

COMMISSIONE AGRICOLTURA E PRODUZIONI AGROALIMENTARI SENATO DELLA REPUBBLICA

**Audizione Dott. Gabriele Papa Pagliardini – Direttore AgEA su:
Atti Comunitari nn. COM (2018) 392 def., COM (2018) 393 def. e COM (2018)
394 (proposte per la nuova politica agricola comune – PAC 2021-2027)**

03 marzo 2020

A giugno 2018 la Commissione ha presentato la proposta di riforma della Politica agricola comune (PAC) per il periodo dopo il 2020. L'ultima riforma della PAC è stata decisa nel 2013 ed attuata nel 2015. Da allora il contesto si è modificato in modo significativo: i prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, a causa di fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze.

Inoltre, l'Unione Europea ha sottoscritto nuovi impegni internazionali - ad esempio per quanto riguarda la mitigazione dei cambiamenti climatici (mediante il COP 21) e gli aspetti generali dello sviluppo internazionale (attraverso gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite - OSS).

Per rispondere a tali sfide, la PAC deve essere modernizzata e semplificata per sostenere la transizione verso un settore agricolo pienamente sostenibile e lo sviluppo di aree rurali dinamiche, garantendo alimenti sani, sicuri e di alta qualità per oltre 500 milioni di consumatori.

In particolare, la Commissione ha individuato, quali priorità principali della PAC post-2020:

- una maggiore ambizione in materia di ambiente e clima,
- un sostegno più mirato,
- un rafforzamento del nesso ricerca-innovazione-consulenza,
- lo spostamento dell'attenzione dalla conformità ai risultati, riequilibrando le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri con una maggiore sussidiarietà

La spesa dei fondi della futura PAC post 2020, volta ad incentivare impegni da parte degli agricoltori, si baserà sul raggiungimento di obiettivi prefissati a livello di Unione Europea, e declinati dagli Stati membri attraverso lo sviluppo di interventi (schemi e misure di sostegno) nel proprio Piano Strategico Nazionale della PAC.

¹ COM(2018) 392 final

Obiettivi generali	Obiettivi specifici
Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare	sostenere il reddito delle aziende
	aumentare la competitività
	migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera
Rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione	contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici
	promuovere lo sviluppo sostenibile (risorse naturali: acqua, suolo e aria)
	contribuire alla tutela della biodiversità, degli habitat e dei paesaggi
Rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali	attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali
	promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale
	Soddisfare le aspettative dei consumatori in materia di alimenti sani, nutrienti e sostenibili, e benessere degli animali
Ammodernamento del settore promuovendo e condividendo conoscenze, innovazioni e processi di digitalizzazione nell'agricoltura e nelle aree rurali	

New delivery model

Per la PAC post 2020, la Commissione europea ha proposto di passare da una politica basata sulla conformità alle norme ad una politica basata sull'efficacia dell'attuazione, concentrandosi sugli output e sui risultati (il "nuovo modello di attuazione"). I principali elementi costitutivi del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione del "new delivery model" sono il sistema di governance, la verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione e l'esame dell'efficacia dell'attuazione. La definizione anticipata degli importi unitari nel quadro dei piani strategici della PAC è di fondamentale importanza per la verifica dell'efficacia dell'attuazione. La corrispondenza tra la spesa e gli output segnalati (importi unitari), la valutazione dei sistemi di governance nonché il monitoraggio dell'attuazione attraverso l'esame dei progressi verso target intermedi annuali sulla scorta di indicatori di risultato sono tutti elementi essenziali del "nuovo modello di attuazione".

Secondo quindi la maggiore sussidiarietà prevista, gli Stati Membri avranno la responsabilità di implementare gli obiettivi stabiliti a livello dell'UE attraverso la redazione di piani strategici che raccoglieranno tutte le informazioni riguardanti gli interventi compiuti nell'ambito del "FEASR" e del "FEAGA".

Nella sostanza la nuova riforma della Pac aumenta ulteriormente le proprie ambizioni, chiedendo un maggior orientamento verso i risultati attesi dell'intervento pubblico in cambio di una maggior autonomia programmatica e applicativa offerta agli Stati membri.

