



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

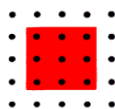


Unione Europea

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

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

OTTOBRE 2015



ISMERI EUROPA

Istituzioni

Autorità di Gestione del PO FEAMP - Ministero delle Politiche Agricole, Alimentarie e Forestali

Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca,

Direttore Generale, Dott. Riccardo Rigillo

Dirigente Dott. Marco Rossitto

Valutatore Ex Ante

Valutatore

Ismeri Europa srl

Per la realizzazione della Valutazione ex Ante, hanno contribuito:

Arch. Elisa Anna Di Palma

Dott. Savino Mastrullo

Dott. Carlo Miccadei

Dott. Enrico Wolleb

Dott. Andrea Naldini

Dott. Carlo Della Libera

Dott.ssa Livia Menziani

Dott.ssa Eleonora Peruccacci

INDICE

SEZIONE I: INTRODUZIONE.....	7
1 Finalità e obiettivi della valutazione ex ante	7
2 Descrizione delle fasi della valutazione ex ante.....	9
3 Interazioni tra il valutatore ex ante, l'autorità di gestione e il valutatore VAS.....	14
3.1 L'interazione con l'AdG	14
3.2 L'interazione con il processo di VAS	15
SEZIONE II: RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE DEL PO FEAMP 2014 – 2020	19
1 Analisi SWOT e individuazione dei fabbisogni	19
1.1 Congruenza delle priorità del PO FEAMP rispetto alle sfide e ai bisogni emersi dall'analisi del contesto socio-economico	19
1.2 Valutazione della completezza della SWOT	22
1.3 Conclusioni.....	25
2 Strategia e struttura del PO FEAMP 2014 – 2020	25
2.1 Contributi alla Strategia Europa 2020.....	25
2.2 Contributi all'attuazione della Politica Comune della Pesca.....	26
2.3 Coerenza con l'Accordo di Partenariato, le raccomandazioni specifiche per l'Italia e altri strumenti rilevanti	28
2.4 Logica di intervento del PO FEAMP 2014-2020.....	38
2.5 Forme di sostegno proposte.....	52
2.6 Contributo previsto delle misure selezionate al conseguimento degli obiettivi del PO FEAMP 2014-2020.....	56
2.7 Coerenza della dotazione di bilancio con gli obiettivi	59
2.8 Disposizioni in materia di CLLD.....	63
2.9 Uso dell'assistenza tecnica	64
2.10 Conclusioni.....	65
3 Valutazione delle misure adottate per monitorare i progressi e i risultati del PO.....	66
3.1 Valori obiettivo quantificati per gli indicatori.....	66
3.2 Sostenibilità delle tappe intermedie del Quadro di riferimento dei risultati.....	68
3.3 Sistema di monitoraggio e valutazione proposto	69
3.4 Piano di valutazione.....	70

3.5	Conclusioni.....	71
4	Valutazione delle modalità per l'implementazione del PO FEAMP.....	72
4.1	Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa.....	72
4.2	Riduzione degli oneri amministrativi.....	76
4.3	Conclusioni.....	77
5	Valutazione dei principi orizzontali.....	77
5.1	Promozione delle pari opportunità e prevenzione della non discriminazione.....	77
5.2	Promozione dello sviluppo sostenibile.....	78
5.3	Conclusioni.....	80
6	Bibliografia.....	80
SEZIONE III: ALLEGATI		83
1	Analisi dei risultati dell'indagine sulla capacità amministrativa degli organismi intermedi del PO FEAMP 2014-20.....	83
2	Questionario dell'indagine sulla capacità amministrativa degli Organismi Intermedi del PO FEAMP.....	92

SEZIONE I: INTRODUZIONE

La valutazione ex-ante (VExA) del PO nazionale per la pesca 2014-2020, cofinanziato dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e a titolarità del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF), è stata realizzata ai sensi dell'art. 55 del Regolamento (UE) 1303/2013 che determina le regole generali di funzionamento dei Fondi Strutturali Europei di Investimento (FSEI) e del Regolamento UE 508/2014 che interessa il FEAMP. L'analisi per la valutazione è iniziata nell'ottobre 2014 e ha seguito le indicazioni metodologiche contenute nel "Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante" (*Guidance document on ex-ante evaluation*, January 2013) a cura dei servizi della Commissione Europea (CE) e delle *Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs* del marzo 2014 a cura della DG Pesca.

Il PO FEAMP interviene nell'intero territorio nazionale e alla sua realizzazione collaborano il MiPAAF, in qualità di Autorità di Gestione (AdG) attraverso la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, le 19 Regioni e le 2 Province Autonome italiane.

La presente versione del rapporto di VExA si basa sulla bozza del PO prevenuta in data 12 febbraio 2015 ed è stata aggiornata secondo la più recente bozza PO del 19 febbraio; poiché il PO non è stato ancora ultimato, il documento di valutazione deve ritenersi ancora una versione parziale, seppure avanzata, finalizzata a proporre suggerimenti, e a facilitare il processo di redazione del PO.

L'attività principale della valutazione ex-ante sinora è stata quella di verificare la congruità e il realismo delle ipotesi alla base della programmazione FEAMP e di assicurarne la logica interna tra i diversi interventi previsti ed esterna con le altre politiche che influiscono sull'ambiente marino, sulla pesca e l'acquacoltura. La VExA si integra poi con la Valutazione Ambientale Strategica del PO FEAMP che Ismeri Europa sta conducendo insieme alla VExA.

Il rapporto si articola in base ai temi della valutazione ex ante stabiliti dai regolamenti e la sua struttura riflette le indicazioni delle linee guida per la valutazione FEAMP. Nel rapporto vi sono due sezioni: la prima introduce i risultati dell'analisi e presenta i principali aspetti metodologici; la seconda sezione presenta i risultati della valutazione in merito all'analisi SWOT, alla struttura e logica del PO, alle misure per il monitoraggio dell'avanzamento del PO, all'organizzazione degli aspetti gestionali e ai temi orizzontali (sviluppo sostenibile e pari opportunità).

1 Finalità e obiettivi della valutazione ex ante

Le finalità della valutazione ex ante discendono dall'Articolo 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e si fondano sull'approccio proposto in Commissione Europea "*Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs*". In sostanza, la VExA è parte integrante del processo di programmazione ed è finalizzata a rafforzare la programmazione attraverso una verifica preventiva della validità degli obiettivi e della capacità del PO di conseguirli sia in relazione al contesto socio-economico in cui opera il programma sia in relazione agli strumenti adottati e alla capacità dell'amministrazione di gestirli.

Queste finalità si integrano con l'accento posto nella programmazione 2014-2020 per programmi orientati ai risultati e quindi maggiormente attenti a target quantitativi e a principi di efficienza ed efficacia nella loro ideazione.

Nel caso del PO FEAMP la VExA richiede di analizzare in quale misura il programma sia definito coerentemente alle esigenze del territorio e se sia in grado di sfruttare al meglio le risorse disponibili assicurando la sostenibilità ambientale e la compatibilità con le esigenze sociali del settore della pesca e dell'acquacoltura. La VExA rappresenta un primo momento di verifica del PO FEAMP basata sull'esperienza passata di queste politiche e sul quadro sociale e normativo esistente; le sue risultanze hanno proposto miglioramenti del programma durante la sua stesura e indicano temi strategici ed operativi da mantenere sotto una adeguata osservazione durante la sua realizzazione nei prossimi anni. In particolare, la valutazione fornisce un supporto alla formulazione di un giudizio relativamente ad alcuni aspetti centrali del Programma:

- la capacità di leggere e interpretare i fabbisogni del territorio e del settore pesca e acquacoltura;
- la pertinenza della strategia e degli obiettivi proposti rispetto alle esigenze individuate;
- la coerenza dell'approccio rispetto alle altre politiche nazionale e/o europee che agiscono sul territorio;
- la fondatezza dei risultati e degli impatti attesi, rispetto alle ipotesi formulate e alle risorse disponibili;
- la capacità di attivare adeguate procedure di monitoraggio e sorveglianza per verificare l'attuazione del Programma e quantificarne risultati, impatti e progressi.

Nell'attuale impostazione comunitaria, la VExA analizza l'impianto del Programma, contribuendo a garantire che quanto proposto segua un'impostazione logica chiara e coerente ed assicuri per quanto possibile dal contesto di riferimento la massima efficienza ed efficacia. L'analisi della VExA si completa con valutazioni riguardante aspetti connessi ai meccanismi di gestione, alle capacità amministrative e al monitoraggio.

Non è un caso, infatti, che la VExA serva innanzitutto ad incentivare, tra le altre cose, la promozione delle attività di monitoraggio e valutazione che abbiano una logica di lungo periodo. In questo modo si garantisce che tutte le informazioni necessarie presenti all'interno del PO siano logiche e che il sistema di monitoraggio sia idoneo a fornire i dati necessari per valutare i risultati e l'impatto del programma.

Queste caratteristiche richiedono che si dedichi estrema importanza al processo di interazione tra il valutatore e l'Autorità di Gestione (AdG) affinché la stesura del Programma Operativo avvenga mediante un affinamento progressivo che permetta di raggiungere un adeguato standard qualitativo.

In estrema sintesi, la VEXA, come anche affermato negli articoli 55 del Regolamento (CE) 1303/2013 e 115 e 116 del Regolamento (UE) 508/2014, è articolata nei seguenti principali ambiti di analisi:

- l'analisi SWOT;
- l'analisi di rilevanza e coerenza;
- la misurazione dell'avanzamento dei risultati,
- l'analisi delle strutture di *governance* e gestione dei processi e del Programma;
- la lettura di aspetti di carattere orizzontale, come le pari opportunità e la sostenibilità ambientale;
- la Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

2 Descrizione delle fasi della valutazione ex ante

Il processo di interazione tra il valutatore e l'AdG deve svolgersi durante tutto il periodo della stesura del PO. Nello specifico, possono individuarsi tre fasi particolarmente rilevanti in cui le raccomandazioni del valutatore devono essere considerate allo scopo di migliorare la struttura stessa del PO.

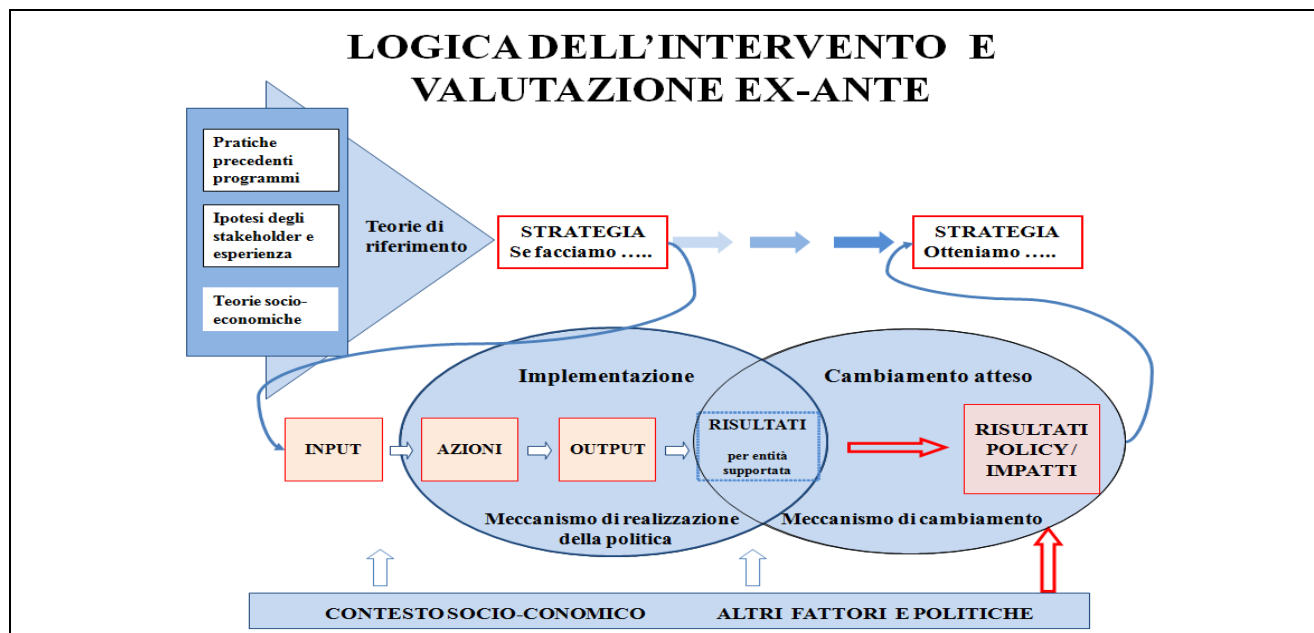
- **Fase 1: Analisi Swot e identificazione dei fabbisogni** - E' durante questa fase che viene sviluppata l'analisi di contesto sintetizzata all'interno dell'Analisi SWOT e la conseguente identificazione dei principali fabbisogni territoriali e settoriali. In questa fase viene formalmente richiesta la partecipazione degli stakeholders e del partenariato allo scopo di ottenere indicazioni relativamente alle esigenze individuate dalla strategia del PO. Il valutatore è chiamato in questa fase a offrire un proprio giudizio in merito alla coerenza e alla completezza dell'analisi SWOT e dei fabbisogni identificati nonché sugli indicatori di contesto utilizzati per definire la strategia.
- **Fase 2: Costruzione della logica di intervento** - In questa fase, l'AdG sviluppa la logica di intervento del PO individuando pertanto gli obiettivi e le azioni che vorrebbe attuare in relazione alle 6 priorità di investimento definite dall'Accordo di Partenariato per il FEAMP Italia (art. 6 del regolamento 508/2014), nonché l'allocazione delle risorse. Ne consegue, pertanto, un pieno coinvolgimento dei vari stakeholders mediante la definizione di pareri e suggerimenti da apportare al PO stesso.
Il valutatore è chiamato quindi ad analizzare la logica di intervento sulla base delle esigenze individuate sul territorio concentrandosi sulla coerenza esterna ed interna, la ripartizione delle risorse e il contributo atteso rispetto alle esigenze dettate dalla Strategia Europa 2020, dalla PCP e dall'Accordo di Partenariato. Viene anche fornito un parere sulla chiarezza, l'adeguatezza e soprattutto l'efficacia degli indicatori in merito ai risultati attesi da raggiungere. In ultimo, il valutatore pone attenzione anche sulla capacità amministrativa prevista nella struttura del PO analizzandone la rispondenza con la necessità della semplificazione amministrativa.
- **Fase 3: Gestione e governance e finalità del PO** - In questa fase, viene redatta in forma definitiva la relazione finale della Valutazione Ex Ante, a seguito dei feedback apportati alla strategia del PO. Questa versione della VexA deve obbligatoriamente comprendere anche la Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

All'interno di questo quadro metodologico la VExA si è svolta con una collaborazione e un interscambio continuo con i responsabili della programmazione del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Infatti, la VExA non è una certificazione finale dell'adeguatezza o meno di un programma, bensì un processo di accompagnamento per calibrare al meglio le diverse parti della programmazione.

Cenni metodologici sulla valutazione ex ante

La VExA deve verificare se le ipotesi su cui si basa la programmazione sono solide e i risultati attesi sono plausibili e, attraverso una interazione costante con i programmatori aiutarli a riflettere sulle migliori soluzioni strategiche ed operative, e a migliorare la struttura del PO. Per fare questo la VExA deve rispondere alle questioni sollevate nell'art.55 del Regolamento generale con le informazioni disponibili e nei vincoli di tempo e di organizzazione imposti dalla programmazione.

Nella figura seguente si riassume la metodologia della VExA come strutturata nei regolamenti e negli approcci europei. La ricostruzione del quadro logico del PO, e quindi dei meccanismi di attuazione e di quelli di cambiamento che il programma si propone di attivare, emerge come l'elemento centrale per l'analisi; infatti, più che nelle passate programmazioni la stessa costruzione del PO è basata su una esplicitazione del quadro logico e dei risultati attesi.



La logica dell'intervento è riassunta nella parte centrale della figura. Nella parte bassa della figura sono indicati i fattori del contesto o delle altre politiche che possono influire su quella logica e che nella valutazione devono essere considerati come possibili rischi/opportunità. Infine, nella parte alta della figura sono sintetizzati gli elementi a disposizione del valutatore per verificare solidità e validità del PO:

1. *le pratiche ed esperienze dei precedenti programmi* simili, riassunte in primis, ma non unicamente, dalle valutazioni passate;

2. *le conoscenze e l'esperienza degli stakeholder* (amministrazioni nazionali, regionali e locali, parti sociali, imprese, centri di conoscenza, ecc.);
3. *la teoria sociale ed economica* che fornisce conoscenze consolidate in materia di sviluppo e di relazioni causali tra fattori di crescita e loro impatto in diversi contesti socio-economici e istituzionali.

L'articolazione operativa di questa metodologia richiede di far corrispondere alle domande di valutazione dei regolamenti delle attività di analisi e dei criteri di valutazione adeguati per formulare i suggerimenti alla programmazione. Di seguito si propone una tabella di sintesi delle principali domande di valutazione e delle relative attività di analisi articolate secondo:

- a) le quattro principali componenti della VExA (SWOT, Strategia del Programma, misure adottate per monitorare i progressi e i risultati del PO, modalità per l'implementazione del PO) secondo un'aggregazione coerente con le indicazioni del Documento di orientamento della Commissione Europea;
- b) le 14 questioni/attività previste dall'articolo 55 del Regolamento 1303/2013 e dal regolamento 508/2014;
- c) le principali domande di valutazione collegate a ciascuno delle questioni/attività di cui al punto precedente;
- d) una sintesi dei principali metodi di analisi e verifica utilizzati per rispondere a quelle domande.

Tabella 1 – Sintesi delle principali caratteristiche metodologiche della VeXA

Componenti VExA	Elementi analizzati ¹	Principali domande di valutazione	Modalità di analisi e verifica
A) Valutazione della SWOT	1) Analisi dei punti di forza, debolezza, minacce e opportunità e dei fabbisogni identificati all'interno del PO FEAMP	<ul style="list-style-type: none"> – L'analisi SWOT è basata su dati appropriati e fornisce un quadro olistico del settore? – I diversi elementi della SWOT sono logicamente interconnessi tra loro? Considerano l'ambiente, i cambiamenti climatici e l'innovazione come priorità trasversali? Sono capaci di indirizzare e differenziare i diversi fabbisogni? – L'analisi SWOT prende in considerazione le lezioni passate? È sviluppata in collaborazione con il partenariato (art. 5.4 del Regolamento 240/2013)? 	<ul style="list-style-type: none"> – Analisi del contesto socio-economico ed ambientale relativo a pesca ed acquacoltura; – Indicazioni delle parti economiche e sociali: – Piani strategici nazionali (pesca, acquacoltura, piccola pesca) – Esperienza passata del FEP.
	2) Contributo del PO alla Strategia Europa 2020	<ul style="list-style-type: none"> – In che misura il PO è in grado di contribuire alla Strategia Europea 2020? – Sono sufficientemente rilevanti gli interventi previsti per perseguire la Strategia Europea? 	<ul style="list-style-type: none"> – Esame del PON in relazione al PNR e alle raccomandazioni del Consiglio; – Relazione tra quadro logico degli interventi e obiettivi della Strategia Europea 2020.
B) Strategia del Programma	3) Contributi all'attuazione della PCP	<ul style="list-style-type: none"> – Il PO è coerente con quanto affermato dalla PCP? – Le sue scelte garantiscono il raggiungimento degli obiettivi PCP? 	<ul style="list-style-type: none"> – Analisi della coerenza della strategia del PO con gli obiettivi e i principi della PCP, in particolare per raccolta dati e regime di controllo.
	4) Coerenza interna del PO o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti	<ul style="list-style-type: none"> – Il quadro logico considera la pertinenza e la proporzione tra problemi e obiettivi? – Esiste una buona coerenza tra le attività proposte e i risultati attesi? In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi? – Queste relazioni sono individuate chiaramente nel PON? – Si tiene in conto delle lezioni delle passate programmazioni e delle criticità che potrebbero compromettere il raggiungimento dei risultati? 	<p>La logica di intervento viene analizzata secondo due principali modalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ricostruzione della "gerarchia degli obiettivi" per verificare la coerenza tra obiettivi immediati e generali; - verifica delle "interconnessioni tra obiettivi e misure" per comprendere la pertinenza ed efficacia degli strumenti proposti.
	5) Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del PO	<ul style="list-style-type: none"> – L'allocazione delle risorse previste del PO è appropriata per conseguire gli obiettivi fissati? – Le risorse assegnate sono correttamente dimensionate rispetto ai risultati attesi? – E' assicurato il principio di concentrazione delle risorse sancito dai Regolamenti? 	<ul style="list-style-type: none"> – Esame delle ripartizioni finanziarie in relazione alle sfide e ai fabbisogni individuati (rilevanza e capacità di influenza); – Esame della concentrazione sia in relazione agli obblighi regolamentari sia in relazione alle tipologie di intervento previste.

¹ La tabella propone una sintesi degli elementi della VEXA individuati dal Regolamento (UE) 771/2014 e dalla Guida metodologica.

Componenti VExA	Elementi analizzati ¹	Principali domande di valutazione	Modalità di analisi e verifica
	6) Coerenza esterna (congruenza degli obiettivi del PO con il QSC, l'AdP e le raccomandazioni specifiche)	<ul style="list-style-type: none"> – La strategia del programma risponde alle priorità europee e nazionali? È assegnato il giusto peso alle linee di intervento in relazione a quelle priorità? – Vengono colti le principali sfide e bisogni del paese? – Vi sono sovrapposizioni o ridondanze, oppure sinergie e complementarità tra i diversi obiettivi? – Come si integrano le azioni del PO FEAMP con quelle di altre politiche nazionali o degli altri Fondi ESI? 	<ul style="list-style-type: none"> – Confronto tra PO e il QSC, l'AdP, il Piano strategico pluriennale per l'acquacoltura e le raccomandazioni specifiche della CE; – Verifica della rilevanza degli obiettivi selezionati in relazione a sfide e fabbisogni; – Analisi della complementarità e coordinamento tra i diversi interventi.
C) Valutazione delle misure adottate per monitorare i progressi e i risultati del PO: Indicatori monitoraggio e valutazione	7) Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	<ul style="list-style-type: none"> – Gli indicatori riflettono in modo adeguato le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari? – L'interpretazione dell'indicatore è facile ed univoca? – Sono descritte le modalità con cui verranno raccolte le informazioni per gli indicatori? La raccolta delle informazioni è agevole e non troppo onerosa? – Sono stati assunti gli "indicatori comuni" nel set di indicatori? 	<ul style="list-style-type: none"> – Verifica della sensibilità dell'indicatore alla politica, ossia al mutare degli input; – Verifica della definizione inequivocabile e comprensibile degli indicatori; – Esistenza di almeno un indicatore di risultato per ogni asse e uso degli indicatori comuni; – Robustezza degli indicatori di risultato e loro validità statistica.
	8) Realismo dei valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori	<ul style="list-style-type: none"> – Il metodo seguito per la definizione dei valori target è affidabile? Sono stati utilizzati i dati più recenti? – Il target degli indicatori di risultato è stato quantificato? 	<ul style="list-style-type: none"> – Verifica ed analisi delle modalità di calcolo dei valori target e di eventuali metodi alternativi; – Esame anche dell'aggiornamento e completezza delle <i>baseline</i> di riferimento.
	9) Idoneità delle procedure per la sorveglianza del PO e per la raccolta dei dati necessari all'effettuazione delle valutazioni	<ul style="list-style-type: none"> – Il monitoraggio copre le principali esigenze informative e garantisce la qualità e tempestività dei dati? – Ci sono potenziali colli di bottiglia che possono pesare negativamente sull'efficienza dei processi di gestione e monitoraggio? 	<ul style="list-style-type: none"> – Analisi delle procedure di monitoraggio in relazione a completezza, qualità del dato, omogeneità delle informazioni da fonti differenti e tempestività; – Esame delle modalità di verifica della qualità dei dati previste dal PON.
	10) La logica alla base della forma di sostegno proposta	<ul style="list-style-type: none"> – Le forme di supporto sono correttamente correlate con gli obiettivi del PON e con le tipologie di beneficiari da attivare? – La scelta delle forme di supporto ha tenuto in conto dei possibili rischi ed ha quindi individuato quelle più efficaci? 	<ul style="list-style-type: none"> – Verifica che la scelta delle forme di sostegno sia supportata da un'analisi adeguata della loro pertinenza ed efficacia; – Verifica dei risultati e dell'efficacia passata delle diverse forme di supporto attivate dal PON e di eventuali altri strumenti utilizzabili.
C) Valutazione modalità per l'implementazione del PO FEAMP	11) Adeguatezza delle scelte programmate per promuovere le pari opportunità	Le azioni del PON promuovono in modo adeguato le pari opportunità e il contrasto alla discriminazione?	<ul style="list-style-type: none"> – Analisi di come è stato recepito l'obiettivo di promozione delle pari opportunità; – Integrazione del PON in materia di pari opportunità con altre azioni nazionali.

Componenti VExA	Elementi analizzati ¹	Principali domande di valutazione	Modalità di analisi e verifica
	12) Adeguatezza delle scelte per promuovere lo sviluppo sostenibile	<ul style="list-style-type: none"> – Come contribuisce il PON agli obiettivi di sostenibilità ambientale? 	<ul style="list-style-type: none"> – Verifica che il principio di sostenibilità sia considerato nella predisposizione, implementazione e monitoraggio del PON
	13) Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del PO	<ul style="list-style-type: none"> – L'assetto organizzativo e strumentale e la dotazione delle risorse umane dell'AdG e degli Organismi Intermedi (OI) consente una gestione efficace ed efficiente? – Le regole e gli strumenti di governo del PON sono adeguati a supportare le relazioni tra AdG, OI e beneficiari? 	<ul style="list-style-type: none"> – Esame dell'esperienza pregressa e valutazione delle possibili strozzature che possono frenare gestione, monitoraggio e valutazione; – Verifica della capacità amministrativa degli organismi gestionali sulla base di performance passate o simili
	14) Idoneità e portata delle misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari	<ul style="list-style-type: none"> – Quali misure prevede il PON per ridurre gli oneri amministrativi? – Che portata hanno queste misure per i beneficiari? 	<ul style="list-style-type: none"> – Verifica semplificazioni gestionali introdotte o che si vuole introdurre (es. costi standard); – Verifica che siano stati considerati i database esistenti come fonte informativa,

3 Interazioni tra il valutatore ex ante, l'autorità di gestione e il valutatore VAS

Ad oggi, il processo di interazione con l'AdG è ancora in corso, pertanto il presente documento deve considerarsi ancora in divenire. Alcune parti del PO FEAMP sono ancora in forma non definitiva, per cui il valutatore provvederà a integrare/migliorare il documento valutativo in funzione della loro integrazione e delle successive versioni che saranno rese disponibili.

3.1 L'interazione con l'AdG

Il processo di Valutazione ex Ante del PO FEAMP ha formalmente preso avvio nell'ottobre 2014 con l'incontro tra l'AdG e il gruppo di lavoro incaricato di svolgere l'analisi di valutazione, commissionato alla società di valutazione *Ismeri Europa s.r.l.* L'incontro è servito a conoscere le varie parti e a dare avvio alla discussione dei contenuti relativi alla valutazione. Successivamente, una serie di incontri con il Partenariato hanno riguardato le tematiche che sarebbero state sviluppate all'interno del Programma Operativo. Il 19 Dicembre 2014, a seguito di uno degli incontri con il Partenariato, è stata presentata una bozza dell'analisi SWOT chiedendo ai vari *stakeholder* interessati (in primis le Regioni, in quanto Organismi Intermedi) una loro valutazione mediante un questionario in merito ai punti considerati dalla SWOT. Il 20 Gennaio 2015, successivamente ad un precedente incontro avuto tra l'AdG e il gruppo di valutazione (svoltosi il 13 gennaio 2015), è stata presentata una prima bozza del PO durante l'incontro con le Regioni.

Nel complesso, il percorso avviato dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF) nel coinvolgimento del Partenariato ai lavori di stesura del PO è risultato conforme e aderente alle indicazioni comunitarie. Ciononostante, si è sottolineata una certa lentezza da parte dell'AdG nell'ottenere da parte delle Regioni i contributi efficaci per l'avvio formale dei lavori della

Valutazione ex Ante. Anche gli Organismi Intermedi, da parte loro, hanno mostrato ritardi nel presentare i loro suggerimenti all'analisi SWOT, contribuendo a rallentare l'avvio stesso del processo di valutazione.

3.2 L'interazione con il processo di VAS

Parallelamente all'avvio dei lavori della Valutazione Ex Ante, Ismeri Europa ha iniziato la stesura del Rapporto di Scoping della VAS, che si è conclusa con l'invio del Rapporto da parte di Ismeri in data 20/02/2015. Tale invio definitivo era stato preceduto dall'invio di una bozza finalizzata a richiedere al MATTM, su suggerimento di Ismeri Europa, un accorciamento dei tempi della consultazione preliminare ambientale, la cui durata ordinaria è di 90 giorni. Tale riduzione è stata concessa e si è concordato con l'Autorità competente di fissare la durata della consultazione preliminare ambientale in 30 giorni solari. La consultazione è stata ufficialmente avviata dal MiPAAF in data 3 marzo 2015.

Ai soggetti con competenze ambientali è stato inviato un formulario strutturato sulla base dell'indice proposto per il rapporto ambientale, finalizzato a razionalizzare le osservazioni e i suggerimenti da loro forniti e ad agevolarne il recepimento all'interno del Rapporto Ambientale. In data 26 marzo 2015 si è tenuta una presentazione del Rapporto Preliminare Ambientale alla quale hanno partecipato 11 dei soggetti istituzionali ufficialmente invitati. In data 22 maggio, la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA – VAS ha espresso il proprio parere di *scoping* (Parere n. 1792), integrando le osservazioni pervenute dai soggetti con competenze ambientali coinvolti.

Contemporaneamente si è avviata la stesura del Rapporto Ambientale, che ha incluso anche la Valutazione di Incidenza Ambientale ai sensi della Direttiva Habitat. Nel merito di quest'ultima valutazione, la scala del PO, la grande quantità di siti della Rete Natura 2000 potenzialmente coinvolti e l'impossibilità di conoscere, allo stato attuale, la precisa localizzazione degli interventi, hanno orientato il valutatore all'individuazione di macro-categorie di habitat e di categorie di interventi rispetto ai quali fornire indicazioni di tipo precauzionale/preventivo, laddove non fosse già possibile individuare specifiche misure di mitigazione.

In data 4 agosto 2015 si è tenuta una presentazione del Rapporto Ambientale, alla quale hanno partecipato sia soggetti con competenze ambientali, sia portatori di interesse del mondo della pesca e dell'acquacoltura. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenute osservazioni da parte di 13 dei soggetti con competenze ambientali invitati a partecipare e di 2 associazioni di categoria. La maggior parte delle osservazioni è stata accolta, e da questi accoglimenti scaturisce la presente versione del Rapporto Ambientale e dei suoi allegati. Per il dettaglio delle osservazioni e delle modalità con cui esse sono state accolte si rimanda all'Allegato VI del RA.

Gli obiettivi di Protezione Ambientale, come stabilito alla lettera e) dell'allegato I della Direttiva Europea 2001/42/CE e successivamente, alla lettera e) dell'Allegato VI del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., devono essere individuati ed indicati all'interno del Rapporto Ambientale, assieme alle informazioni riguardanti il modo in cui, durante la preparazione del Piano/Programma, sono stati tenuti in conto unitamente ad ogni altra considerazione ambientale. L'analisi della coerenza tra gli obiettivi del PO e gli obiettivi ambientali di piani e programmi sovraordinati si pone quale finalità generale quella di eliminare o mitigare le eventuali incoerenze rilevate, individuando alternative di piano più sostenibili e coerenti con gli obiettivi ambientali sovraordinati. Nel fare ciò si è proceduto all'analisi del quadro normativo e programmatico a livello comunitario e nazionale nonché all'analisi dei principali piani e

programmi di settore. Rispetto al quadro dei principali obiettivi di riferimento individuati all'interno del Rapporto Ambientale, viene data particolare evidenza a due punti funzionali alla stessa VExA: sostenibilità ambientale dell'attività di pesca e potenziali impatti delle attività di acquacoltura/maricoltura sugli ambienti acquatici.

Sostenibilità ambientale dell'attività di pesca

Il principale obiettivo delle politiche della pesca è rappresentato dalla protezione e conservazione delle risorse biologiche dei mari e dei relativi ecosistemi, nel quadro di una strategia di tutela ambientale integrata che nel FEAMP viene estesa ad un'area vasta attorno al sistema pesca includendo altre attività marittime del territorio considerato. Per quanto riguarda la pesca, il perseguimento di tale obiettivo è possibile attraverso un approccio che coinvolga le filiere rendendole sostenibili e compatibili con lo sviluppo delle altre attività marittime. Una attività di pesca non sostenibile economicamente non potrà esserlo neanche dal punto di vista ecologico. Il passaggio avviene necessariamente attraverso una gestione razionale delle risorse e delle aree di pesca.

I principali rischi ambientali derivanti dalla pesca nel Mediterraneo possono essere classificati in base alle modalità operative con cui viene svolta questa attività riferendosi:

- allo sforzo di pesca di fatto concentrato su poche specie target, spesso poco valorizzate in termini di domanda, in genere poco controllate a livello di risorsa locale;
- alla scarsa selettività di certi mestieri che amplificano l'effetto di depauperamento su stock di determinate specie target, sommandolo ad una incidenza su specie non commerciali o sui sottogruppi che vengono prelevati accidentalmente;
- alla mancanza di governance delle aree di pesca e dei siti di *nursery* per le comunità ittiche, obiettivo gestionale dei PLG o dei FLAG che sarebbero dovuti entrare a regime con il FEP;
- alla scarsa attenzione alle buone pratiche, se non ad interventi diretti atti a ridurre i costi della pesca e quindi ottimizzare i ricavi delle attività di prelievo;
- alla presenza della pesca illegale non dichiarata e non regolamentata che induce al depauperamento di alcune specie. L'assenza di un adeguato controllo può dar luogo all'incremento del *ghost fishing*, dovuto alla presenza in mare (al largo) o in aree più costiere di reti abbandonate.

