



Valutazione indipendente del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE DELLA NUOVA RETE – 2023-2027

Aprile 2022

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| Lista degli Acronimi .....   | 4         |
| Introduzione.....  | 5         |
| <b>1 Obiettivi della valutazione .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2 Approccio metodologico e fonti informative.....</b>   | <b>10</b> |
| 2.1 Finalità dell’analisi documentale .....  | 10        |
| 2.2 Valutazione ex ante e strumenti ed esiti numerici della rilevazione.....   | 11        |
| 2.3 La restituzione dei risultati dell’indagine: la scelta delle “fiches”.....   | 13        |
| 2.4 Limiti dell’analisi .....  | 13        |
| <b>3 Lo stato dell’arte della programmazione 2023-2027 e la governance dello sviluppo rurale.....</b>  | <b>15</b> |
| 3.1 Primi elementi di governance istituzionale: il Regolamento 2021/2115 e il Capitolo 7 “Sistema di Governance e di Coordinamento” del PSP versione 1 ..... | 16        |
| 3.2 Reti Rurali della PAC 2023 / 2027: il Regolamento 2021/2115 e il Capitolo 4 “Elementi comuni a più interventi” del PSP versione 1.....                   | 17        |
| <b>4 Analisi dei PSP di altri Stati Membri e spunti dalla comunità di pratiche delle Reti europee.....</b>   | <b>21</b> |
| 4.1 Francia – Un modello di gestione coordinata della Rete .....   | 22        |
| 4.2 Spagna – Un modello di gestione decentrato: le Antenne Regionali.....  | 23        |
| 4.3 Portogallo – i Gruppi tematici.....  | 24        |
| 4.4 Suggerimenti dalla “comunità di pratica” europea.....  | 27        |
| <b>5 La visione dei soggetti rilevanti in ITALIA: esiti delle interviste in tema di Governance .....</b>   | <b>29</b> |
| 5.1 Approcci alla regola del disimpegno automatico (N+2) .....   | 30        |
| 5.2 Monitoraggio Unitario, Comitati di Monitoraggio e Relazione Annuale di Attuazione .....  | 32        |
| 5.3 Approcci alla <i>governance</i> : Rapporto UE - Stato - Regioni .....  | 34        |
| 5.4 PSP e Documenti programmatici regionali .....  | 36        |
| 5.5 Valutazione .....  | 37        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>6</b> | <b>La visione dei soggetti rilevanti in Italia: esiti delle interviste sul futuro della Rete della PAC .....</b> | <b>39</b> |
| <b>7</b> | <b>Conclusioni e raccomandazioni.....</b>  | <b>41</b> |
|          | 7.1 Quadro di <i>Governance</i> , Monitoraggio e Approcci alla regola del disimpegno automatico (N+2).....       | 42        |
|          | 7.2 L'attività di Valutazione indipendente.....  | 43        |
|          | 7.3 La futura Rete Rurale della PAC .....  | 45        |
|          | <b>Allegato I - Questionario per Reti Nazionali Europee (<i>European NRN</i>) .....</b>                          | <b>47</b> |
|          | <b>Allegato II - Traccia intervista partenariato Italia .....</b>  | <b>49</b> |
|          | <b>Allegato III - Elenco delle interviste realizzate.....</b>  | <b>51</b> |

---

## Lista degli Acronimi

### **ACA- Agro-Climatico-Ambientali**

**AdG** – Autorità di Gestione

**AdGN** – Autorità di Gestione Nazionale

**AT** – Assistenza Tecnica

**CdS** – Comitato di Sorveglianza

**CE** – Commissione Europea

**FEASR** – Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

**MIPAAF** – Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

**NDM** – New Delivery Model

**OG** – Obiettivo Generale

**OP** – Organismo Pagatore

**OS** – Obiettivo Specifico

**PA** – Provincia Autonoma

**PAC** – Politica agricola comune

**PNRR** – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

**PS** – Priorità Strategica

**PSP** – Piano Strategico nazionale della PAC

**PSR** – Programma di Sviluppo Rurale

**RdP** – Rete della PAC

**RRN** – Rete Rurale Nazionale

**SM** – Stato Membro

**UE** – Unione Europea

**VI** – Valutatore Indipendente

*La presente versione del rapporto di valutazione ex ante è il frutto dell'attività dell'intero gruppo di lavoro del RTI. In particolare, è stato coordinato e redatto da Virgilio Buscemi, Paola Paris e Silvia De Matthaeis.*

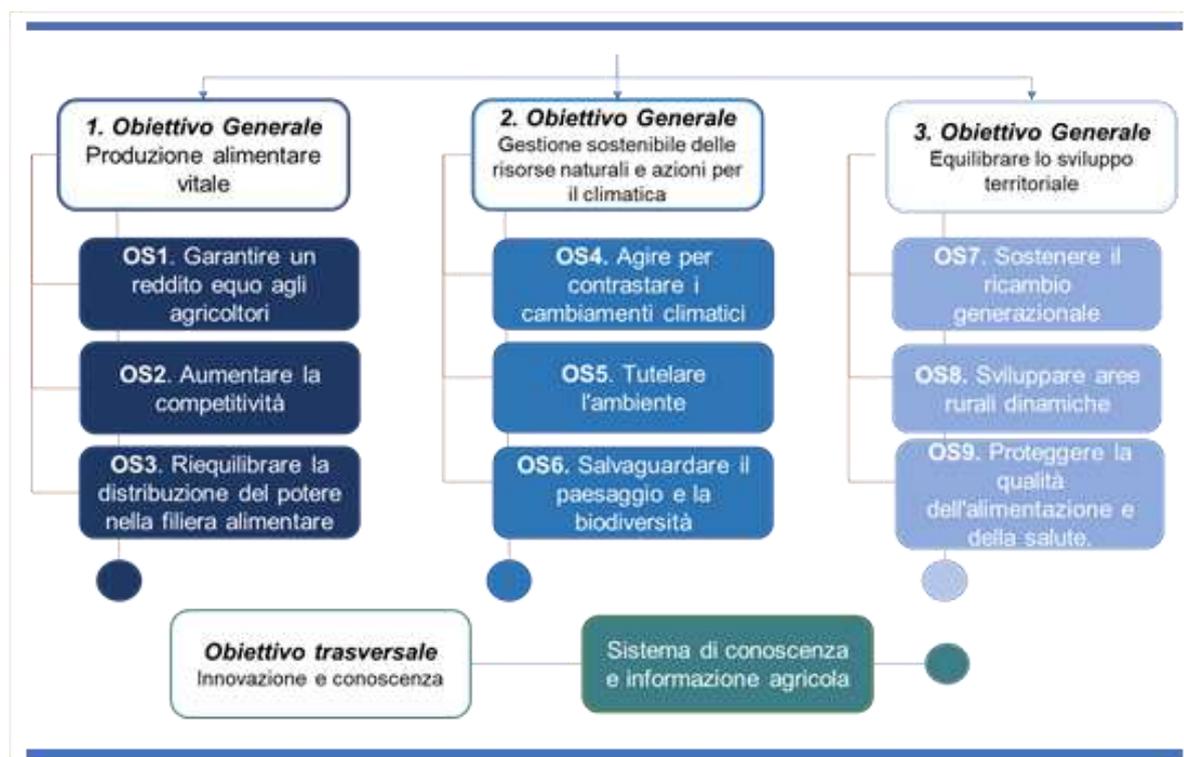
*Un uomo senza memoria  
è un uomo senza storia  
Un uomo senza storia  
è un uomo senza futuro*

## Introduzione

Il processo di definizione del quadro programmatico del prossimo ciclo della PAC 2023-2027 sembrerebbe aver superato una lunga fase di incertezza e stallo.