Si propone quindi di passare ad una Pac meno rigida, più vicina ai territori e ai diversi modelli di agricoltura presenti in Europa. Se da un lato l'impianto teorico della nuova proposta sembra essere convincente, dall'altro lato la complessità insita nelle proposte innovative rischia di rendere ancora più difficile la sua concreta realizzazione.

In questo scenario il quadro di monitoraggio e valutazione dovrebbe giocare un ruolo non indifferente, come elemento essenziale per segnalare i pregi e i difetti degli interventi attuati e delle politiche che si intendono progettare .

Il condizionale è d'obbligo in quanto il successo o l'insuccesso delle politiche e della loro attuazione dipende dalla disponibilità e dalla qualità dell'informazione statistica al fine di mettere le amministrazioni in grado di fare scelte consapevoli e capire come esse possano essere cambiate per meglio rispondere ai bisogni individuati.

Gli indicatori per la nuova Pac

Per la futura programmazione della Pac - come è accaduto anche nelle precedenti programmazioni - si propone di utilizzare per la valutazione della sua efficacia in relazione agli obiettivi specifici della politica, una batteria di indicatori comuni.

Il nuovo modello sarà organizzato sulla base dei seguenti principi:

gli indicatori di contesto che rispecchiano aspetti generali dell'economia, dell'ambiente e della società e potrebbero influire sull'efficacia dell'attuazione; in particolare occorre scegliere quelli che più rispecchiano e misurano se l'intervento finanziato contribuisce agli obiettivi stabiliti rispetto ad uno scenario prestabilito;

gli indicatori d'impatto che misurano l'efficacia complessiva dell'attuazione su base pluriennale il cui follow-up annuale si baserà su una serie di indicatori di risultato

gli indicatori di output invece collegano annualmente la spesa all'efficace attuazione della politica, attraverso un esercizio valutativo annuale basato su un elenco di indicatori

Il processo di diagnosi richiesto per la stesura del futuro Piano strategico - comunque esso sarà articolato - si fonda su una analisi di contesto e rappresenta il percorso conoscitivo sullo stato di fatto del territorio. È il passaggio analitico necessario per dare fondamento alla logica stessa dell'intervento nel suo complesso e per disegnare i cambiamenti attesi.

Evidentemente, questa diagnosi si deve basare sulla raccolta, e sull'aggiornamento successivo, di informazioni di natura quantitativa e qualitativa, per rappresentare le variabili socioeconomiche, settoriali e ambientali più rilevanti nei territori.

La correttezza della diagnosi territoriale e la definizione dei set di indicatori, che ne rappresentino i tratti più importanti, sono fondamentali, non solo, per la valutazione degli effetti di un programma ma per stabilire le unità di misura su cui verrà valutata in termini di efficacia la capacità dello Stato membro di procedere verso gli obiettivi definiti nell'ambito del Quadro Strategico.

Sarà proprio a seguito di una valutazione degli scostamenti ai diversi set di indicatori adottati, che la Commissione potrà intraprendere eventuali azioni sanzionatorie nei confronti dello Stato Membro che potranno andare dalla richiesta di predisposizione di specifici Piani di azione, finalizzati a rimuovere gli ostacoli verso il raggiungimento degli obiettivi programmati, fino alla sospensione o riduzione delle risorse assegnate.

Alla luce di quanto sopra esposto risulta evidente quanto l'affidabilità degli indicatori costituisca un elemento chiave del processo di valutazione e monitoraggio, e quanto possano essere determinanti al fine prima di definire, poi misurare e valutare l'efficienza e l'efficacia delle politiche intraprese

Posto che per l'Italia sia utile, se non necessario, costruire indicatori a un livello territoriale più spinto di quello nazionale (regionale, e/o per aree di azione), permangono diverse criticità operative nello sviluppare questo percorso a livello sub nazionale e per fornire una adeguata lettura dei territori e delle loro differenze. Per costruire interventi in grado di agire sui concreti fabbisogni, il livello di territorializzazione da utilizzare nelle fasi di analisi di programmazione, e poi di attuazione, è fondamentale, **ma resta oggi un capitolo aperto e da porre sotto particolare attenzione.**

Alla luce di queste considerazioni, è necessario individuare quali investimenti si voglia fare per costruire un sistema di controlli di qualità sulla popolazione di indicatori utilizzando sinergie statistiche e amministrative, indipendentemente dagli obblighi comunitari.