Le attività di pesca portano a modificazioni nella struttura degli habitat marini e possono influenzare la diversità, la composizione, la biomassa e la produttività del biota. In tali habitat gli effetti che ne conseguono possono essere riassunti come segue:

- effetti sulla biodiversità;
- effetti sulle interazioni trofiche e competitive;
- effetti sulla struttura delle comunità ittiche;
- effetti sugli ecosistemi.

e possono comportare:

- l'alterazione diretta degli habitat da parte degli attrezzi;
- l'alterazione indiretta degli habitat;
- l'impatto degli attrezzi da pesca persi o abbandonati.

Le principali fonti di alterazione ambientale con conseguenti ripercussioni sull'attività di pesca, anche in rapporto alle attività nel territorio costiero sono:

- gli scarichi urbani ed industriali a mare;
- l'edilizia costiera civile e industriale;
- le attività estrattive;
- l'acquacoltura e la maricoltura costiera;
- l'acquacoltura continentale;
- la navigazione costiera;
- l'introduzione di specie marine alloctone;
- l'impatto dei cambiamenti climatici sull'ambiente marino.

Potenziali impatti delle attività di acquacoltura/maricoltura sugli ambienti acquatici

L'acquacoltura in termini di innovazione tecnologica può essere considerata l'evoluzione produttiva della pesca allocata e gestita in termini di prelievo (ed utilizzo) controllato delle risorse. Potenzialmente essa può presentare fonti importanti di impatto, qualora non vengano considerati nelle fasi di *siting* gli elementi che vanno ad incidere sull'ambiente. Le caratteristiche e la qualità delle acque rivestono un'importanza primaria sia per il loro sfruttamento in entrata di un impianto, sia per le emissioni in uscita; in particolare per quegli impianti che utilizzano bacini naturali posizionati in aree di transizione, ma riguarda anche impianti a mare e la loro vicinanza o adiacenza a siti naturali, aree ad elevata biodiversità, aree protette. Anche le attività connesse con la produzione (es. il trasporto del prodotto, la sua trasformazione, l'alimentazione e la salute, le manutenzioni) producono impatti così come i rischi di contaminazioni patologiche di specie selvatiche ad opera di soggetti allevati, ed i rischi dovuti alle fuoriuscite di specie allevate dagli impianti nella bio invasione di aree naturali. Le specie allevate e quindi la resa degli impianti con una produzione sostenibile deve adeguarsi ai cambiamenti climatici, in particolare con eventi estremi sempre più frequenti in cui risultano evidenti le carenze in fatto di aree di sverno, opportunità di allevare specie resistenti e/o di ricambio delle acque a fronteggiare episodi di anossie. Per quanto riguarda gli impianti a circuito chiuso, si fa riferimento da una parte all'impatto tendente a zero per le risorse naturali impiegate, in particolare l'acqua, ma viene posta l'attenzione anche sulle possibili ricadute sul territorio in termini infrastrutturali in aree vocate ad altre attività o di modifiche del paesaggio.

Le problematiche legate alle specie non indigene sono di rilevante interesse per la diffusione e rapida colonizzazione di specie in ambienti fortemente alterati ed abbandonati da specie e comunità meno adattabili e quindi particolarmente sensibili rispetto alle misure legate all'acquacoltura ed ai cambiamenti nella distribuzione delle zone di pesca con effetti anche a carico della diversità genetica delle popolazioni ittiche.

Di concerto con l'Autorità di gestione, le misure di mitigazione e di prevenzione individuate, sono state integrate nel Programma. La sezione del PO in cui l'integrazione si presenta con maggiore evidenza è la 3.3, che integra nel PO i contenuti salienti della VAS, con particolare riguardo alla sezione 7.3 del Rapporto Ambientale. La collaborazione con l'AdG e la condivisione di obiettivi e soluzioni si è

positivamente incrementata nel corso della procedura e le osservazioni e i suggerimenti del valutatore sono stati largamente accolti e valorizzati.

SEZIONE II: RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE DEL PO FEAMP 2014 – 2020

1 *Analisi SWOT e individuazione dei fabbisogni*

Il valutatore ex ante è chiamato a esprimersi sulla capacità del PO FEAMP di identificare i fabbisogni del territorio e le interconnessioni esistenti tra questi e la SWOT, nonché a verificare la coerenza tra le analisi effettuate, i fabbisogni emersi e la successiva identificazione delle priorità di investimento e del relativo set di obiettivi specifici e misure, con lo scopo di garantire che il programma segua un'impostazione logica e chiara e sia supportato dall'analisi del contesto.

L'attività di valutazione sostanzialmente verifica se l'analisi SWOT sia stata strutturata tenendo conto dell'intero territorio di riferimento, ossia ne rappresenti tutte le principali caratteristiche, e se la valutazione dei fabbisogni sia stata articolata sulle sei priorità dell'Unione Europea. A ciò si aggiunga che, come espresso anche nella strategia del PO, quest'ultimo deve trovare coerenza con la consistente normativa nazionale e comunitaria relativa al settore marittimo in termini di *"Blue Growth"*. Inoltre occorre verificare se sia stato attivato il percorso per il raggiungimento del *"buono stato ecologico"* attraverso l'implementazione della Strategia Marina Europea (Direttiva 2008/56/CE).

La metodologia di analisi è stata focalizzata essenzialmente sull'analisi critica del testo, sul confronto con i documenti di indirizzo forniti dall'UE, sulla lettura relazionale dei temi e sul confronto con le osservazioni raccolte nel corso del processo di analisi, anche attraverso la partecipazione ai tavoli di partenariato. In termini operativi, la VExA garantisce che l'analisi SWOT e l'identificazione dei bisogni:

- siano coerenti, basati su dati appropriati (indicatori di contesto) e forniscano un quadro olistico del settore;
- siano logicamente interconnessi tra loro;
- siano coerenti con gli altri Fondi SIE, così come stabilito nell'Accordo di Partenariato;
- siano coerenti con la VAS;
- considerino l'ambiente, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi e l'innovazione come priorità trasversali della Strategia Europa 2020;
- siano capaci di indirizzare e differenziare i fabbisogni dei vari gruppi di interesse;
- prendano in considerazione le lezioni delle passate programmazioni;
- siano sviluppati in collaborazione con il partenariato in conformità all'art. 5.4 del Regolamento 1303/2013 sul codice di condotta.

1.1 *Congruenza delle priorità del PO FEAMP rispetto alle sfide e ai bisogni emersi dall'analisi del contesto socio-economico*

In questo paragrafo viene analizzata la congruenza degli obiettivi del PO FEAMP Italia 2014-2020 rispetto ai principali bisogni emersi dal contesto socio-economico. L'analisi è finalizzata a mettere in rilievo la coerenza delle scelte del PO rispetto alle principali problematiche socioeconomiche del settore della pesca e dell'acquacoltura. Si precisa che, per l'analisi delle problematiche ambientali, si rimanda a quanto indicato dalla VAS, accogliendo, nei singoli capitoli del presente rapporto, le principali evidenze e raccomandazioni emerse dall'esame del Rapporto Ambientale.

Per la valutazione dell'intensità del bisogno rispetto alle singole misure selezionate per priorità di investimento individuate dal PO FEAMP, si rimanda ai Paragrafi 2.5, "Contributo previsto delle misure selezionate al conseguimento gli obiettivi del PO FEAMP 2014-2020", e 2.6, "Coerenza della dotazione di bilancio con gli obiettivi", in quanto, precisando che, allo stato attuale, non sono state ancora definite né le allocazioni finanziarie per singola misura né la ripartizione delle risorse tra Stato e Regioni.

I dati utilizzati per la redazione di questo paragrafo derivano principalmente dalle banche dati DPS/Istat, MiPAAF, IREPA, ISMEA e STECF e dalle informazioni rese disponibili dalle Camere di Commercio.

OT3 – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura.

Nel 2012 la produzione ittica nazionale, pari a quasi 392.700 tonnellate, ha subito una flessione del 5,7%, derivante dal calo congiunto delle catture (-6,8%) e della produzione acquicola (-4,4%), in continuità con il trend delle passate annualità: infatti il tasso di variazione medio annuo per il periodo 2002-2012 è stato del -3,7%; il trend negativo risulta ancora più accentuato se riferito all'ultimo quinquennio (-5,3%). Il calo è stato più accentuato nel settore della pesca marittima, che ha mostrato una flessione media maggiore, ma l'acquacoltura nazionale non ha saputo compensare gli spazi di mercato aperti dalle minori catture.

Secondo i dati Istat, la branca pesca e acquacoltura ha accusato, nel 2012, un calo della produzione e del valore aggiunto (a prezzi costanti pari rispettivamente a -4,3% e -4,1%, a prezzi correnti pari a -5,5% e -11,6%), che indica un calo della qualità della produzione.

I consumi intermedi, diminuiti del 4,5% a valori costanti, sono cresciuti del 3,9% a valori correnti, per effetto soprattutto del crescente costo del carburante che ha indotto la pesca marittima a ridurre l'attività in mare, con effetti evidenti sui quantitativi pescati nel 2012.

Per quanto riguarda il commercio estero, nel 2012 si è registrata una flessione delle importazioni (-6,1%) e una concomitante diminuzione delle esportazioni (-7,1%).

Il grado di auto-provvigionamento, dato dal rapporto tra produzione e consumi apparenti, è pari al 33,3% nel 2012 e fa registrare un peggioramento di medio termine (-3,5% nel decennio e -3,9% nel quinquennio) che evidenzia la dipendenza strutturale dell'Italia dal prodotto estero. La tendenza negativa è confermata da una maggiore propensione all'import (76%), con una crescita media annua del 2% circa rispetto sia al 2002 sia al 2007, e da una minore propensione all'export (29,9% nel 2012, in calo dell'1,6% sul 2011).

Dai dati forniti dal *Fleet Register* al 01/09/2014 risulta che la capacità della flotta da pesca italiana operante nel Mediterraneo è costituita da 12.664 imbarcazioni, per un GT totale (tonnellaggio lordo) di 163.356 tonnellate e una potenza motore di 1.016.383 kW. I tre principali indicatori della capacità di pesca della flotta presentano nel tempo un trend negativo costante, affiancato dalla contrazione marcata dei giorni in mare.

In conclusione, l'analisi del contesto produttivo dei settori della pesca e dell'acquacoltura italiana fa emergere la chiara necessità di intervenire a sostegno dell'attivazione dell'Obiettivo Tematico 3, con particolare riferimento agli interventi volti al rafforzamento della competitività e della redditività delle imprese di pesca e delle imprese acquicole, al rafforzamento dello sviluppo tecnologico, dell'innovazione e del trasferimento delle conoscenze, al miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, sottolineando che tale rafforzamento non può essere disgiunto dal mantenimento degli stock acquicoli e dalle misure di promozione della qualità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura sostenibili.

OT4 – Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.

Per il settore della pesca i dati rilevati a livello comunitario dallo *STECF - Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries* mostrano che nel 2012 il consumo unitario di carburante per quantitativo di pescato (*fuel efficiency*) è stato di 1.708 l/t. I consumi elevati sono il risultato di due fattori concomitanti: a) la vetustà della flotta e la conseguente scarsa efficienza dei motori; b) la riduzione degli stock ittici e la conseguente necessità di escursioni in mare più lunghe a parità di pescato.

La stima dei consumi del settore dell'acquacoltura risulta complessa a causa dell'assenza di dati sui consumi energetici sufficientemente disaggregati.

L'attivazione dell'obiettivo appare coerente con la necessità di ridurre i contributi settoriali alle emissioni di GHG in atmosfera e, inoltre, è ampiamente giustificata dai vantaggi competitivi che la riduzione dei consumi energetici e l'introduzione di sistemi di pesca intelligenti possono apportare al settore della pesca, in ragione del costante incremento dei costi del gasolio, e dal rafforzamento della competitività e della redditività delle imprese acquicole che può derivare dall'utilizzo di energie alternative a quelle tradizionali, quali quelle rinnovabili o dall'incremento dell'efficienza dei processi di produzione.

OT6 – Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.

Lo stato delle risorse ittiche nel periodo 2008-2012 per la maggioranza degli stock è stato valutato in stato di sovra sfruttamento da parte della pesca². Tale percentuale è aumentata nel periodo considerato fino a superare il 95% degli stock valutati mediante *stock assessment*.

Le attività di pesca contribuiscono in maniera diretta e indiretta alla perdita di biodiversità con conseguenze sugli ecosistemi marini, incluse le aree marine protette.

La scelta di attivare l'obiettivo tematico mediante interventi di protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi acquatici marini e interni, l'arresto definitivo dell'attività di pesca, il sostegno ai sistemi di assegnazione delle possibilità di pesca e ai sistemi di ecogestione e audit e all'acquacoltura biologica per la riduzione dell'impatto dell'acquacoltura sull'ambiente, appare coerente con la necessità di recuperare il progressivo depauperamento delle risorse ittiche, con le caratteristiche di vulnerabilità ambientale della maggior parte delle zone destinate all'acquacoltura e con la necessità di intervenire preventivamente a favore della protezione di habitat e specie tutelati.

OT8 – Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.

Tra il 2009 e il 2013 la filiera ittica è stata interessata da una consistente flessione occupazionale (-4,4%), corrispondente a -4.300 unità e presumibilmente determinata da una selezione imprenditoriale che ha portato con sé una riduzione della base occupazionale collegata alla riduzione della produzione, all'aumento dei costi di produzione e alla diminuzione del numero di pescherecci per la pesca marittima e di impianti per l'acquacoltura. Nel periodo considerato, la flessione è più marcata Nord-Est (-11,0) e nel Nord-Ovest (-9,4%) e più moderata nel Centro (-3,5%) e nel Sud e nelle Isole (-1,4%).

I dati occupazionali rendono evidente la necessità di attivare l'obiettivo tematico, promuovendo la crescita economica, l'inclusione sociale e la creazione di posti di lavoro, fornendo sostegno all'occupabilità e alla mobilità dei lavoratori nelle comunità costiere e interne dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, diversificando le attività nell'ambito della pesca e in altri settori dell'economia

² STECF – Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, *The 2014 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet, 2014*

marittima e favorendo lo sviluppo di formazione professionale, di nuove competenze professionali e l'apprendimento permanente.

1.2 Valutazione della completezza della SWOT

La valutazione di completezza dell'analisi SWOT è stata effettuata attraverso l'impiego di quesiti valutativi proposti dalle Linee Guida e allo stato attuale emergono ancora alcuni elementi da migliorare.

La SWOT è stata impostata, secondo quanto previsto dalle indicazioni comunitarie e in particolare secondo il *Regolamento (UE) 771/2014 recante disposizioni a norma del Regolamento (UE) 508/2014 relativo al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e Pesca (FEAMP)*, in relazione alle 6 priorità del FEAMP, per ognuna delle quali sono stati individuati i punti di forza e di debolezza e le conseguenti opportunità e minacce. Ciononostante per facilitare la lettura e la coerenza con i risultati attesi, si suggerisce di segnalare per ogni priorità l'OT di riferimento.

Inoltre, al momento, i temi della SWOT non risultano considerati in senso dinamico (trend) e quindi non consentono di verificare appieno le tendenze sulle quali misurare le scelte strategiche che devono derivare dalla SWOT.

In definitiva, sembra che per la definizione della SWOT siano stati rispettati i criteri della procedura SFC senza però sviluppare appieno il contenuto analitico e la scelta tra differenti alternative che sono alla base dell'approccio SWOT.

Per il sistema degli indicatori (vedi nel PO paragrafo 2.2 *Indicatori di contesto relativi alla situazione di partenza*), che dovrebbero garantire una corretta ed esaustiva analisi del contesto, si evidenzia che nella colonna delle "Osservazioni/giustificazione" bisognerebbe esprimere in maniera sintetica il motivo della scelta del singolo indicatore, il collegamento tra i bisogni e le esigenze specifiche relative all'occupazione, all'ambiente, alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi e alla promozione dell'innovazione, entrambi riportati nella tabella dell'analisi SWOT ed, infine, anche un breve giudizio sul target (valore).

Da un punto di vista strettamente metodologico, in molti paragrafi dell'analisi SWOT si rileva un'errata collocazione di specifici aspetti individuati: spesso vi è confusione tra opportunità e punti di forza o tra minacce e punti di debolezza; spesso non si tiene in debito conto del fatto che punti di forza e di debolezza sono fattori endogeni, mentre opportunità e minacce sono fattori esogeni; taluni punti individuati come opportunità sono identificabili, inoltre, come veri e propri obiettivi specifici. Si suggerisce di rivedere i punti dell'analisi SWOT e di ricollocarli opportunamente o, laddove non siano congruenti con i criteri metodologici propri della SWOT analysis, di eliminarli.

In merito alla struttura complessiva della SWOT si raccomanda di sintetizzare i punti individuati, concentrandosi su quali siano più rilevanti ed influenti, così che l'identificazione delle corrispondenti linee di impostazione strategica del PO sia più forte e diretta.

Di seguito si riportano le osservazioni del valutatore con le indicazioni puntuali per singolo contenuto dell'analisi SWOT.

1.2.1 **Priorità n. 1 - Promuovere la pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze**

La giustificazione del **punto di forza 3**, relativo alla "Significativa consistenza imbarcazioni afferenti alla piccola pesca costiera" risulta ancora troppo generica; infatti, non si prende in considerazione l'aspetto qualitativo (ad es. imbarcazioni vecchie con attrezzature obsolete e relativo inquinamento marino) che potrebbe trasformare il punto di forza in debolezza.

Per il **punto di forza 4**, relativo alla “Maggiore consapevolezza degli operatori di dover adottare comportamenti rispettosi delle risorse e dell’ambiente” la consapevolezza degli operatori di dover adottare comportamenti rispettosi delle risorse e dell’ambiente risulta ancora poco evidente³: e, viceversa, sono molto presenti fenomeni che palesano una scarsa consapevolezza, come pesca illegale e bracconaggio, come giustamente evidenziato nei punti di debolezza (rif. punto di debolezza 11).

1.2.2 Priorità n. 2 - Favorire un’acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

Per il **punto di debolezza 12**, relativo alla “Scarsa diffusione dell’innovazione tecnologica”, si evidenzia che si tratta di uno scarso sviluppo/presenza di questo settore specifico⁴ prima ancora che di una debolezza tecnologica.

1.2.3 Priorità n. 3 - Promuovere l’attuazione della PCP

L’analisi dei punti di debolezza non è abbastanza approfondita nella misura in cui non spiega le criticità che in passato hanno ostacolato la costruzione, in Italia, del quadro comunitario per la raccolta, la gestione e l’uso dei dati nel settore della pesca (*Data Collection Framework – DCF*). Come riportato nella relazione del 2014 della Commissione al Parlamento europeo sugli sforzi compiuti verso un equilibrio sostenibile della pesca relativa al 2012, “nella sua relazione l’Italia non ha applicato gli orientamenti, né ha incluso altri indicatori per valutare il rapporto tra capacità e possibilità di pesca. Non disponendo di dati, l’Italia non ha potuto valutare l’equilibrio delle proprie flotte”⁵ In questo senso è chiaro il riferimento contenuto nella SWOT alla numerosità dei punti di sbarco e alla polifunzionalità del naviglio della pesca artigianale che renderebbero difficoltosa le attività di controllo e la rilevazione dei dati sulle catture e sullo sforzo di pesca, ma sarebbe necessario capire anche quali siano le implicazioni di ordine amministrativo e organizzativo della messa a regime del DCF.

Inoltre, occorre segnalare che la sintesi dei punti di forza/debolezza delle opportunità/minacce non riflette pienamente quanto contenuto nelle analisi. Ad esempio, la numerosità delle autorità responsabili, sotto il coordinamento delle Capitanerie di porto, delle attività di controllo sulla pesca è citata nell’analisi dei punti di forza, ma nella sintesi dei punti di debolezza si indica, al punto 2, l’insufficiente coordinamento tra i diversi corpi di polizia per l’attuazione, a livello locale, dei controlli delle attività correlate al mare e ai prodotti ittici’.

Infine, l’eterogeneità del sistema di pesca italiano’, sebbene con formulazioni diverse, è indicata sia come punto di debolezza che come minaccia.

1.2.4 Priorità n. 4 - Aumentare l’occupazione e la coesione territoriale

L’analisi sintetica dei punti di forza, punti di debolezza, minacce e opportunità presenta alcune incongruenze.

In primo luogo, rispetto ai GAC la loro esperienza è indicata come **punto di forza (1)**, mentre la loro presenza diffusa sul territorio come **punto di debolezza (1)**. La distinzione dei due aspetti è ragionevole e utile ai fini dell’individuazione dei fabbisogni, ma dovrebbe essere meglio articolata nell’analisi.

I **punti di debolezza 13**, “Scarsa attività di sensibilizzazione ambientale”, e **14**, “Carenti attività formative dedicate alla diversificazione ed alla salvaguardia dell’ambiente marino”, sembrano più inerenti alle Priorità 1 (Promuovere la pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in

³ Adinolfi, Capitano, Spigola, *Pesca e acquacoltura in Italia*, 2013

⁴ *Ibidem*

⁵ COM(2014) 233 final, p. 7

termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze) e 2 (Promuovere l'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze) che alla Priorità 4. Secondo il programmatore la priorità 4 incardina all'interno i soggetti delle priorità 1 e 2, infatti una parte del partenariato/beneficiari/destinatari dei costituendi FLAG è rappresentata dai soggetti delle priorità 1 e 2. Questa giustificazione appare corretta, ma, al fine di rendere più lineare e chiara la logica del ragionamento, dovrebbe essere specificata nel testo.

In merito poi alla coerenza dell'analisi SWOT con i progressi nel conseguimento di un *buono stato ecologico* tramite lo sviluppo e l'attuazione di una strategia per l'ambiente marino, si riscontra una corretta disamina dei collegamenti tra la Strategia Marina, il PO FEAMP e il sistema della pesca, ma si suggerisce di evidenziare il raccordo tra i contenuti della SWOT e la Strategia per l'Ambiente Marino.

Le **minacce** individuate, specificamente i **punti 1**, "Possibile fallimento di integrazione delle strategie di sviluppo locale", **2**, "Possibile diminuzione della capacità del settore e del contesto ad attrarre giovani imprenditori", e **3**, "Possibile perdita delle specificità del settore pesca ed acquacoltura rispetto ad altri segmenti produttivi", dato il loro carattere endogeno si connotano come punti di debolezza anziché minacce, considerate generalmente come fattori esogeni o prospettici al settore in analisi.

1.2.5 Priorità n. 5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione

Nell'analisi dei **punti di forza** si fa riferimento alla "forte azione comunicazione, informazione e di sensibilizzazione, che il MiPAAF ha sostenuto negli ultimi anni [che] ha contribuito ad accrescere una sensibilità dei consumatori ad acquistare prevalentemente prodotto locale, riducendo indirettamente l'impatto sulle principali specie bersaglio"; a tal proposito si suggerisce di chiarire se per "prodotto locale" si intende "prodotto a miglio 0" che permette anche di ridurre il prezzo al consumo e di aggiungere considerazioni in merito agli aspetti qualitativi del prodotto (ad es.: prodotto certificato), in ragione di una sempre più diffusa richiesta dei consumatori.

Il **punto di forza 1**, "Disponibilità a creare rapporti fiduciari e a sviluppare capitale relazionale tra operatori privati ed Organismi pubblici dell'Amministrazione e della ricerca scientifica", lascia intendere che al momento non vi sono rapporti (o sono ancora deboli) tra OP e Amministrazioni e Enti per la ricerca. Se l'affermazione è vera, si configura come un punto di debolezza oppure come un bisogno. Il programmatore ha chiarito, nel corso degli scambi con il valutatore, che la disponibilità dei vari *stakeholder* è effettiva, ma questo aspetto, di particolare importanza, dovrebbe essere accennato anche nel testo del PO.

Per il **punto di forza 5**, "Presenza di produzioni con possibilità di espansione in nuovi mercati", si raccomanda di specificare a quali mercati si fa riferimento; se trattasi di mercato internazionale, si suggerisce di verificare e sostanziare l'affermazione con dati quantitativi, perché tale mercato è caratterizzato da una difficile concorrenza che rappresenta più un punto di debolezza che non un punto di forza.

In merito all'analisi delle **minacce**, nella quale si riporta che "le OP esistenti potrebbero non essere in grado di gestire le sfide della programmazione 2014-2020, anche a causa di mancati investimenti di adeguamento dovuti a talune norme che via via sono entrate in vigore e/o mancati investimenti a carattere strategico-competitivo sui mercati di destinazione", si suggerisce di chiarire a quali norme si fa riferimento nella gestione delle sfide della programmazione 2014-2020 da parte delle OP esistenti.

1.2.6 - Priorità n. 6 - Favorire l'attuazione della PMI

L'analisi sintetica dei punti di forza, punti di debolezza, minacce e opportunità appare soddisfacente e ben strutturata. Tuttavia, nello specifico dell'analisi del **punto di forza 1**, "Presenza di centri di ricerca

e università con competenze in biologia ed ecologia marina, oceanografia ed economia ittica“, andrebbe identificata come un’opportunità, visto l’attuale scollamento tra mondo della ricerca, enti pubblici e OP (rif. **punto di debolezza 6**).

1.3 Conclusioni

Nel complesso appare adeguata l'impostazione dell'analisi SWOT proposta dal PO, ma appaiono anche indispensabili alcune precisazioni.

Le osservazioni hanno segnalato come necessaria una maggiore puntualizzazione e concentrazione delle tematiche proposte e, a volte, una loro migliore classificazione nei diversi ambiti della SWOT, al fine di favorire un'identificazione puntuale e non ambigua della strategia. La VExA ha principalmente riscontrato incoerenza tra l'inserimento di alcuni elementi come punti di forza anziché come opportunità ovvero addirittura come punti di debolezza o obiettivi specifici. Pertanto il valutatore ha segnalato la necessità di una loro collocazione nel corretto ambito della SWOT. Inoltre è necessario rafforzare il legame tra i risultati dell'analisi e le conclusioni tratte in termini di fabbisogni. Si è infine suggerito di esplicitare alcuni concetti ritenuti troppo generici, come ad esempio la minaccia “Cambiamenti climatici e condizioni ambientali estreme”.

Per quanto riguarda i contenuti presi in considerazione nell'analisi SWOT, considerato che l'Italia ancora non è in grado di produrre tutti gli indicatori sulla pesca e l'ambiente marino richiesti dalla PCP, riguardo la Priorità 3, “Promuovere l'attuazione della PCP”, sarebbe importante approfondire le criticità organizzative e di governance connesse all'implementazione del Data Collection Framework.

Molti dei suggerimenti del valutatore, nei diversi contributi, sono stati accolti dal programmatore.

2 Strategia e struttura del PO FEAMP 2014 – 2020

2.1 Contributi alla Strategia Europa 2020

Per il periodo di programmazione 2014-2020, l'Unione Europea ha definito la Strategia Europa 2020 (COM(2010) 2020 def). Essa si basa su tre priorità essenziali volte ad ottenere una *crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*. In particolare, la Strategia Europa 2020 considera quali obiettivi specifici di azione: la crescita fondata sull'innovazione; la conoscenza; la sostenibilità ambientale; il sostegno all'occupazione e all'inclusione sociale. Essa punta sulla necessità di agire secondo un approccio integrato e sinergico in grado di invertire l'attuale andamento recessivo dell'economia per riprendere un percorso di crescita sostenibile.

In sintesi, gli obiettivi generali da raggiungere entro il 2020 per gli Stati membri sono:

- Portare al 75% il tasso di occupazione delle persone tra i 20 e i 64 anni;
- Investire il 3% del prodotto interno lordo (PIL) in ricerca e sviluppo;
- Ridurre le emissioni di CO₂ al 20%, aumentare del 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare del 20% l'efficienza energetica;
- Ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare al 40% il tasso dei giovani laureati;
- Ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio povertà.

Per ciò che concerne l'Italia, tali obiettivi si traducono nei seguenti target:

- Tasso di occupazione tra il 67% e il 69%;
- Una spesa per R&S del prodotto interno lordo pari a 1,53%;
- Una riduzione del tasso di CO₂ del 13%;

- Un aumento della quota delle energie rinnovabili del 17%;
- Una riduzione/efficienza del consumo di energia del 27,90%;
- Una riduzione dell'abbandono scolastico del 15-16%;
- Un tasso di istruzione terziaria (laureati) pari al 26-27%;
- Una riduzione della popolazione a rischio povertà pari a 2.200.000 persone.

Sebbene le sei priorità dell'unione (di cui all'articolo 6 del Regolamento (UE) 508/2014) adottate dal PO rispettino la Strategia Europa 2020 nel perseguire una "crescita intelligente, inclusiva e sostenibile", tuttavia, allo stato attuale, non è possibile definire ancora in maniera puntuale la loro appropriatezza, in quanto non sono state ancora definite le scelte operative, i relativi beneficiari e le allocazioni finanziarie, né i fabbisogni specifici a cui esse sono collegate (paragrafi 3.2 e 3.3 della bozza PO FEAMP). L'analisi delle misure selezionate all'interno della programmazione strategica FEAMP conferma una generale coerenza del PO con la Strategia Europa 2020; il valutatore raccomanda però di selezionare ulteriormente le misure da attivare poiché l'elevato numero di queste potrebbe non essere compatibile e coerente con le risorse finanziarie disponibili. Si suggerisce in merito di tenere in considerazione l'articolo 18 del Regolamento (UE) 1303/2013 sulla concentrazione tematica secondo cui *"gli Stati Membri concentrano il sostegno degli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile tenendo conto delle principali sfide territoriali per i vari tipi di territori in linea con il QSC e delle sfide individuate nei programmi nazionali di riforma dello Stato membro"*.

2.2 Contributi all'attuazione della Politica Comune della Pesca

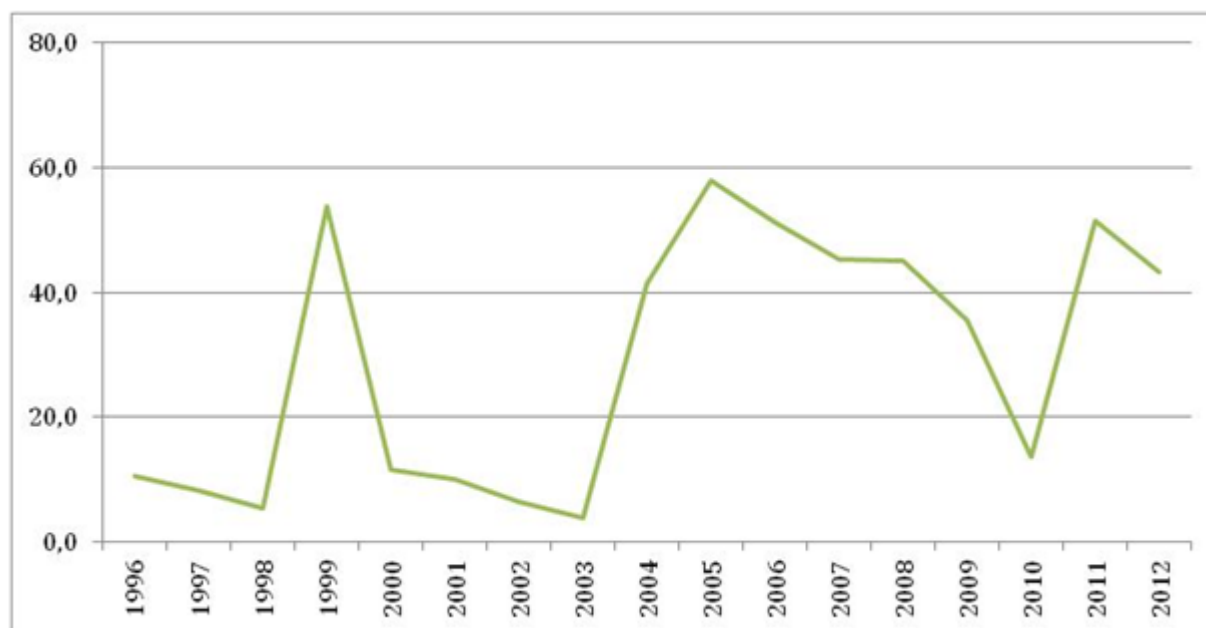
La **Politica Comune di Pesca**, in vigore dal 1 Gennaio 2014, intende riportare gli stock ittici a livelli sostenibili, porre fine alle pratiche di pesca che comportano uno spreco di risorse e creare nuove opportunità di occupazione e di crescita nelle zone costiere. Per raggiungere questo obiettivo la nuova politica prevede il divieto dei rigetti in mare, il rafforzamento dei diritti nel settore ittico, il decentramento del processo decisionale, il potenziamento dell'acquacoltura, il sostegno alla piccola pesca, il miglioramento delle conoscenze scientifiche riguardanti lo stato degli stock e l'assunzione di responsabilità nelle acque dei paesi terzi attraverso accordi internazionali dell'UE.

In linea generale, il PO FEAMP tende a conformarsi alla Politica Comune di Pesca mediante una programmazione focalizzata sulla protezione dell'ambiente marino, sulla gestione sostenibile delle specie ittiche, in particolare di quelle sfruttate commercialmente, sul conseguimento del *buono stato ecologico* entro il 2020 (Direttiva 2008/56/CE Strategia marina), sull'approvvigionamento di alimenti ad elevato valore nutrizionale, sulla riduzione della dipendenza dalle importazioni, sulla creazione di occupazione e sullo sviluppo economico delle zone costiere. In particolare, il PO riconosce un'importanza fondamentale alla *raccolta dati* e identifica correttamente le priorità strategiche: completare e rendere fruibile la base dati e integrare i dati sul funzionamento della pesca con i dati sulle popolazioni ittiche. Su questo punto il PO si conforma pienamente all'art. 77 del regolamento FEAMP, prevedendo attività di raccolta dati durante tutto il periodo di programmazione riguardanti sia la pesca commerciale, sia l'acquacoltura che l'industria di trasformazione dei prodotti ittici.