**Ad oggi sono infatti note le scelte strategiche** che definiscono l'architettura generale degli obiettivi da perseguire e dei rapporti tra Stato membro (SM) e Unione Europea (UE), o meglio i servizi della Commissione Europea (CE), in un quadro complessivo di governance dove la suddivisione delle responsabilità tra UE e SM si baserà sul nuovo approccio del cosiddetto **New Delivery Model (NDM)**. Esso si fonda su un approccio sinergico e complementare definito da un quadro strategico unitario: **il NDM prevede infatti per ogni SM l'elaborazione di un unico Piano Strategico nazionale della PAC (PSP)** che programma congiuntamente diverse operazioni nell'ambito di 8 interventi a valere su entrambi i pilastri della PAC e dei relativi fondi di finanziamento (FEAGA e FEASR).

*Figura 1 - Gli obiettivi generali e specifici della PAC 2023-2027*



Fonte: RRN "La valutazione dei Piani PAC 2023-2027"

A livello di *governance*, il NDM pone l'accento sui risultati e le prestazioni della *policy* piuttosto che sulla sua conformità: una politica più orientata alla *performance* e agli obiettivi – in termini di risultati e di efficacia della spesa – che richiede, secondo la CE, la messa in campo anche di un solido quadro di monitoraggio della *performance* dei PSP, articolato sulla base di una serie di indicatori comuni.

In sintesi, le implicazioni gestionali del NDM basato sui processi di “*performance clearance*” (collegati all'avanzamento degli indicatori di output e funzionali al riconoscimento agli Stati Membri delle spese da parte della Commissione a valere sul PSP) e “*review*” (connessi agli indicatori di risultato e in grado di comportare conseguenze, tra cui eventuali rettifiche finanziarie) impongono una riflessione attenta circa tempi e velocità attuative dei singoli interventi già in fase di stesura dei documenti programmatici.

Tra le altre principali implicazioni del mutato quadro regolativo, **il PSP è chiamato a riflettere gli obiettivi del Green Deal europeo** e a tener conto della normativa dell'UE in materia di clima e ambiente, monitorando i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* attraverso un nuovo quadro di indicatori. Non solo: **la prossima programmazione PAC intersecherà anche la complessa cornice programmatica in cui si articola il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, che rappresenta un ulteriore portale attraverso cui il sistema Paese cercherà, tra le altre cose, di ottenere il rilancio digitale, ecologico ed energetico dei territori rurali.

Manca ancora ad oggi la definizione operativa dell'organizzazione dei processi attuativi e decisionali e degli assetti gestionali che garantiranno l'alimentazione e il presidio delle “regole del gioco”. In uno stato “regionalizzato” come l'Italia, la struttura di *governance* risulta essere fondamentale per il controllo e il pieno presidio dei diversi processi.

Figura 2 - PAC 2023- 2027: nuovo modello di governance



Fonte: RRN "La valutazione dei Piani PAC 2023-2027"

Infatti, come sottolineato in apertura, **la prossima programmazione prevede un significativo trasferimento di responsabilità dalla CE agli SM**, in termini di libertà nell'elaborazione e attuazione delle proprie *policy* territoriali, che rappresenta insieme alle altre una grande riforma in ambito PAC. Un unico Piano Nazionale potrà favorire le amministrazioni nell'individuazione di modalità specifiche di implementazione maggiormente funzionali alle diverse esigenze.

In tale prospettiva, è necessario trovare soluzioni operative per assicurare il coordinamento tra le diverse amministrazioni europee, nazionali e regionali: com'è noto le Autorità di Gestione del FEASR, responsabili di Programmi di Sviluppo Rurali definiti e operativi a livello regionale, sono state storicamente coinvolte e supportate in questo sforzo dalle Reti Rurali Nazionali (RRN). Attive in ciascuno SM a partire dalla programmazione 2007-2013, le RRN nascono al fine di "sostenere e migliorare gli obiettivi di sviluppo rurale definiti nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Le RRN consentono e agevolano gli scambi e il reciproco apprendimento tra tutti i partner coinvolti nell'attuazione della politica di sviluppo rurale: autorità pubbliche, partner socio-economici e organismi in rappresentanza della società civile"<sup>1</sup>.

In questo momento storico, dunque, durante il quale le RRN europee stanno ancora affrontando il mandato 2014-2020, divenuto per forza di cose 2014-2022, è necessario

<sup>1</sup> Cfr. [https://enrd.ec.europa.eu/networking/nrn-profiles\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/networking/nrn-profiles_it).

interrogarsi sul ruolo che le stesse saranno chiamate a svolgere durante la nuova programmazione.

Nel presente rapporto, che rappresenta un “atipico” esercizio di Valutazione Ex Ante (VEXA), si affronta il caso italiano: mancando, infatti, tutti gli elementi conoscitivi necessari alla realizzazione di questa specifica valutazione, si è scelto di **realizzare il rapporto in oggetto come un contributo all’avanzamento dello stato della definizione della prossima programmazione.**

In questa direzione il documento è strutturato come segue:

- ▶ Definizione degli obiettivi e del metodo di valutazione.
- ▶ Ricostruzione dello stato dell’arte della programmazione europea 2023-2027: elementi stabili (Interventi, ecc.) ed elementi ancora fluidi rispetto alla *governance* della PAC.
- ▶ Analisi di alcuni Programmi Nazionali europei a gestione regionalizzata e di elementi utili raccolti presso la comunità di pratiche delle Reti europee.
- ▶ Esiti delle interviste ai principali stakeholder nel panorama italiano in tema di *governance* e futura Rete Rurale della PAC.
- ▶ Conclusioni e raccomandazioni.

---

## 1 Obiettivi della valutazione

Nell'attuale quadro normativo e programmatico le indicazioni in materia di *governance* sono ancora molto generiche ed è verosimile ipotizzare che non saranno definite in breve tempo e non saranno comunque immediatamente operative. In questo momento quindi la Rete Rurale Nazionale (RRN), può favorire scambi informativi e riflessioni condivise tra i diversi soggetti interessati. Può sviluppare, inoltre, approfondimenti e analisi aventi per oggetto la "governance" (organizzazione e modalità di funzionamento) del PSP e della nuova Rete.