Per avere certezza della capacità di quantificazione è necessario avere un quadro definito su ciò che già esiste nei sistemi informativi degli Organismi pagatori e ciò che è necessario integrare.

La situazione attuale

Esistono già nei Sistemi integrati di Controllo e Gestione di AGEA e degli OPR molte informazioni utili all'attuazione degli interventi. E' necessario valutare quale altre rilevazioni ad hoc sono da implementare, individuando le dimensioni più strategiche in relazione alle scelte nazionali.

In relazione a punti sopra evidenziati non si possono negare le rilevanti criticità legate all'attuale modello di governance di attuazione della politica agricola che vede coinvolti nel sistema Italia la presenza di numerosi Organismi pagatori ciascuno dotato di un proprio sistema informativo peraltro basato su soluzioni tecnologiche largamente eterogenee che di fatto interrompendo l'unitarietà del SIAN in qualità di sistema informativo nazionale hanno posto nel contempo l'esigenza di implementare sistemi di integrazione dei diversi patrimoni informativi sviluppati a livello regionale.

Ed è in relazione alla sempre più pressante esigenza di integrazione delle informazioni a livello nazionale, che si sono posti i più recenti interventi di Agea volti al rafforzamento del ruolo del SIAN attraverso l'adozione di una soluzione tecnica basata sulla sincronizzazione delle informazioni.

L'obiettivo a cui si è voluto tendere è quello di costruzione di un database il più possibile integrato a livello nazionale, che pur mantenendo inalterata la proprietà del dominio informativo delle informazioni gestite, cerca di rendere disponibile a livello centrale l'insieme delle informazioni aziendali, indipendentemente dalla posizione geografica. E' necessario considerare che il sistema di sincronizzazione dei dati riguarda ancora solo alcuni ambiti dell'universo dei dati gestiti dagli organismi Pagatori.

Si è partiti inizialmente con i dati fascicolari e in seguito quelli riferibili ad ulteriori componenti quali ad esempio l'uso del suolo e quelle di domanda unica sia per le componenti alfanumeriche che grafiche, e nonostante gli ambiti considerati non fossero numerosi, la soluzione di interscambio adottata ha visto una implementazione piuttosto lenta e faticosa da parte di tutti gli Organismi pagatori. Basti pensare che le attività di sincronizzazione hanno avuto inizio diversi anni fa e solo oggi hanno raggiunto una piena operatività negli ambiti indicati.

Su questo versante occorre positivamente sottolineare che anche le Regioni – a supporto dell'espletamento delle proprie attività – hanno richiesto di dotarsi degli strumenti di sincronizzazione per ottenere l'insieme delle informazioni di proprio interesse in modalità strutturata. Ciò consentirà di realizzare un sistema regionale contenente tutta la base di conoscenza relativa all'agricoltura, con importanti ricadute in termini di gestione del territorio, dell'agricoltura e dell'ambiente.

In tale ambito, è stata avviata da parte di AGEA la realizzazione di banche dati regionali per ciascuna delle Regioni pilota individuate (Basilicata, Abruzzo, Molise, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Puglia, Sicilia, Campania). Attraverso la sottoscrizione di appositi protocolli d'intesa, è stata disciplinata la realizzazione delle attività in questione e l'impegno da parte delle Regioni a costituire un'infrastruttura tecnologica per un allineamento continuo dei dati, la cui sincronizzazione nel contempo assicura la restituzione al SIAN di quelli raccolti invece a livello regionale.

Gli interventi di integrazione posti in essere se da un lato hanno comunque consentito un'operatività del sistema di coordinamento delle attività di erogazione delle provvidenze PAC (ma anche di altri Fondi UE e delle misure di aiuto disposte a livello nazionale), non risolvono in via definitiva le criticità legate alle esigenze di tempestivo e completo allineamento del sistema informativo nazionale e di quelli degli Organismi Pagatori e delle Regioni che la nuova Politica Agricola comunque impone. Il meccanismo tecnico di "sincronizzazione" sebbene agevoli la rapidità di trasferimento dei dati, non ne riduce la complessità di decodifica risiedendo gli stessi su sistemi informativi eterogeni che presentano importanti difformità nei modelli.