In linea generale e dalla descrizione della strategia del programma la rispondenza con la PCP può quindi dirsi effettiva. In particolare, da quanto si evince dalla descrizione della Sezione 4 del PO, al fine di "proteggere e ripristinare la biodiversità e gli ecosistemi marini" (articolo 40 del Regolamento 508/2014) e di "promuovere la conversione dei metodi di produzione acquicola convenzionali verso l'acquacoltura biologica" (articolo 53 del Regolamento 508/2014), il PO prevede, tra le altre cose,

l'applicazione dell'articolo 48 "investimenti produttivi per l'acquacoltura", il quale al paragrafo 1.d) promuove l'attivazione di investimenti volti al "miglioramento per la salute e il benessere animale".

Figura 1: Spese in conto capitale* per la pesca e l'acquacoltura del Settore Pubblico Allargato (SPA) 1996-2012 (Meuro)



Fonte: ns. elaborazioni su dati dei Conti Pubblici Territoriali - Dipartimento Politiche di Sviluppo.

*Gli investimenti in conto capitale comprendono beni e opere immobiliari, beni mobili (macchinari, ecc.) finalizzati alla produzione, trasferimenti in conto capitale ai vari livelli di governo, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessioni di crediti e somme in conto capitale non attribuibili.

In conclusione, si è tentato di confrontare (Figura precedente) la dotazione finanziaria totale del PO FEAMP con gli investimenti in conto capitale per la pesca nel periodo 1996-2012 del Settore Pubblico Allargato (SPA)⁶. I dati nazionali considerati derivano dai Conti Pubblici Territoriali del Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) e comprendono le spese relative a pesca e caccia per fini commerciali e sportivi, in cui, tra le altre voci, rientrano la protezione, l'incremento e lo sfruttamento razionale degli animali destinati alla caccia e alla pesca. L'aggregato, pertanto, non è perfettamente confrontabile con il PO, ma rappresenta comunque un termine di paragone approssimativo per valutare la rilevanza finanziaria del Programma nel contesto delle politiche nazionali. Secondo la Figura soprastante, tra il 2004 e il 2012 gli investimenti pubblici nel settore sono oscillati tra i 40 e i 60 milioni di euro all'anno con una caduta sotto i 40 milioni di euro nel 2009 e nel 2010. Nello stesso periodo la spesa cumulata è stata pari a circa 385 milioni di euro. Assumendo che il PO venga avviato entro il 2015, si prevede di impiegare in sette anni (entro il 2022) oltre un miliardo di euro di stanziamenti FEAMP e di cofinanziamento nazionale. E' pertanto evidente che, nonostante i CPT non comprendano diverse voci d'investimento che invece potranno essere finanziate dal PO, quest'ultimo può costituire un apporto molto significativo rispetto al complesso degli investimenti nazionali per la pesca.

⁶ Il SPA è costituito dalla PA più un Settore Extra PA, in cui sono compresi soggetti, nazionali e locali, che producono servizi di pubblica utilità ed è presente controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento da parte di Enti pubblici.

2.3 Coerenza con l'Accordo di Partenariato, le raccomandazioni specifiche per l'Italia e altri strumenti rilevanti

L'analisi della coerenza esterna segue l'art. 55 (3) (d) del regolamento (UE) 1303/2013. Essa assume una rilevanza strategica nella Programmazione 2014-2020. Questa fase della valutazione esamina le interazioni e le sinergie tra ciò che è previsto all'interno del PO FEAMP e ciò che è programmato all'interno degli altri Fondi SIE, così come dall'insieme dei programmi settoriali e dagli strumenti e dalle strategie nazionali. Ne consegue che l'analisi è fondamentalmente finalizzata a ottenere un duplice risultato: da un lato identificare una sintesi generale degli obiettivi già assunti mediante gli strumenti esistenti, dall'altro lato verificare l'esistenza di altri strumenti di intervento su quegli stessi obiettivi al fine di evitare duplicazioni.

Scopo della coerenza esterna è quello di promuovere **complementarietà** e non sovrapposizione tra strumenti per limitare i potenziali conflitti ed aumentare gli effetti moltiplicativi e le **sinergie** dei vari Piani e Programmi presi in esame e di seguito riportati:

- Accordo di Partenariato;
- Raccomandazioni specifiche per Paese;
- Piano Strategico pluriennale per l'acquacoltura in Italia 2014 – 2020
- Piano di azione per la piccola pesca costiera;
- Programmi Operativi FESR, FEASR e FSE;
- Strategia EUSAIR;
- Programma nazionale Triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013 – 2015.

Per un approfondimento della coerenza esterna sugli aspetti ambientali del Programma, si rimanda invece all'analisi sviluppata nel contesto della Valutazione Ambientale Strategica (Rapporto Preliminare/Ambientale) e alla sintesi riportata all'interno della presente VEXA nel paragrafo 3.2 della Sezione I.

Da un punto di vista metodologico l'analisi è stata realizzata confrontando i vari documenti di programmazione con la logica complessiva del PO FEAMP 2014-2020.

Il PO FEAMP dovrebbe conseguire l'obiettivo della coesione sociale e della creazione di posti di lavoro nelle comunità che dipendono dalla pesca, contribuendo al contempo alla promozione di una pesca e un'acquacoltura sostenibili, nel rispetto della Politica Comune di Pesca, in particolare mediante la diversificazione delle attività in altri settori marittimi e attraverso misure nel settore della Politica marittima integrata (PMI), nel rispetto dei principi del fondo europeo.

Nell'**Accordo di Partenariato**, gli obiettivi tematici da perseguire, sui quali si basa il finanziamento del PO FEAMP, sono:

- OT 3: promuovere la competitività delle PMI del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura;
- OT 4: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- OT 6: preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- OT 8: promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.

Disciplinato dagli articoli 14, 15 e 16 del Regolamento 1303/2013 sulle disposizioni comuni dei Fondi SEI, l'Accordo di Partenariato definisce a livello nazionale la strategia, le priorità e le modalità di impiego dei Fondi per il periodo 2014-2020. Inviato alla Commissione europea il 22 aprile 2014, l'Accordo è frutto di un processo di consultazione allargata tra Ministeri, Regioni, Enti Locali e partenariato economico e sociale.

Il PO nazionale assorbe tutte le risorse del FEAMP e riflette pienamente le scelte che in materia di pesca sono state fatte nell'AdP. L'allocazione delle risorse del FEAMP, suggerita dall'Accordo di Partenariato, punta ad attivare diverse misure nell'ambito dei quattro obiettivi tematici selezionati. A livello generale le linee di intervento del PO possono dirsi coerenti con l'Accordo, poiché viene tenuto in considerazione un ampio spettro di azioni da attivarsi per ogni obiettivo tematico. Le misure scelte dal PO delineano un quadro tendenzialmente coerente con le linee tracciate dall'Accordo di Partenariato.

Per l'**obiettivo tematico 3**, le risorse sono destinate a investire in:

- sviluppo e innovazioni delle imprese, puntando nello specifico sulla diversificazione, l'aumento del valore aggiunto e la qualità dei prodotti, l'aumento dell'efficienza energetica e gli investimenti a bordo dei pescherecci, nei porti, nei siti di sbarco, nei ripari di pesca e negli impianti di acquacoltura;
- competitività del settore,
- trasformazione e commercializzazione;
- servizi di consulenza e partenariati tra esperti scientifici e ricercatori;
- interventi a sostegno di imprese start-up per i giovani pescatori;
- arresto temporaneo delle attività di pesca;
- fondi mutualistici;
- attivazione strumenti di ingegneria finanziaria.

Le risorse per l'**obiettivo tematico 4**, in linea con *"l'economia blu"*, sono destinate a investire in azioni per la mitigazione per il cambiamento climatico, relativamente a:

- arresto definitivo;
- miglioramento dell'efficienza energetica;
- sviluppo di tecnologie blu;
- protezione e ripristino della biodiversità, dell'ecosistema marino e delle acque interne;
- sostegno all'acquacoltura biologica e certificata.

Per l'**obiettivo tematico 6**, le risorse sono destinate a investire in:

- monitoraggio scientifico dei sistemi di pesca e acquacoltura attraverso il Programma nazionale per la raccolta dei dati alieutici (in conformità del Regolamento 199/2008);
- attuazione del regime di controllo e della Politica Marittima Integrata (PMI);
- azioni per l'acquacoltura;
- sostegno all'attuazione di misure di conservazione, alla limitazione dell'impatto della pesca sull'ambiente e all'innovazione per la conservazione delle risorse biologiche.

Per l'**obiettivo tematico 8**, le risorse sono destinate ad investire in:

- interventi per la promozione del capitale umano nel settore di pesca e acquacoltura attraverso la formazione professionale, training, networking e dialogo sociale dei pescatori;
- sostegno alla preparazione e attuazione strategie di CLLD, a politiche per il mediterraneo, alla governance marittima integrata, alla coesione sociale e alle attività di cooperazione.

Per la verifica trasversale della coerenza del PO FEAMP con l'AdP il valutatore ha focalizzato l'attenzione sulla ripartizione indicativa dei fondi SIE a livello nazionale. Di seguito viene presentata una tabella in cui si mostra l'allocazione delle risorse in funzione degli OT selezionati per il FEAMP e l'ammontare per essi destinato dagli altri Fondi europei. Nella tabella si è voluto dare risalto agli obiettivi selezionati dal FEAMP (3, 4, 6 e 8) per evidenziarne l'allocazione delle risorse comunitarie a confronto con quanto destinato agli stessi obiettivi dagli altri Fondi comunitari.

Tabella 2 - Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico in Italia (valori in Meuro e in %)

	FESR	FEASR	FSE	FEAMP		Totale allocazione risorse per OT a livello nazionale
	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	%	
OT 3	3.575,3	4.103,9		218,7	40,70%	7.897,9
OT 4	3.138,6	797,7		12,7	2,36%	3.948,9
OT 6	2.341,6	1.894,6		215,5	40,10%	4.451,7
OT 8		224,1	4.086,5	58,1	10,81%	4.368,7
Assistenza Tecnica	709,6	294,4	361,6	32,2	5,99%	1.397,9
Totale dotazione Fondi a livello nazionale	20.651,5	10.429,7	10.467,2	537,3	100%	*42.085,7

* Totale Accordo di partenariato e non delle righe superiori.

Fonte: Accordo di Partenariato inviato alla Commissione europea il 22 aprile 2014.

Dalla tabella emerge una concentrazione del PO sugli obiettivi tematici 3 e 6 in misura maggiore di quanto fatto dagli altri fondi. Una quota relativamente consistente delle risorse FEAMP è anche dedicata all'assistenza tecnica, questa scelta è in relazione alle specifiche complessità delle politiche della pesca e all'assenza di "economie di scala" esistenti negli altri fondi di maggiori dimensioni. All'OT 8 il FEAMP dedica più del 10% delle risorse, una quota maggiore di quella del FEASR e, ovviamente, inferiore a quella del FSE; questa scelta indica una specifica e significativa attenzione alle questioni occupazionali nel settore della pesca. In conclusione, nella programmazione italiana il FEAMP agisce fondamentalmente su due obiettivi tematici cruciali dell'AdP, competitività delle PMI ed ambiente, e sempre in relazione all'AdP integra la sua azione con un impegno particolare anche per l'occupazione e l'assistenza tecnica.

Infine, per quanto riguarda le azioni dell'AdP di seguito riportate⁷, non si riscontra un'esatta ed immediata corrispondenza con le misure selezionate e la loro giustificazione:

- OT3 - Azione 3.8.2 Interventi per lo sviluppo tecnologico, l'innovazione e il trasferimento della conoscenza nella pesca, ivi compresi partenariati tra esperti scientifici e pescatori;
- OT3 - Azione 3.9.1 Interventi per la competitività delle imprese acquicole, il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro, in particolare delle piccole e medie imprese;
- OT3 - Azione 3.9.2 Interventi per lo sviluppo tecnologico, l'innovazione e il trasferimento della conoscenza in acquacoltura, ivi compresi i servizi di consulenza;
- OT3 - Azione 3.10.2 Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- OT4 - Azione 4.8.1 Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica e la mitigazione dei cambiamenti climatici nell'ambito della pesca marittima e della pesca nelle acque interne;
- OT4 - Azione 4.8.2 Interventi per l'aumento dell'efficienza energetica e la promozione della conversione delle imprese acquicole verso fonti rinnovabili di energia;
- OT6 - Azione 6.5.B.1 Attuazione delle misure di conservazione e limitazione dell'impatto della pesca;
- OT6 - Azione 6.5.D.1 Attività di raccolta, gestione e utilizzo dei dati alieutici;
- OT6 - Azione 6.5.D.2 Attuazione del regime di controllo, ispezione ed esecuzione;

⁷ Tabella "Schema risultati attesi ed Azioni Accordo di Partenariato" del capitolo 3 della Bozza del PO FEAMP

- OT6 - Azione 6.5.E.1 Attuazione concorrente della Politica Marittima Integrata, con particolare riferimento alla protezione dell'ambiente marino e alla Sorveglianza Marittima Integrata;
- OT8 - Azione 8.9.1 Interventi per il training professionale, lo sviluppo di nuove professionalità e apprendimento permanente nell'ambito della pesca marittima e delle acque interne;
- OT9 - Azione 8.9.2 Promozione di una *governance* marittima integrata a tutti i livelli e sviluppo di politiche per il bacino mediterraneo;
- OT9 - Azione 8.9.2 Interventi per il training professionale, lo sviluppo di nuove professionalità e apprendimento permanente nell'ambito della acquacoltura;
- OT8 - Azione 8.9.3 Interventi di sostegno all'occupazione e l'inclusione sociale, alla diversificazione, di attuazione dello sviluppo locale partecipativo e attività di cooperazione.

Pertanto, si raccomanda di rendere esplicita la corrispondenza tra azione dell'AdP e la giustificazione della combinazione delle misure del FEAMP (cfr. par. 3.3 del PO).

Raccomandazioni specifiche per l'Italia

Il 22 aprile 2014 l'Italia ha presentato il suo **Programma Nazionale di Riforma 2014** e il suo programma di stabilità 2014. Nell'ambito del Semestre europeo, la Commissione ha effettuato, tra le altre cose, un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi, il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia.

L'Italia è chiamata ad assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni. Di seguito viene fornito un elenco delle raccomandazioni 2014 del Consiglio che il valutatore ha ritenuto applicabile al contesto di analisi di riferimento:

- **Raccomandazione 1:** Attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali.
- **Raccomandazione 3:** nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità a livello regionale, specialmente nelle regioni del mezzogiorno.
- **Raccomandazione 4:** promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari;
- **Raccomandazione 6:** accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionalizzante; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca;
- **Raccomandazione 7:** approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

L'Italia sta proseguendo le politiche di riforma al fine di recepire le raccomandazioni inviate dal Consiglio. Il valutatore evidenzia che il PO FEAMP si inserisce in questo quadro di riforma nazionale poiché viene affermata a livello generale la volontà di:

- incentivare gli investimenti per la ricerca marina, lo sviluppo dell'economia blu, l'innovazione e l'efficienza tecnologica, iniziative infrastrutturali per i porti nonché misure per la promozione del capitale umano attraverso la formazione permanente;
- semplificare le procedure amministrative e quindi di riduzione dei costi, come richiesto dai regolamenti 508/2014 e 1303/2013;
- puntare sulla competitività delle PMI del settore della pesca e acquacoltura anche attraverso un migliore accesso al credito;
- incentivare la coesione sociale e il livello di occupazione mediante corsi di formazione permanente e la diversificazione delle attività legate alla pesca e all'acquacoltura;
- sostenere attività legate alla riqualificazione dei punti di sbarco in un'ottica di promozione della qualità, efficienza e sostenibilità del settore.

Nella prima bozza di VexA inviata al programmatore in data 3 febbraio 2015, il valutatore aveva richiesto di specificare meglio le modalità con cui il PO FEAMP intendesse recepire la raccomandazione 3 ("migliore gestione dei fondi UE"), considerando anche che tale punto era stato evidenziato già nelle raccomandazioni specifiche per l'Italia degli anni precedenti. Alla luce della nuova versione del PO FEAMP del 12 febbraio 2015, il valutatore rileva che tale raccomandazione è stata recepita dal programmatore all'interno del PO. Viene infatti specificato che la raccomandazione 3 verrebbe accolta mediante misure di assistenza tecnica per migliorare la capacità amministrativa e assicurare una gestione efficiente delle risorse europee ai diversi livelli di governo. Tuttavia, al momento il valutatore non possiede le informazioni per analizzare completamente la capacità amministrativa e l'effettivo rispetto della raccomandazione 3. Si raccomanda pertanto di provvedere a enucleare tali aspetti amministrativi affinché il valutatore possa effettuare di coerenza, efficacia ed efficienza su tali aspetti.

Coerenza con i Fondi SIE e con gli altri Programmi comunitari.

A livello generale, l'Accordo di Partenariato prevede che si definisca un coordinamento tra i vari Fondi SIE, da una parte, mediante il Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, che dovrebbe prevedere articolazioni territoriali e specificità tematiche su cui agire; dall'altra parte, questo coordinamento dovrebbe essere definito anche mediante la definizione di sistemi di gestione e controllo che seguano univoche modalità di attuazione. Il Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014 - 2020 e il Tavolo di Presidio Nazionale (a cui dovrebbe prendere parte il MiPAAF - Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca - unitamente alle amministrazioni centrali competenti) mostrano l'impegno dell'Amministrazione Centrale a rispettare il principio della riduzione degli oneri amministrativi, incentivando semplificazioni burocratiche e coordinamenti interni tra le Autorità di Gestione dei vari Fondi europei, coerentemente con la Strategia 2020. Tuttavia, al valutatore risulta difficile analizzare in che misura verrà realizzata concretamente tale riduzione degli oneri amministrativi. La mancanza di dati relativi a questo ambito non permette infatti di effettuare ancora un'analisi puntuale. Inoltre, al momento il PO FEAMP non offre ancora specificazioni in merito al proprio sistema di gestione e controllo e pertanto il valutatore suggerisce di apportare le opportune modifiche nella prossima bozza di PO al fine di colmare tale lacuna.

Il valutatore sottolinea un adeguamento della bozza del PO ai suggerimenti offerti in materia di cambiamenti climatici; inizialmente tale tematica non era stata considerata all'interno del PO.

Nella precedente versione del PO, il valutatore sottolineava che, in merito alla descrizione della complementarità tra FEAMP e **FEASR**, sebbene fosse evidenziato che le correlazioni più evidenti avrebbero riguardato la valorizzazione delle risorse naturali e culturali in un'ottica di promozione di

un turismo sostenibile e di uno sviluppo locale del territorio, dove l'integrazione terra-mare rappresentava un valore aggiunto, non veniva suggerito alcun tipo di azione che in tale contesto potesse essere adottata. Allo stato attuale del PO FEAMP, invece, il valutatore riscontra un effettivo adeguamento ai suggerimenti offerti. Pertanto, si evince che l'indicazione di favorire potenziali sinergie tra le attività di acquacoltura e quelle rurali anche nell'ottica della diversificazione delle attività e di demarcazione nei rispettivi Piani di Azione dei GAL e dei FLAG, è stato recepito.

IL **FESR**, concentra le proprie risorse sulle politiche per la competitività del sistema produttivo, con interventi diretti di sostegno alle imprese, e sulle infrastrutture di base. Ponendo a confronto gli obiettivi tematici dei PO FESR con il PO FEAMP, emergono con evidenza alcuni aspetti sinergici presenti nei due tipi di programmazione: questi strumenti 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.

Il rafforzamento della ricerca e lo sviluppo tecnologico trovano una complementarità forte nella Priorità 1 e 2 del PO volte ad intensificare il trasferimento tecnologico dell'innovazione nel settore pesca e acquacoltura. Azioni potenzialmente sinergiche sono previste anche nel sostenere una transizione verso una economia a basse emissioni e nel preservare l'ambiente.

Il valutatore sottolinea che le politiche di ricerca e innovazione del FEAMP dovrebbero comunque identificare tecnologie e ricadute sulla produzione specifiche per evitare duplicazioni o dispersione di risorse in relazione ai programmi finanziari dal FESR. Allo stesso tempo, le misure del PO FEAMP potrebbero costituire un efficace complemento alle linee strategiche dei PO FESR legati al rafforzamento della competitività del sistema produttivo nel suo complesso.

Come emerge dal PO FEAMP, gli ambiti di convergenza tra i due fondi verrebbero a strutturarsi anche attraverso i Programmi di Cooperazione transnazionale MED e ADRION, quest' ultimo per la sua funzione specifica di sostegno all'implementazione della EUSAIR, e attraverso i Programmi di Cooperazione transfrontaliera (Italia - Francia marittimo; Italia - Malta; Italia - Croazia; Italia - Slovenia). Il programmatore ha adottato i suggerimenti proposti a questo riguardo dal valutatore, espressi all'interno della bozza VExA del 3 febbraio 2015.

Si sottolinea, inoltre, la complementarità tra il FEAMP e il FESR nel settore della ricerca marina e della *Blue Research*, secondo cui, in coerenza con le S3 regionali, il FEAMP potrebbe favorire il trasferimento dei risultati ai pescatori e massimizzare lo scambio reciproco di informazioni. Tuttavia appare evidente che ciò presupponga un'elevata capacità tecnologica dei pescatori, che invece per la maggior parte dei casi risulta debole. Inoltre, il trasferimento tecnologico dei risultati e lo scambio reciproco delle informazioni dovrebbero avvenire mediante sistemi di divulgazione efficaci ed efficienti. Il valutatore rimanda all'analisi di tali aspetti alla sezione 3, paragrafo 3.2 della presente VExA.

Il valutatore suggerisce anche di integrare l'analisi ponendo attenzione anche sugli altri Programmi di Cooperazione Territoriali come ad esempio l' "Italia - Francia ALCOTRA", considerando anche per questi possibili sinergie e complementarità in chiave propositiva.

Nell'obiettivo tematico 8 si concretizza la convergenza tra FEAMP e **FSE**. Il PO FEAMP intende, infatti, svolgere azioni riguardanti la formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, alle misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani, nonché alle azioni di inclusione sociale nell'ambito delle comunità dipendenti dalle attività di pesca. Come sottolineato dall'AdP, strettamente legata all'occupazione è la valorizzazione delle risorse ittiche che si concretizza attraverso il pesca-turismo e l'ittiturismo, poiché offrono opportunità di diversificazione e integrazione economica. In questo contesto, può essere importante il ruolo dei FLAG nello sviluppo di azioni che favoriscono l'integrazione del lavoro delle imprese di pesca con quello del settore turistico

e, in particolare, nelle attività di supporto all'avvio del pesca-turismo e dell'ittiturismo. Il valutatore raccomanda di tenere in considerazione all'interno del PO FEAMP anche la definizione e la qualificazione dell'offerta formativa continua e permanente dei pescatori e acquacoltori in merito alle nuove tecnologie e alle normative; in tal senso, sarebbe opportuno sottolineare e rafforzare il ruolo di associazioni e cooperative di settore nel trasmettere e veicolare ai pescatori e acquacoltori le informazioni specifiche presenti all'interno del PO.

Nel PO è presente un elenco di elementi con cui si potrebbe strutturare il coordinamento con gli altri fondi. Tuttavia, il valutatore ritiene che la descrizione delle azioni concrete attivabili per evitare ripetizioni e favorire integrazioni sia ancora da approfondire. Si suggerisce in merito di migliorare la descrizione delle iniziative che potrebbero portare ad una complementarità e/o sinergia tra i fondi, in particolare facendo uso di esempi che potrebbero essere considerati.

Rispetto a quanto suggerito all'interno della precedente bozza VEXA, il valutatore evidenzia un adeguamento del PO riguardo gli elementi di complementarità e sinergia con gli **altri programmi comunitari**; i campi di complementarità e sinergia specificati nel PO dovrebbero riguardare nello specifico:

- le misure di innovazione e interscambio tra la ricerca e i pescatori (HORIZON 2020);
- le misure riguardanti le PMI (COSME);
- le misure di interesse ambientale (LIFE 2014 – 2020);
- le misure riguardanti la diversificazione delle attività di pesca e lo sviluppo locale delle comunità di pesca (Creative Europe);
- le misure rivolte alla formazione e all'imprenditorialità (Erasmus for All). Tuttavia, non è chiaro come questo programma possa interessare anche il settore imprenditoriale; si consiglia quindi di offrire una spiegazione in merito.

Piano Strategico pluriennale per l'acquacoltura in Italia 2014 – 2020

La Priorità 2 - "Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze" – ricalca per linee generali il contenuto del "Piano Strategico per l'acquacoltura in Italia 2014 – 2020". Sebbene essa faccia riferimento in particolare ai Macroobiettivi 2 e 3 del Piano (rispettivamente: "assicurare uno sviluppo e una crescita sostenibile dell'acquacoltura attraverso la pianificazione coordinata dello spazio e l'aumento del potenziale dei siti" e "promuovere la competitività dell'acquacoltura"), tuttavia non viene specificato nella Priorità 2 come la pianificazione coordinata dello spazio, inclusa la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata della fascia costiera, rappresentino una priorità chiave per il futuro sviluppo dell'acquacoltura nel nostro paese, così come invece viene sottolineato dal Piano. L'elaborazione dei piani regionali per la definizione delle AZA (zone allocate per l'acquacoltura), richiede per necessità, l'utilizzo della gestione integrata delle zone costiere come strumento di pianificazione terra-mare. Questo strumento, suggerito anche dal "Programma Strategico Nazionale" del 2007 e dal "Programma nazionale triennale 2013- 2015 per la pesca e l'acquacoltura", all'interno della strategia del PO non ottiene tuttavia grande importanza. In particolare, il "Programma nazionale triennale 2013- 2015 per la pesca e l'acquacoltura", sottolinea quattro motivi di una crescita ancora limitata del settore acquicolo, in particolare:

- La complessità procedurale per creare e gestire attività di allevamento e difficoltà degli operatori di ottenere concessioni in mare con procedure snelle;
- Costo delle concessioni demaniali;
- "Mortalità dei progetti pubblici finanziati" a causa di una cattiva selezione dei siti e di una bassa qualità delle scelte progettuali;

- Mancanza di politiche di sostegno finanziario e assicurativo per le imprese nonostante l'acquacoltura abbia cicli produttivi lunghi e soggetti a notevoli rischi ambientali.

Tra le questioni da risolvere si pone la necessità di stabilire una più stretta sintonia tra Stato e Regioni che faciliti la programmazione nell'uso del mare, mediante una migliore collaborazione tra amministrazioni competenti per la definizione di zone allocate all'acquacoltura, utilizzando al meglio i sistemi GIS per la pesca.

Il valutatore sottolinea inoltre che il *“Piano strategico per l'acquacoltura 2014 – 2020”*, riconosce l'importanza di ricondurre ad una sostanziale situazione di equità tutte le imprese indipendentemente dalla natura della loro ragione sociale per quanto attiene i costi per l'utilizzo di aree del demanio marittimo adibite ad attività di acquacoltura, pesca e attività connesse, e pone tra le priorità da affrontare di concerto con le Regioni la revisione dei costi dei canoni concessori. Il valutatore raccomanda che queste tematiche vengano evidenziate meglio all'interno del PO, al fine di strutturare la strategia in coerenza con il Piano.

Piano di azione per la piccola pesca costiera

Per quanto attiene le misure selezionate per la sostenibilità della “piccola pesca costiera”, il PO, coerentemente con la divisione apportata dal Piano, specifica tre categorie di misure: specifiche, non specifiche e altre. All'interno di questa divisione vengono annoverati una serie di interventi funzionali alla promozione della piccola pesca costiera e alla valorizzazione di un segmento fondamentale per il comparto italiano. Il valutatore sottolinea che, rispetto alla precedente bozza del PO, sono stati inseriti aspetti fondamentali relativamente la mitigazione dei cambiamenti climatici al fine di “favorire il rinnovo della flotta della pesca costiera italiana, tradizionalmente vetusta e con lo scopo di mitigare gli effetti del cambiamento climatico e migliorare l'efficienza energetica dei pescherecci”; pertanto, il PO FEAMP intende promuovere, coerentemente con il Piano di azione, “interventi per la sostituzione e l'ammodernamento del motore principale o ausiliare, per attrezzature o altri investimenti a bordo volti a ridurre l'emissione di sostanze inquinanti o gas a effetto serra oppure investimenti destinati ad attrezzi da pesca a condizione che non ne pregiudichino la selettività”.

Il valutatore tuttavia evidenzia come, ad oggi, la condizionalità ex ante relativa alla relazione sulla capacità di pesca, presentata conformemente all'articolo 22 del Regolamento (UE) 1380/2013, continui a non soddisfare il criterio relativo alla “capacità di pesca (che) non supera i limiti di pesca stabiliti nell'allegato II del Regolamento (UE) 1380/2013”; le azioni da intraprendere affinché tale condizionalità ex ante sia pienamente soddisfatta dovrebbero riguardare la predisposizione di tre piani di demolizione per la pesca a strascico, circuizione e volante e altri sistemi che dovrebbero definirsi entro il 2017 ma che al momento non sono stati ancora specificati. Il valutatore raccomanda pertanto di soddisfare i criteri affinché tale condizionalità ex ante possa dirsi completamente recepita specificando per quanto possibile le modalità con cui verranno definiti tali piani di demolizione.

Strategia Europea per la Regione Adriatico – Ionica

La Strategia Europea per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) viene descritta per linee generali all'interno della sezione 3.5 del PO FEAMP: viene offerta una breve sintesi del contenuto e sottolineata la sinergia con il PO FEAMP, vista la forte compenetrazione degli elementi connessi alla strategia marittima e alla *Crescita Blu*. La Strategia Europea ha le potenzialità per permettere all'Italia di valorizzare il suo ruolo geopolitico all'interno del Mediterraneo, e in particolare in un'area, quella adriatico-ionica, fortemente strategica e potenzialmente in crescita sia per aspetti occupazionali che relativi al settore marittimo e marino-costiero. Le azioni del PO FEAMP, sono destinate all'implementazione dei Pilastri 1 (Crescita Blu: tecnologie blu, pesca e acquacoltura e governance e

servizi marini e marittimi), 3 (qualità ambientale: ambiente marino) e 4 (turismo sostenibile) confermando pertanto la sinergia e la complementarietà tra i due strumenti programmatori.

Il valutatore, tuttavia, evidenzia che l'Analisi SWOT considera l'EUSAIR solo come "opportunità" della priorità 4 del FEAMP (aumentare l'occupazione e la coesione territoriale) senza altresì riconoscerne il ruolo strategico come elemento di "opportunità" della Priorità 6 (favorire l'attuazione della PMI), come ribadito dalla Strategia stessa. Il valutatore raccomanda di considerare le potenzialità di sviluppo della strategia EUSAIR rispetto alla programmazione FEAMP, sia in termini occupazionali collegati ai settori marittimo e marino-costiero, sia in termini di tutela ambientale, nonché di tenerle in considerazione come punti di opportunità della SWOT anche della Priorità 6 e non solo della priorità 4.

Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013 - 2015

Il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013 - 2015 è lo strumento di governo della pesca italiana per le competenze di natura nazionale che devono essere strettamente integrate a quelle dell'Unione Europea ed a quelle assegnate alle Regioni. Esso prevede un insieme di interventi che riguardano le due macroaree - attualmente identificate dalla normativa vigente (art. 2, commi da 5 *novies* a 5 *duodecies*, del DL 29 dicembre 2010 n. 225, convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 2011 n. 10) - riguardanti la tutela dell'ecosistema marino e la tutela della concorrenza e della competitività delle imprese di pesca nazionali. Questi strumenti di intervento del Programma Nazionale sono dunque coerenti con la Politica Comune di Pesca (PCP) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e Pesca (FEAMP).

Tale strumento programmatico sottolinea come le politiche comunitarie e nazionali messe in campo nell'ultimo decennio abbiano condotto il settore ad una profonda razionalizzazione puntando sul rinnovo delle imbarcazioni, ma pagando parallelamente un prezzo pesante in termini di dismissioni e quindi di fuoriuscita di imprese ed equipaggi. Inoltre, gli indicatori economici e sociali, secondo tale Programma, hanno confermato una crisi settoriale della produzione, che trova nella limitata capacità del sistema imprenditoriale il suo punto di maggiore difficoltà. La forte fragilità economica e finanziaria delle imprese, il controllo dei prezzi da parte delle GDO e del settore distributivo che penalizza le imprese, la concorrenza delle imprese extraeuropee, l'elevato costo del carburante, hanno di fatto compromesso il settore della pesca e dell'acquacoltura italiano tanto da metterne a rischio l'esistenza stessa.

A fronte di un serio problema di sviluppo del settore, il Programma triennale stesso sottolinea una grave debolezza della programmazione strategica sia statale che regionale. Il Programma, infatti, analizza nello specifico la situazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, soffermando l'attenzione su:

- Analisi dello scenario di riferimento e della competitività della pesca e dell'acquacoltura;
- Stato delle risorse biologiche;
- Flotta da pesca e redditività delle imprese di pesca.