La VEXA assume il compito di analizzare le condizioni di attuazione (criteri e requisiti da soddisfare, difficoltà da superare, strumenti da predisporre) e le attività previste, con le quali la nuova Rete (RdP) svolgerà le funzioni che la normativa (in particolare l'art. 126) le attribuisce, nell'ambito della nuova PAC. Tali funzioni, presentate nel dettaglio al Capitolo 3, sono certamente più ampie rispetto a quelle dell'attuale periodo e sarà indispensabile plasmarle in relazione alle novità ed alle sfide del mutato panorama attuativo e programmatico, presentato nell'introduzione.

Tuttavia, in questa specifica fase programmatica, laddove peraltro non è prevista la predisposizione di un Programma della futura Rete, **l'obiettivo del presente documento** diventa quello di fornire un **primo contributo all'inquadramento del nuovo assetto di governance e alla definizione operativa delle funzioni attribuibili alla prossima RdP**, stando al nuovo quadro regolativo dei fondi FEASR e FEAGA in un'ottica di parziale continuità e anche di evoluzione.

Per quanto riguarda la **governance, fermo restando gli elementi di incertezza del panorama europeo ed italiano**, sono stati analizzati i principali ambiti afferenti al processo di programmazione e sorveglianza del Programma e che vengono presentati nel dettaglio al capitolo successivo. Le ulteriori implicazioni organizzative ed alcune valutazioni di merito sono poi riportate nei capitoli conclusivi.

**In relazione agli obiettivi e compiti specifici che la Rete è chiamata a sviluppare** nel prossimo periodo di programmazione, il Valutatore Indipendente (di seguito VI) ha selezionato, di concerto con l'AdG della RRN ed in base all'esperienza pregressa, alcuni tra gli aspetti programmatici ed organizzativi della futura RdP da analizzare con maggiore urgenza e che necessitano di una prima indicazione operativa. Di seguito se ne fornisce l'elenco:

- ▶ **Ruolo della RRN nel periodo di estensione della Programmazione 2014–2022** in relazione al processo di elaborazione, approvazione e attuazione del PSP, a fronte della finalità di non determinare (come nel passato) soluzione di continuità nelle attività di scambio, informazione e supporto al *networking*.
- ▶ **Modello gestionale**, struttura, componenti e meccanismi operativi di funzionamento della Rete e loro articolazione a livello nazionale e regionale;
- ▶ **Demarcazione e complementarità tra azioni della RdP e altre attività di Assistenza Tecnica (AT) al PSP**. In tale ambito, è rilevante definire le risorse finanziarie e tecniche per l'assistenza tecnica assegnata alla Rete, al fine di valutarne la congruità in relazione ai suoi compiti e attività previste.

---

## 2 Approccio metodologico e fonti informative

L'**approccio metodologico** utilizzato per la realizzazione del presente elaborato è stato **di tipo qualitativo** e sono state previste sia l'analisi di dati secondari che la raccolta e l'elaborazione di dati primari. I primi sono stati acquisiti attraverso l'analisi dei documenti programmatici nazionali ed europei, volti a stabilire lo stato dell'arte della Programmazione nazionale e comunitaria 2023-2027. I dati primari sono stati invece rilevati tramite la realizzazione di indagini dirette che hanno permesso di identificare le posizioni prevalenti espresse dal gruppo di soggetti selezionati per le interviste in profondità.

Nel dettaglio, le tipologie di analisi applicate hanno richiesto:

- (i) **l'approfondimento della normativa e documentazione programmatica e attuativa** disponibile a livello nazionale e comunitario, con particolare riferimento ai tre regolamenti riguardano i Piani Strategici degli Stati Membri, le Organizzazioni Comuni di Mercato, i regimi di qualità e le indicazioni geografiche, e il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC (Regg. N. 2115/2021, 2117/2021, 2116/2021), al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); al Piano Strategico Nazionale della PAC (PSP) dell'Italia (versione notificata il 31 dicembre 2021); ai PSP di alcuni Stati Membri (Francia, Portogallo e Spagna);
- (ii) **l'approfondimento della recente letteratura presente in materia di programmazione** e scelte strategiche per la ripartizione delle risorse di risorse nazionali e comunitarie 2023-2027;
- (iii) la **realizzazione di due indagini dirette** attraverso:
  - la somministrazione di un questionario *on line* strutturato ad un gruppo di rappresentanti delle Reti Rurali Nazionali 2014-2022 degli altri SM europei;
  - la realizzazione di interviste semistrustrate ad alcuni rappresentanti del partenariato istituzionale della Rete Rurale Nazionale 2014-2022 italiana.

---

### 2.1 Finalità dell'analisi documentale

Con riferimento ai punti (i) e (ii), l'analisi dei dati secondari ha permesso di rilevare i primi meccanismi di causalità (norme – obiettivi – strategie) attraverso i quali esplorare e raccogliere elementi di approfondimento e informazioni utili alle diverse fasi del processo valutativo. In particolare, tale metodo ha consentito di articolare le domande valutative e di costruire gli strumenti di valutazione, nello specifico i questionari rivolti alla comunità delle RRN europee e ai partner nazionali.

Inoltre, la letteratura disponibile ad oggi sui temi della programmazione comunitaria 2023-2027 e sulle risorse emergenziali disponibili a seguito della pandemia da COVID-19, ha permesso al VI di arricchire la propria lettura critica del contesto di riferimento e dei primi esiti della concertazione. In particolare, a fronte di un quadro regolamentare ancora incompleto, è stato possibile ricostruire "retroscena" e prime conseguenze determinate dalla delicatissima fase storica iniziata nella prima metà del 2020, grazie ai vari contributi della comunità scientifica di riferimento.

## 2.2 Valutazione ex ante e strumenti ed esiti numerici della rilevazione

La “Valutazione ex ante” è quell’esercizio di analisi condotto durante la fase di stesura di un Programma che ha come obiettivo la verifica della coerenza interna tra Obiettivi e interventi e della coerenza esterna tra gli obiettivi da perseguire, i bisogni collettivi a cui il Programma intende far fronte e le risorse disponibili. La funzione principale di questo tipo di valutazione è quella di supportare i decisori pubblici a scegliere fra scenari alternativi.

In un contesto caratterizzato ancora da grande incertezza di carattere programmatico e finanziario, si è ritenuto opportuno concentrarsi sull’analisi preliminare delle scelte di *governance*. In questo caso il contributo del VI può essere quello di **ricostruire, analizzare e anticipare – anche attraverso l’esperienza pregressa – le dinamiche fra gli attori coinvolti nel processo decisionale**, suggerendo conseguentemente le **possibili configurazioni gestionali adeguate all’implementazione del PSP e la definizione delle funzioni della Rete Nazionale della PAC 2023-2027**.

A tale proposito, sono state eseguite due differenti indagini rivolte ai referenti delle Reti Rurali Europee ed al partenariato italiano della RRN 2014-2022: di seguito se ne illustrano le principali caratteristiche, mentre il dettaglio delle domande poste agli interlocutori interpellati è riportato negli allegati I e II.