Non garantisce pertanto un significato univoco del dato nell'ambito dei diversi sistemi ed è comunque esposto a possibili errori che fisiologicamente intervengono in un processo di trasferimento di informazioni.

Il mancato o non tempestivo allineamento delle informazioni sul sistema nazionale nella visione del “new delivery model” costituisce uno dei principali elementi di criticità nell’attuazione del nuovo modello che se non adeguatamente affrontato potrebbe mettere a rischio il corretto adempimento degli obblighi istituzionali posti in capo al sistema degli Organismi Pagatori e dell’Organismo di Coordinamento.

Su questo fronte sono numerosi gli interventi di rafforzamento posti in essere che vedono oltre all’impiego di soluzioni tecnologiche, interventi normativi volti alla ridefinizione del modello di governance affinché si possa assicurare la necessaria integrità del patrimonio informativo sul piano nazionale.

La Convenzione Istat

Il funzionamento del nuovo sistema di implementazione proposto richiede, quindi, lo sviluppo di processi di capacity bulding, sia a livello comunitario sia a livello nazionale che prevedano l’integrazione tra le istituzioni coinvolte nei processi di generazione dei “dati del sistema agricoltura” finalizzati attraverso sinergie tra dati statistici e amministrativi ad assicurare l’esistenza di un sistema di controlli di qualità sugli stessi.

In tale contesto si colloca l’importante attività di collaborazione avviata tra Agea ed Istat, svolgendo quest’ultima un ruolo chiave nella produzione del quadro informativo statistico sulle principali caratteristiche strutturali delle aziende agricole a livello nazionale, regionale e locale, quale ente istituzionalmente preposto all’attività di censimento in agricoltura.

Sulla base di questa collaborazione, la Direzione centrale per le statistiche ambientali e territoriali, in accordo con la Direzione centrale per la raccolta dati, ha pianificato una strategia, per la conduzione della prossima rilevazione censuaria che prevede l’utilizzo di una nuova rete di rilevazione, composta da una pluralità di soggetti cui sono assegnati ruoli e compiti diversi. In particolare:

- i CAA, ai quali si propone di affidare la raccolta diretta dei dati tramite il canale CAPI;
- le Regioni e Province Autonome, alle quali sono principalmente assegnati compiti finalizzati al controllo della qualità dei dati rilevati;
- ISTAT, AGEA e MIPAAF che svolgono, ciascuno per i propri ambiti di competenza, il ruolo di Coordinamento delle varie fasi di rilevazione e dei soggetti coinvolti nelle diverse attività.

Questa nuova proposta presenta un elemento di significativa novità e cioè l’utilizzo della rete degli uffici operativi dei CAA. Sono molti gli elementi che qualificano fortemente questa rete di operatori sul territorio:

È una rete di qualità in quanto i CAA assicurano la conoscenza dell’articolato mondo agricolo.

I CAA hanno una radicata conoscenza dell'azienda che determina un'elevata capacità di valutare in fase di rilevazione censuaria la qualità dei dati dichiarati dal rispondente

La convinzione che questo modello organizzativo possa garantire la massima qualità dei dati rilevati in occasione del Censimento rappresenta anche un importante segnale di convergenza di intenti e di collaborazione tecnico-statistica tra istituzioni pubbliche.

Il Sistema Integrato di gestione e Controllo

Il passaggio ad una politica orientata dalla conformità ai risultati ad una maggiormente orientata all'efficacia della sua attuazione, comporterà necessariamente un passaggio dalla garanzia della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti alla garanzia dei risultati e del rispetto delle disposizioni di base dell'UE.

In linea con il nuovo modello di attuazione le proposte di regolamento rafforzano il ruolo degli organismi di governance attualmente in essere, in particolare gli Organismi Pagatori e gli Organismi di Certificazione, nell'assicurare che i sistemi di gestione e controllo offrano ragionevoli garanzie di affidabilità.

