023-2027, previsto dall'art. 55, par. 4, del Regolamento (UE) 1303/2013, è il documento sulla base del quale avviare la fase di consultazione con i Soggetti competenti in materia ambientale (SCA), al fine di definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel successivo rapporto ambientale (RA).

Il RP ha definito gli elementi fondamentali della base conoscitiva indispensabili per conseguire gli obiettivi generali del PSP, in particolare:

- ▶ I contenuti principali: obiettivi, articolazione, misure e interventi;
- ▶ Gli obiettivi di sostenibilità ambientale specificamente interessati dal PSP 2023-2027;
- ▶ La descrizione preliminare dei principali fattori ambientali nel contesto territoriale interessato dall'attuazione del piano;

- ▶ La preliminare individuazione dei possibili impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piano e l'impostazione dell'analisi degli scenari alternativi alle scelte operate;
- ▶ L'elenco dei SCA e degli enti territoriali interessati da consultare e le modalità di consultazione e di partecipazione pubblica previste;
- ▶ La proposta di indice del Rapporto ambientale che sarà oggetto di consultazione del pubblico;
- ▶ L'individuazione delle possibili principali interazioni tra il PSP 2023-2027 e le aree protette della Rete Natura 2000;
- ▶ L'impostazione metodologica del piano di monitoraggio ambientale.

Preliminarmente all'avvio del procedimento di VAS, sono stati individuati e selezionati i soggetti invitati a partecipare alla fase di *scoping* sul RP ai quali l'Autorità proponente/procedente ha sottoposto il RP. La consultazione con i SCA ha avuto una durata di trenta giorni a far data dal 4 marzo 2022. Nei successivi quindici giorni, l'Autorità competente ha formulato il parere tecnico di *scoping*, tenendo conto delle osservazioni dei SCA e lo ha trasmesso all'Autorità proponente/procedente in data 29 aprile 2022.

Il parere di “*scoping*” ha evidenziato alcuni aspetti del RA che l'Autorità proponente/procedente dovrà approfondire ed integrare. Di seguito le indicazioni e raccomandazioni principali:

- ▶ Rispetto all'individuazione delle componenti ambientali interessate dal PSP:

“Si raccomanda l'approfondimento nel descrivere le tendenze in atto, le criticità e gli aspetti di attenzione con particolare riferimento a:

- *Approfondire il ruolo del consumo di suolo come base per il raggiungimento di quasi tutti i macro obiettivi della Strategia di Piano considerando il rapporto tra uso del suolo e conflitti per la terra;*
- *Approfondire le ricadute dell'abbandono colturale, spesso associato a perdita di biodiversità per omogeneizzazione ecologica;*
- *Approfondire la descrizione delle tendenze in atto, le criticità e gli aspetti di attenzione, inclusa la necessità non sospendere le misure agroambientali, tutelando le superfici destinate alle Ecological Focus Area, evitando di dedicarle all'incremento di commodity quali mais, cereali, semi oleosi;*
- *Approfondire il tema della Pianificazione di area vasta, dimensione non aziendale, ma territoriale dell'agricoltura, silvicoltura, zootecnia e dei loro rapporti reciproci (ad esempio per temi quali gli incendi o l'abbandono degli spazi rurali);*
- *Approfondire, declinandone le azioni conseguenti, la necessità di pianificare e progettare la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) in sinergia con la tutela del paesaggio, limitando l'uso ed il consumo di suolo e la sua frammentazione, con l'obiettivo di una migliore allocazione della risorsa territorio rispetto allo sviluppo dell'Agrivoltaico, del fotovoltaico nei centri aziendali, capannoni, aree dismesse, o del biogas, relativamente ai nuovi impianti o in quelli esistenti da valorizzare e alimentare in modo sostenibile;*
- *Approfondire, declinandone le azioni conseguenti, la necessità di pianificare il rapporto tra 'food' e 'no food' (energia, tessile, bioraffinerie, ...), in modo da evitare conflittualità nel soddisfacimento di bisogni e necessità complementari, ma differenti.*
- *Approfondire la necessaria valorizzazione della capacità del comparto agricolo quale carbon sink, “pozzi di assorbimento di carbonio”, identificando e favorendo l'adozione di pratiche colturali che incrementino il sequestro di carbonio nel suolo da parte del settore agricolo e forestale;*
- *Approfondire il concetto di agricoltura urbana e biodiversità negli ambienti degradati, frontiera attuale delle Biocities e della sostenibilità sociale;*
- *Approfondire il rapporto tra sostenibilità e dieta alimentare, promuovendo forme di comunicazione e divulgazione degli aspetti ambientali legati a scelte alimentari differenti, volte alla promozione di stili di vita sostenibili;*