Dall'analisi della strategia del PO FEAMP il valutatore sottolinea una tendenziale corrispondenza a quanto auspicato e affermato dal Programma triennale. Di seguito si elencano i campi e gli elementi di convergenza che sono stati evidenziati tra le due strategie programmatiche,:

- il rafforzamento dell'impresa ittica e dell'acquacoltura attraverso l'espansione della multifunzionalità puntando nello specifico ad una maggiore integrazione con la filiera della distribuzione e commercializzazione, ad una maggiore sinergia con altri settori produttivi (turismo, catering, ristorazione) e all'affidamento all'impresa ittica di servizi ambientali;
- la valorizzazione del pescato attraverso processi di ammodernamento e innovazione del sistema commerciale;

- la riqualificazione dei programmi di comunicazione per migliorare l'immagine del settore e la tutela dei consumatori mediante informazioni efficaci e trasparenti;
- il rilancio dei processi di investimento e di innovazione tecnologica attraverso forme agevolate di accesso al credito e meccanismi assicurativi;
- la ricerca di una maggiore semplificazione delle procedure amministrative, che hanno caratterizzato nella passata programmazione uno dei fattori di crisi della competitività;
- Lo sviluppo di processi di aggregazione tra consorzi, cooperative e organizzazione di produttori (OP) al fine di promuoverne il posizionamento competitivo, mediante un necessario processo di razionalizzazione delle OP;
- Il rafforzamento dell'assistenza tecnica e dei servizi alle imprese e sviluppo della conoscenza da attuare anche attraverso la delega di funzioni di competenza statale a favore di enti e associazioni di rappresentanza del settore della pesca e dell'acquacoltura;
- la revisione delle strategie e degli strumenti di comunicazione e informazione istituzionale al fine di promuovere l'adattamento del settore ai nuovi scenari;
- il rafforzamento dei programmi di ricerca per garantire la sostenibilità ecologica, economica e sociale delle attività di pesca e acquacoltura.

Il valutatore raccomanda di rafforzare all'interno del PO FEAMP gli aspetti relativi alla tutela della concorrenza e competitività delle imprese di pesca e acquacoltura, così come sottolineati dal Programma triennale, nello specifico:

- Per lo sviluppo della produzione e dell'occupazione: l'impegno ad introdurre un sistema di ammortizzatori sociali per i lavoratori dipendenti delle imprese di pesca e per i soci lavoratori delle imprese di pesca; in questo modo si determinerebbero migliori condizioni di stabilità del lavoro al fine di frenare l'incessante fuoriuscita della manodopera dal settore e di intercettare nuova forza-lavoro grazie all'effetto attrattivo di prospettive di sicurezza e sviluppo;
- Per la partecipazione del mondo cooperativo, associativo e sindacale: l'esigenza di promuovere un rapporto di integrazione più stretta con le componenti rappresentative riconosciute per la realizzazione dei programmi, ai sensi degli articoli 16, 17 e 18 del D.Lgs 154/2004;
- Per l'acquacoltura: semplificazione procedurale per creare e gestire attività di allevamento e facilitazioni per gli operatori di ottenimento di concessioni in mare, con procedure snelle e garanti al tempo stesso della tutela del mare mediante una corretta scelta dei siti; riduzione del costo delle concessioni demaniali; maggiore efficacia dei progetti pubblici finanziati evitando una errata selezione dei siti e una bassa qualità delle scelte progettuali; previsione di politiche di sostegno finanziarie e assicurative per le imprese acquicole;
- Per la pesca ricreativa e sportiva: la necessità di considerare tali categorie come materia di programmazione al fine di garantire un prelievo sostenibile e armonizzare le relazioni con il mondo professionale sull'uso degli spazi e dei mercati;
- Per la ricerca scientifica: l'esigenza di potenziare il ruolo della ricerca nel rispetto degli obiettivi della sostenibilità, anche in ottemperanza delle indicazioni comunitarie di attuare i piani di gestioni, di rafforzare le reti di ricerca nel settore della pesca a livello nazionale e dell'area del mediterraneo, di coinvolgere il mondo della pesca nelle attività di ricerca, di valorizzare le conoscenze locali e tradizionali e delle problematiche del lavoro. Per quanto concerne la ricerca nel settore dell'acquacoltura, è necessario che vengano considerati prioritariamente: studi di supporto per le aree allocate nell'ambito della gestione integrata delle zone costiere e sviluppo del sistema nazionale GIS pesca per la maricoltura.

2.4 Logica di intervento del PO FEAMP 2014-2020

Ai fini del raggiungimento dei risultati previsti, risulta prioritario verificare la presenza di una strategia coerente con gli obiettivi tematici del PO FEAMP 2014 – 2020, ossia una struttura logica del Programma basata sugli elementi conoscitivi del contesto in termini di fabbisogni e sviluppo.

La valutazione della logica di intervento è stata sviluppata articolando la gerarchia degli obiettivi del PO FEAMP secondo lo schema proposto dalle Linee Guida della Valutazione ex ante (*Guidelines for the Ex-Ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs*, update March 2014). Tale ricostruzione della gerarchia degli obiettivi serve a verificare che la struttura del programma sia coerente e che gli obiettivi siano formulati ed articolati in modo adeguato.

La struttura del PO FEAMP risulta articolata in **4 livelli gerarchici**: nel primo livello sono elencate le **Priorità dell'Unione** così come riportate dall'art. 6 del Regolamento UE n. 508/2014 che riflettono i pertinenti **Obiettivi Tematici** di cui all'art. 9 del Regolamento UE n. 1303/2013:

- **OT 3**: promuovere la competitività delle PMI e del settore della pesca e dell'acquacoltura;
- **OT 4**: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- **OT 6**: preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- **OT 8**: promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.

Gli OT sono descritti nel secondo livello; nel terzo e quarto livello sono indicati rispettivamente gli **Obiettivi Specifici** e le relative **Misure**. Alcune misure operano in senso trasversale e rispondono a più obiettivi specifici.

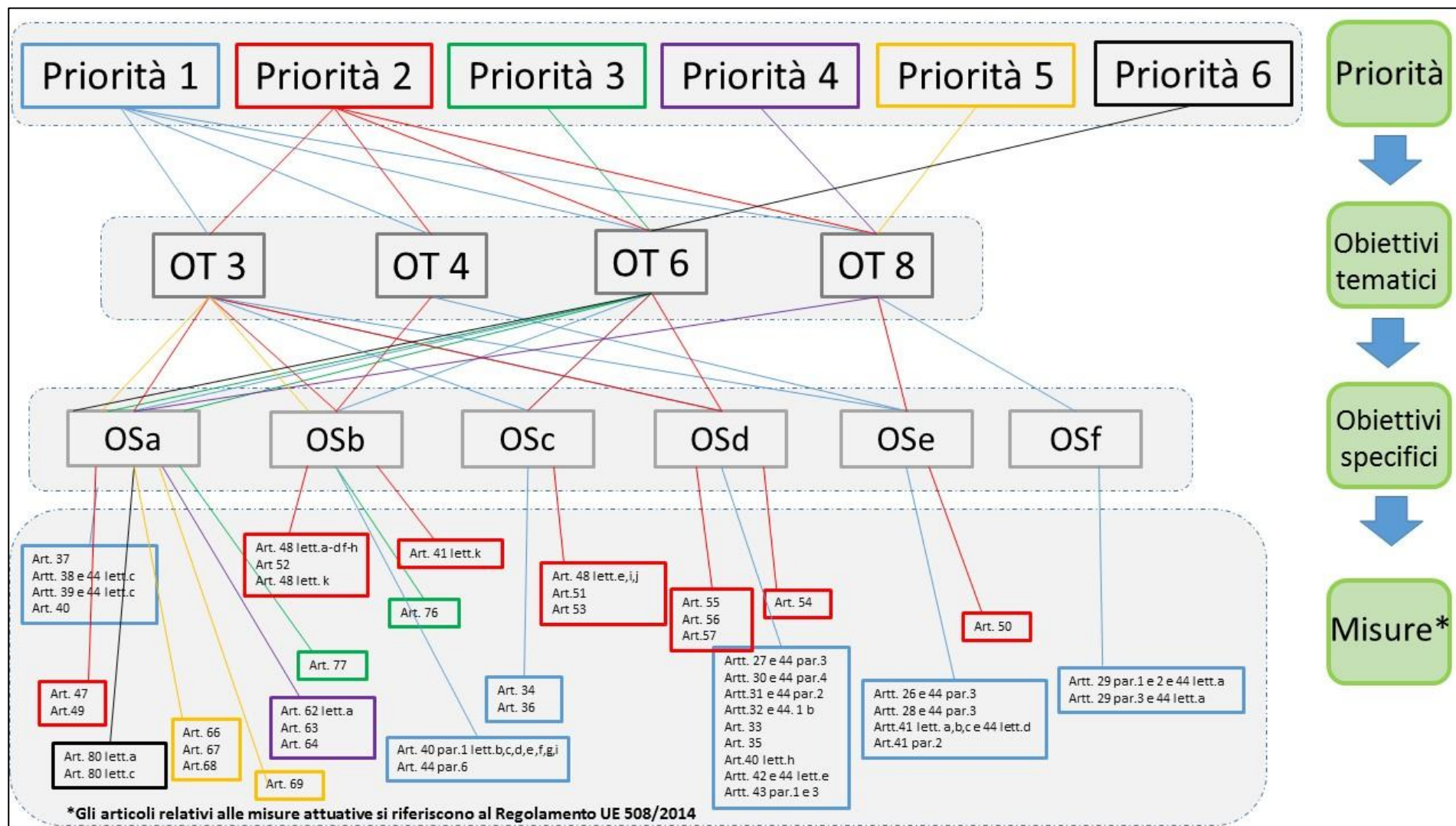
Ciascuna Priorità persegue Obiettivi Specifici diversi, di cui all'art. 6 del Regolamento UE 508/2014 paragrafi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, e che, a loro volta, riflettono i pertinenti OT individuati nel programma operativo FEAMP.

Le Priorità 1 e 2 presentano tutti e 4 gli Obiettivi Tematici, le Priorità 3 e 6 presentano solo l'OT6 e le Priorità 4 e 5 l'OT8.

A giustificazione del cospicuo numero di misure proposte, il PO fa riferimento alla possibilità di procedere, per alcune di esse, ad una concentrazione territoriale in virtù delle specifiche esigenze locali; tuttavia si rende necessaria una più dettagliata descrizione della distribuzione territoriale delle misure stesse, associata ad una adeguata descrizione degli specifici fabbisogni territoriali. Si suggerisce di evidenziare il collegamento tra questa scelta programmatica e le strategie di tipo partecipativo messe in atto a livello locale e di sviluppare la descrizione delle scelte anche in funzione delle complementarità/sinergie che possono scaturire dalla combinazione di gruppi di misure rispetto a particolari fabbisogni o punti di forza/debolezza locali.

Il diagramma di seguito riportato (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**) permette di identificare la struttura del PO FEAMP in modo sintetico evidenziando in modo immediato le interrelazioni tra i sopracitati livelli gerarchici.

Figura 2: Struttura del PO FEAMP ed interrelazione tra i livelli gerarchici



Per poter rappresentare in maniera sintetica la logica d'intervento il valutatore si è servito, per ciascuna Priorità, di diagrammi di flusso, nei quali ha evidenziato la corrispondenza tra gli obiettivi specifici, le misure e i fabbisogni, individuati dall'analisi SWOT. In particolare si collegano, mediante frecce, i fabbisogni agli obiettivi specifici e da qui alle misure attuative.

Dall'analisi della struttura del PO FEAMP, per ciascuna Priorità, il valutatore conferma la coerenza tra gli Obiettivi Specifici, le Misure attuative previste e la maggior parte dei fabbisogni individuati nella tabella 2.1. In particolare, in alcuni casi i fabbisogni sono soddisfatti da un unico obiettivo e misura, in altri per un solo fabbisogno viene prevista l'attivazione di più misure. Per tali casi si suggerisce di rafforzare la descrizione del rapporto sinergico o complementare tra le misure e, viceversa, di eliminare quelle che generano duplicazioni, selezionando la misura più efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi specifici del PO, anche in ragione della necessità di rafforzare la logica della concentrazione tematica promossa dall'Art. 18 del Regolamento 1303/2013 UE.

Il valutatore sottolinea, infine, la presenza di fabbisogni per i quali non c'è una evidente correlazione con le Misure. Si suggerisce, in tali casi, di chiarire esplicitamente quale sia la misura atta a soddisfarli o di giustificare opportunamente suddetta assenza di correlazione oppure di rivedere la logica di intervento del PO nell'ottica di una maggiore coerenza con l'analisi SWOT.

Si riporta di seguito l'analisi delle sopracitate corrispondenze per singola Priorità dell'Unione.

Priorità dell'Unione 1 - Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

Per raggiungere gli obiettivi della Priorità 1 dell'Unione, il programmatore ha ipotizzato **23 misure**, inerenti agli articoli 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,38, 39, 40, 41, 42, 43 e 44 del Regolamento UE n. 508/2014.

Gli **Os a**, **Os b**, e l'**Os c**, attraverso le relative Misure, rispondono in maniera adeguata ad *"Incentivare l'adozione di pratiche che riducono l'impatto negativo sulle risorse e sugli ecosistemi"* (**fabbisogno 2**); mentre i **fabbisogni 3 e 7**, rispettivamente *"Rafforzare gli strumenti di programmazione e pianificazione per la gestione omogenea delle risorse alieutiche"* e *"Favorire lo sviluppo di modelli di autogestione delle risorse"*, sono soddisfatti dalle misure degli **Os a e Os c**.

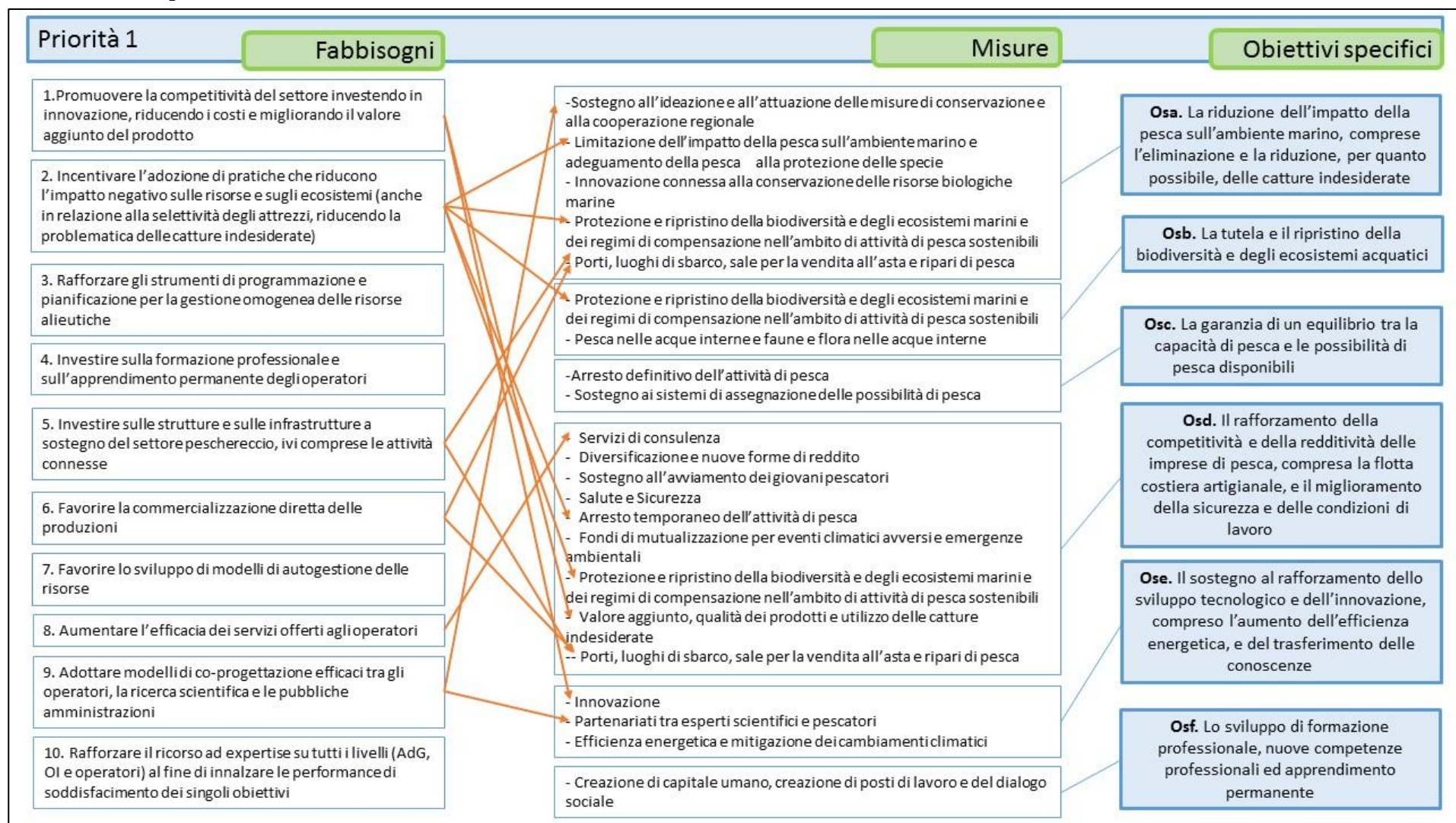
Le misure degli **Os d** garantiscono una correlazione, seppur non proprio evidente, con i **fabbisogni 5 e 6**, rispettivamente *"Investire sulle strutture e sulle infrastrutture a sostegno del settore peschereccio, ivi comprese le attività connesse"* e *"Favorire la commercializzazione diretta delle produzioni"*.

Le Misure dell'**Os d** per il rafforzamento delle competitività e della redditività delle imprese e il miglioramento delle condizioni di lavoro, sono le uniche che, in maniera poco evidente, sono collegabili al **fabbisogno 8**, *"Aumentare l'efficacia dei servizi offerti agli operatori"*.

Le Misure dell'**Os e** e dell'**Os f**, soddisfano il **fabbisogno 10**, *"Rafforzare il ricorso ad expertise su tutti i livelli (AdG, OI e operatori) al fine di innalzare le performance di soddisfacimento dei singoli obiettivi"*; mentre le misure relative all'**Os e** soddisfano esplicitamente i **fabbisogni 1 e 9**, rispettivamente *"Promuovere la competitività del settore investendo in innovazione, riducendo i costi e migliorando il valore aggiunto del prodotto"* e *"Adottare modelli di co-progettazione efficaci tra gli operatori, la ricerca scientifica e le pubbliche amministrazioni"*.

Il **fabbisogno 4**, *"Investire sulla formazione professionale e sull'apprendimento permanente degli operatori"*, è soddisfatto chiaramente dall'**Os f**.

Figura 3: Logica di intervento priorità 1 “Promuovere la pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze”



Priorità dell'Unione 2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

Per raggiungere gli obiettivi della Priorità 2 dell'Unione, il programmatore ha ipotizzato **13 misure**, inerenti agli articoli 41, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 e 57 del Regolamento UE n. 508/2014.

Le Misure relative all'**Os a** per il sostegno al rafforzamento dello sviluppo tecnologico, dell'innovazione e del trasferimento delle conoscenze, soddisfano chiaramente il **fabbisogno 3**, *"Promuovere l'innovazione, la conoscenza e la relativa diffusione"*; quelle relative all'**Os b** per il rafforzamento delle competitività, assicurano il soddisfacimento del **fabbisogno 4**, *"Ampliare l'offerta e sostenere la differenziazione delle produzioni per aumentarne il valore aggiunto"*.

L'**Os c** e l'**Os d**, attraverso le relative Misure, favoriscono i **fabbisogni 5 e 6**, rispettivamente *"Ridurre le pressioni generate dalle attività acquicole sugli ecosistemi acquatici e sulla biodiversità"* e *"Migliorare la pianificazione e la governance per l'uso della fascia costiera al fine di ridurre i conflitti ambientali"*.

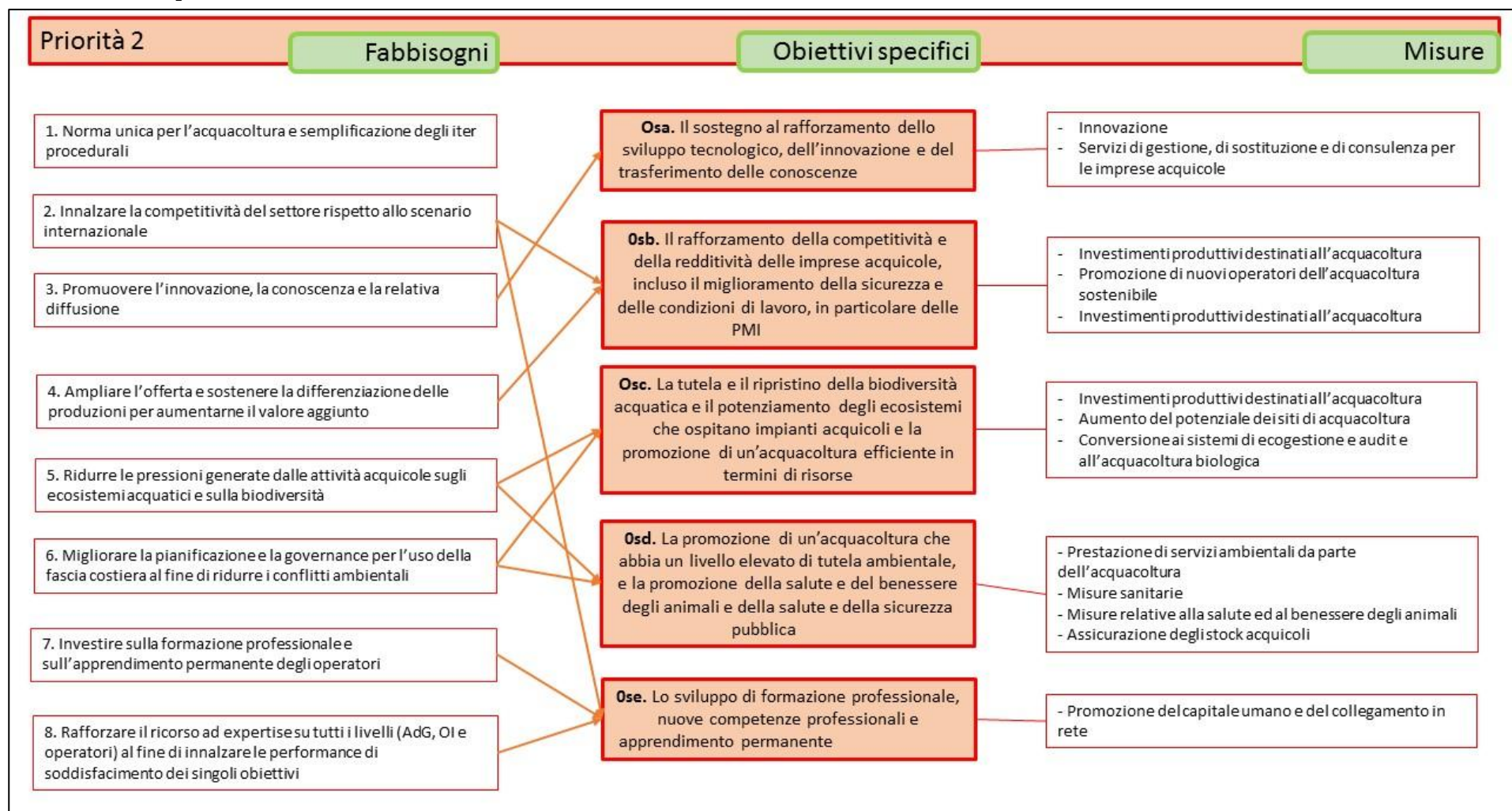
I **fabbisogni 7 e 8**, rispettivamente *"Investire sulla formazione professionale e sull'apprendimento permanente degli operatori"* e *"Rafforzare il ricorso ad expertise su tutti i livelli (AdG, OI e operatori) al fine di innalzare le performance di soddisfacimento dei singoli obiettivi"*, sono evidentemente correlati con la Misura dell'**Os e** a favore dello sviluppo della formazione professionale permanente.

Inoltre le Misure degli **Os b** e **Os e** sostengono il **fabbisogno 2**, *"Innalzare la competitività del settore rispetto allo scenario internazionale"*.

Si segnala, infine, una carenza in termini di coerenza per quanto riguarda il **fabbisogno 1**, *"Norma unica per l'acquacoltura e semplificazione degli iter procedurali"*, per il quale non si riscontrano correlazioni con nessuna Misura adottata né con alcuno dei punti dell'articolato di cui al Titolo V *"Misure finanziate in regime di gestione diretta"*, capo II del Regolamento UE 508/2014. In particolare, si ricorda che le esigenze di una norma unica e di una semplificazione procedurale per gli impianti di acquacoltura sono richiamati nel Piano strategico per l'acquacoltura in Italia 2014 – 2020.

La raccomandazione sull'opportunità di introdurre la misura relativa al *"benessere degli animali"* (articolo 56 del Regolamento (UE) 508/2014), in quanto parte integrante sia delle Priorità dell'Unione (ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento 508/2014) sia degli obiettivi della PCP (*"considerando"* n. 16), è stata accolta nel PO.

Figura 4: Logica di intervento priorità 2 “Favorire un’acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulla conoscenza”

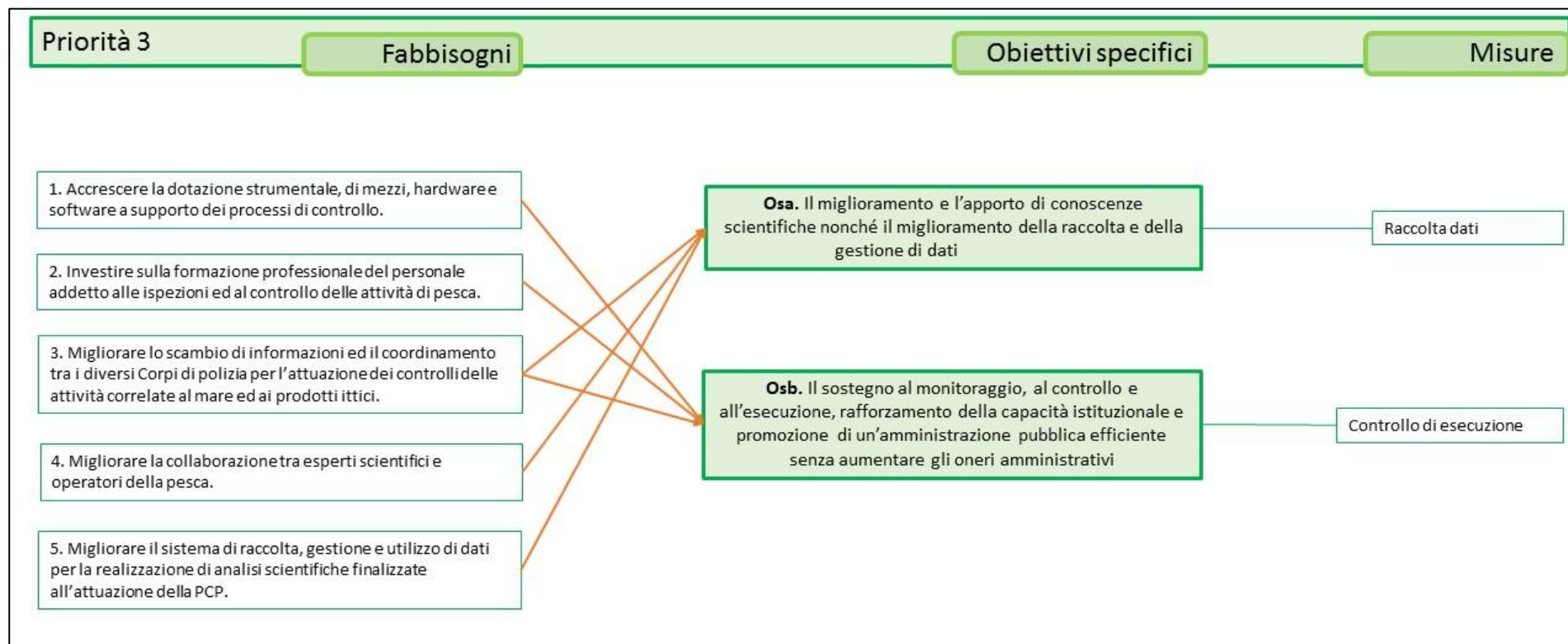


Priorità dell'Unione 3 - Promuovere l'attuazione della PCP

Per raggiungere gli obiettivi della Priorità 3 dell'Unione, il programmatore ha ipotizzato **2 misure**, inerenti agli articoli 76 e 77 del Regolamento UE n. 508/2014.

Le Misure relative all'**Os a** per il miglioramento e l'apporto di conoscenze scientifiche riescono a soddisfare tutti i fabbisogni individuati per questa Priorità ad eccezione del **fabbisogno 2**, *“Investire sulla formazione professionale del personale addetto alle ispezioni ed al controllo delle attività di pesca”*.

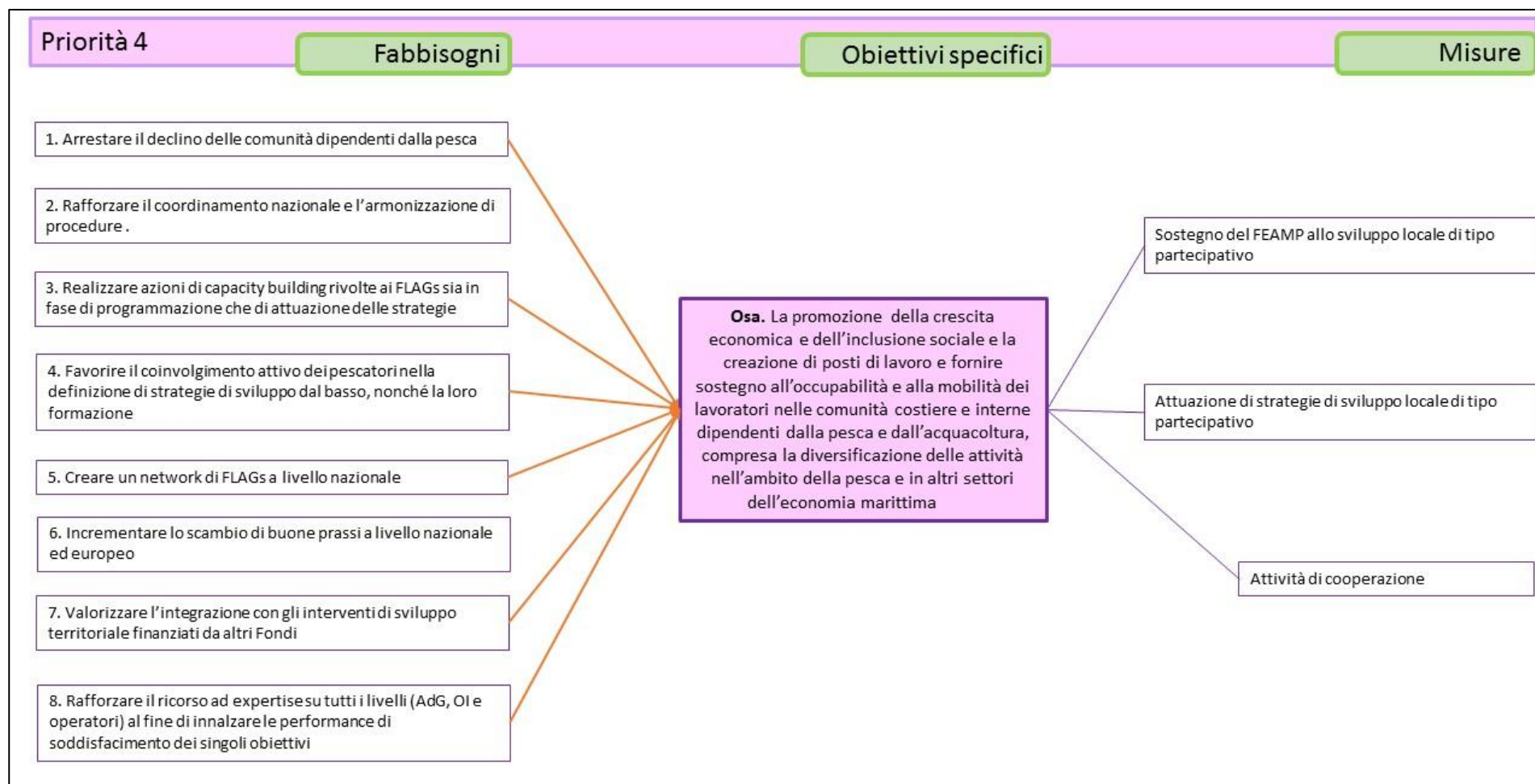
L'**Os b**, attraverso le relative Misure, risulta appropriato al soddisfacimento dei **fabbisogni 1, 2 e 3** rispettivamente, *“Accrescere la dotazione strumentale, di mezzi, hardware e software a supporto dei processi di controllo”*, *“Investire sulla formazione professionale del personale addetto alle ispezioni ed al controllo delle attività di pesca”* e *“Migliorare lo scambio di informazioni ed il coordinamento tra i diversi Corpi di polizia per l'attuazione dei controlli delle attività correlate al mare ed ai prodotti ittici”*.

Figura 5: Logica di intervento priorità 3 “Promuovere l’attuazione della PCP”

Priorità dell'Unione 4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale

Per raggiungere gli obiettivi della Priorità 4 dell'Unione, il programmatore ha ipotizzato **3 misure**, inerenti agli articoli 62, 63 e 64 del Regolamento UE n. 508/2014.

A parere del valutatore, le Misure che sono state selezionate per l'**Os a**, soddisfano tutti i fabbisogni individuati, fatta eccezione di quelli relativi a *“Rafforzare il coordinamento nazionale e l'armonizzazione di procedure”* e *“Incrementare lo scambio di buone prassi a livello nazionale ed europeo”* (**fabbisogni 2 e 6**), che dovrebbero essere soddisfatti dalle misure di assistenza tecnica, ma questo aspetto dovrebbe specificato per maggiore chiarezza. A differenza dell'articolato di cui al Titolo V “Misure finanziate in regime di gestione diretta”, capo III del Regolamento UE 508/2014 incentrato sullo sviluppo locale di tipo partecipativo, tali fabbisogni evidenziano la necessità di definire un maggiore coordinamento e confronto su scala nazionale ed europea.

Figura 6: Logica di intervento priorità 4 “Aumentare l’occupazione e la coesione territoriale”

Priorità dell'Unione 5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione

Per raggiungere gli obiettivi della Priorità 2 dell'Unione, il programmatore ha ipotizzato **4 misure**, inerenti agli articoli 66, 67, 68 e 69 del Regolamento UE n. 508/2014.