Il **breve questionario**, composto soltanto da 3 domande, **rivolto ai referenti europei della RRN** è stato impostato come una sorta di analisi di benchmark, avente come obiettivo quello di trarre ispirazione da altri contesti europei. L’obiettivo è stato quindi quello di sostenere la costruzione del futuro della RRN nel periodo di programmazione 2023-2027 attraverso gli insegnamenti dell’esperienza italiana e quella delle altre reti europee.

Complessivamente sono state raccolte **9 risposte**.

Il **questionario utilizzato per le interviste in profondità rivolte al partenariato istituzionale italiano**, invece, prevede una prima sezione denominata “*Governance* PSP” (cfr. tabella 1) volta ad approfondire gli aspetti più strettamente legati alla programmazione e alla sorveglianza dei processi di *governance* del PSP, in qualche modo funzionali anche rispetto alla futura organizzazione della Rete della PAC (RdP).

**Tabella 1- Temi sezione “Governance”**

| Programmazione   | Sorveglianza  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modelli di coinvolgimento e concertazione tra Centro / Regioni</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Composizione del Comitato di Sorveglianza</li> </ul>                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riprogrammazione</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventuale realizzazione di Relazioni Annuali di Attuazione</li> </ul>            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interlocuzione con Servizi DG AGR1</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizzazione e alimentazione del Sistema di monitoraggio strategico</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestione del disimpegno e avanzamento della spesa</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizzazione della valutazione indipendente</li> </ul>                         |

La seconda parte del questionario, più strettamente inerente al ruolo della futura Rete, ha inteso indagare alcuni ambiti rilevanti / sensibili, posto che gli obiettivi e le attività della RdP sono già stati ben identificati (seppur per grandi linee) nei regolamenti comunitari.

**Tabella 2 - Ruoli e ambiti d'intervento rilevanti per la futura RRN**

| <b>Aspetti e fasi specifiche della programmazione</b>                                  |
|--|
| ▪ Inquadramento funzionale nel periodo di prolungamento della Programmazione 2014-2020 |
| ▪ Facilitatore della governance multilivello   |
| ▪ Definizione, programmazione, attuazione e gestione interventi a livello regionale    |
| ▪ Supporto al monitoraggio e alla Valutazione  |
| ▪ Lezioni apprese dal passato e attività future  |

A partire dal mese di dicembre 2021 sono state realizzate 20 interviste in profondità:

- 8 Regioni (13 «voci»);
- 12 testimoni nazionali (MIPAAF, CREA, ISMEA, Organizzazioni di Categoria).



---

### 2.3 La restituzione dei risultati dell'indagine: la scelta delle "fiches"

**Gli esiti delle interviste sono stati restituiti utilizzando la struttura tipica delle schede tecniche (fiches)** utilizzata, nel caso specifico, per la descrizione degli indicatori di output, risultato e impatto nell'esperienza della programmazione dello sviluppo rurale delle ultime programmazioni. A parere del VI tale schematizzazione consente di riportare in un agile quadro sinottico le principali indicazioni emerse dalle interviste realizzate e può fornire alcuni spunti per provare ad identificare un "modello" organizzativo e funzionale sia per le scelte di *governance* che per orientare le priorità della Rete del futuro.

Il contenuto delle schede (Cfr. Cap. 5 e 6) è **il risultato della lettura critica del VI che ha aggregato e messo a sistema posizioni comuni, o comunque assimilabili, o viceversa consentito di evidenziare i principali elementi di divergenza** espressi dagli intervistati in relazione al medesimo tema.

Ciascuna fiches si compone di 3 distinte sezioni:

- 1) **"Spunti"**: in cui sono riportate le **dimensioni caratterizzanti il tema oggetto dell'analisi**, sia in termini di "opportunità / incentivo" che di "condizione / presupposto".
- 2) **"Modello"**: ovvero il **"risultato"**, una o più configurazioni possibili per favorire il coordinamento e il dialogo tra i molteplici soggetti e strutture istituzionali coinvolte nella gestione del PSP.
- 3) **"Alert"**: elementi del contesto critici da tenere in considerazione nell'immediato e che potrebbero determinare il successo o il fallimento dei modelli individuati. In molti casi infatti gli **aspetti individuati come "caveat" dagli intervistati**, costituiscono parte integrante ed essenziale del modello prefigurato (soggetti da coinvolgere, scadenze da rispettare, ecc.), oppure incidono in maniera indiretta ma determinante (gestione dei trascinamenti e regole del disimpegno, riorganizzazione del MIPAAF e ruolo della AT e della futura Rete della PAC).

Le interviste hanno fatto emergere anche degli aspetti connotati da un elevato tecnicismo che necessiterebbero degli specifici approfondimenti. Si ritiene, in ogni caso, che la loro sistematizzazione in relazione ai temi centrali del presente rapporto, possa contribuire a favorire un avanzamento nella riflessione istituzionale in vista della finalizzazione del PSP per ciò che attiene agli aspetti della *governance* e all'impostazione operativa della nuova Rete della PAC.

---

### 2.4 Limiti dell'analisi

Con riferimento alle indagini condotte, sia sui dati secondari che primari, di seguito si evidenziano le principali problematiche incontrate nella realizzazione del presente contributo e che hanno condizionato l'elaborazione dei giudizi valutativi.

Nello specifico, come evidenziato in precedenza, alcuni tra gli atti delegati europei non sono ancora definitivi e non sembra ancora emergere in maniera chiara a livello europeo quale configurazione adottare per le future reti nazionali della PAC.

Per quanto riguarda, invece, la raccolta, l'elaborazione e la successiva analisi dei dati primari, la stesura del presente rapporto si è sovrapposta all'intenso periodo di lavoro affrontato dalla

RRN italiana per la costruzione del futuro PSP a supporto sia agli uffici del MIPAAF, che delle AdG regionali. Tale coincidenza, non prevedibile in fase di definizione del mandato valutativo<sup>2</sup>, ha determinato una parziale variazione nell'impostazione del documento

Innanzitutto, è stata modificata la finalità conoscitiva dell'esercizio valutativo, come specificato nel Capitolo 2 "Approccio metodologico e fonti informative", mantenendo fermo l'orientamento all'utilità della valutazione e facendo comunque tesoro delle lezioni apprese in un periodo storico atipico. Ed infine, relativamente agli aspetti più operativi, la parziale disponibilità degli interlocutori da intervistare, ha determinato un ritardo nella realizzazione delle indagini dirette con gli attori rilevanti del panorama italiano della PAC, con il conseguente spostamento in avanti nella consegna del documento definitivo.

---

<sup>2</sup> La consegna della VEXA sul nuovo programma della RRN 2023-2027 era prevista per il 31/12/2021.