- *Approfondire le azioni volte ad incrementare la circolarità delle pratiche agricole, promuovendo azioni di economia circolare volte a ridurre il consumo di materie prime e lo spreco alimentare dal campo alla tavola, la cui sostenibilità dovrà essere valutata con metodologie di quantificazione dell'impatto lungo il ciclo di vita".*

► Rispetto all'analisi del contesto programmatico:

"Completare il Contesto Programmatico con i riferimenti a: Strategia Farm to Fork; New EU Forest Strategy for 2030; Long-term Vision for the EU's Rural Areas; Sustainable Carbon Cycle".

► Rispetto al Monitoraggio Ambientale:

"In sede di Rapporto Ambientale la costruzione del Sistema di monitoraggio assicurerà la misurazione del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati attraverso il popolamento degli indicatori di realizzazione legati all'attuazione del piano e degli indicatori di contributo che misurano la variazione del contesto di riferimento a seguito dell'attuazione del piano stesso".

Successivamente a detta trasmissione, l'Autorità proponente/procedente ha intrapreso una fase di redazione sinergica della proposta di Piano, del Rapporto ambientale e della Sintesi non Tecnica, quali documenti necessari all'avvio della successiva fase di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

L'Autorità proponente/procedente ha avviato l'attività tecnica di recepimento dei contenuti del parere di *scoping* e delle osservazioni poste dai SCA. Da un punto di vista operativo, l'analisi delle osservazioni pervenute è consistita, dapprima, in un'organizzazione delle osservazioni, secondo fattori ambientali, evidenziando suggerimenti, proposte migliorative e correttive dei SCA e le modalità di recepimento delle stesse all'interno del redigendo RA.

Attualmente è in corso la redazione del RA (in linea con i contenuti espressi nell'Allegato VI alla Parte Seconda del d.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.) che, unitamente alla Sintesi non tecnica del Piano ed alla proposta di Piano, sarà trasmesso all'Autorità competente del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) ed al Ministero della Cultura (MiC), quale ministero concertante per l'espressione del decreto di parere motivato, al fine di avviare la consultazione pubblica.

La consultazione avrà una durata di quarantacinque giorni entro i quali il pubblico e i portatori d'interesse potranno comunicare le proprie osservazioni rispetto al Piano e al RA. Al termine della consultazione, il MiTE si esprimerà entro i successivi quarantacinque giorni con decreto ministeriale di parere motivato, di concerto con il MiC. Il decreto sarà trasmesso all'Autorità proponente/procedente per l'approvazione del PSP, la quale provvederà a rielaborare il Piano ed a consolidare il Rapporto ambientale, in ragione dei contenuti espressi in detto decreto.

Ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., sarà necessario definire un Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA) per il controllo degli effetti ambientali significativi dell'attuazione del PSP. Il PMA deve essere approvato contestualmente all'approvazione del PSP. Ai sensi del medesimo articolo, la Dichiarazione di Sintesi darà atto di come le considerazioni ambientali espresse nel parere motivato di VAS, sono state integrate nel Piano e come si è tenuto conto del RA e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali stato scelto il Piano adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate.

La VInCA è integrata nella procedura di VAS. Il d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. dispone che il RA debba contenere gli elementi sviluppati nella VInCA, redatta secondo gli indirizzi dell'Allegato G del DPR 357/1997 e ss.mm.ii.. Tuttavia, secondo le "Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza", predisposte come atto di indirizzo per la corretta attuazione dell'art. 6 della Direttiva Habitat, il PSP si

pone nell'ambito dei "Piani e Programmi di area vasta che comprendono numerosi Siti Natura 2000 e senza localizzazione delle scelte". Per tali tipologie di piani, pur non potendo procedere ad una analisi approfondita, mancando il dettaglio di informazioni richiesto, è previsto comunque il Livello I Screening come "processo d'individuazione delle implicazioni potenziali di un progetto o piano su un sito Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, e determinazione del possibile grado di significatività di tali incidenze".