In particolare, continuano ad essere mantenute le strutture di controllo, solide ed affidabili che caratterizzano la corrente programmazione, come il Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC).

Sono mantenuti i principali elementi esistenti del sistema integrato, in particolare le disposizioni relative a un sistema di identificazione delle parcelle agricole, un sistema di domanda geospaziale e un sistema di domanda basato sugli animali, un sistema di identificazione e registrazione dei diritti all'aiuto, un sistema di registrazione dell'identità dei beneficiari e un sistema di controlli e sanzioni.

E'previsto che gli Stati Membri utilizzino i dati o i materiali informativi forniti dal programma Copernicus, oltre alle tecnologie informatiche quali GALILEO ed EGNOS, al fine di garantire che siano disponibili dati globali e comparabili per il monitoraggio della strategia agro-climatico-ambientale e per incrementare l'utilizzo di dati e informazioni esaurienti, gratuiti e liberamente accessibili raccolti dai satelliti e dai servizi Copernicus Sentinels.

A tal fine, il sistema integrato dovrebbe comprendere anche un sistema di monitoraggio delle superfici (Monitoring). Il sistema integrato, nell'ambito dei sistemi di governance che dovrebbero essere istituiti per attuare la PAC, dovrebbe garantire che i dati aggregati forniti nella relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione siano affidabili e verificabili.

Data l'importanza di un buon funzionamento del sistema integrato sono stabiliti requisiti di qualità.

Al riguardo Agea, già a decorrere dall'annualità 2018 ha avviato un'iniziativa finalizzata a estrarre in modo automatico e in tempo reale il 100% delle informazioni sui singoli campi agricoli, partendo dai

dati satellitari acquisiti in continuo. È stato quindi possibile aggiornare il database in tempo reale ogni volta che il satellite acquisisce un dato.

Tale progetto inizialmente avviato per la sola provincia di Foggia, oggi vede coinvolte 6 province su tutto il territorio nazionale per circa 110.000 agricoltori sottoposti a verifica L'Italia ha altresì avviato, sempre nel 2018 un Piano di Azione finalizzato al miglioramento ed all'efficientamento del SIPA quale elemento base del Sistema Integrato di gestione e Controllo sui cui la Commissione Europea ha ripetutamente evidenziato alcune criticità che assumono particolare rilievo a seguito dell'adozione di nuovi strumenti di controllo tramite monitoraggio.

Per superare tutte le criticità Agea ha avviato la realizzazione di un nuovo impianto Refresh con una definizione maggiore dell'attuale (passare da una scala 1:10.000 ad una scala 1:2000) e con strumenti semi-automatici di riconoscimento dei limiti di ciascuna diversa occupazione del suolo, che rendano quindi le geometrie maggiormente “oggettive” ed uniformi (non disegnate a mano, da diverse mani) e quindi più compatibili con le rilevazioni “Sentinel” utilizzate nel monitoring.

Il nuovo approccio del progetto Refresh consente il raggiungimento dei seguenti obiettivi principali:

- Aggiornare il sistema di identificazione delle parcelle agricole rendendole maggiormente solidali con la realtà rappresentata nelle ortofoto e superando in via definitiva il sistema catastale
- Costituire una base grafica migliore per una corretta definizione degli elementi da avviare alle attività di monitoraggio (FOI);
- Costituire una base grafica migliore per una corretta definizione degli aiuti richiedibili dai produttori nell'ambito delle domande geospaziali

Conclusioni

Sicuramente l'attuazione della nuova politica agricola, sta ponendoci di fronte a nuove sfide. L'elemento chiave per il suo successo risiede nella capacità che avrà il nostro sistema di individuare e produrre quegli elementi informativi di conoscenza del territorio che permettano prima un processo di diagnosi di contesto e poi di misurazione dell'attuazione delle politiche. Non si possono omettere le attuali criticità legate in prevalenza ad un sistema estremamente frammentato nella gestione dei dati, che ha trovato origine da un presupposto di attuazione nella gestione degli aiuti regionalizzata, introdotta con provvedimenti normativi di 30 anni fa e che risulta ormai totalmente incompatibile con le scelte contenute nelle bozze regolamentari.