### 3 Lo stato dell'arte della programmazione 2023-2027 e la *governance* dello sviluppo rurale

La programmazione 2023-2027 rappresenta una sorta di “*rivoluzione copernicana*” per la Politica Agricola Comunitaria (d’ora in poi PAC). Nel corso delle diverse programmazioni è la prima volta che la Commissione riconduce tutti gli strumenti finanziari a disposizione dell’agricoltura europea all’interno di un unico quadro di riferimento programmatico.

In passato I e II Pilastro si sono sempre mossi su binari paralleli, “dialogando” in maniera sporadica dal punto di vista programmatico e attuativo, se non per gli aspetti riguardanti la condizionalità. L’elemento di discontinuità più marcato rispetto al passato va collocato dunque nella dimensione dialogica della *governance* sia nella fase della programmazione, che in quella dell’attuazione della futura PAC. Riportare la strategia di intervento della PAC all’interno di un documento unico e coerente impone, infatti, un’interazione interistituzionale senza precedenti all’interno del mondo dell’agricoltura, della silvicoltura e dello sviluppo rurale.

Nel corso del processo di costruzione del nuovo Piano, sono intervenuti due elementi che hanno creato problematiche di ordine diverso, determinando, il protrarsi della fase di nel concertazione:

- l’insorgere a livello planetario della pandemia Covid-19;
- la perdurante aleatorietà del quadro politico, finanziario e di quello normativo.

Il combinato disposto di questi due aspetti ha fatto sì che la nuova programmazione venisse traslata di due anni, dal 2021 al 2023 - con il periodo 2021-22 che è diventato un’estensione della programmazione 2014-2020 finanziata risorse nuove (FEASR e NGEU) – e che la costruzione del nuovo Piano abbia subito uno stop prolungato, per poi accelerare nell’ultimo semestre del 2021, imponendo una calendarizzazione piuttosto impegnativa dei lavori.

Le amministrazioni coinvolte (UE, MIPAAF, Regioni e Province Autonome) hanno dovuto fronteggiare il profondo *shock* generato dalla pandemia sul contesto, cimentandosi con nuovi riferimenti normativi, rinnovati strumenti di intervento e, a cascata, riprogrammazioni e rimodulazioni, per poter intervenire tempestivamente in soccorso di aziende, settori e territori in sofferenza e per poter costruire le basi per il periodo di estensione del 2021-2022, in armonia con gli altri strumenti che sia andavano definendo a livello nazionale, in primis il PNRR.

Tale processo ha previsto un intenso lavoro a livello strategico e tecnico che di fatto, a parità di risorse umane, ha rallentato il processo di costruzione del nuovo Piano strategico della PAC. Il PSP formulato a livello centrale deve infatti prevedere una logica di intervento globale basata sull’applicazione rigorosa del ciclo di pianificazione che parte, come noto, dalla definizione dei fabbisogni basati sulle evidenze.

Lo *shock* pandemico non si è manifestato solo sul contesto ma si è riverberato sulle strutture organizzative centrali e regionali titolari della gestione dei fondi.

Concretamente, ad oggi, tale processo può essere suddiviso in quattro fasi:

1. Fine del 2019: il MIPAAF ha concluso l’analisi di contesto con il completamento dei “*Policy brief*”, l’identificazione delle matrici SWOT e dei fabbisogni per Obiettivo Specifico della PAC.

2. Nel 2021: il Ministero ha provveduto a concludere il processo di gerarchizzazione delle esigenze/fabbisogni su scala nazionale (settembre 2021), coinvolgendo le AdG regionali e il partenariato del PSP.
3. A partire da ottobre 2021: il Ministero ha avviato una serie di tavoli con i rappresentanti delle Regioni e PP.AA. per la redazione delle schede di intervento per lo sviluppo rurale e la definizione degli ecoschemi.
4. Il 31/12/2021: è stato inviato alla CE un PSP “ricevibile” ovvero completo formalmente in tutte le sue parti.

Come appare evidente da questo breve elenco, dalla fase 1 “identificazione dei fabbisogni” alla fase 2 “avvio del processo di gerarchizzazione” è intercorso un anno e ciò a riprova delle conseguenze profonde determinate dagli elementi esogeni di *shock*, sopra evidenziati. Per quanto riguarda poi la versione di dicembre del PSP, essa rappresenta un primo sforzo verso l’inquadramento complessivo degli interventi attuabili in Italia. Le osservazioni che giungeranno dai servizi della Commissione permetteranno il consolidamento delle diverse scelte operate pur rimanendo aperta la questione della complessità strategico-tecnico-amministrativa prevista per la definizione delle linee di intervento contenute nel Piano.

L’analisi dei passaggi temporali che si sono susseguiti consente di riflettere su quanto abbia influito l’aleatorietà del quadro programmatico sull’avanzamento del PSP: nel momento in cui si sta scrivendo la presente relazione, i regolamenti sulla nuova PAC sono stati di recente approvati<sup>3</sup>, mentre gli atti delegati sono in corso di approvazione.

---

### 3.1 Primi elementi di governance istituzionale: il Regolamento 2021/2115 e il Capitolo 7 “Sistema di Governance e di Coordinamento” del PSP versione 1

Nell’avvicinarsi successivo di documenti preliminari, l’aspetto che sin dall’inizio ha creato un ostacolo nella fluidità del processo di costruzione del PSR ha riguardato propriamente la *governance* istituzionale dei processi decisionali e programmatici. Le prime bozze di regolamenti introducevano, infatti, la novità dell’unico referente nei confronti della Commissione: un’unica Autorità di Gestione nazionale. A seguito delle sollecitazioni dei Paesi Membri le successive modifiche, **pur non cambiando nella forma il principio dell’interlocuzione “uno ad uno”**, hanno previsto la possibilità di istituire delle autorità regionali, con funzioni simili a quelle delle AdG regionali dell’attuale programmazione, in particolare per gli interventi del II Pilastro.

Questo assetto viene definito puntualmente nel nuovo regolamento all’Articolo 123: *“Ciascuno Stato membro designa un’Autorità di Gestione nazionale per il proprio piano strategico della PAC. Tenuto conto delle rispettive disposizioni costituzionali e istituzionali, gli Stati membri possono designare autorità di gestione regionali a cui incombe la responsabilità di talune o tutte le funzioni di cui al paragrafo 2.”*

---

<sup>3</sup> Ad esempio il Regolamento UE “base” n. 2021/2115 è del 02 dicembre 2021.

Altro elemento rilevante ai fini della *governance* è la possibilità di istituire, oltre al Comitato di monitoraggio nazionale, dei Comitati di monitoraggio regionali (Articolo 124), “*Qualora siano stabiliti elementi a livello regionale, lo Stato membro interessato può istituire comitati di monitoraggio regionali per monitorare l’attuazione degli elementi regionali e fornire al comitato di monitoraggio nazionale informazioni al riguardo. Il presente articolo si applicano, mutatis mutandis, a tali comitati di monitoraggio regionali per quanto riguarda gli elementi stabiliti a livello regionale*”.