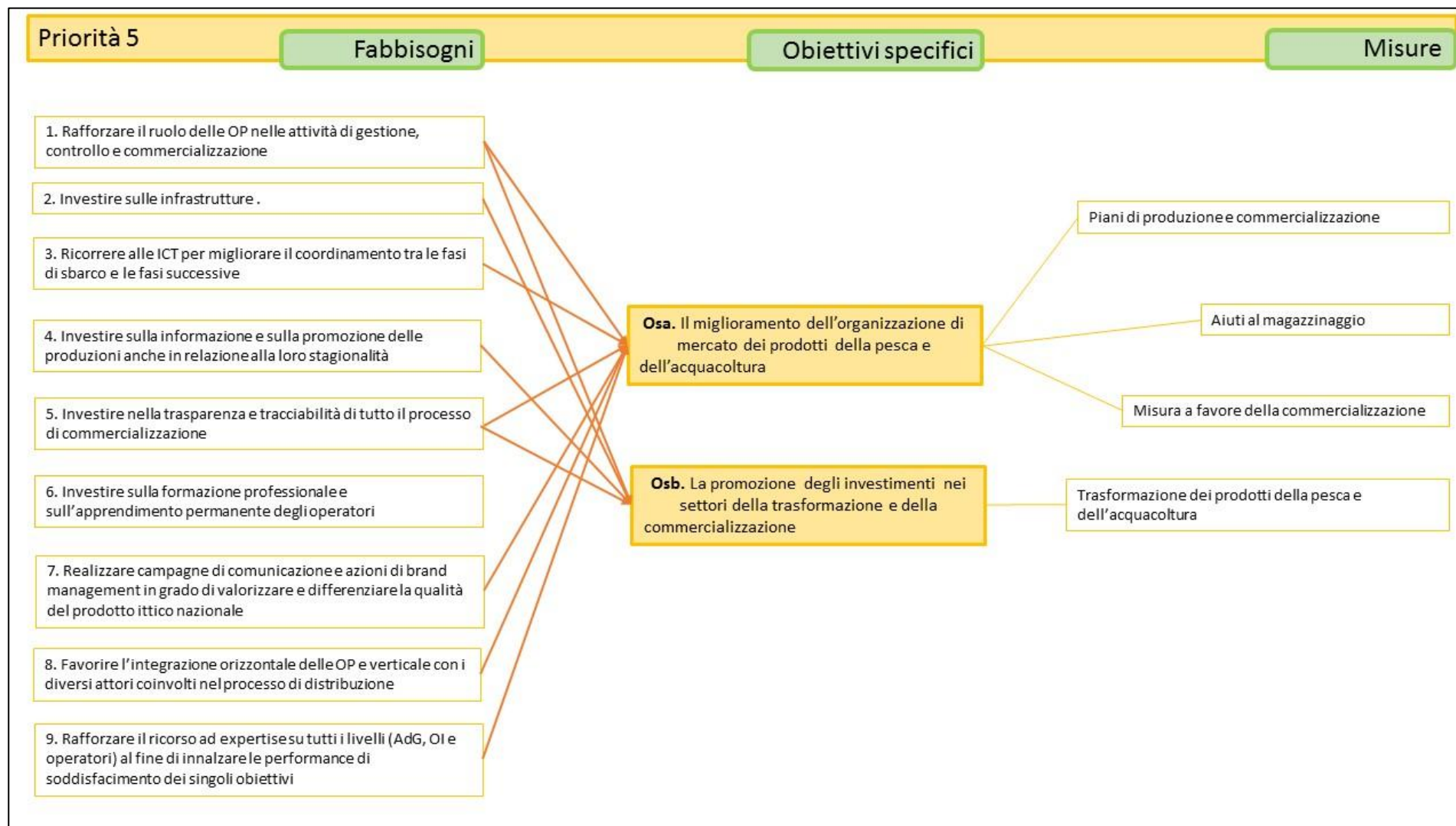
Le Misure dell'**Os a**, per il miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti, risultano adeguate per i **fabbisogni 3**, *"Promuovere la competitività del settore investendo in innovazione, riducendo i costi e migliorando il valore aggiunto del prodotto"*, **7**, *"Realizzare campagne di comunicazione e azioni di brand management in grado di valorizzare e differenziare la qualità del prodotto ittico nazionale,"* e **8**, *"Favorire L'integrazione orizzontale delle PO e verticale con i diversi attori coinvolti nel processo di distribuzione"*.

L'**Os a** e l'**Os b**, attraverso le proprie Misure, rispondono in maniera adeguata anche ai **fabbisogni 1 e 5** rispettivamente, *"Rafforzare il ruolo delle OP nelle attività di gestione, controllo e commercializzazione"* e *"Investire nella trasparenza e tracciabilità di tutto il processo di commercializzazione"*.

I **fabbisogni 2**, *"Investire sulle infrastrutture"*, e **4**, *"Investire sulla informazione e sulla promozione delle produzioni anche in relazione alla loro stagionalità"*, sono soddisfatti chiaramente dalle Misure relative all'**Os b** a favore della promozione degli investimenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione.

Il **fabbisogno 9**, *"Rafforzare il ricorso ad expertise su tutti i livelli al fine di innalzare le performance di soddisfacimento dei singoli obiettivi"*, è correlato in maniera indiretta e quindi poco efficace con l'**Os a**.

Infine il valutatore evidenzia la mancanza di coerenza per quanto attiene al **fabbisogno 6**, *"Investire sulla formazione professionale e sull'apprendimento permanente degli operatori"*: infatti, al momento, non risulta alcuna correlazione tra tale fabbisogno e Misure di questa Priorità.

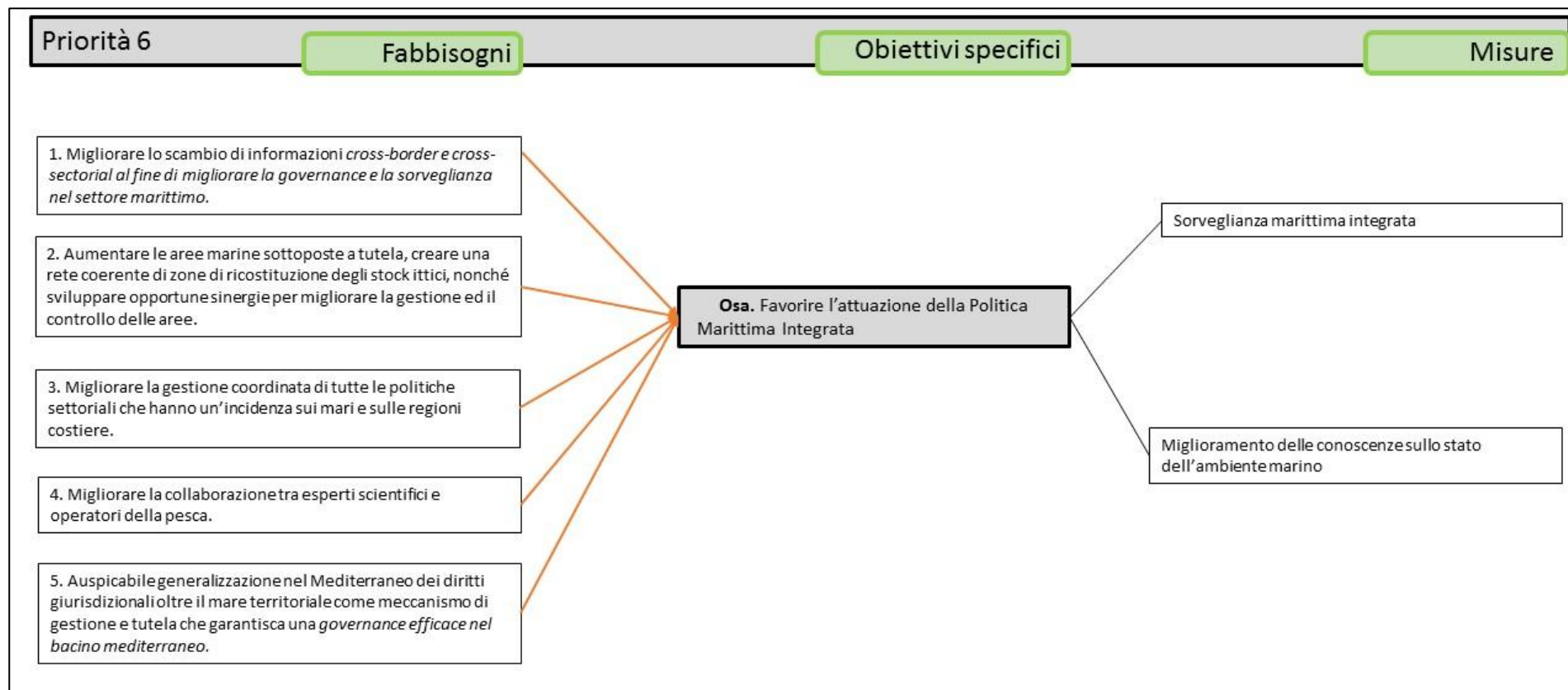
Figura 7: Logica di intervento priorità 5 “Favorire la commercializzazione e la trasformazione”

Priorità dell'Unione 6 - Favorire l'attuazione della PMI

Per raggiungere gli obiettivi della Priorità 6 dell'Unione, il programmatore ha ipotizzato **2 misure**, inerenti all'articolo 80 del Regolamento UE n. 508/2014.

A parere del valutatore le misure attuative selezionate dagli articoli di cui al Titolo V, "Misure finanziate in regime di gestione diretta", capo VIII del Regolamento UE 508/2014 per la Priorità 6, rispondono ai fabbisogni individuati dall'analisi SWOT. Il valutatore raccomanda, tuttavia, di considerare le potenzialità di sviluppo della strategia EUSAIR rispetto alla programmazione FEAMP, sia in termini occupazionali collegati ai settori marittimo e marino-costiero, sia in termini di tutela ambientale.

Figura 8: Logica di intervento priorità 6 “Favorire l’attuazione della PMI”



2.5 Forme di sostegno proposte

Ai sensi dell'art. 66 del RDC 1303/2013, il PO deve specificare le forme di sostegno scelte per i diversi tipi di intervento. La valutazione delle forme di sostegno, richiesta dalle linee guida della Valutazione Ex Ante, è coerente con l'art. 55 (3) (h) del RDC 1303/2013 ed entra nel merito delle scelte tecniche operate dal programmatore. Sono stati, quindi, analizzati i paragrafi della bozza del PO FEAMP sulle singole forme di sostegno proposte, confrontandole con gli specifici articoli dei Regolamenti europei n. 1303/2013, 508/2014 e 1380/2013.

Complessivamente, le forme di sostegno proposte risultano coerenti con le misure a cui sono rispettivamente associate (Tabella successiva). Al netto del già richiamato eccesso nel numero di misure selezionate, la scelta di utilizzare diverse forme di sostegno previste dal Regolamento di esecuzione UE n. 215/2014 (premi, strumenti finanziari, sovvenzione a fondo perduto) risulta appropriata alla eterogeneità delle azioni e degli ambiti d'intervento interessati dal PO. La particolare debolezza del settore pesca e la scarsa dinamicità degli operatori giustificano il ricorso diffuso alla tradizionale sovvenzione a fondo perduto, prevista per quasi tutte le misure. Tuttavia, è apprezzabile che, laddove vi saranno le condizioni, si preveda di combinare la sovvenzione con i premi e gli strumenti finanziari, i quali, quest'ultimi, potrebbero determinare un impiego decisamente più efficiente delle risorse.

Per quanto concerne il premio per l'arresto definitivo e temporaneo delle attività di pesca (artt. 33 e 34 del Reg. UE n. 508/2014), esso si concilia perfettamente con i principali obiettivi della PCP⁸. Esso infatti applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale volto a garantire un corretto sfruttamento delle risorse biologiche marine vive, in modo da mantenere le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile (MSY).

Anche le misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine⁹ prevedono "l'interruzione delle attività di pesca dei pescherecci in una zona determinata per un periodo minimo definito al fine di proteggere aggregazioni temporanee di specie in via di estinzione, stock ittici in riproduzione,...". Il valutatore suggerisce per tale misura di riportare:

- i riferimenti normativi alla Tabella 1 del PO: "Calcolo dei massimali relativi al premio di demolizione dei pescherecci della flotta italiana, ad esclusione dei pescherecci autorizzati alla pesca del tonno rosso con sistema a circuizione" per accedere al "Premio per l'arresto definitivo delle attività di pesca" (art. 34 del Reg. UE n. 508/2014);
- i riferimenti normativi alla Tabella 2 del PO: "Calcolo dei massimali relativi al premio di arresto temporaneo dei pescherecci" per accedere al "Premio per l'arresto definitivo e temporaneo delle attività di pesca" (art. 33 del Reg. UE n. 508/2014).

Inoltre si evidenzia che, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento di esecuzione n. 215/2014, le due tipologie di arresto delle attività di pesca, temporaneo e definitivo, hanno differenti coefficienti per il calcolo del sostegno del FEAMP agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici rispettivamente al 40% e al 100%¹⁰.

⁸ Art. 2, paragrafo 2 Obiettivi del Regolamento UE 1380/2013 (PCP)

⁹ Art. 7, Tipi di misure di conservazione lettera del Regolamento UE 1380/2013 (PCP)

¹⁰ Allegato III del Regolamento di esecuzione 215/2014

Tabella 3: Forme di sostegno previste dal PO FEAMP

Descrizione	P R	OT	Strumenti Finanziari	Premi	Sovvenzione	Sovvenzione rimborsabile
Capo 1 Pesca						
Art.26-Innovazione (nel settore della pesca)	1	3				
Art.27-Servizi di consulenza	1	3				
Art.28-Partenariati tra esperti scientifici e pescatori	1	3				
Art.29-Promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale	1	8				
Art.30-Diversificazione e nuove forme di reddito	1	3				
Art.31-Sostegno all'avviamento di giovani pescatori	1	3				
Art.32-Salute e sicurezza	1	3				
Art.33-Arresto temporaneo	1	3				
Art.34-Arresto definitivo	1	6				
Art.35-Fondi mutualistici per eventi climatici avversi ed emergenze ambientali	1	3				
Art.36-Sostegno ai sistemi di assegnazione delle possibilità di pesca	1	6				
Art.37-Sostegno all'attuazione delle misure di conservazione e alla cooperazione regionale	1	6				
Art.38-Limitazione dell'impatto della pesca e adeguamento della pesca alla protezione delle specie	1	6				
Art.39-Innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche marine	1	6				
Art.40-paragrafo 1, lettere a),b),c),d),e),f),g) e i)	1	6				
Art.40-paragrafo 1, lettera h) risarcimento danni da mammiferi e uccelli protetti	1	3				
Art.41-Paragrafo 1 Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici		4				
Art.41-Paragrafo 2 Efficienza energetica e mitigazione cambiamenti climatici - sostituzione motori	1	4				
Art.42-Valore aggiunto, qualità dei prodotti e utilizzo delle catture indesiderate	1	3				
Art.43-Paragrafo 1 e 3 Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca	1	3				
Art.44-Paragrafo 1 a) promozione capitale umano..	1	8				
Art.44-Paragrafo 1 b) investimenti a bordo di cui art. 32 e) investimenti art. 42 f) investimenti art. 43	1	3				
Art.44-Paragrafo 1 c) investimenti di cui agli artt. 38 e 39	1	6				
Art.44-Paragrafo 1 d) miglior efficienza energetica di cui all'art. 41..	1	4				
Art.44-paragrafo 2 – avviamento giovani pescatori di cui all'art. 31, ad eccez del parag. 2 lett.b)	1	3				
Art.44-paragrafo 3 – interventi di cui agli artt. 26, 27 e 28	1	3				
Art.44-paragrafo 4 – diversificazione di cui art. 30	1	3				
Art.44-paragrafo 6 – fauna e flora acquatiche	1	6				
Capo 2 Acquacoltura						
Art.47 Innovazione	2	3				
art.48-a) investimenti produttivi	2	3				
Art.48-b) diversificazione produzione	2	3				
Art.48-c) ammodernamento delle unità	2	3				
Art.48-d) miglioramento e ammodernamento connesso a salute e benessere animali	2	3				
Art.48-e) investimenti per ridurre impatti su ambiente e uso eff risorse	2	6				
Art.48-f) investimenti per migliorare qualità o aggiungere valore ai prodotti	2	3				

Art.48-g) recupero stagni o lagune	2	3				
Art.48-h) diversificazione reddito	2	3				
Art.48-i) impatto dell'attività sulle acque	2	6				
Art.48-j) promozione sistemi a circuito chiuso	2	6				
Art.48-k) aumento efficienza energetica	2	4				
Art.49-Servizi di gestione, di sostituzione e di consulenza per le imprese acquicole	2	3				
Art.50-Promozione del capitale umano e del collegamento in rete	2	8				
Art.51-Aumento del potenziale dei siti di acquacoltura	2	6				
Art.52-Promozione di nuovi operatori dell'acquacoltura sostenibile	2	3				
Art.53-Conversione ai sistemi di ecogestione e audit e all'acquacoltura biologica	2	6				
Art.54- Prestazione di servizi ambientali da parte dell'acquacoltura	2	6				
Art.55-Misure sanitarie	2	3				
Art.56-Misure relative alla salute e al benessere degli animali	2	3				
Art.57-Assicurazione degli stock acquicoli	2	3				
Capo 3 Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)						
Art.62-Sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo	4	8				
Art.63-Attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	4	8				
Art.64-Attività di cooperazione	4	8				
Capo 4 OP/stoccaggio e trasferimento e commercializzazione						
Art.66-Piani di produzione e di commercializzazione	5	3				
Art.67-Aiuto al magazzinaggio	5	3				
Art.68-Misure a favore della commercializzazione	5	3				
Art.69-Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	5	3				
Capo 6 Misure di accompagnamento della PCP (Controllo e raccolta dati)						
Art.76-Paragrafo 2 da a) a d) e da f) a l) Controllo ed esecuzione	3	6				
Art.76-Paragrafo 2 e) Controllo ed esecuzione	3	6				
Art.77-Raccolta di dati	3	6				
Capo 7 Assistenza tecnica						
Art.78-Assistenza tecnica su iniziativa degli Stati membri						
Capo 8 Politica marittima integrata						
Art.80-1a) Politica Marittima integrata in gestione concorrente	6	6				
Art.80-1 b) Politica Marittima integrata in gestione concorrente	6	6				
Art.80-1c) Politica Marittima integrata in gestione concorrente	6	6				

Fonte: MiPAAF – PO FEAMP 2014-2020

Il PO prevede il ricorso a strumenti finanziari (SF) a seguito, come prescritto dall'art. 37 del Regolamento generale, di una valutazione dei fallimenti e/o dei funzionamenti sub ottimali del mercato che giustifichino in modo puntuale tale scelta. In via prioritaria gli SF si rivolgeranno alle piccole, medie e micro imprese, ma sempre a seguito della valutazione ex ante sarà valutata l'opportunità di indirizzarli anche a imprese di grandi dimensioni.

La sottocapitalizzazione delle imprese del settore e le diffuse difficoltà di accesso al mercato del credito sono le motivazioni che hanno portato a scegliere l'opzione degli SF. Anche se il programma non si sofferma ad analizzare taluni fenomeni, la scelta, oltre che ragionevole, appare particolarmente appropriata.

Tra il 2007, anno d'avvio della crisi, e il 2010 l'espansione del credito al settore privato non finanziario si era già ridotta di 12 punti percentuali, arrivando al 15% nel caso delle imprese¹¹. Secondo l'ultimo *Survey on the access to finance of enterprises in the Euro area* (ottobre 2014 – marzo 2015) della BCE, le aspettative delle PMI rispetto alle opportunità di credito iniziano a migliorare a livello di Euro zona, ma rimangono sostanzialmente stabili in Italia e Portogallo, in particolare per le microimprese. Rispetto a questo scenario non fa eccezione il settore della pesca e dell'acquacoltura, infatti secondo una recente indagine condotta da alcune tra le più rappresentative associazioni di settore, l'86% delle PMI intervistate prevede il perdurare di significative criticità nell'accesso al credito. Questo scenario giustifica pienamente il ricorso agli strumenti finanziari nel PO FEAMP.

Considerando, inoltre, l'alta presenza di piccole e micro imprese nel settore della pesca e dell'acquacoltura, appare fondata anche la scelta temporanea di focalizzare lo strumento sulle PMI, con la riserva di estenderlo al comparto delle grandi imprese.

Informazioni più specifiche sugli SF sono state fornite nell'ultima versione del PO, dopo il suggerimento del valutatore di specificare i beneficiari delle misure e quindi delle diverse forme di sostegno (la cui identificazione è prevista dal Reg. UE 1303/2013 e dall'art. 10, comma 2 del Reg. UE n. 508/2014 che ad esso fa esplicito richiamo) e il tipo di strumento finanziario.

Rispetto a quest'ultimo punto, il PO specifica:

- **Prestiti**, disponibili laddove non offerti dal sistema finanziario o erogabili a condizioni più vantaggiose, impiegabili per migliorare il valore aggiunto e la qualità delle catture (investimenti a bordo per l'efficienza energetica e investimenti produttivi nell'acquacoltura nella trasformazione dei prodotti);
- **Microcredito**, ossia prestiti di ridotte entità erogati a soggetti solitamente esclusi dall'accesso al credito, che possono essere utilizzati dai pescatori per diversificare le fonti di reddito con attività complementari;
- **Garanzie**, utilizzabili per sbloccare prestiti considerati troppo rischiosi ai finanziatori, come quelli legati all'innovazione, all'acquacoltura o alla conservazione delle risorse biologiche marine;
- **Equity**, l'investitore può assumere la gestione dell'azienda e partecipare alla condivisione dei profitti. Questa tipologia potrebbe essere utilizzata per imprese ad alto rischio ed elevato potenziale di crescita.

¹¹ Si veda Caivano *et al.*, *La trasmissione della crisi finanziaria globale all'economia italiana*, Questioni di economia e finanza, 64, 2010, Banca d'Italia.

Tutti i tipi previsti di SF sono coerenti con le difficoltà che caratterizzano le imprese della pesca e dell'acquacoltura.




Il PO mira a sfruttare le sinergie tra SF e le altre forme di sostegno, per tale ragione gli SF saranno introdotti in via sperimentale con un approccio incrementale e a valere sulle misure con maggiori allocazioni finanziarie. Anche questa scelta risulta ragionevole, in quanto può consentire un impiego più mirato ed efficiente degli investimenti. Tuttavia, data la mancanza di esperienza nella gestione degli SF e la necessità di valutarli preventivamente con un'apposita valutazione ex ante, si suggerisce di ridurre il numero delle misure interessate da questa forma di sostegno e di concentrarsi sulle misure che ne trarrebbero maggiore beneficio.

Per i Fondi di mutualizzazione per eventi climatici avversi, si suggerisce di riportare il riferimento normativo della definizione di "eventi climatici avversi, le emergenze ambientali o incidenti in mare" in linea con l'art. 35 del Reg. UE n. 508/2014.

2.6 Contributo previsto delle misure selezionate al conseguimento degli obiettivi del PO FEAMP 2014-2020


Il grado di intensità di correlazione tra le Misure e gli Obiettivi Specifici per singola Priorità è stato analizzato utilizzando il metodo del *traffic light* secondo la metodologia di seguito riportata:

Semaforo di valutazione dell'esperto









VERDE		dal controllo si è stabilito che le correlazioni tra Misure ed Obiettivi sono espresse in modo esaustivo senza notevoli necessità di ulteriori miglioramenti per il raggiungimento dei risultati attesi.
GIALLO		dal controllo si è stabilito che le correlazioni tra Misure ed Obiettivi possono essere oggetto di ulteriori miglioramenti per il raggiungimento dei risultati attesi.
ROSSO		dal controllo si è stabilito che non esistono correlazioni tra Misure ed Obiettivi o che necessitano di notevoli miglioramenti per il raggiungimento dei risultati attesi.



In tal modo, i legami fra obiettivi specifici e le misure di intervento attivate, consentono di evidenziare il livello di coerenza interna tra fabbisogni e obiettivi perseguiti.


Si riporta di seguito, per ogni Priorità dell'Unione, la tabella valutativa delle correlazioni tra Misure ed Obiettivi.

Priorità dell'Unione 1 Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
La riduzione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino, comprese	Art.37. Sostegno all'ideazione e all'attuazione delle misure di conservazione e alla cooperazione regionale	

Priorità dell'Unione 1 Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
l'eliminazione e la riduzione, per quanto possibile, delle catture indesiderate	Art.38. +44.1.c. Limitazione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino e adeguamento della pesca alla protezione delle specie Art.39. +44.1.c. Innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche marine Art.40. 1°. Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili Art.43.2. Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca	
La tutela e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi acquatici	Art.40 1.b, c, d, e, f, g, i. Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili Art.44.6. Pesca nelle acque interne e faune e flora nelle acque interne	
La garanzia di un equilibrio tra la capacità di pesca e le possibilità di pesca disponibili	Art.34. Arresto definitivo dell'attività di pesca Art.36. Sostegno ai sistemi di assegnazione delle possibilità di pesca Art.27 + 44.3. Servizi di consulenza Art.30 + 44.4. Diversificazione e nuove forme di reddito Art.31+44.2. Sostegno all'avviamento dei giovani pescatori	
Il rafforzamento della competitività e della redditività delle imprese di pesca, compresa la flotta costiera artigianale, e il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro	Art. 32+44.1.b. Salute e Sicurezza Art.33. Arresto temporaneo dell'attività di pesca Art.35. Fondi di mutualizzazione per eventi climatici avversi e emergenze ambientali Art. 40 1.h. Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili Art.42 +44.1.e. Valore aggiunto, qualità dei prodotti e utilizzo delle catture indesiderate Art.43. 1 e 3. Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca	
Il sostegno al rafforzamento dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, compreso l'aumento dell'efficienza energetica, e del trasferimento delle conoscenze	Art.26+44.3. Innovazione Art.28+44.3. Partenariati tra esperti scientifici e pescatori Art. 41 1.a, b, c+44.1.d. Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici Art.41.2. Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici	
Lo sviluppo di formazione professionale, nuove competenze professionali ed apprendimento permanente	Art.29 1 e 2+44.1.a. Creazione di capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale Art.29 .3+44.1.a. Creazione di capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale	

Priorità dell'Unione 2 Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
Il sostegno al rafforzamento dello sviluppo tecnologico, dell'innovazione e del trasferimento delle conoscenze	Art.47. Innovazione Art.49. Servizi di gestione, di sostituzione e di consulenza per le imprese acquicole	
Il rafforzamento della competitività e della redditività delle imprese acquicole, incluso il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro, in particolare delle PMI	Art.48 1 a-d f-h. Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura Art.52. Promozione di nuovi operatori dell'acquacoltura sostenibile Art.48 1 k. Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura	
La tutela e il ripristino della biodiversità acquatica e il potenziamento degli ecosistemi che ospitano impianti acquicoli e la promozione di un'acquacoltura efficiente in termini di risorse	Art.48.1.e,i,j. Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura Art.51. Aumento del potenziale dei siti di acquacoltura Art.53. Conversione ai sistemi di ecogestione e audit e all'acquacoltura biologica	
La promozione di un'acquacoltura che abbia un livello elevato di tutela ambientale, e la promozione della salute e del benessere degli animali e della salute e della sicurezza pubblica	Art.54. Prestazione di servizi ambientali da parte dell'acquacoltura Art.55. Misure sanitarie Art.57. Assicurazione degli stock acquicoli	
Lo sviluppo di formazione professionale, nuove competenze professionali e apprendimento permanente	Art.50. Promozione del capitale umano e del collegamento in rete	
Priorità dell'Unione 3 Promuovere l'attuazione della PCP		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
Il miglioramento e l'apporto di conoscenze scientifiche nonché il miglioramento della raccolta e della gestione di dati	Art.77. Raccolta dati	
Il sostegno al monitoraggio, al controllo e all'esecuzione, rafforzamento della capacità istituzionale e promozione di un'amministrazione pubblica efficiente senza aumentare gli oneri amministrativi	Art.76. Controllo di esecuzione	
Priorità dell'Unione 4 Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
La promozione della crescita economica e dell'inclusione sociale e la creazione di posti di lavoro e fornire sostegno all'occupabilità e alla mobilità dei lavoratori nelle comunità costiere e interne dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, compresa la diversificazione delle attività nell'ambito della pesca e in altri settori dell'economia marittima	Art.62.1.a. Sostegno del FEAMP allo sviluppo locale di tipo partecipativo Art.63. Attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo Art.64. Attività di cooperazione	

Priorità dell'Unione 5 Favorire la commercializzazione e la trasformazione		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
Il miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	Art.66. Piani di produzione e commercializzazione	
	Art.67. Aiuti al magazzinaggio	
	Art.68. Misura a favore della commercializzazione	
La promozione degli interventi nei settori della trasformazione e della commercializzazione	Art. 69. Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	

Priorità dell'Unione 6 Favorire l'attuazione della Politica Marittima Integrata		
OBIETTIVI SPECIFICI	MISURE	traffic light
Il miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	Art.80.1.a. Sorveglianza marittima integrata	
	Art.80.1.c. migliorare le conoscenze sullo stato dell'ambiente marino	

Sebbene ad un primo sguardo, risulta esserci coerenza tra le Misure scelte e gli Obiettivi specifici, come dimostrato dal giudizio espresso dal valutatore mediante il *traffic light* (colore verde), è evidente che l'inserimento di tutte le Misure incluse nell'articolo del Regolamento UE 508/2014, è dovuto alla specificità di talune Misure per determinate realtà territoriali del Paese Membro Italia.

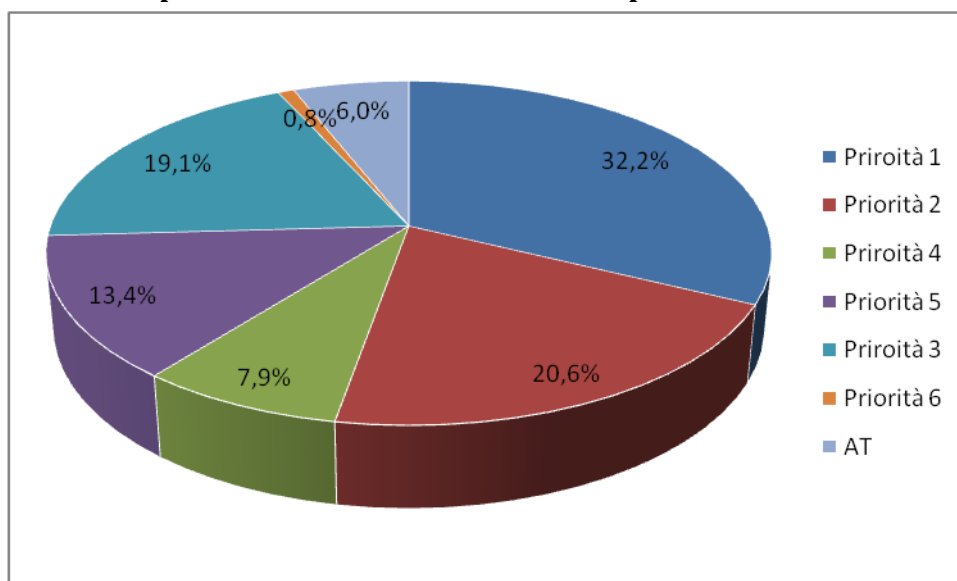
Manca comunque un quadro descrittivo che indichi puntualmente la corrispondenza tra la Misura scelta e la realtà territoriale specifica, motivandone la scelta e descrivendo anche le sinergie tra le misure stesse.

Alla luce di quanto esposto, il giudizio finale del valutatore, in mancanza dei sopraccitati aspetti finanziari, non può che essere parziale. Si raccomanda di integrare il PO con una selezione delle misure e con gli aspetti riguardanti l'allocazione finanziaria per misure e l'allocazione finanziaria tra Stato e Regioni, in modo tale da conformare la struttura strategica del PO alle richieste della CE (regolamento (UE) 1303/2013).

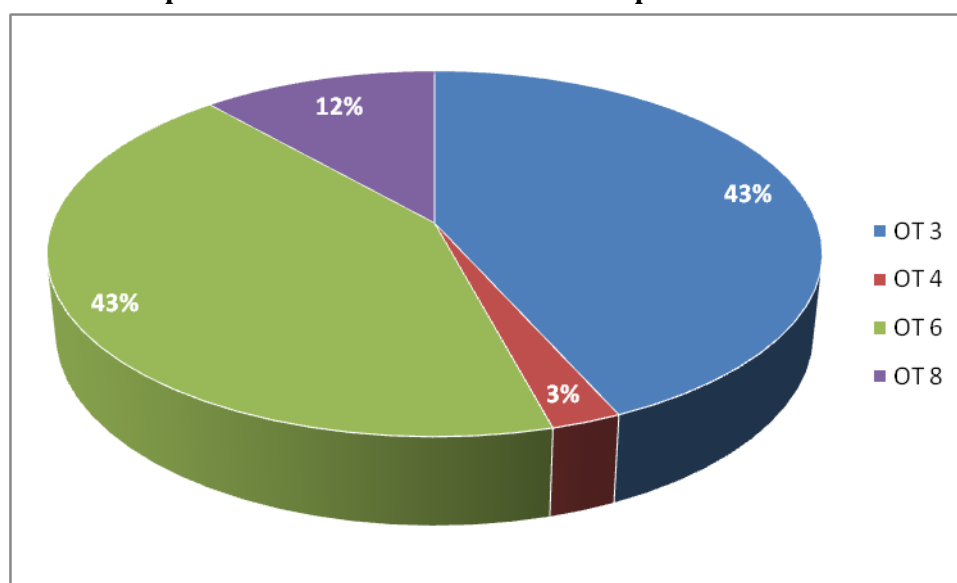
2.7 Coerenza della dotazione di bilancio con gli obiettivi

Il 30% del contributo FEAMP (prima figura successiva) sarà destinato alla promozione della pesca sostenibile (priorità 1, 32%), mentre un altro 40% sarà equamente diviso tra la promozione dell'acquacoltura sostenibile (priorità 2, 20%) e l'applicazione della Politica Comune della Pesca (priorità 3, 19%).