Nella versione di dicembre 2021 il Capitolo 7 “*Sistema di governance e di coordinamento*” del PSP è completo solo in parte: le Autorità di Gestione Regionali insieme agli organismi di controllo sono state previste ed esplicitamente riconosciute all’interno della tabella di cui al par. 7.1 “*Identificazione degli organismi di coordinamento e governance + organismi di controllo*”. Tuttavia, in linea peraltro con le scelte di altri Stati Membri<sup>4</sup>, risulta ancora non compilata la “*Breve descrizione della costituzione e organizzazione dell’Autorità Competente*” ovvero il paragrafo che dovrà riscrivere le regole gerarchiche ed organizzative – e/o riorganizzative – tra strutture già esistenti (MIPAAF, OP nazionale e regionali, soggetti regionali e locali, ecc.) e gli organismi intermedi di coordinamento o con funzioni tecniche ancora da individuare.

Come già evidenziato e come si vedrà più avanti nel documento, nella sezione in cui sono presentati i risultati dell’indagine, il tema non è semplicemente “quali strutture istituire”, ma anche “dove collocarle istituzionalmente”, “quali soggetti, con quali competenze devono farvi parte”, “che potere devono avere” e, non ultimo, “quali metodi di presa delle decisioni” devono adottare. È interessante in questa sede evidenziare, a tal proposito, che anche la stessa DG AGRI ha ridefinito la propria struttura in vista dell’avvio della programmazione 2023-2027: le aree dedicate ai piani strategici sono solo 2 e i rapporteur seguono più SM e non le singole Regioni e, in più, sono stati creati uffici nuovi dedicati a temi specifici, come ad esempio “*data governance*”, “*social sustainability*” e le linee collegate ai temi tipicamente del mercato.

---

### **3.2 Reti Rurali della PAC 2023 / 2027: il Regolamento 2021/2115 e il Capitolo 4 “Elementi comuni a più interventi” del PSP versione 1**

Il Regolamento base della PAC definisce all’articolo 126 il campo di applicazione delle nuove Reti nazionali, in particolare identificando gli obiettivi:

- a. *aumentare il coinvolgimento di tutti i portatori di interessi pertinenti nell’attuazione dei piani strategici della PAC e, se del caso, nella loro elaborazione;*

---

<sup>4</sup> Ad esempio la Francia ha definito un’AdG congiunta tra il Ministero dell’Agricoltura (Direzione generale degli affari economici ed ambientali) e il Ministero dell’Economia e delle Finanze (Dipartimento del bilancio). Oltre all’individuazione dell’OP e alla decisione di designare AdG regionali ex art. 126, manca ancora la definizione delle competenze di queste ultime (se non per la parte LEADER), nonché l’individuazione degli organismi intermedi di governo e le “regole del gioco”. Il PSP tedesco, presentato nel mese di febbraio 2022, è invece molto più sintetico e, richiamando la struttura federale della Germania, individua un’Autorità competente a livello federale e 13 autorità competenti a livello statale e fa anche un accenno alle “città stato” di Berlino, Brema e Amburgo.

- b. assistere le amministrazioni degli Stati membri nell'attuazione dei piani strategici della PAC e nella transizione verso un modello di attuazione basato sull'efficacia;*
- c. contribuire a migliorare la qualità dell'attuazione dei piani strategici della PAC;*
- d. contribuire a informare il pubblico e i potenziali beneficiari circa la PAC e le possibilità di finanziamento;*
- e. promuovere l'innovazione nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale nonché sostenere l'apprendimento tra pari, l'inclusione e l'interazione tra tutti i portatori di interessi nei processi di scambio e acquisizione delle conoscenze;*
- f. contribuire alla capacità e alle attività di monitoraggio e valutazione;*
- g. contribuire alla diffusione dei risultati dei piani strategici della PAC.*

Rispetto al periodo 2014-2020 (Art. 54 Reg (UE) 1305/2013) aggiunge agli obiettivi già inclusi nella lista sopra, il punto b. relativo alla transizione verso un modello di attuazione basato sull'efficacia, implementando il "New Delivery Model" e sostenendo una transizione verso modelli del "pay for results".

Lo stesso articolo delimita anche le relative funzioni:

- a. raccolta, analisi e diffusione di informazioni sulle azioni e sulle buone pratiche messe in atto o sostenute nel quadro dei piani strategici della PAC nonché analisi degli sviluppi nell'agricoltura e nelle zone rurali relativi agli obiettivi specifici di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2;*
- b. contributo all'acquisizione delle capacità delle amministrazioni degli Stati membri e di altri attori coinvolti nell'attuazione dei piani strategici della PAC, anche per quanto riguarda i processi di monitoraggio e valutazione;*
- c. creazione di piattaforme, forum ed eventi per facilitare lo scambio di esperienze tra portatori di interessi e l'apprendimento tra pari, inclusi, se del caso, gli scambi con reti in paesi terzi;*
- d. raccolta di informazioni – e sostegno alla loro diffusione – nonché messa in rete delle strutture e dei progetti finanziati, come i gruppi d'azione locali di cui all'articolo 33 del regolamento (UE) 2021/1060, i gruppi operativi del PEI di cui all'articolo 127, paragrafo 3, del presente regolamento e strutture e progetti analoghi;*
- e. sostegno a progetti di cooperazione tra i gruppi operativi del PEI di cui all'articolo 127, paragrafo 3, del presente regolamento, i gruppi d'azione locali di cui all'articolo 33 del regolamento (UE) 2021/1060 o analoghe strutture di sviluppo locale, compresa la cooperazione transnazionale;*
- f. creazione di collegamenti con altre strategie cofinanziate dall'Unione o reti;*
- g. contributo all'ulteriore sviluppo della PAC e alla preparazione dei periodi successivi del piano strategico della PAC;*
- h. nel caso di reti nazionali della PAC, partecipazione e contributo alle attività della rete europea della PAC.*

La lettera "g" identifica il mandato che la RRN ha svolto e continua a svolgere nella costruzione del Piano Strategico della PAC 2023-2027.

Un'ulteriore priorità della Rete sarà il supporto giuridico, alla *capacity building*, fornendo strumenti adeguati affinché le amministrazioni regionali migliorino e interiorizzino le diverse

competenze, alla valutazione del PSP ed alla comunicazione intesa come attività di informazione e pubblicità da realizzarsi insieme al livello locale / regionale e differenziata da quella della futura Rete della PAC, che sarà più focalizzata sulla comunicazione nazionale.

In questo quadro, il PSP elaborato a dicembre 2021 fornisce una prima presentazione della futura “Rete della PAC”, delineando anche un sintetico profilo del servizio di Assistenza Tecnica - AT, che si renderà necessario al MIPAAF per far fronte alla gestione del Programma Nazionale e le cui funzioni sono distinte da quelle della Rete. Stando alla descrizione del futuro **servizio di AT** inserita nel paragrafo 4.3 “Assistenza Tecnica” del PSP, questo verrà finalizzato principalmente a supportare l’attuazione e il monitoraggio del PSP attraverso una *governance* attuativa degli interventi di I e II pilastro orientata al coordinamento ed alla condivisione tra il livello nazionale e le specificità regionali. In questa cornice strategica, l’AT avrà un ruolo determinante nella corretta implementazione del NDM: operativamente le prime attività dovranno concentrarsi sulla definizione dell’architettura informatica per migliorare la raccolta delle informazioni necessarie all’attuazione, ai controlli e al monitoraggio, in particolare per una rapida ed efficiente raccolta dei dati e per la loro trasmissione alla CE, nonché per i relativi controlli e supporto nella fase di *performance clearance*<sup>5</sup>.

Il rapporto tra l’AT e la futura Rete PAC viene definito sinergico, soprattutto in relazione alla corretta attuazione, al monitoraggio degli interventi del PSP ai livelli nazionale e regionale, nonché agli aspetti giuridici. Le attività della Rete della PAC (par. 4.4) dovranno dedicarsi al miglioramento della *governance* generale del sistema, garantendo che le scelte programmatiche tra MIPAAF, Regioni PPAA e partenariato siano condivise e in linea ai dettami regolamentari UE che vedono I e II Pilastro muoversi insieme. Il supporto all’attuazione del PSP, in coerenza all’approccio sostenuto dalla Rete Europea, sembrerebbe significativamente proiettato alla promozione di una maggiore partecipazione attiva del partenariato.

Nello specifico, quindi, la Rete avrà il compito di assicurare animazione e informazione in tutti i contesti strategici per una gestione efficiente ed efficace del PSN 2023-2027 come “strumento di raccordo della politica di sviluppo rurale” tra UE e Italia, proseguendo con un ruolo già sperimentato nell’attuale programmazione. La Rete continuerà poi ad occuparsi di promozione della conoscenza e dell’innovazione per l’agricoltura e le aree rurali (AKIS), continuerà a realizzare attività specifiche nell’ambito della comunicazione, cooperazione e a promuovere le iniziative di networking collegate alla strategia LEADER.

Le attività della Rete saranno dettagliate in un **Piano di Azione pluriennale**<sup>6</sup>: l’indirizzo ed il controllo della Rete verranno assicurate da una “Struttura permanente” che svolgerà il supporto tecnico e amministrativo all’AdG del PSP nonché le attività di interlocuzione con i soggetti esterni - tra i quali il Valutatore del Programma, il partenariato socio-economico, la Rete Europea, le AdG regionali - e da uno **Steering Group** che avrà il compito di indirizzare le attività della Rete e verificare l’attuazione del Piano di Azione. Tali strutture, da istituire

<sup>5</sup> Si tratta di un processo funzionale al riconoscimento agli SM delle spese da parte della CE a valere sul PSP, attraverso una lettura dell’efficacia della spesa e della realizzazione, con la verifica annuale dei valori di output. Per approfondire si veda: “*Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*”, di Roberto Cagliero, Nicola D’Alicandro, Beatrice Camaioni, disponibile all’indirizzo <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/60/il-new-delivery-model-e-la-lettura-della-performance-nella-pac-2023-27-tra->

<sup>6</sup> Il programma Rete Rurale Nazionale 2014 - 2022 terminerà le proprie attività il 30 settembre 2025. Al fine di assicurare la necessaria continuità ed evitare sovrapposizioni tra le attività della RRN 2014-2022 e la futura Rete PAC, si prevede che la nuova Rete sarà operativa entro 12 mesi dall’approvazione del Piano Strategico.

presso il MIPAAF, utilizzeranno il 22% delle risorse disponibili a valere sull'AT per le spese di costituzione e funzionamento (per un importo indicativo di 77 milioni di euro).

Per perseguire obiettivi specifici, la Rete potrebbe dotarsi di "Comitati di coordinamento" con il compito di indirizzo e supervisione delle attività.

Infine, riprendendo l'articolo 126 del Reg. UE 2021/2115, il periodo di estensione 2021-2022, potrebbe rappresentare per la RRN italiana un banco di prova fondamentale per facilitare i meccanismi di *governance* interistituzionali che sono richiesti dalla PAC futura. Come è stato già evidenziato sopra, la complessità strategica prevista dal nuovo Piano si riverbera inevitabilmente sulle strutture tecniche nazionali e regionali che dovranno presidiare, senza gestire direttamente, diversi processi. La RRN 2014-2022 potrebbe promuovere il dialogo tra istituzioni regionali e nazionali, sperimentando l'attivazione dei "comitati di coordinamento", magari sui temi più cogenti per l'avvio delle attività, e mantenendo alta l'attenzione e la pratica del networking nazionale.

Nel prossimo Capitolo viene analizzata, in una prospettiva comparata, l'attività di rete che anima la politica di sviluppo rurale ormai da diversi anni. In tutta la UE tale attività si è andata consolidando nei diversi cicli di programmazione, sia come strumento a supporto degli organi decisori sia, in maniera più ampia, a beneficio di tutti quei portatori di interessi che interagiscono nel complesso e articolato sistema agricolo e dello sviluppo rurale.

#### 4 Analisi dei PSP di altri Stati Membri e spunti dalla comunità di pratiche delle Reti europee

Le prospettive del contesto europeo confermano la strategicità del networking, con una politica agricola comune post 2020 che rafforza ulteriormente il ruolo delle reti a livello nazionale estendendo il campo di applicazione ai due pilastri della PAC. In tale orizzonte, un'analisi comparativa di come alcuni Paesi dell'Unione affronteranno questa rilevante sfida appare di estremo interesse per ricostruire le scelte di massima che anche altri SM hanno rappresentato nei propri PSN. In questa fase in particolare, in cui le Amministrazioni sono chiamate a definire i contorni degli interventi che caratterizzeranno il PSP, le soluzioni che stanno prefigurando gli altri Paesi possono rappresentare un utile elemento di conoscenza.

In riferimento all'azione della futura Rete della PAC, tale analisi comparativa di altri contesti a livello europeo è particolarmente delicata e complessa, in considerazione di una serie di elementi come la diversità di scenari, soggetti, lingua, ecc. Inoltre, gli elementi riportati dagli altri SM nei propri PSN in tema di Rete rappresentano, spesso, una sintesi generale e di massima dei contenuti che verranno poi approfonditi in documenti "ad hoc" successivi rispetto al PSN. In ogni caso, questo primo esercizio comparativo, seppur non scevro da limiti, ha consentito di evidenziare alcuni elementi chiave individuati nelle Reti dei Paesi analizzati e che possono essere di ispirazione anche per il contesto italiano.

Di seguito si restituiscono alcune prime risultanze emerse dall'analisi desk effettuata sui PSN di Francia, Spagna<sup>7</sup> e Portogallo, concentrandosi sull'approfondimento dei modelli di gestione e della *governance* delle Reti Rurali o ad altri elementi chiave che possano rappresentare fattore rilevanti per la nuova RdP, cioè casi interessanti da approfondire come ad esempio quello del Portogallo con l'esperienza dei "Gruppi tematici".