Rispetto all'Accordo di Partenariato e alla Strategia UE 2020, come mostra la seconda figura la gran parte delle risorse contribuiranno alla competitività delle PMI (OT 3) e alla preservazione e tutela dell'ambiente (OT 6).

Figura 9: Distribuzione percentuale del contributo FEAMP per Priorità dell'Unione

Fonte: ns. elaborazioni su dati del MiPAAF – PO FEAMP

Figura 10: Distribuzione percentuale del contributo FEAMP per Obiettivo Tematico

Fonte: ns. elaborazioni su dati del MiPAAF – PO FEAMP

Il Piano finanziario presente nell'ultima versione del PO FEAMP (tabella successiva) indica il contributo totale per anno, per priorità, per obiettivo tematico e per singola misura. Rispetto alla penultima versione, l'attuale piano finanziario offre un elevato dettaglio dell'allocazione delle risorse, come era stato suggerito dal valutatore.

Tabella 4: Piano finanziario del PO FEAMP

Regolamento n. 508/2014	Descrizione	Totale pubblico	Risorse UE	Risorse FdR	Cof. UE
Capo 1 Pesca (PU 1)		346.111.570	173.055.785	173.055.785	50%
Art 26	Innovazione (nel settore della pesca)	12.000.000	6.000.000	6.000.000	
Art 27	Servizi di consulenza	2.000.000	1.000.000	1.000.000	
Art 28	Partenariati tra esperti scientifici e pescatori	2.000.000	1.000.000	1.000.000	
Art 29	Promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale	18.000.000	9.000.000	9.000.000	
Art 30	Diversificazione e nuove forme di reddito	8.000.000	4.000.000	4.000.000	
Art 31	Sostegno all'avviamento di giovani pescatori	2.000.000	1.000.000	1.000.000	
Art 32	Salute e sicurezza	12.000.000	6.000.000	6.000.000	
Art 33	Arresto temporaneo	37.349.680	18.674.840	18.674.840	
Art 34	Arresto definitivo	66.162.288	33.081.144	33.081.144	
Art 35	Fondi mutualistici per eventi climatici avversi ed emergenze ambientali	4.000.000	2.000.000	2.000.000	
Art 36	Sostegno ai sistemi di assegnazione delle possibilità di pesca	4.000.000	2.000.000	2.000.000	
Art 37	Sostegno all'ideazione e all'attuazione delle misure di conservazione e alla cooperazione regionale	18.000.000	9.000.000	9.000.000	
Art 38	Limitazione dell'impatto della pesca e adeguamento della pesca alla protezione delle specie	12.000.000	6.000.000	6.000.000	
Art 39	Innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche marine	18.000.000	9.000.000	9.000.000	
Art 40	Protezione della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili (par. 1, lettere a),b),c),d),e),f),g), i) e h))	36.000.000	18.000.000	18.000.000	
Art 41	Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici (par. 1 e 2)	15.201.402	7.600.701	7.600.701	
Art 42	Valore aggiunto, qualità dei prodotti e utilizzo delle catture indesiderate	12.000.000	6.000.000	6.000.000	
Art 43	Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca (par. 1, 2 e 3)	46.000.000	23.000.000	23.000.000	
Art 44	Pesca nelle acque interne e fauna e flora nelle acque interne (par. 1,2, 3, 4 e 6)	21.398.200	10.699.100	10.699.100	
Capo 2 Acquacoltura (PU 2)		221.134.830	110.567.415	110.567.415	50%
Art 47	Innovazione	6.000.000	3.000.000	3.000.000	
Art 48	Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura (lett. a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k)	168.134.830	84.067.415	84.067.415	
Art 49	Servizi di gestione, di sostituzione e di consulenza per le imprese acquicole	4.000.000	2.000.000	2.000.000	

Art 50	Promozione del capitale umano e del collegamento in rete	10.000.000	5.000.000	5.000.000	
Art 51	Aumento del potenziale dei siti di acquacoltura	10.000.000	5.000.000	5.000.000	
Art 52	Promozione di nuovi operatori dell'acquacoltura sostenibile	6.000.000	3.000.000	3.000.000	
Art 53	Conversione ai sistemi di eco-gestione e <i>audit</i> e all'acquacoltura biologica	3.000.000	1.500.000	1.500.000	
Art 54	Prestazione di servizi ambientali da parte dell'acquacoltura	2.000.000	1.000.000	1.000.000	
Art 55	Misure sanitarie	2.000.000	1.000.000	1.000.000	
Art 56	Misure relative alla salute e al benessere degli animali	4.000.000	2.000.000	2.000.000	
Art 57	Assicurazione degli stock acquicoli	6.000.000	3.000.000	3.000.000	
Capo 3 CLLD (PU 4)		84.860.000	42.430.000	42.430.000	50%
Art 62	Sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo	4.000.000	2.000.000	2.000.000	
Art 63	Attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	76.860.000	38.430.000	38.430.000	
Art 64	Attività di cooperazione	4.000.000	2.000.000	2.000.000	
Capo 4 OP/stoccaggio e trasformazione e commercializzazione (PU 5)		138.088.028	72.088.028	66.000.000	52%
Art 66	Piani di produzione e di commercializzazione	12.000.000	6.000.000	6.000.000	
Art 67	Aiuto al magazzinaggio	6.088.028	6.088.028	0	
Art 68	Misure a favore della commercializzazione	40.000.000	20.000.000	20.000.000	
Art 69	Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	80.000.000	40.000.000	40.000.000	
Capo 6 Controllo e raccolta dati (PU 3)		120.335.674	102.428.971	17.906.703	85%
Art 76	Controllo ed esecuzione (par. 2, lett. da a) a d) e da f) a l))	61.604.325	55.443.892	6.160.433	
Art 77	Raccolta di dati	58.731.349	46.985.079	11.746.270	
Capo 8 politica marittima integrata (PU 6)		8.891.120	4.445.560	4.445.560	50%
Art 80	Politica Marittima integrata in gestione concorrente (par. 1, lett. a), b) e c))	8.891.120	4.445.560	4.445.560	
Capo 7 Assistenza tecnica		58.686.460	32.246.800	26.439.660	55%
TOTALE		978.107.682	537.262.559	440.845.123	55%

Fonte: ns. elaborazioni su dati del MiPAAF – PO FEAMP

La distribuzione delle risorse risulta coerente con i risultati dell'analisi SWOT. A ricevere maggiori finanziamenti sono le misure collegate ai fabbisogni strategici della pesca, dell'acquacoltura e dell'ambiente marittimo. Nel caso della priorità 1, si tratta dell'arresto temporaneo e definitivo, del potenziamento dell'infrastrutture portuali e della protezione della biodiversità. Quanto all'acquacoltura, si riscontra una netta concentrazione delle risorse sugli investimenti produttivi (168 milioni di euro su 221 totali destinati al settore). Contributi rilevanti sono, inoltre, destinati sia allo sviluppo delle strategie locali partecipative, sotto la priorità 4, sia all'implementazione delle misure di controllo e monitoraggio della PCP che assorbono 110 milioni euro, cifra che appare congrua se raffrontata ai notevoli deficit strutturali del sistema nazionale di raccolta dati.

La filiera commerciale della pesca è un altro tema centrale del PO, che viene trattato trasversalmente sotto diverse priorità. Considerando le misure rilevanti per questa tematica (oltre alla già citata misura riferita a "porti, luoghi di sbarco e di stoccaggio", le "misure a favore della commercializzazione", la "trasformazione dei prodotti" e i "piani di produzione e commercializzazione), si può stimare che saranno ad essa dedicati oltre 150 milioni di euro.

Sebbene l'allocatione delle risorse rifletta l'importanza relativa dei problemi considerati nel PO, meno convincente appare la decisione di selezionare un elevato numero di misure. Mentre per alcune di esse la bassa dotazione non inficia la rilevanza degli interventi, come per esempio i 4 milioni di euro stanziati per il sostegno alla sviluppo partecipato, per molte altre risulta troppo esigua per avere un effetto significativo a livello nazionale.

In conclusione, come già evidenziato in precedenza, si raccomanda di integrare il PO con una maggiore selezione delle misure, con la loro localizzazione territoriale, laddove si decida di attuare talune misure solo su specifici territori.

2.8 Disposizioni in materia di CLLD

La bozza di PO FEAMP presenta un'accurata analisi normativa ed in particolare fa riferimento agli articoli specifici per le strategie dei CLLD nei Reg. (UE) n. 1303/2013 e 508/2014, alla Sezione 3 dell'Accordo di partenariato 2014 -2020 nonché all'Asse prioritario 4 del FEP.

Ciononostante, si suggerisce di evidenziare proposte ed elaborazioni specifiche in merito alle varie criticità emerse anche in sede di consultazione con gli *stakeholder*, come ad esempio:

- i bassi risultati ottenuti in termini di risorse impegnate e spese¹²;
- le capacità amministrative degli attori locali (GAC), in riferimento alla possibilità che essi ricoprano il ruolo di Organismi Intermedi nel PO FEAMP.

Sempre a titolo esemplificativo si riporta la proposta degli *stakeholder*¹³, tratta dalla precedente esperienza del FEP 2007-2013, di mantenere i bandi sempre aperti o di reiterarne la scadenza sino ad esaurimento delle risorse programmate per l'intero periodo 2014 – 2020, in modo tale da facilitare l'espletamento delle procedure a carico dello staff interno dei GAC (Struttura Tecnico Amministrativa), permettere una maggiore partecipazione pubblica ai bandi e quindi raggiungere una maggiore percentuale di utilizzazione dei finanziamenti a disposizione.

¹² Rapporto di Valutazione intermedia del Programma Operativo FEP 2007-2013. Agrotec S.p.A. MiPAAF, giugno 2011.

¹³ Pesca e acquacoltura in Italia. Adinolfi, Capitanio e Spigola MiPAAF aprile 2013.

Al fine di rendere più agevole la lettura del crono-programma delle attività legate al sostegno preparatorio e alla selezione delle strategie da attivarsi nel 2015, si suggerisce infine di riportare i riferimenti normativi da cui discendono le scadenze e le tempistiche riportate nei seguenti paragrafi:

- 5.1.1 Descrizione della strategia per il CLLD [in conformità all'articolo 60 del regolamento (UE) n. 508/2014] ... *Il sostegno sarà fornito anche prima dell'approvazione del PO. Le Amministrazioni regionali, potranno avviare le procedure riferite al sostegno preparatorio già da marzo 2015, in modo che la selezione delle strategie possa essere lanciata immediatamente dopo l'approvazione del Programma, facendo in modo che l'attività dei FLAG selezionati possa partire da gennaio 2016*;
- 5.1.3 dei criteri di selezione per le strategie di sviluppo locale [in conformità all'articolo 18, paragrafo 1, lettera h), del regolamento (UE) n. 508/2014].

2.9 Uso dell'assistenza tecnica

Gli interventi di assistenza tecnica sono normati dall'art. 58 del Reg.(UE) n. 1303/2013 e dell'art. 78 del Reg. (CE) n. 508/2014 e riguardano attività di supporto alla programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione del Programma.

Il PO FEAMP intende conformarsi all'articolo 78 del Regolamento 508/2014 prevedendo un'allocatione di risorse destinate alle attività di assistenza tecnica pari al 6% dell'ammontare totale. Le azioni di assistenza tecnica saranno erogate per le autorità coinvolte nell'attuazione del PO (l'AdG, l'AdA e l'AdC) e per gli Organismi Intermedi coinvolti dal programma. Si evidenzia in merito che tra le attività di assistenza tecnica, destinate a fornire adeguato supporto ai diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del PO, vi rientrano anche quelle relative alla "definizione di un sistema efficace di gestione e controllo", alla "definizione delle specifiche per lo sviluppo di un efficace sistema di monitoraggio" e al "rafforzamento amministrativo dei soggetti coinvolti"; il valutatore sottolinea tuttavia che informazioni riguardanti gli aspetti sopramenzionati non sono al momento disponibili all'interno della bozza del PO FEAMP. Si raccomanda pertanto di colmare tale lacuna mediante una descrizione maggiormente dettagliata di questi aspetti basilari per l'efficacia e l'efficienza del PO stesso. In linea generale, le tipologie di spesa elencate all'interno della bozza di PO che si intende coprire, sebbene siano pertinenti e coerenti con le indicazioni normative, non mostrano una differenziazione gerarchica delle categorie che potrebbero essere favorite, facendo in questo modo emergere delle scelte strategiche nazionali poco specifiche. Il valutatore raccomanda pertanto di differenziare le varie tipologie di spesa, evidenziando quelle accessorie da quelle strumentali.

Tra le azioni di assistenza tecnica vi è anche l'intento di creare una Rete nazionale dei FLAG al fine di migliorarne la *capacity building* nella gestione delle attività di propria competenza.. A tal proposito, il PO FEAMP intende allocare le risorse di assistenza specifiche da dedicare alle azioni di scambio e coordinamento e di networking tra questi soggetti. Per queste azioni è previsto uno stanziamento di risorse pari a 1,5 Milioni di euro. L'attività di coordinamento tra i diversi FLAG è in capo all'AdG che dovrebbe "individuare l'expertise specifica (per) garantire il supporto adeguato per lo svolgimento delle diverse azioni previste". Tuttavia, nella bozza del PO non vengono specificate le modalità con cui questa "expertise specifica" verrebbe garantita; il valutatore pertanto raccomanda di provvedere ad una sua definizione al fine di rendere la lettura della sezione relativa a tali aspetti più coerente e chiara.

2.10 Conclusioni

In merito alla logica di intervento, il valutatore nel verificare la coerenza tra i fabbisogni emersi dall'analisi SWOT e le misure previste per singolo obiettivo specifico, ha evidenziato i fabbisogni privi di correlazione, per i quali si raccomanda di introdurre gli elementi di correlazione mancanti o carenti. La verifica della coerenza mediante l'utilizzo di matrici a grafo e diagrammi di flusso per singola Priorità dell'Unione ha fatto emergere un buon livello di collegamento tra fabbisogni e misure. Tuttavia, è emerso uno scarso approfondimento delle problematiche connesse allo sviluppo del Data Collection Framework, rispetto al quale s'invita il programmatore a riconsiderare soprattutto i punti di debolezza e le minacce sulla base dell'esperienza realizzata nel 2007-2013. Inoltre, dopo la segnalazione del valutatore della mancanza della misura relativa al "benessere degli animali" (articolo 56 del Regolamento (UE) 508/2014), in quanto parte integrante sia delle Priorità dell'Unione (ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento 508/2014) sia degli obiettivi della PCP ("considerando" n. 16), tale misura è stata successivamente inserita nel PO.

Il PO è coerente con le finalità della Strategia europea per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e con la Politica Comune per la Pesca; inoltre, da un confronto sommario con gli investimenti pubblici nella pesca contabilizzati nei Conti Pubblici Territoriali, è emerso che le risorse stanziare nel PO rappresentano un ammontare molto rilevante.

Per quanto concerne le forme di sostegno, il programmatore prevede di integrare, per molte misure, la sovvenzione a fondo perduto con l'impiego di strumenti finanziari e di premi. Questa scelta è sufficientemente giustificata nel PO e appare particolarmente indicata soprattutto per il settore della pesca..

In merito al contributo atteso delle misure scelte nel raggiungere gli obiettivi proposti, il valutatore ha analizzato il grado di intensità di correlazione tra le Misure e gli Obiettivi Specifici per singola Priorità utilizzando il metodo del traffic light e, sebbene il giudizio risulti positivo (verde), si sono evidenziate alcune anomalie e carenze. Il verde è vincolato alla possibilità di attuare talune misure o gruppi di misure su territori o regioni che manifestano specifici fabbisogni; solo in tal modo si giustifica la selezione da parte del programmatore di quasi tutte le Misure incluse nell'articolato del Regolamento 508/2014 UE assicurando che venga comunque rispettato il caposaldo della Concentrazione tematica così come previsto all'art. 18 del Regolamento 1303/2013 UE. Tale scelta va però descritta e giustificata più esaurientemente sia identificando le misure destinate a sopperire a fabbisogni specifici, sia collegando sinergicamente tale scelta col raggiungimento di obiettivi di sviluppo locale.

Non disponendo d'informazioni sull'allocazione finanziaria per obiettivo specifico o per misura, il valutatore ha espresso alcune perplessità sulla solidità della strategia del programma e, in particolare, sull'efficacia dell'attuazione delle singole misure in ragione della esiguità del sostegno economico che ad alcune di esse potrà effettivamente essere destinato. Infatti, vi è un rischio concreto di disperdere gli investimenti a causa del numero elevato di misure selezionate (circa 63) e dell'esiguità delle allocazioni finanziarie stabilite per alcune PU. Per scongiurare questo rischio, si raccomanda caldamente di seguire l'ipotesi prospettata nell'PO di concentrare territorialmente le risorse sulla base delle specifiche esigenze locali, ossia di evitare che ogni Regione applichi pedissequamente tutte le misure previste nel programma e si concentri su quelle più urgenti e strategiche per il proprio territorio.

La gran parte dei suggerimenti in merito alle disposizioni riguardo i CLLD evidenziati dal valutatore è stata accolta dal programmatore; tuttavia si sottolinea la necessità di rimarcare in maniera più esplicita i bassi risultati ottenuti in termini di risorse impegnate ed effettivamente spese nella scorsa

programmazione, nonché di utilizzare gli esiti dell'esperienza acquisita come punto di partenza per la riorganizzazione dei FLAG.

Alla luce della Politica Comune di Pesca, nel PO è stata recepita la raccomandazione del valutatore di inserire la misura sul benessere degli animali (articolo 56 Reg. (UE) 508/2014).

Per ciò che concerne il Piano strategico pluriennale per l'acquacoltura 2014 – 2020, il valutatore raccomanda di tenere in considerazione, all'interno della strategia del PO (Priorità 2), il fatto che la pianificazione coordinata dello spazio, e quindi anche la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata della fascia costiera, rappresentano una priorità chiave per il futuro sviluppo dell'acquacoltura nel nostro paese, come viene sottolineato all'interno del Piano.

In merito al Piano per la piccola pesca, il valutatore raccomanda di provvedere a chiarire in che modo la condizionalità ex ante relativa alla predisposizione dei tre piani di demolizione per la pesca a strascico, circuizione e volante e altri sistemi verrà soddisfatta.

Per il Programma nazionale Triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013 – 2015, il valutatore raccomanda di rafforzare all'interno del PO FEAMP gli aspetti relativi alla tutela della concorrenza e della competitività delle imprese di pesca e acquacoltura, così come sottolineati dal Programma triennale, (cfr. Par. 2.3 della VEXA).

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

3.1 Valori obiettivo quantificati per gli indicatori

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

Il valutatore ex ante ha il compito di constatare la pertinenza e la chiarezza degli indicatori proposti dal programma e se i valori-obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici (art. 55 Regolamento EU 1303/2013). Inoltre gli indicatori devono essere raggiungibili, pertinenti, trasparenti, con obiettivi verificabili oggettivamente e con fonti di dati identificate e, ove possibile, disponibili al pubblico (Allegato. III Regolamento EU 1303/2013).

Sulla base dei documenti analizzati, il valutatore ex ante ha verificato la presenza e la quantificazione dei target riportati nel piano degli indicatori ripartiti per obiettivo specifico e per priorità.

Il valutatore aveva precedentemente individuato alcune carenze relative ai target, prevalentemente legate alla descrizione della metodologia di quantificazione, che risultava poco chiara, per la presenza di ridondanze e per la assenza di indicazioni delle fonti sui dati costituenti la *baseline* per il calcolo dei valori obiettivo. A seguito del processo di interazione tra AdG e Valutatore ex Ante, buona parte dei suggerimenti proposti dal valutatore è stata recepita dal programmatore nella stesura del PO (versione del 15-09-2015). Ad oggi, i target identificati appaiono logicamente concatenati con i relativi Obiettivi specifici e Priorità ed effettivamente perseguibili nell'arco dell'attuazione del Programma.

In seguito alla richiesta del valutatore ex ante di fornire la fonte di riferimento dei dati e/o il valore indicato, il programmatore ha reso noto che per gli indicatori di risultato ed output sono state

effettuate stime sulla base dei trend attuativi 2007-2013; per gli indicatori di contesto le fonti fanno riferimento a dati informativi interni o esterni alla Direzione raccolti mediante l'interlocuzione diretta con i singoli responsabili. Inoltre, nel caso dell'acquacoltura la maggior parte dei dati sono stati estrapolati dal PSA, che a sua volta cita come fonte Unimar.

Resta, comunque, necessario indicare per l'indicatore 2.5 "Volume della produzione con sistema di ricircolo" la fonte del valore riportato.

Tuttavia, per quanto riguarda gli indicatori di contesto relativi alla situazione di partenza (rif. Tab 2.2 del PO FEAMP 2014 - 2020), fondamentali per la proiezione dei target al 2023, non ancora è stato completamente recepito il suggerimento di individuare ed indicare un valore valido per ognuno di essi. È il caso degli indicatori 1.7.a "Estensione del fondale influenzato in maniera significativa dalle attività antropiche per i diversi tipi di substrato" della Priorità dell'Unione 1, e degli Indicatori della Priorità dell'Unione 5, 5.1.b "Numero di associazioni di OP", 5.1.e "Numero di produttori o operatori per associazione di OP", 5.1.h "% di produttori o operatori membri di un'associazione di OP" e 5.2.c "% della produzione commercializzata (valore) dalle associazioni di OP", i cui i valori restano o inespressi o uguali a zero.

Il valutatore ex ante, nella verifica del metodo di calcolo degli indicatori riportati nella tabella 2.2, evidenzia la necessità di approfondimenti specifici per la quantificazione degli indicatori "Copertura di zone Natura 2000 designate a norma delle direttive Uccelli e Habitat (km²)" (1.10.a, ripetuto sotto la Priorità 6 come 6.2.a) e "Copertura di altre misure di protezione spaziale di cui all'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2008/56/CE (km²)" (1.10.b, ripetuto per la Priorità 6 come 6.2.b).

In merito ai valori obiettivo per il 2023, in seguito a comunicazioni del programmatore sulla non disponibilità dei dati, risulta ancora assente una quantificazione del valore dei seguenti Indicatori:

- 1.4.a "Variazione delle catture accidentali" e 1.4.b "Variazione delle catture accidentali" della Priorità dell'Unione 1;
- 1.10.a "Variazione della copertura di zone Natura 2000 designate a norma delle direttive Uccelli e Habitat" e 1.10.b "Variazione della copertura di altre misure di protezione spaziale di cui all'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2008/56/CE" della Priorità dell'Unione 2;
- 6.2.a "Variazione della copertura di zone Natura 2000 designate a norma delle direttive Uccelli e Habitat" e 6.2.b "Variazione della copertura di altre misure di protezione spaziale di cui all'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2008/56/CE" della Priorità dell'Unione 6.

Restano tutt'ora inevasi i suggerimenti di seguito riportati:

Analogamente agli indicatori di contesto relativi alla situazione di partenza, il valutatore ha evidenziato che per alcuni valori obiettivo appare ancora poco chiara la metodologia di calcolo della proiezione al 2023 del valore; tale carenza riguarda i seguenti Indicatori:

- "Variazione del valore della produzione", 1.4.a "Variazione delle catture accidentali" e 1.4.b "Variazione delle catture accidentali" della Priorità dell'Unione 1;
- 2.7 "Imprese acquicole che prestano servizi ambientali" e 2.8 "Posti di lavoro creati" della Priorità dell'Unione 2;
- 3.1.a "Numero di infrazioni gravi constatate" della Priorità dell'Unione 3;
- 4.1 Posti di lavoro creati (ETP)" e 4.3 "Imprese create" della Priorità dell'Unione 4.

Dopo i chiarimenti forniti dal programmatore sul calcolo dei valori obiettivo al 2023, continuano ad essere poco chiara i dati di partenza e il metodo di calcolo degli indicatori 1.3 “Variazione dell’utile netto” e 2.3 “Variazione dell’utile netto”.

Al fine giustificare la relazione delle Misure del FEAMP con l’Indicatore di output 1.4 “Numero di progetti per la conservazione, riduzione dell’impatto della pesca sull’ambiente e adeguamento della pesca alla protezione delle specie” della Priorità dell’Unione 1, il valutatore ha suggerito di evidenziare come gli enti gestori delle Aree Marine Protette e dei siti Rete Natura 2000 supporteranno gli operatori del settore, e come gli stessi enti intendono collaborare con le associazioni ambientaliste locali per sviluppare i piani di sensibilizzazione per la tutela della biodiversità.

Anche in merito alle quantificazioni del valore obiettivo per il 2023 dell’indicatore di output 1.10 “Numero di progetti di arresto temporaneo” relativo alla Misura Art.33 Arresto temporaneo dell’attività di pesca, resta poco chiaro il metodo di quantificazione.

3.2 Sostenibilità delle tappe intermedie del Quadro di riferimento dei risultati

Le *milestone* sono degli obiettivi intermedi (fissati per l’anno 2018) che il PO FEAMP 2014-20 si pone verso il raggiungimento dei target stabiliti successivamente alla fine del periodo di programmazione (2023). La loro definizione è fondamentale in quanto si prevede l’allocazione di una “riserva di performance” (art. 20, Reg. UE n. 1303/2013) vincolata al raggiungimento delle *milestone* stesse.

Le *milestone* sono contenute in un’apposita sezione chiamata “*performance framework*” (tabella 7.1 “Descrizione del quadro di riferimento dei risultati”) in cui gli obiettivi intermedi e i target sono specificati a livello di priorità. Al valutatore è richiesto di verificare che i valori individuati dal programmatore siano appropriati e realistici e forniscano una chiara indicazione sullo stato di avanzamento del PO FEAMP nel raggiungimento dei suoi obiettivi.

Il valutatore ex ante verifica che la scelta degli indicatori riportati nella tabella 7.1 del PO FEAMP 2014-2020 soddisfi e rifletta adeguatamente le finalità del PO FEAMP.

Sulla base dei documenti analizzati, il valutatore ha verificato che i target intermedi stabiliti per il 2018 includono indicatori finanziari ed indicatori di output, come riportato nell’Allegato II del Reg. UE n. 1303/2013. Tali indicatori di output rispecchiano gli indicatori di prodotto (o di output) selezionati per ciascuna priorità dell’Unione, nell’Allegato del Reg. UE n. 1014/2014 integrante il Reg. UE n. 508/2014.

Sebbene gli indicatori risultino dunque idonei alle finalità principali del PO, si rileva poca chiarezza con cui i target intermedi e finali finanziari e di output sono stati stimati.

Dall’analisi della Tabella 7.1 del PO FEAMP 2014 – 2020, la quantificazione del valore obiettivo intermedio per il 2018 dell’indicatore finanziario della Priorità dell’Unione 1 non è di immediata comprensione e si invita il programmatore a fornire la metodologia di calcolo.

Inoltre, per quanto concerne gli indicatori finanziari per gli obiettivi intermedi per il 2018, dalla lettura del paragrafo 7.2 “Motivazione della scelta degli indicatori di output da includere nel quadro di riferimento dei risultati” si parla di un’allocazione finanziaria prevista pari a: 53,02% per la Priorità dell’Unione 1; 72,33% per la Priorità dell’Unione 2; 58,94% per la Priorità dell’Unione 3; 90,57% per la Priorità dell’Unione 4; 57,93% per la Priorità dell’Unione 5 e 67,48% per la Priorità dell’Unione 6. In merito a tali allocazioni finanziarie non c’è corrispondenza con gli importi riportati nella tabella 7.1.

Riguardo gli indicatori di output, il loro numero totale riportato in tabella 7.1 dovrebbe corrispondere al numero del valore obiettivo per il 2023 riportato nella tabella 3.3 “Pertinenti misure ed indicatori di output”.

Vi è la necessità, dunque, di verificare l’attendibilità dei metodi di calcolo utilizzati.

3.3 Sistema di monitoraggio e valutazione proposto

Il sistema di monitoraggio e valutazione ricopre un ruolo fondamentale all’interno della redazione del PO, perché permette di dimostrare e migliorare l’impatto e l’efficacia delle azioni promosse e finanziate dal FEAMP. Questo sistema permette, in sintesi, di effettuare una valutazione puntuale e precisa sia durante le fasi di elaborazione e attivazione del PO sia dopo la conclusione dello stesso. Scopo del sistema di monitoraggio e valutazione è anche quello di fornire dati e informazioni basilari per strutturare successivamente la valutazione ex post.

Disciplinato dall’articolo 72 del regolamento (UE) 1303/2013, e riconfermato dagli articoli 107 e 108 del Regolamento (UE) 508/2014, tale sistema ha lo scopo di:

- Dimostrare i progressi e i risultati conseguiti nell’ambito della Politica Comune di Pesca e della Politica Marittima Integrata, e valutare l’impatto, l’efficacia e la pertinenza degli obiettivi del FEAMP;
- Contribuire ad un sostegno più mirato della Politica Comune di Pesca e della Politica Marittima Integrata;
- Favorire un processo di apprendimento comune basato sulle attività di monitoraggio e valutazione;
- Fornire valutazioni attendibili e adeguatamente documentate degli interventi del FEAMP, di cui tener conto nell’ambito del processo decisionale.

Ai sensi dell’articolo 110 del Regolamento (UE) 508/2014, per favorire l’implementazione di tali sistemi di monitoraggio viene richiesto un *“sistema di informazione elettronico”* all’interno del quale, per agevolare il processo di valutazione, devono essere registrate tutte le informazioni essenziali sull’attuazione del PO, su ciascun intervento selezionato per il funzionamento e sugli interventi ultimati, tra cui le caratteristiche salienti dei beneficiari e dei progetti.

Il PO FEAMP intende adempiere a tale necessità mediante l’estensione e l’adattamento del Sistema Italiano della Pesca e dell’Acquacoltura (SIPA). La descrizione del PO, però, non permette al valutatore di analizzare il grado di miglioramento di tale sistema informatico, fortemente criticato da molti Organismi Intermedi, che ne hanno evidenziato le scarse performance, anche in termini di aderenza alle esigenze degli operatori. Il valutatore raccomanda pertanto di tenere in debita considerazione le opinioni espresse in merito e di adeguare il SIPA, snellendo le procedure di informazione in funzione delle reali necessità dei beneficiari e di una più efficiente attuazione della programmazione. Una descrizione accurata del funzionamento del sistema di monitoraggio non è al momento presente nel PO FEAMP: all’interno della strategia programmatica della bozza di PO non viene fatta alcuna menzione relativamente alle modalità di implementazione e attuazione di tale sistema. Il valutatore pertanto raccomanda di fornire una descrizione dettagliata del sistema di monitoraggio, in quanto esso costituisce uno strumento cardine per la garanzia della corretta attuazione del PO, anche in considerazione del fatto che “la Commissione può sospendere la totalità o una parte dei pagamenti

intermedi a livello di priorità o di programmi operativi qualora (...) si verificano gravi carenze nel funzionamento effettivo del sistema di gestione e controllo del programma operativo (...), sussistano gravi carenze nella qualità e nell'affidabilità del sistema di sorveglianza o sui dati su indicatori comuni o specifici..." (articolo 142 del Regolamento UE 1303/2013). Il valutatore raccomanda di adeguare il PO FEAMP alle richieste di istituire un sistema di gestione e controllo (SIGECO) nel più breve tempo possibile coerentemente a quanto richiesto dall'Accordo di Partenariato e previsto all'interno del regolamento generale dei fondi SIE (articolo 74 del regolamento UE 1303/2013).

Rispettando l'articolo 47 del Regolamento (UE) 1303/2013, il PO FEAMP intende istituire il **Comitato di Sorveglianza** (CdS) per valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi. Attraverso la lettura del PO, non è tuttavia possibile reperire le informazioni sulla responsabilità del CdS; il programma, infatti, focalizza l'attenzione esclusivamente sulla sua composizione senza offrire informazioni relativamente a suoi compiti e responsabilità.

Per quanto concerne la descrizione delle attività delegate tra l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Audit e l'Autorità di Certificazione, il PO FEAMP risulta molto scarso; il PO FEAMP infatti offre in merito esclusivamente un elenco degli uffici preposti a tali competenze senza specificare che tipo di attività il PO abbia previsto per essi: l'adempimento delle mansioni di gestione, audit e certificazione, sono stati designati così come di seguito riportati:

- Autorità di Gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca - Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura;
- Autorità di Audit: Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Organismo di Coordinamento;
- Autorità di Certificazione: Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Organismo Pagatore Nazionale.

Il valutatore raccomanda di tenere in debita considerazione il Titolo I "gestione e controllo" del regolamento UE 1303/2013 (articoli 122 -127) e di offrire una descrizione dettagliata dei compiti e delle responsabilità delegate per tali soggetti.

3.4 Piano di valutazione

Il Piano di Valutazione del PO FEAMP (PdV) è strutturato secondo i requisiti richiesti dall'articolo 56 del Regolamento (UE) 1303/2013; nella sezione 10 della bozza di PO sono stati infatti sistematizzati i principali fabbisogni di valutazione, i cui risultati dovrebbero alimentare i dati e le informazioni utili per l'attuazione del PO stesso. Il Piano di Valutazione del PO FEAMP intende esplicitare i principali elementi di pianificazione delle attività di valutazione che riguardano l'attuazione in Italia della Politica Comune di Pesca e la Politica Marittima Integrata; in questo modo intende identificare una serie di finalità generali che dovranno caratterizzare tutte le attività di valutazione da realizzare durante il periodo di programmazione 2014 - 2020. In linea generale, questo strumento tende ad assicurare che il programma sia realizzato conformemente ai vincoli normativi, che le attività siano eseguite attraverso adeguate risorse umane e tecniche e che le attività di comunicazione e di diffusione dei risultati siano equilibrate.

Compito del PdV dovrebbe essere anche quello di perseguire e migliorare il PO sia nella sua fase di progettazione che in quella di attuazione consentendo la valutazione dell'*efficacia* (il raggiungimento

degli obiettivi prefissati), dell'*efficienza* (la modalità di impiego delle risorse) e dell'*impatto* (gli effetti sulle zone interessate dal PO).

Il valutatore tuttavia sottolinea che, il PO FEAMP, sebbene rispetti le linee guida del regolamento (UE) 771/2014, non permette ancora di analizzare le modalità specifiche con cui si produrrebbero effetti misurabili e tangibili sul territorio e sul sistema produttivo legato alla pesca e all'acquacoltura, a causa di una descrizione delle misure ancora troppo generica. Manca una descrizione dettagliata sugli aspetti caratterizzanti il sistema di monitoraggio e valutazione del settore pesca e acquacoltura. Inoltre, manca un idoneo riferimento alle tematiche trasversali riguardanti l'innovazione, l'ambiente e i cambiamenti climatici e le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD). Il valutatore raccomanda di specificare meglio questi aspetti, di rimodulare le informazioni già presenti nel programma in modo da evidenziare l'effettiva capacità di gestione nonché di garantire che l'attività di monitoraggio sia costante e tempestiva.

Sebbene il PdV affermi di voler individuare le modalità con cui attuare le diverse attività previste in ambito FEAMP, tenendo conto tanto della tempistica quanto delle risorse umane e finanziarie preposte per tali attività, tuttavia la mancanza di dati impedisce al valutatore di formulare un'analisi positiva in merito. Si raccomanda di colmare tale lacuna introducendo una descrizione puntuale ed esaustiva dei dati, ai fini di una più corretta e puntuale Valutazione ex Ante.

Per ciò che concerne il coordinamento e la *governance*, da quanto si evince dalla descrizione del PO, si prevede di individuare un'unità interna all'Amministrazione e di costituire uno *Steering group* per assicurare una piena e corretta attuazione del PdV. Anche in questo caso, tuttavia, la mancanza di dati sulla capacità amministrativa relativa all'implementazione di tale quadro di *governance*, impedisce al valutatore di svolgere un'analisi specifica che sia coerente ed efficace e che permetta di ottenere un'analisi funzionale ad apportare miglioramenti e suggerimenti. Infatti, per quanto attiene la divulgazione e il reperimento di dati e informazioni, il valutatore sottolinea che il reperimento di tali dati presupponga una capacità amministrativa che alla luce dell'attuale bozza di PO ancora non è possibile valutare. Il valutatore raccomanda di provvedere ad offrire dati e informazioni che possano avvalorare quanto affermato all'interno della descrizione del PdV, apportando in questo modo maggiore coerenza interna alla descrizione del PO.

3.5 Conclusioni

Gran parte dei suggerimenti sulla quantificazione dei target degli indicatori di risultato evidenziati dal valutatore sono stati accolti dal programmatore; sono state esplicitate le varie metodologie di calcolo alla base per la quantificazione dei target. Restano da completare e chiarire solo pochi punti in merito alla basi scientifiche utilizzate per calcolare la baseline e i target di riferimento.

Ai sensi dell'articolo 110 del Regolamento (UE) 508/2014, per favorire l'implementazione dei sistemi di monitoraggio viene richiesto un sistema di informazione elettronico all'interno del quale devono essere registrate tutte le informazioni essenziali sull'attuazione del PO, su ciascun intervento selezionato per il funzionamento e sugli interventi ultimati, tra cui le caratteristiche salienti dei beneficiari e dei progetti per favorire il processo di valutazione. In tal senso, il PO FEAMP intende adempiere a tale necessità mediante l'estensione e l'adattamento del Sistema Italiano della Pesca e dell'Acquacoltura (SIPA). Lo Sportello Unico per la Pesca e l'Acquacoltura e il SIPA, strumenti funzionali ad accrescere il livello di digitalizzazione del settore, hanno mostrato ritardi e problemi applicativi, impedendo un'efficace

fruizione da parte dei beneficiari. Il valutatore raccomanda di prevedere l'istituzione di uno strumento che sia in grado di portare a risultati concreti ed efficienti lo scambio delle informazioni concernente il settore delle ricerca marina e il settore della pesca e dell'acquacoltura nel suo complesso.

Per quanto concerne il Piano di Valutazione, il valutatore ritiene che, sebbene non esplicitamente richiesta dal Regolamento 771/2014, il PO FEAMP necessita di una descrizione di maggior dettaglio delle misure scelte che permetta di cogliere in maniera più adeguata le modalità specifiche con cui il PO FEAMP potrà produrre effetti misurabili e tangibili sul territorio e sul sistema produttivo legato alla pesca e all'acquacoltura. Si suggerisce, pertanto, di integrare la descrizione del PO, anche mediante l'utilizzo di una descrizione maggiormente dettagliata delle misure per focalizzare meglio il quadro di riferimento delle azioni che si andrebbero ad attivare nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

4 Valutazione delle modalità per l'implementazione del PO FEAMP

4.1 Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa

Il campo di applicazione della VExA comprende l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma (cfr. art. 55 (3) (j) del RDC 1303/2013). In questo ambito per “*capacità amministrativa*” si intende la capacità delle amministrazioni pubbliche di identificare ed affrontare le criticità connesse all'attuazione del programma. Tale capacità è direttamente dipendente da un insieme di variabili e condizioni che dovrebbero permettere di ottenere migliori *performance*. Queste condizioni sono legate a fattori quali le risorse umane, le tecnologie ICT e la collaborazione tra livelli istituzionali diversi.

La valutazione di questi elementi si deve basare sull'analisi dell'esperienza passata, ovvero il PO FEP 2007-13, e sulla conseguenziale individuazione dei potenziali colli di bottiglia e debolezze del futuro processo di attuazione. Seguendo questo approccio, è stata prima realizzata una ricognizione generale delle criticità del FEP attraverso le interviste realizzate con i referenti del MiPAAF e l'analisi dei documenti prodotti dalle Parti economiche e sociali; successivamente è stato inviato un questionario agli Organismi Intermedi (Regione e Province Autonome) in cui si chiedeva sia di identificare i problemi che hanno caratterizzato il FEP, sia di illustrare le soluzioni previste per evitare che tali problemi si ripetano con il FEAMP. Inoltre, dopo aver invitato il MiPAAF a chiarire come intende migliorare il coordinamento con gli OI e prevenire le criticità operative verificatesi in passato, le soluzioni prospettate dal Ministero sono state sottoposte al giudizio degli stessi OI.

Dalla ricognizione generale delle attività è emerso come nel 2007-13 la capacità di spesa non sia stata in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati, per cause ben precise:

- Scarsa informazione e pubblicità dei bandi emanati e tempistica inadeguata;
- Modalità di accesso ai finanziamenti poco chiare e procedure di partecipazione complesse;

- Scarso dialogo tra Amministrazioni centrale e OI¹⁴.

La debolezza degli OI trova conferma nell'indagine condotta dalla FLAI-CGIL presso i beneficiari del FEP, i quali, a parte i tempi delle procedure che potrebbero essere ridotti, hanno espresso soddisfazione unicamente per la gestione diretta del FEP da parte dell'Amministrazione centrale¹⁵.

L'indagine del valutare sugli OI (riportata integralmente nell'allegato 1) ha sostanzialmente confermato il quadro negativo delle misure a gestione decentrata del FEP. Da un lato, infatti, il 50% degli OI (14 questionari su 20 OI totali previsti) prevede di non completare la spesa; dall'altro, solo Piemonte e PA di Trento, tra l'altro con dotazioni finanziarie esigue, dichiarano di aver raggiunto i propri obiettivi di spesa.

Provando ad indagare le cause dei ritardi regionali, l'indagine degli OI suggerisce, innanzitutto, che l'esperienza del personale nella gestione delle politiche della pesca è stata meno determinante di quanto ci si potesse aspettare. Per quanto riguarda, invece, il dimensionamento del personale, è difficile stabilire quanto abbia influito sul mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa. Il fatto che tutti gli OI abbiamo incontrato problemi significativi indica sicuramente che esiste un problema generalizzato di sottodimensionamento degli staff di gestione; ma confrontando gli OI con gli stessi livelli di spesa, il rapporto tra risorse umane impiegate e risorse finanziarie allocate non risulta affatto correlato con la *performance* di spesa ottenuta. Solo nei casi della Sardegna e, in parte minore, della Sicilia, è emerso chiaramente un problema di capacità amministrativa, in particolare di carenza di competenze adeguate e di organizzazione. E' importante notare che non emergono differenze tra area Competitività e area Convergenza, anzi i problemi di *performance* accomunano OI che invece solitamente mostrano divari di rendimento notevoli nell'impiego dei fondi europei (p.es. Emilia Romagna e Calabria).

Nella gestione regionale del FEP, pertanto, anche altri fattori hanno condizionato l'attuazione delle misure regionali. Infatti, a fronte di diverse possibili cause proposte nel questionario, l'opinione degli OI circa la principale causa dei ritardi si è polarizzata su due questioni. Da un lato è stato confermato quanto già emerso dalla ricognizione generale: la capacità degli operatori della pesca di usufruire delle opportunità offerte dal PO costituisce un problema molto rilevante (54% delle risposte). Dall'altro lato, quasi un quarto degli OI segnala come principale causa dei ritardi gli eccessivi oneri derivanti dai controlli di I e II livello.

Gli OI sono consapevoli che c'è bisogno di un deciso miglioramento della gestione del FEAMP rispetto a quella del FEP, infatti tutti prevedono una o più misure migliorative a partire dai problemi emersi nel 2007-13.

In primo luogo, gli staff regionali - ad eccezione del Lazio, che però ha deciso di intervenire sull'organizzazione - saranno potenziati, in particolare quelli degli OI con le performance peggiori e con un rapporto personale/risorse allocate, nel 2007-13, meno favorevole (tabella successiva). In secondo luogo, è stata definita l'organizzazione delle strutture di gestione (ruoli e funzioni per la quali si

¹⁴ Le problematiche attuative a livello regionale sono state ricostruite nelle interviste con la struttura della AdG e hanno trovato riscontro, nonché una trattazione più ampia, nell'indagine condotta dalla FLAI-CGIL presso i beneficiari del FEP 2007-13, cfr. *Effetti del FEP sul settore e la pesca dopo il 2013*, in particolare le pp. 124 e 125.

¹⁵ Ibidem, p. 124.

rimanda all'indagine in allegato) e stimato il fabbisogno di risorse esterne da acquisire attraverso l'assistenza tecnica.

Tabella 5: Risorse umane regionali utilizzate per la gestione del FEP e previste per la gestione del FEAMP, dotazione finanziaria media pro capite dello staff 2007-13 e avanzamento dichiarato della spesa 2007-13

Regioni	Dotazione annuale personale 2007-13 (media annua)	Dotazione personale prevista nel 2014-20	Crescita/diminuzione e risorse umane	Rapporto personale/risorse 2007-13	Performance spesa 2007-13
Veneto	6	6	-	3.364.923	80%
Sicilia	57	70	↑	2.590.297	60%
Piemonte	3	3	-	389.495	100%
FVG	6	7	↑	1.536.989	70%
Toscana	nd	nd	nd	n.d.	70%
Umbria	2	2	-	570.348	80%
Basilicata	3	nd	nd	5.275.509	50%
Emilia Romagna	5	7	↑	3.057.668	60%
Lazio	8	5	↓	1.077.127	30%
Marche	10	11	↑	2.023.916	70%
Calabria	8	13	↑	5.736.099	60%
Molise	4	7	↑	547.802	70%
PA Trento	3	3	-	491.022	100%
Sardegna	8	15	↑	1.904.880	20%

Fonte: indagine di Ismeri Europa

Sono poi previste azioni di potenziamento sia della capacità istituzionale che della comunicazione verso i territori. Rispetto al primo punto le soluzioni prospettate appaiono importanti e articolate: razionalizzazione delle procedure e interfacciamento con gli altri uffici regionali interessati (Veneto); utilizzo delle nuove strutture e dei nuovi uffici regionali istituiti nell'ambito delle politiche per la pesca (Sicilia e Sardegna) e specificamente per la gestione del FEAMP (Marche); potenziamento e semplificazione dei tavoli tecnici e delle cabine di regia (Marche); utilizzo del Piano di Rafforzamento Amministrativo (Molise). Quanto alle azioni in materia di comunicazione, occorre sottolineare che si tratta di una scelta coerente con il problema, evidenziato dalla maggior parte degli OI e dalla ricognizione generale, della debolezza di risposta dei territori al sostegno offerto dal PO. A tale scopo si prevede: d'investire sulla comunicazione con i destinatari/beneficiari per ridurre il tasso di fallimento dei progetti (Veneto); di far leva sulle organizzazioni di categoria per attivare gli operatori (Piemonte); di realizzare seminari informativi nei territori e incontri con le imprese di acquacoltura (Piemonte, Calabria e PA Trento); di potenziare le comunicazioni verso le marinerie (Emilia Romagna).

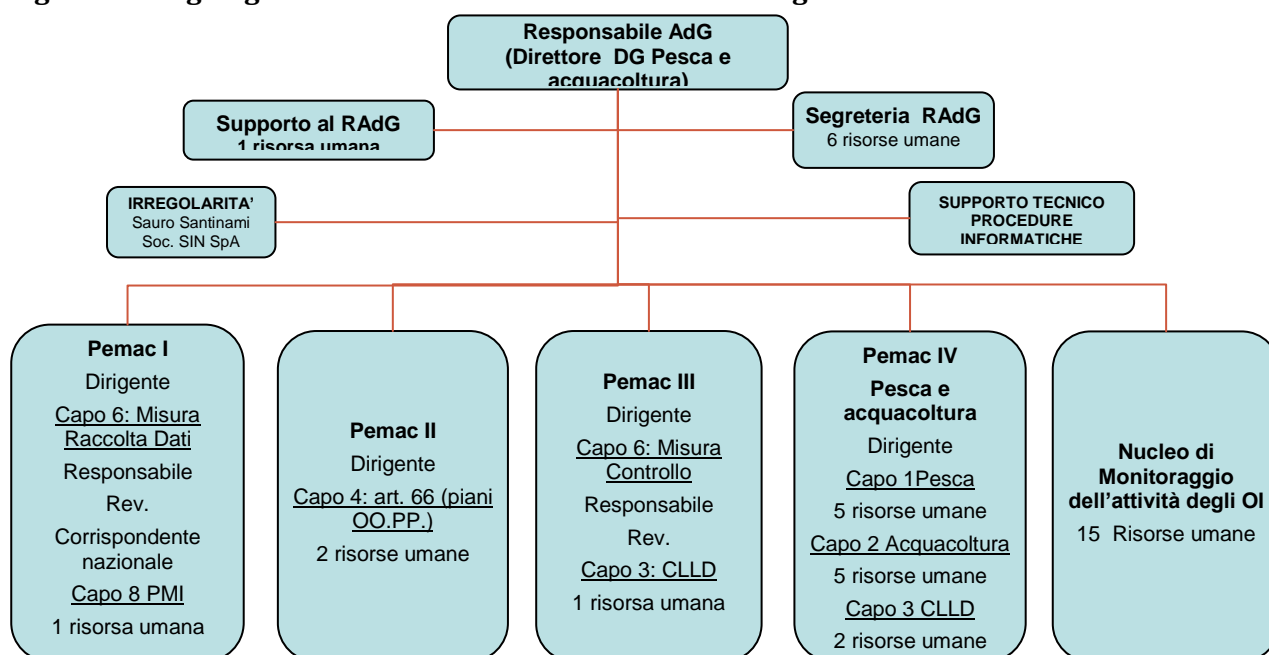
Sulla scorta di queste azioni correttive, tutte gli OI si dichiarano preparati a gestire i fondi FEAMP, ad eccezione della Sardegna, che come abbiamo visto ha avuto gravi problemi nel 2007-13 e che per questo, probabilmente, il MiPAAF dovrà seguire da vicino.

Il MiPAAF intende intraprendere diverse azioni per potenziare il coordinamento e la cooperazione istituzionale con gli OI:

- gruppo di referenti dell'AdG per l'attuazione delle Priorità dell'Unione;
- creazione della rete nazionale dei FLAG;
- miglioramento della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni attraverso azioni di comunicazione ed informazione e la pubblicazione di contenuti e materiali digitali sulla pagina web del PO FEAMP;
- adozione di strumenti e format operativi standardizzati;
- approvazione di linee guida e manuali attuativi;
- miglioramento del sistema informativo del monitoraggio.

Gli OI ritengono le azioni correttive utili, anche se spesso singolarmente insufficienti. A riscuotere un significativo apprezzamento sono invece tre azioni, ossia il miglioramento del monitoraggio, la predisposizione di linee guida e manuali, e la digitalizzazione delle procedure. Anche quest'ultimo giudizio degli OI collima con il generale problema di coordinamento operativo con il MiPAAF, rilevato nella ricognizione generale. Tuttavia, dati i gravi problemi riscontrati in passato, la sensazione è che il pacchetto di misure messo in campo dal MiPAAF potrebbe non essere sufficiente (nessuna misura è ritenuta molto utile dagli OI) e, per tale ragione, sarebbe meglio verificare in corso d'opera se sarà necessario introdurre altre misure.

Figura 11: Organigramma della struttura della Autorità di gestione



Fonte: DG Pesca e acquacoltura - MiPAAF

Passando ad analizzare la capacità amministrativa dell'AdG del MiPAAF, l'organico della struttura (figura sopra) è stato approvato di recente per il FEAMP e prevede una dotazione di risorse umane sostanzialmente in linea con quella del passato periodo (vedi figura successiva). Il Responsabile

dell'AdG è il Direttore generale della pesca e dell'acquacoltura del MiPAAF, il quale si avvale di tutti gli uffici della Direzione per l'esercizio delle funzioni individuate dal RDC, nonché di alcuni soggetti esterni per le funzioni tecniche specifiche relative al controllo delle irregolarità e alla procedure informatiche. La responsabilità dei diversi ambiti d'intervento e misure è stata opportunamente e inequivocabilmente ripartita tra i diversi uffici, mentre un apposito nucleo, costituito da 15 risorse umane, si occuperà del monitoraggio delle attività degli OI. Vista la buona capacità dimostrata dalla AdG nel 2007-13 e la continuità con l'impianto organizzativo passato, si ritiene che l'organico dell'AdG attualmente previsto sia adeguato alle esigenze attuative del programma. Tuttavia, si raccomanda che ogni ufficio coinvolto pianifichi al meglio la ripartizione del carico di lavoro tra funzioni connesse al PO e altre funzioni istituzionali, al fine di evitare, come in parte avvenuto in passato, la distrazione delle risorse umane previste dalla gestione del PO ad altre funzioni. Ciò, si ritiene, può essere sufficiente a ridurre i tempi di espletamento delle procedure a livello centrale.

4.2 Riduzione degli oneri amministrativi

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

In particolare, le azioni di riduzione degli oneri amministrativi intendono concentrarsi soprattutto sulla *"digitalizzazione dei flussi informativi"*. Sebbene lodevole e coerente con le indicazioni europee, tuttavia si sottolinea che l'informatizzazione delle comunicazioni del settore potrebbe essere non totalmente applicabile alla realtà specifica del settore pesca (a differenza dei pescatori, gli acquacoltori in quanto imprenditori, si caratterizzano per un livello scolastico più elevato; ciò presuppone una maggiore capacità di utilizzare la tecnologia e quindi di cogliere le iniziative del PO FEAMP nell'ambito della digitalizzazione). Il tendenziale basso livello scolastico e culturale dei pescatori, infatti, potrebbe collidere con l'intento di favorire il ricorso alla procedura telematica e alla trasmissione delle comunicazioni tramite PEC, funzionali ad una generale semplificazione delle procedure e in un'ottica di rispondenza e coerenza alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia e alla Strategia Europa 2020.

Il valutatore suggerisce, dunque, di rafforzare il ruolo delle associazioni di categoria quale veicolo principale di trasmissione ai pescatori delle novità, e/o procedure, del PO FEAMP, oppure di istituire corsi di formazione per i pescatori da attivare antecedentemente l'avvio delle azioni per la digitalizzazione; in questo modo si otterrebbe una situazione iniziale (di partenza) del comparto pesca e acquacoltura più omogenea e uniforme.

Il PO FEAMP prevede anche il sostegno preparatorio per la predisposizione delle strategie locali di sviluppo (CLLD). Da quanto si evince, gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari saranno ridotti secondo quanto richiesto dalle regole del calcolo dei costi semplificati, attivando la procedura semplificata delle tabelle standard dei costi unitari e dei costi forfettari (articoli 66, 67 e 68 del regolamento (UE) 1303/2013). Tali tabelle, tuttavia, dovrebbero avere valenza nazionale e presuppongono di fondo una capacità di reperimento dati in tempi rapidi.

4.3 Conclusioni

Alla luce delle carenze riscontrate nella gestione delle misure decentrate del FEP 2007-13, il valutatore ha proposto di realizzare un approfondimento della capacità amministrativa degli Organismi Intermedi (Regioni e PA). Dall'indagine è emerso che una pluralità di fattori hanno influito sull'andamento negativo del passato, e non solo la capacità amministrativa. Senza dubbio, la carenza nel dimensionamento e nelle competenze degli staff regionali di gestione hanno avuto sicuramente un certo peso, ma determinanti sono state anche la scarsa capacità di risposta da parte dei territori e le difficoltà d'interlocuzione con il MiPAAF. Questi problemi, con poche eccezioni, hanno interessato tutte gli OI, indipendentemente dalla loro appartenenza alle aree Competitività o Convergenza, e dalla loro capacità amministrativa nella gestione di altri fondi europei.

Le misure migliorative pianificate dagli OI sono articolate e coerenti con i problemi emersi nel passato. Le strutture di gestione sono state potenziate, prevedendo significativi aumenti di organico e l'apporto di risorse umane dell'assistenza tecnica, e in alcuni casi più problematici si sta procedendo anche alla riorganizzazione degli uffici e al potenziamento del raccordo con altre strutture regionali. Inoltre, le Regioni hanno giudicato utili e importanti alcune delle misure di gestione e coordinamento che intende adottare il MiPAAF, anche se c'è il rischio che sarà necessario fare di più perché nessuna di queste misure appare ancora risolutiva.

In definitiva, il giudizio sulle risorse umane e sulla capacità amministrativa è positivo, ma, date le rilevanti difficoltà riscontrate in passato, si raccomanda non solo di implementare celermente le misure migliorative previste dal MiPAAF, ma anche di programmare una verifica intermedia dell'efficacia effettiva dei correttivi introdotti, sia a livello centrale che dagli Organismi Intermedi.

Per quanto concerne la riduzione degli oneri amministrativi, il programmatore intende puntare su una maggiore "digitalizzazione dei flussi informativi". Il valutatore evidenzia che ciò potrebbe portare a disequilibri nell'accesso alle informazioni tra i pescatori e gli acquacoltori, essendo quest'ultimi notoriamente più "digitalizzati" rispetto ai primi. A tal proposito, il valutatore raccomanda di programmare per tempo azioni di alfabetizzazione informatica prioritariamente indirizzate agli operatori della pesca.

5 Valutazione dei principi orizzontali

5.1 Promozione delle pari opportunità e prevenzione della non discriminazione

Le Linee Guida del PO FEAMP e l'art 7 del RDC affermano che nella redazione del programma è necessario che vengano tenuti in debito conto i principi riguardanti le pari opportunità e la non discriminazione. A questo proposito, il valutatore è chiamato ad analizzare che tali principi siano rispettati tanto nel confronto con il partenariato e all'interno dei documenti di programmazione quanto nei risultati attesi promossi.

Da quanto si evince dalla descrizione, il PO FEAMP intende sostenere e promuovere tali principi attraverso una serie di azioni, identificate all'interno degli articoli 29 e 44.1.a (promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale), al fine di incentivare l'occupazione, il

ricambio generazionale, la valorizzazione del ruolo delle donne (specialmente all'interno delle imprese familiari) e le iniziative finalizzate ad accrescere le competenze trasversali e tecnico-professionali.

Tuttavia la mancanza di indicazioni specifiche circa le misure che si intendono attuare non permette al valutatore di effettuare un'analisi approfondita in merito alla rispondenza tra quanto affermato nella descrizione e quanto effettivamente previsto all'interno delle misure.

Viene inoltre evidenziato all'interno del programma che iniziative rivolte alle pari opportunità e alla non discriminazione verranno finanziate mediante le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in cui le procedure di selezione delle operazioni dovranno tenere in considerazione questi aspetti individuando criteri generali.

Nonostante la scelta di non prevedere interventi specifici a favore dell'imprenditoria femminile e di mantenere strettamente collegato il tema della parità di genere con quello del ricambio generazionale, si ritiene che lo sforzo dell'AdG a favore della promozione delle pari opportunità sia adeguato.

L'AdG propone di intervenire nel campo dei servizi, favorendo, in particolare, la conciliazione dei tempi lavorativi e familiari. Ciò dovrebbe avvenire attraverso i fondi resi disponibili dal CLLD ma non è reso esplicito come in concreto ciò verrà realizzato. In generale, per quanto riguarda l'accesso ai servizi, che dovrebbe garantire il benessere di tutte le comunità dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, la non-discriminazione rispetto al contesto urbano e, di conseguenza, favorire la coesione sociale, si rileva la mancanza di un'analisi in merito ai servizi disponibili a livello territoriale.

Per quanto riguarda le tematiche di non-discriminazione razziale, etnica o religiosa oppure legata a una condizione di disabilità, all'età o al proprio orientamento sessuale, lo spazio di dibattito con il partenariato è stato molto limitato, eccetto per la necessità chiara di favorire l'imprenditoria giovanile.

Il valutatore suggerisce di approfondire le suddette tematiche all'interno del più ampio intento dichiarato dall'AdG di perseguire l'attuazione dei principi orizzontali mediante la costruzione di un Comitato di Sorveglianza e la più intensa promozione di azioni di pubblicità e informazione.

5.2 Promozione dello sviluppo sostenibile

Lo scopo di questa sezione è verificare se la strategia del PO tiene conto dello sviluppo sostenibile. In generale si evidenzia come il tema della sostenibilità ambientale venga adeguatamente affrontato in tutte le fasi della programmazione dal momento che questo, a norma dell'articolo 6 del Regolamento n. 508/2014, persegue gli obiettivi della Strategia 2020 e della Politica Comune della Pesca.

Più specificamente, il FEAMP sostiene il passaggio verso il rendimento massimo sostenibile (MSY), facilita l'applicazione del divieto di effettuare rigetti e sostiene la riprogrammazione delle condizioni previste per il fermo biologico e il rafforzamento dei controlli e delle ispezioni, perseguendo le attività illecite che minacciano l'integrità degli ecosistemi e il mancato rispetto delle norme.

In continuità con la passata programmazione, sostiene il contenimento della sovracapacità della flotta peschereccia, integrando la misura con azioni mirate alla transizione verso una pesca più sostenibile, incentivando l'adozione di pratiche che riducono l'impatto negativo sulle risorse e sugli ecosistemi (ad esempio la sostituzione delle reti con attrezzi più selettivi e lo sviluppo di nuove tecnologie meno impattanti), l'acquisto di attrezzature a bordo e a terra per l'utilizzo degli scarti di pesca, alla diversificazione delle attività e alla valorizzazione della produzione. L'integrazione delle misure ha lo

scopo di garantire che la riduzione programmata della capacità di pesca porti agli effettivi miglioramenti attesi in termini di stato delle risorse biologiche.

Infine, nel quadro di una gestione sostenibile del settore ittico, offre assistenza alle OP per pianificare la loro produzione in modo tale da rispondere al meglio alle esigenze della domanda.

Suddetto approccio ha lo scopo di affrontare in modo integrato anche la riduzione degli impatti sulle risorse ittiche prodotto da altri settori, di incentivare l'emergere di nuovi settori che offrano opportunità di riconversione o di diversificazione del reddito in chiave sostenibile: incremento dell'acquacoltura biologica, sviluppo di sinergie col settore della ricerca, innovazione tecnologica della pesca e dell'acquacoltura, che potrebbero avere risvolti positivi sulla sostenibilità dei settori della pesca e dell'acquacoltura, nonché sulla tutela della salute umana e del benessere degli animali. A tal proposito si raccomanda di richiamare esplicitamente tali aspetti, di introducendo specifici criteri di selezione o premiali per l'individuazione dei beneficiari e per la selezione delle operazioni.

Di particolare rilievo ai fini del perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile sono le azioni rivolte alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, che mirano, in primo luogo, al raggiungimento settoriale dei target europei di riduzione delle emissioni inquinanti mediante l'introduzione di misure che incidono in particolare sulla riduzione del consumo di carburante e sull'incremento dell'efficienza energetica delle attrezzature o a bordo dei pescherecci. Il contributo economico del PO FEAMP agli obiettivi di cambiamento climatico prevede azioni di adattamento e mitigazione per un importo pari a circa 94 milioni di euro, calcolato secondo la metodologia definita nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione del 7 marzo 2014. Ai fini della più generale integrazione della lotta ai cambiamenti climatici nella strategia del PO, si raccomanda di richiamare esplicitamente la volontà di sostenere le iniziative con particolare valenza ambientale, introducendo specifici criteri di selezione o premialità per l'individuazione dei beneficiari e per la selezione dei bandi, ivi compreso il sostegno alle imprese di acquacoltura che adotteranno misure di efficientamento e autoproduzione energetica da FER in accordo con quanto segnalato dal valutatore VAS. La specificazione di suddetti criteri potrebbe trovare spazio all'interno della paragrafo del PO dedicato alla descrizione del principio dello sviluppo sostenibile.

Ad oggi, la maggior parte degli indicatori utili alla descrizione dello stato dell'ambiente è stata quantificata, consentendo di valutare la completezza dell'analisi relativamente all'effettiva promozione dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, per il completamento della valutazione, si rende necessaria sia la conoscenza dell'effettiva ripartizione delle risorse sulle singole misure, in base alla quale sarà possibile valutare la reale efficacia del sostegno agli obiettivi di sostenibilità ambientale, sia la conclusione del processo di Valutazione Ambientale Strategica, in base al quale saranno definiti in modo puntuale eventuali effetti ambientali negativi prodotti dal piano e la necessità di integrazioni, interventi correttivi e azioni di mitigazione e compensazione ambientale.

Il valutatore sottolinea che il PO FEAMP intende monitorare l'impatto generale del programma sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile mediante il sistema di monitoraggio e valutazione. Tuttavia la descrizione di tali attività non è riportata. Si raccomanda pertanto di specificare nel dettaglio le modalità con cui il sistema monitorerà e valuterà gli aspetti dell'attuazione del PO legati all'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile, nonché l'interazione con il monitoraggio ambientale del PO previsto dalla Valutazione Ambientale Strategica ai sensi dell'Art. 18 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., al fine di garantire che suddetto sistema di monitoraggio e valutazione sia in grado

di tenere effettivamente in conto dei benefici all'ambiente e del contributo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile derivanti dall'attuazione del PO.

5.3 Conclusioni

La strategia del PO tiene conto adeguatamente del principio delle pari opportunità come principio trasversale all'implementazione dello sviluppo costiero e dei temi ad esso collegati dell'occupazione e della crescita delle competenze settoriali delle donne e dei giovani.

Il contributo potenziale del programma allo sviluppo sostenibile è potenzialmente molto elevato. Ciò è dovuto alla natura stessa del programma che persegue un uso sostenibile delle risorse ittiche e una serie di azioni di monitoraggio, controllo e tutela delle aree marittime protette e collegate alle varie iniziative europee in materia.

6 Bibliografia

Testi:

Adinolfi F., Capitanio F., Spigola M., *Pesca e acquacoltura in Italia*, MiPAAF, 2009.

A cura di Cataudella S. e Spagnolo M., *Lo stato della pesca e dell'acquacoltura nei mari italiani*, pubblicazione realizzata nell'ambito del progetto "Programma per una pubblicazione sullo stato della Pesca in Italia – cod. 6G24" finanziato dal MiPAAF, 2012.

MiPAAF – Dipartimento delle Politiche Europee ed Internazionali - Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'acquacoltura, *Andamento della Pesca nel 2012 - Servizio Monitoraggio statistico nell'ambito delle attività di Assistenza Tecnica a sostegno dell'attività di programmazione di cui al regolamento del Consiglio del Fondo Europeo della Pesca (F.E.P.)*, 2012.

IREPA Onlus, *Osservatorio economico sulle strutture produttive della pesca marittima in Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010.

JRC, STECF - Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, *The 2014 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet*, 2014.

Normative e Regolamenti:

Regolamento CE 1967/2006 relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo.

Regolamento CE 43/2009 relativo alle possibilità e condizioni di pesca per alcuni stock o gruppi di stock ittici.

Regolamento CE 812/2004 che stabilisce misure relative alla cattura accidentale di cetacei nell'ambito della pesca.

Regolamento UE 3013/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca e che abroga il regolamento CE 1083/2006.

Regolamento di esecuzione UE 215/2014 che stabilisce norme di attuazione del regolamento UE 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca per quanto riguarda le metodologie per il sostegno in materia di cambiamenti climatici, la determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la normativa delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei.

Regolamento UE 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca e che abroga i regolamenti CE n. 2328/2003, 861/2006, 1198/2006, 791/2007 e 1255/2011.

Regolamento UE 1014/2014 che integra il regolamento UE 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca e che abroga i regolamenti CE n. 2328/2003, 861/2006, 1198/2006, 791/2007 e 1255/2011 per quanto riguarda il contenuto e l'architettura del sistema comune di monitoraggio e valutazione degli interventi del Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca.

Regolamento UE 1380/2013 relativo alla Politica Comune di Pesca che modifica i regolamenti n. 1954/2003, 1224/2009 e 2371/2002.

Regolamento UE 404/2022 recante modalità di applicazione del regolamento CE 1224/2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della Politica Comune di Pesca.

Regolamento CE 199/2008 che istituisce un quadro comunitario per la raccolta, gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla Politica Comune di Pesca.

Regolamento UE 771/2012 recante disposizioni a norma del regolamento UE 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca per quanto riguarda il modello per i programmi operativi, la struttura dei piani intesi a compensare i costi supplementari che ricadono sugli operatori nelle attività di pesca, allevamento, trasformazione e commercializzazione di determinati prodotti della pesca e dell'acquacoltura originari delle regioni ultraperiferiche, il modello di trasmissione dei dati finanziari, il contenuto di valutazione ex ante e i requisiti minimi per il piano di valutazione da presentare nell'ambito del Fondo europeo per gli affari marittimi e pesca.

Regolamento UE 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti CE n. 1184/2006, 1224/2009 e che abroga il regolamento CE 104/2000.

Regolamento CE 710/2009 che modifica il regolamento 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento 834/2007 per quanto riguarda l'introduzione di modalità di applicazione relative alla produzione di animali e di alghe marine dell'acquacoltura biologica.

Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque

Direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino).

SWD (2014), Communication concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR).

Decisione della Commissione europea del 1 settembre 2010 sui criteri e gli standard metodologici relativi al buono stato ecologico delle acque marine.

Accordo di Partenariato Italia – conforme all’art. 14 del Regolamento UE 1303/2013.

DEF – Sezione III – Programma Nazionale di Riforma - Parte I e Parte II.

Raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2014 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell’Italia.

Strategia Nazionale per la Biodiversità (2010).

SEZIONE III: ALLEGATI

1 Analisi dei risultati dell'indagine sulla capacità amministrativa degli organismi intermedi del PO FEAMP 2014-20

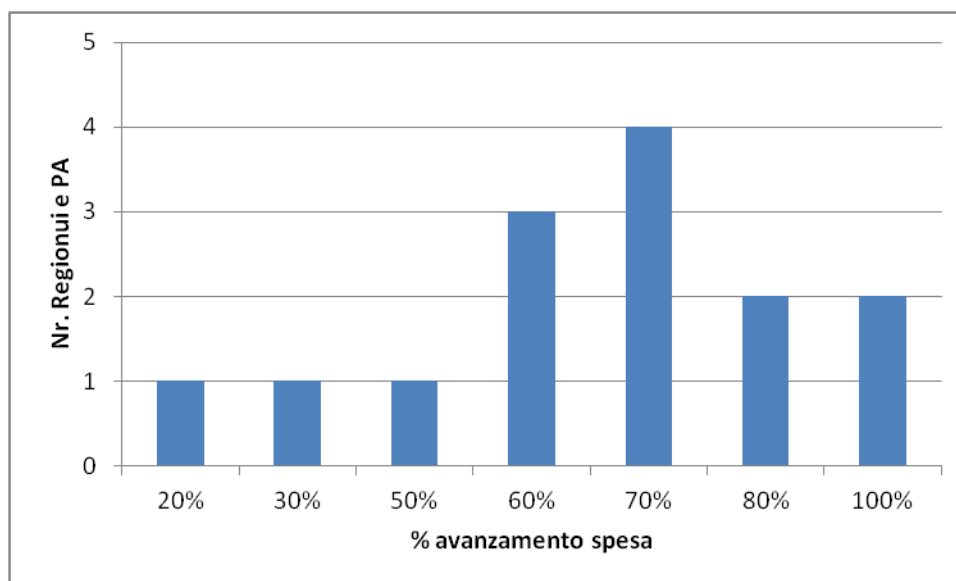
Metodologia dell'indagine

L'indagine sulla capacità amministrativa degli Organismi Intermedi (Regioni e Province Autonome) del PO FEAMP 2014-2020 si è sta realizzata tramite la somministrazione di un questionario (vedi allegato 2). Il questionario era diviso in due sessioni, riguardanti la prima l'attuazione dei fondi del PO FEP 2007-2013, e la seconda l'organizzazione, le risorse umane e le misure migliorative ministeriali previste per la gestione del nuovo programma.

I questionario sono stati somministrativi a tutte le Regioni e PA nel mese di settembre, attraverso la piattaforma CAWI Surveymonkey®. Successivamente la Val D'Aosta ha comunicato di non aver ricevuto fondi FEP e pertanto l'universo si è ridotto a 20 unità. Le risposte pervenute sono state 14, di cui 12 complete e 2 parzialmente compilate, pari al 70% dell'universo.

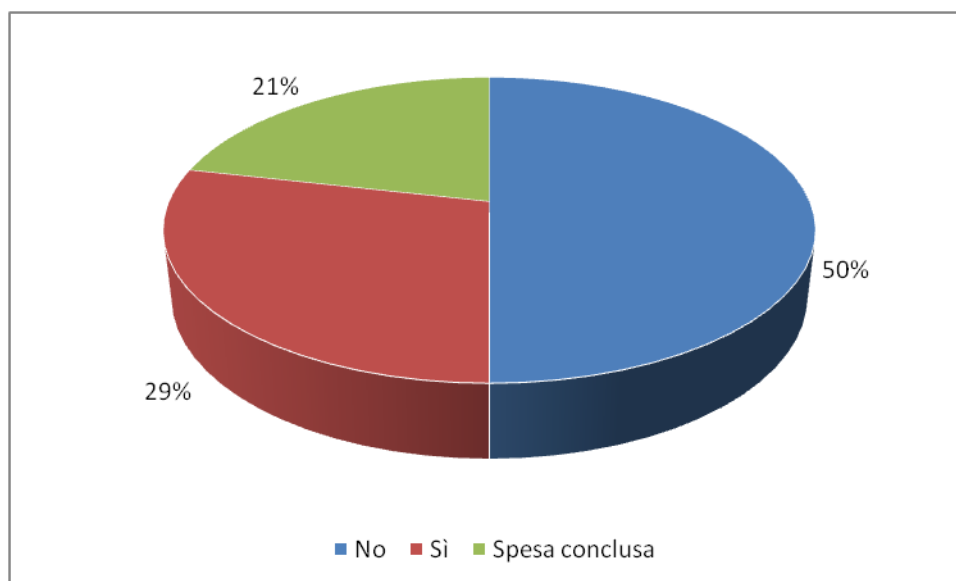
Analisi dei risultati

I problemi incontrati dalle Regioni nella gestione delle risorse FEP ad esse delegate sono stati significativi, a conferma di quanto già emerso dalle interviste con il MiPAAF. A settembre 2015 solo due regioni dichiarano di aver raggiunto l'obiettivo di spesa (PA Trento e Piemonte), altre sette, la metà del campione, si collocano tra il 60 e 70%, mentre 3 regioni si collocano sotto il 50% dell'obiettivo prestabilito (Basilicata, Lazio e Sardegna).

Numero di Regioni per livello di avanzamento della spesa dichiarato a settembre 2015 (14 casi su 14)

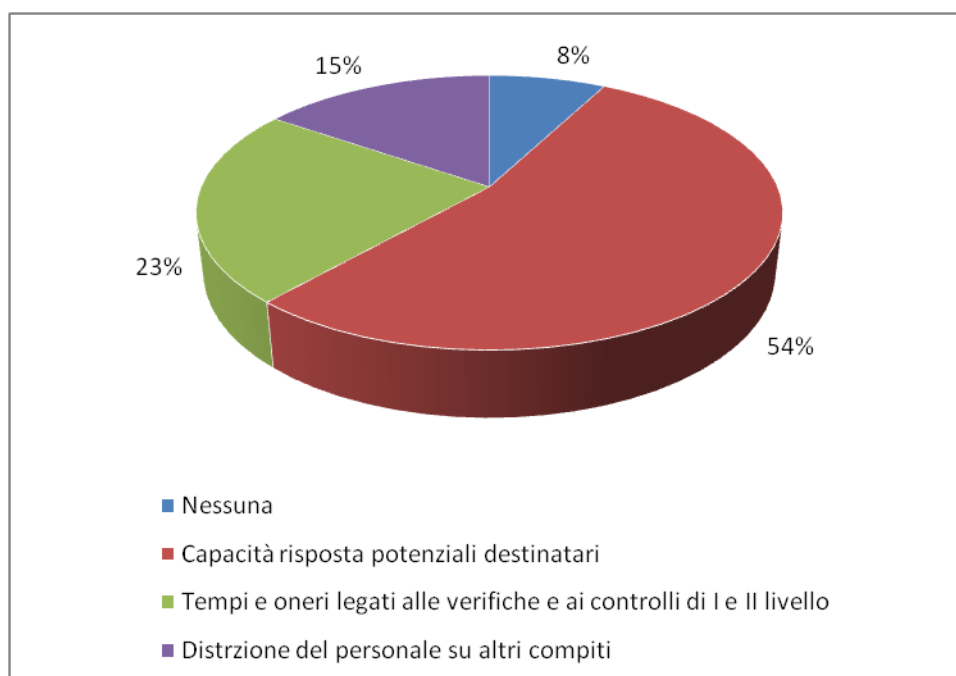
Fonte: indagine di Ismeri Europa

Il bilancio del 2007-13 peggiora se si considerano le previsioni di complemento della spesa. Infatti, il 50% del campione ritiene che non riuscirà a spendere tutte le risorse stanziare. Formano questo gruppo, oltre alle tre regioni più in difficoltà, alcune regioni dell'Obiettivo Competitività che generalmente non presentano particolari problemi nella gestione dei fondi europei (Veneto, Emilia Romagna ed Umbria), e una sola Regione dell'Obiettivo Convergenza (Calabria). Si segnala di positivo, invece, che la Sicilia, prima beneficiaria dei fondi FEP, preveda di completare la spesa entro i termini previsti.

Previsioni delle Regioni sul raggiungimento degli obiettivi di spesa (14 casi su 14)

Fonte: indagine di Ismeri Europa

L'indagine ha chiesto di selezionare la criticità più importante riscontrata nella gestione del FEP da un elenco di 11 voci, lasciando la possibilità di indicare liberamente problematiche non presenti nell'elenco. Le risposte si sono concentrate su 3 voci, ma con la netta prevalenza delle problematiche dovute alla scarsa capacità dei destinatari di usufruire delle opportunità offerte dal FEP (54%).

Criticità regionali nella gestione del FEP (13 casi su 14)

Fonte: indagine di Ismeri Europa

In 9 regioni del campione, tutto o parte dello staff FEP aveva esperienza nella gestione di fondi per lo sviluppo della pesca, mentre nelle rimanenti quattro regioni il personale non aveva alcuna esperienza pregressa. Tuttavia, il dato non appare correlato con la capacità di spesa: fallimento e successo, infatti, si distribuiscono quasi equamente tra staff con esperienza e staff senza esperienza.

Numero e percentuale delle Regioni per esperienza del personale e per fallimento/successo dell'obiettivi di spesa 2007-13 (13 casi su 14)

Obiettivo di spesa	Personale con esperienza	Personale senza esperienza	Personale con esperienza	Personale senza esperienza
Fallito	5	2	56%	50%
Raggiunto*	4	2	44%	50%
Totale	9	4	100%	100%

Fonte: indagine di Ismeri Europa

*Comprende sia le Regioni che hanno completato la spesa sia le Regioni che prevedono di farlo.

Il numero delle risorse umane impiegate nella gestione del FEP varia notevolmente tra le regioni. Anche utilizzando l'indice dato dal rapporto tra le risorse stanziare e il numero delle risorse umane, le differenze rimangono significative, passando da un minimo di circa 500mila euro (Umbria, Molise e PA Trento) a un massimo di oltre 5 milioni di euro (Basilicata) pro capite.

Infatti, sebbene il 100% della spesa (Piemonte e PA Trento) sia stato raggiunto da due delle regioni con il rapporto allocazioni-personale più favorevole (intorno ai 0,5 milioni di euro pro capite), scorrendo il resto dei dati non emerge una relazione forte tra i livelli di spesa e il dimensionamento dello staff di gestione. L'Umbria, per esempio, pur avendo un indice di 0,5 milioni di euro, ha ottenuto l'80% di spesa come il Veneto che invece mostra un indice sette volte superiore (3,5 milioni di euro). Marche, FVG e Molise si sono attestate tutte al 70% di spesa, ma con valori indice che variano da 2 milioni di euro delle Marche ai 0,5 milioni del Molise.

Lazio e Sardegna si presentano come casi limite, poiché hanno registrato livelli di spesa molto più bassi di tutte le altre regioni pur avendo valori indice in linea o addirittura migliori della media. La Sardegna, infatti, è l'unica regione ad indicare, nelle domande a risposta aperta, una grave carenza di competenze del personale.

Non emergono, infine, differenze di efficienza tra Obiettivo Competitività e Obiettivo Convergenza. All'interno di quest'ultimo, tuttavia, a parità di spesa (60%), con un valore indice più che doppio (5,7 milioni contro 2,6 milioni), la Calabria risulta decisamente più efficiente della Sicilia.

Media annuale delle risorse umane regionali dedicate alla gestione del FEP 2007-13, dotazione finanziaria media pro capite dello staff e avanzamento dichiarato della spesa (13 casi su 14)

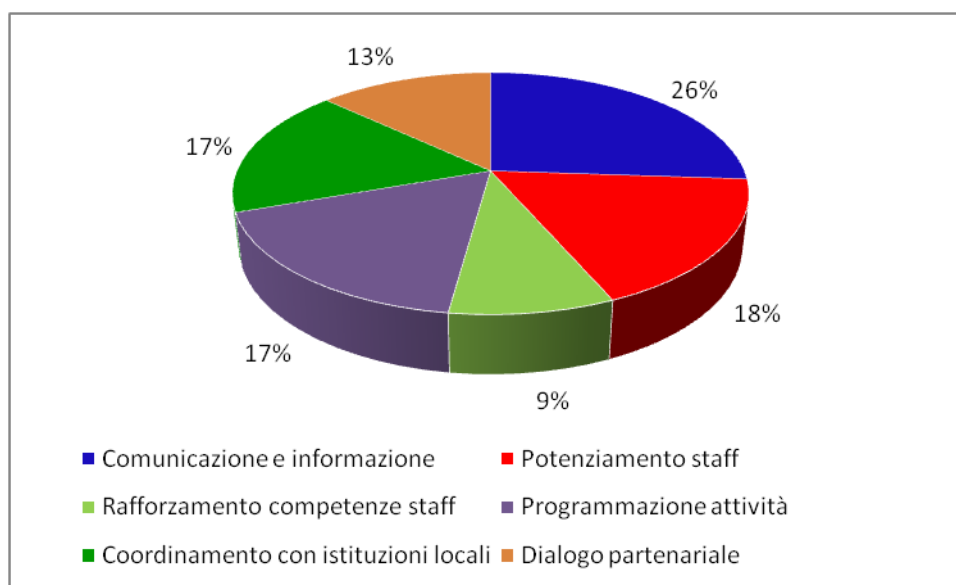
Regione	Numero medio annuo dello staff nel 2007-13			Dotazione finanziaria 2007-13 (euro)	Dotazione finanziaria complessiva / numero medio personale	Avanzamento spesa dichiarato
	Personale interno	Personale AT	Tot.			
Veneto	6,0	0,7	6,7	22.593.054	3.364.923	80%
Sicilia	55,0	2,1	57,1	148.016.981	2.590.297	60%
Piemonte	3,0	0,0	3,0	1.168.484	389.495	100%

FVG	5,0	1,0	6,0	9.221.934	1.536.989	70%
Toscana	nd	nd	nd	11.659.180	nd	70%
Umbria	2,0	0,0	2,0	1.140.696	570.348	80%
Basilicata	2,1	1,3	3,4	18.087.460	5.275.509	50%
Emilia Romagna	4,1	0,6	4,7	14.414.722	3.057.668	60%
Lazio	8,4	0,0	8,4	9.078.639	1.077.127	30%
Marche	9,1	0,9	10,0	20.239.156	2.023.916	70%
Calabria	4,0	4,0	8,0	45.888.788	5.736.099	60%
Molise	4,0	0,4	4,4	2.386.850	547.802	70%
PA Trento	3,0	0,0	3,0	1.473.066	491.022	100%
Sardegna	8,0	0,0	8,0	15.239.036	1.904.880	20%
Totale	113,9	10,9	124,8	320.608.046	2.569.269	nd

Fonte: indagine di Ismeri Europa

Tutte le regioni intervistate prevedono di introdurre misure migliorative della gestione degli interventi del nuovo PO FEAMP. Ne emergono due priorità: da un lato una certa urgenza di potenziare il personale e migliorarne le competenze (in tutto 40%), e dall'altro rafforzare l'informazione e la comunicazione delle opportunità offerte dal PO (figura successiva).

Iniziative programmate dalle Regioni per migliorare la gestione del FEAMP 2014-20 (12 su 14)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Rispetto al potenziamento amministrativo, per quanto riguarda gli aspetti qualitativi e organizzativi le misure previste dalle regioni appaiono importanti e articolate: razionalizzazione delle procedure e interfacciamento con gli altri uffici regionali interessati (Veneto); utilizzo delle nuove strutture e dei nuovi uffici regionali istituiti nell'ambito delle politiche per la pesca (Sicilia e Sardegna) e specificatamente per la gestione del FEAMP (Marche); potenziamento e semplificazione dei tavoli tecnici e delle cabine di regia (Marche); utilizzo del Piano di Rafforzamento Amministrativo (Molise).

Per quanto riguarda la dotazione di personale, la maggior parte del campione prevede di aumentare le risorse umane dedicate al FEAMP (tabella successiva). Ad eccezione del Lazio, i maggiori apporti di personale riguardano le regioni con i risultati meno soddisfacenti nel 2007-13. La Sardegna, ad esempio, prevede quasi di raddoppiare lo staff, e significativi aumenti di personale sono previsti anche dal Molise, dalla Calabria, dall'Emilia Romagna e dalla Sicilia.

Organizzazione delle strutture regionali di gestione del FEAMP (11 casi su 14)

Veneto	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Responsabile AdG (Direttore di sezione), - Responsabili di misura, - Responsabile verifiche in loco, - Responsabile controlli 1° livello, - 1 Revisore.
Sicilia	Staff previsto di oltre 60 risorse umane così organizzate: <ul style="list-style-type: none"> - 1 Dirigente Generale con funzioni di coordinamento generale, - 1 dirigente settoriale responsabile della programmazione e di tutte le attività a carattere orizzontale, - Vari i responsabili di misura che si occuperanno della attuazione delle misure di competenza, - Vari collaborati delle precedenti figure (funzionari direttivi, collaboratori e istruttori).
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Responsabile di misura a regia (bandi, manuali, istruzioni operative e modulistica), - 1 Responsabile del monitoraggio (informatico finanziario, impegni, liquidazioni), - 1 responsabile di misura a titolarità, - 1 addetto a supporto delle attività di gestione.
Friuli Venezia Giulia	Spesa attuale al 70% e si prevede di raggiungere l'obiettivo di spesa 2007-13. Confermato staff del FEP e se necessario prevista integrazione con altro personale.
Toscana	n.d.
Umbria	<ul style="list-style-type: none"> - 1 responsabile RAdG (Dirigente Servizio 1), - 1 responsabile di misura per lo svolgimento delle istruttorie, - 1 responsabile dei controlli in loco, - 1 responsabile revisore (rendicontazione).
Basilicata	n.d.
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> - tecnici del settore pesca, - amministrativo-contabili, - 1 amministrativo-giuridico.
Lazio	In fase di riorganizzazione della struttura di gestione.
Marche	n.d.
Calabria	4 funzionari per l'attuazione e 5 per la struttura dell'AdG.
Molise	Organizzazione non specificata, ma si dichiara che sarà presente una risorsa umana con competenze specifiche in ciascuna delle seguenti funzioni di gestione: programmazione, controllo, monitoraggio, valutazione e certificazione.
PA Trento	<ul style="list-style-type: none"> - 1 responsabile di misura, - funzionario addetto ai controlli in loco, - 1 responsabile amministrativo.
Sardegna	Organizzazione non specificata, ma sono dichiarate le seguenti figure professionali presenti nel gruppo di lavoro: biologo, ingegnere, laureati in scienze politiche e ragioniere.

Fonte: indagine di Ismeri Europa

In generale, tutte le regioni dichiarano che utilizzeranno una struttura specificamente dedicata alla gestione del FEAMP, che in 10 casi su 12 è la stessa che si è occupata del FEP, e che ricorreranno all'apporto di personale esterno, stimandone il numero di risorse umane necessarie. Di tali strutture viene indicata l'organizzazione e la divisione dei ruoli tra i membri dello staff. Solo il Lazio non ha ancora definito la propria struttura perché, come abbiamo visto, sta organizzando ex novo l'ufficio che si occuperà del FEAMP.

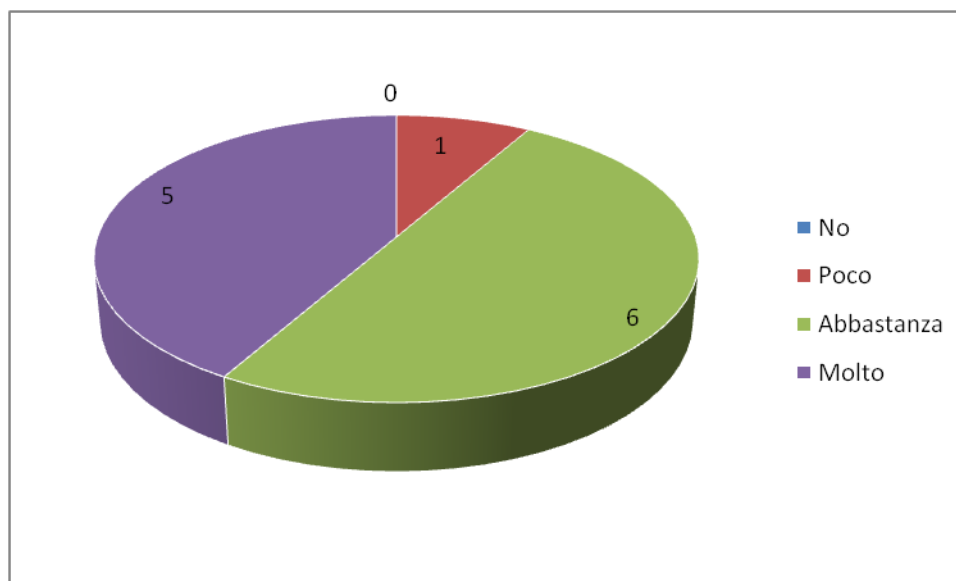
Confronto tra il numero di risorse umane dedicate alla gestione del FEP e quelle previste per la gestione del FEAMP (12 su 14)

Regioni	FEP 2007-13 (media annua)	FEAMP 2014-20	Crescita/diminuzione risorse umane	Performance spesa 2007-13
Veneto	6	6	-	80%
Sicilia	57	70	↑	60%
Piemonte	3	3	-	100%
FVG	6	7	↑	70%
Toscana	nd	nd	nd	70%
Umbria	2	2	-	80%
Basilicata	3	nd	nd	50%
Emilia Romagna	5	7	↑	60%
Lazio	8	5	↓	30%
Marche	10	11	↑	70%
Calabria	8	13	↑	60%
Molise	4	7	↑	70%
PA Trento	3	3	-	100%
Sardegna	8	15	↑	20%

Fonte: indagine di Ismeri Europa

Rispetto all'intenzione delle regioni di migliorare l'informazione e la comunicazione, occorre innanzitutto sottolineare che si tratta di una scelta coerente con quanto è stato indicato come principale criticità del 2007-13, ossia la scarsa capacità dei destinatari di usufruire delle opportunità offerte dal PO. In particolare, le regioni dichiarano che intendono migliorare la comunicazione con i destinatari/beneficiari per ridurre il fallimento dei progetti (Veneto); coinvolgere le organizzazioni di categoria (Piemonte); realizzare seminari informativi nei territori e incontri con le imprese di acquacoltura (Piemonte, Calabria e PA Trento); potenziare le comunicazioni verso le marinerie (Emilia Romagna).

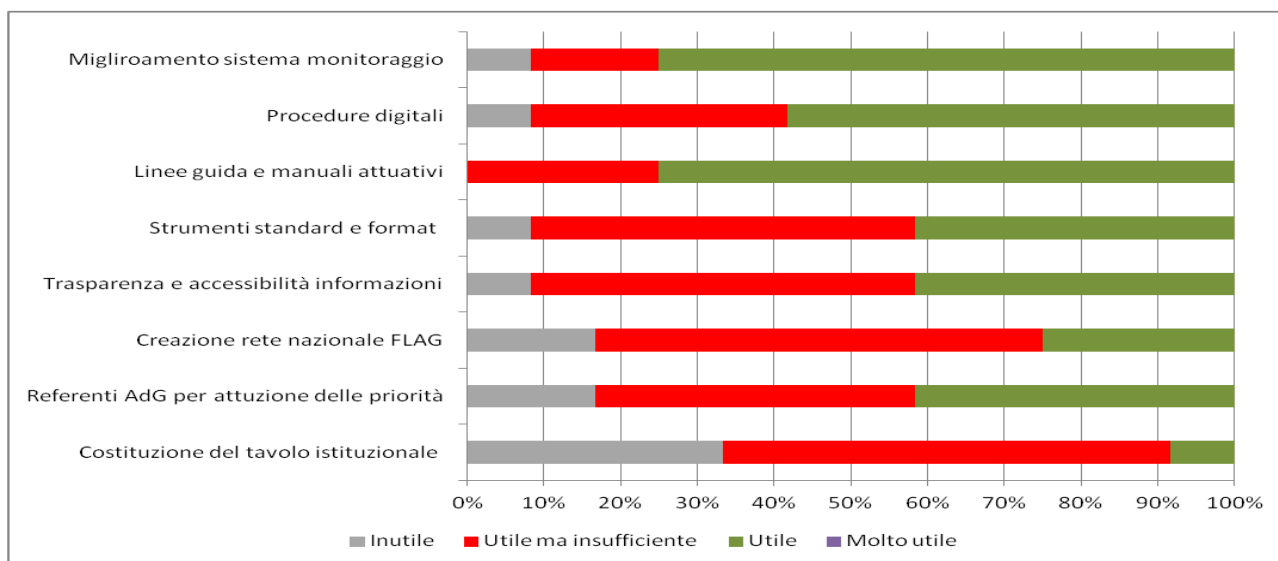
Alla luce delle misure migliorative previste, tutte le regioni del campione, ad eccezione della Sardegna che come si è visto ha dichiarato gravi carenze di personale e in assoluto ha ottenuto la peggior performance di spesa del 2007-13, si dichiarano abbastanza o molto preparate per la gestione dei nuovi fondi FEAMP 2014-20.

Autovalutazione delle Regioni sulla propria capacità di gestione del FEAMP 2014-20 (12 su 14)

Fonte: indagine di Ismeri Europa

In occasione della presente indagine, infine, il valutatore ha chiesto al MiPAAF di specificare come intende migliorare l'attuazione del PO nel 2014-20, per verificarne il gradimento da parte delle regioni. Tutte le misure prospettate dal Ministero vengono giudicate in qualche modo utili, anche se spesso singolarmente insufficienti, dalle regioni, a testimonianza delle significative carenze di coordinamento tra Ministero e regioni occorse nel 2007-13. Tuttavia, a riscuotere maggiore apprezzamento, sono il miglioramento del monitoraggio, la predisposizione di linee guida e manuali e la digitalizzazione delle procedure.

Giudizio delle Regioni sulle misure previste dal MiPAAF per migliorare la governance del PO (12 su 14)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Nell'ultima domanda del questionario, le regioni potevano dare dei suggerimenti in modo libero al MiPAAF. Nella maggior parte dei casi, oltre a richiamare le misure già previste dal MiPAAF e proposte nella domanda precedente, le risposte si sono concentrate sia sulla necessità di un maggior coordinamento con il livello centrale, sia sull'urgenza di ridurre drasticamente i tempi di risposta del Ministero in merito alle problematiche operative poste dalle regioni.

2 *Questionario dell'indagine sulla capacità amministrativa degli Organismi Intermedi del PO FEAMP*

PO FEAMP 2014-2020 - Servizio valutazione ex ante - Indagine	
Anagrafica rispondente	
*1. Nome e cognome	
<input type="text"/>	
*2. Ente/soggetto di appartenenza	
<input type="text"/>	
*3. Telefono	
<input type="text"/>	
*4. Indirizzo e-mail	
<input type="text"/>	
PO FEP 2007-2013	
In questa sezione vengono richieste informazioni sulla gestione regionale del Fondo Europeo per la Pesca nel 2007-2013.	
*5. Può indicare la percentuale più vicina alla spesa certificata sinora dalla Regione?	
<input type="radio"/> 10%	
<input type="radio"/> 20%	
<input type="radio"/> 30%	
<input type="radio"/> 40%	
<input type="radio"/> 50%	
<input type="radio"/> 60%	
<input type="radio"/> 70%	
<input type="radio"/> 80%	
<input type="radio"/> 90%	
<input type="radio"/> 100%	
Segue sezione PO FEP 2007-2013	
6. Ritiene che riuscirete a raggiungere il 100% della spesa programmata?	
<input type="radio"/> Sì	
<input type="radio"/> No	

PO FEAMP 2014-2020 - Servizio valutazione ex ante - Indagine

7. Quale delle seguenti criticità ha maggiormente condizionato l'attuazione delle misure delegate alla Regione? (Indicare la più importante).

- ☐ Nessuna
- ☐ Definizione degli interventi da realizzare
- ☐ Stesura dei bandi/avvisi di gara
- ☐ Capacità di risposta dei potenziali destinatari
- ☐ Selezione delle proposte e formazione delle graduatorie
- ☐ Ricorsi amministrativi sulle graduatorie
- ☐ Errori nella rendicontazione delle spese da parte dei partecipanti
- ☐ Leggi e regolamenti regionali carenti e/o ostacolanti l'attuazione degli interventi
- ☐ Tempi e oneri legati alle verifiche e ai controlli di I e II livello
- ☐ Personale regionale insufficiente
- ☐ Distrazione del personale su altri compiti

Altro (specificare)

PO FEAMP 2014-2020 - Servizio valutazione ex ante - Indagine

8. Può commentare brevemente la risposta precedente?

9. Il personale aveva esperienze pregresse nella gestione del FEP?

***10. Quale ufficio regionale ha il compito di gestire le risorse del PON FEP per la programmazione 2007-2013? (indicare il nome esatto e per esteso).**

***11. Quante risorse umane interne, in termini di unità lavorative equivalenti al tempo pieno, erano a disposizione dell'ufficio regionale (p.e. due part-time equivalgono a un tempo pieno)? Indicare la quantità per ciascuna annualità**

Annualità 1	<input type="text"/>
Annualità 2	<input type="text"/>
Annualità 3	<input type="text"/>
Annualità 4	<input type="text"/>
Annualità 5	<input type="text"/>
Annualità 6	<input type="text"/>
Annualità 7	<input type="text"/>

***12. Quante risorse umane esterne di assistenza tecnica, in termini di unità lavorative equivalenti al tempo pieno, erano a disposizione dell'ufficio regionale (p.e. due part-time equivalgono a un tempo pieno)? Indicare la quantità per ciascuna annualità**

Annualità 1	<input type="text"/>
Annualità 2	<input type="text"/>
Annualità 3	<input type="text"/>
Annualità 4	<input type="text"/>
Annualità 5	<input type="text"/>
Annualità 6	<input type="text"/>
Annualità 7	<input type="text"/>

PO FEAMP 2014-2020 - Servizio valutazione ex ante - Indagine**PO FEAMP 2014-2020**

Questa sezione contiene domande come sulle risorse umane e organizzative che la Regione prevede di impiegare per la gestione del nuovo PO FEAMP.

13. Come la regione intende migliorare la gestione del nuovo PO FEAMP? (Indicare al massimo le due opzioni più significative)

- ☐ Rafforzamento comunicazione e informazione sulle opportunità offerte dal FEAMP
- ☐ Potenziamento personale dedicato alla gestione del PO FEAMP
- ☐ Rafforzamento delle competenze del personale
- ☐ Rafforzamento programmazione interna delle attività (p.es. calendario avvisi, sistemi di project management, ecc.)
- ☐ Strumenti e luoghi di coordinamento con altri uffici regionali e/o enti locali e altre istituzioni interessate localmente
- ☐ Rafforzamento del dialogo partenariale

Altro (specificare)

PO FEAMP 2014-2020 - Servizio valutazione ex ante - Indagine

14. Può descrivere molto brevemente le modalità con cui la Regione intende realizzare le misure correttive indicate nella precedente risposta?

***15. Quale ufficio regionale si occuperà della gestione del PO FEAMP 2014-20?**

☐ Lo stesso del 2007-13

☐ Un nuovo ufficio

***16. Quanto personale, in termini di unità lavorative equivalenti al tempo pieno, sarà orientativamente assegnato alla gestione del PO FEAMP 2014-20?**

Personale interno

Personale esterno di
assistenza tecnica

17. Che tipo di competenze ha, o si prevede che abbia se ancora non è stato costituito, lo staff? Si prega di dare una descrizione molto sintetica indicando in particolare il livello medio d'istruzione, se i membri si sono occupati già di fondi FEP o di altri fondi europei, se ci sono tecnici settoriali (p.es. biologi marini), e le eventuali competenze da acquisire con l'assistenza tecnica.

18. Può descrivere brevemente l'organizzazione dello staff che è stato costituito o si prevede di costituire, specificando il ruolo e la funzione di ogni componente? Si richiede una descrizione molto sintetica.

***19. Ritiene l'organizzazione e la capacità amministrativa della Regione in grado di garantire una gestione efficiente delle risorse FEAMP?**

☐ No

☐ Poco

☐ Abbastanza

☐ Molto

PO FEAMP 2014-2020 - Servizio valutazione ex ante - Indagine

***20. Come giudica le misure che il MiPAAF ha ipotizzato di adottare per migliorare il coordinamento con le Regioni?**

	Inutile	Utile ma insufficiente	Abbastanza utile	Molto utile
Costituzione del tavolo istituzionale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gruppo di referenti dell'AdG per l'attuazione della Priorità	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Creazione della rete nazionale FLAG	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miglioramento della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni attraverso azioni di comunicazione ed informazione e la pubblicazione di contenuti e materiali digitali sulla pagina web del PO FEAMP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Adozione di strumenti e format operativi standardizzati	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Approvazione di linee guida e manuali attuativi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Digitalizzazione delle procedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miglioramento del sistema informativo di monitoraggio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Cosa, secondo lei, dovrebbe fare il MiPAAF per migliorare la governance del programma e l'interazione con le Regioni?