Figura 3- Elementi chiave delle RRN 2014- 2022 di Francia, Spagna e Portogallo



<sup>7</sup> Per un approfondimento dei percorsi di definizione dei Piani strategici nazionali di Italia, Spagna e Francia (Paesi regionalizzati), si rimanda a <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2598>.

#### 4.1 Francia – Un modello di gestione coordinata della Rete

Anche il processo di costruzione della “*Proposition de Plan Stratégique National de la PAC 2023–2027*” (PSN) in Francia è stato caratterizzato da un ampio percorso di consultazione che ha dato vita ad un dibattito piuttosto partecipato.

Figura 4- Pagina FEADER RRN 2014- 2020 – Francia



Il percorso di partecipazione pubblica è stato avviato nel 2020 e, a seguito delle restrizioni dovute alla pandemia da Covid 19, riavviato in modalità da remoto attraverso l'apertura di una piattaforma on line dedicata e di una serie di eventi sui territori. Tramite la piattaforma sono stati raccolti oltre 1.800 contributi, che hanno fornito indicazioni circa la gerarchizzazione degli obiettivi strategici, il futuro dei modelli agricoli francesi, i relativi fabbisogni insieme alle prime indicazioni per una *governance* dei processi decisionali (Cfr. nota a piè di pagina n. 8 al paragrafo precedente).

Stando alla prima versione del PSP, la Rete Nazionale della PAC conserva la vocazione prioritaria di rafforzare il legame tra politiche agroalimentari e di sviluppo delle aree rurali, concentrandosi su azioni di animazione e comunicazione allo scopo di contribuire all'obiettivo trasversale del PSN di modernizzare il settore della conoscenza, l'innovazione e la digitalizzazione.

La Rete Nazionale della PAC nel periodo di programmazione 2023-2027 sarà guidata da un **Organismo di Coordinamento nazionale** che riunisce diverse strutture rappresentanti delle istanze a livello centrale e regionale: il Ministero delle politiche agricole e alimentari, il *General Directorate for Economic and Environmental Performance of Enterprises* (GDPE), *Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT), l'Associazione delle Regioni della Francia (*Régions de France*, ARF) e le AdG regionali.

Tale Organismo sarà competente in materia di programmazione con la predisposizione di un “Piano d’Azione” che dettaglierà azioni, costo e monitoraggio delle attività della Rete. L’Organismo riferirà al Comitato di Sorveglianza del PSN sullo stato di avanzamento dell’attuazione del Piano d’Azione.

**Tabella 3- Quadro di sintesi – Francia**

| Elementi centrali:  |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Rete rurale della PAC sarà gestita da un organismo di coordinamento nazionale con compiti di programmazione e monitoraggio.</li> <li>▪ Le azioni della Rete potranno essere gestite da uno dei soggetti appartenenti all’organismo di controllo in maniera diretta o esternalizzata a soggetti terzi.</li> <li>▪ I soggetti che gestiscono le azioni possono decidere di co-finanziare le azioni della Rete con fondi propri (tali iniziative non sono obbligatorie in base alla normativa vigente).</li> </ul> |

#### 4.2 Spagna – Un modello di gestione decentrato: le Antenne Regionali

In Spagna, la definizione del PSN ha avuto una guida fortemente centralizzata, mantenendo comunque un approccio aperto e partecipativo in cui sono state coinvolte tutte le organizzazioni e i soggetti interessati. Nel dettaglio, le *Comunidades* hanno partecipato attivamente all’individuazione degli interventi nazionali, poiché esse saranno responsabili dell’attuazione del PSN nei singoli territori e della definizione di singoli interventi territoriali nell’ambito dello sviluppo rurale.

La struttura della Rete Nazionale PAC in Spagna sarà composta da una serie di soggetti:

1. **Presidenza** del *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)*.
2. **Unità di Gestione della Rete Nazionale PAC:** responsabile dell’organizzazione, coordinamento e gestione amministrativa e finanziaria della Rete che potrà esternalizzare alcuni servizi a soggetti terzi.
3. **“Antenas Regionales”:** in continuità con la passata programmazione, le “Antenne” svolgeranno il proprio lavoro per armonizzare le diverse realtà regionali, identificare progetti di buone pratiche, organizzare attività e migliorare la diffusione dei contenuti di Rete. Queste lavoreranno in stretta collaborazione con l’Unità di gestione della Rete, con i referenti delle comunità autonome e con gli attori del territorio.
4. **Assemblea**, composta da diversi soggetti come *amministrazioni pubbliche* (organi dell’Amministrazione Generale dello Stato, Amministrazioni regionali, Comunità autonome, amministrazioni locali – come ad esempio la Federazione spagnola dei comuni e delle province), il partenariato economico e sociale, *i rappresentanti della società civile*, *Comitato di Sorveglianza nella Rete PAC*, *altri enti che appartengono al sistema della conoscenza e dell’innovazione agricola (AKIS)*.

*Figura 5 - Logo Rete Spagnola 2014-2020*



5. **Comitato Esecutivo**: composto da una rappresentanza dei membri dell'Assemblea della Rete Rurale Nazionale.

Tabella 4- Quadro di sintesi – Spagna

| Elementi centrali:  |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unità di Gestione centrale della Rete che può esternalizzare alcuni servizi a soggetti terzi.</li> <li>▪ Complessa <i>governance</i> multi-livello con diversi soggetti.</li> <li>▪ “Antenne regionali”: punto di contatto tra centro e territorio ed espressione dei fabbisogni regionali.</li> <li>▪ Sistemi di dinamiche partecipative per la selezione dei temi di interesse, creazione di gruppi temi e l'individuazione delle azioni nel Piano di Lavoro.</li> </ul> |

#### 4.3 Portogallo – i Gruppi tematici

L'analisi desk sul PSN del Portogallo ha portato in evidenza l'esperienza maturata in questo Paese relativamente ad un metodo di lavoro e di *governance* basato sui “Gruppi tematici”: siano essi permanenti o temporanei, possono rappresentare una pratica interessante da approfondire come un modello eventualmente esportabile anche in altri contesti.

Essi nascono dall'analisi del lavoro svolto dalla Rete Rurale Nazionale nel periodo di programmazione 2007-2013: a partire da quell'esperienza, infatti, è stata adottata un'organizzazione dei lavori per grandi aree tematiche, caratterizzata da un maggiore coinvolgimento degli attori locali, con chiara evidenza dei vantaggi in termini di efficienza nelle attività realizzate. In tal senso, nel periodo 2014-2020, sono stati individuati i Temi “Innovazione” e “Leader” che hanno portato alla creazione di 2 Gruppi di Lavoro Tematici permanenti. I gruppi di lavoro temporanei, invece, sono stati organizzati per identificare problemi/bisogni e condividere idee/soluzioni che hanno portato alla definizione di Piani Attività. Attraverso questi Piani si è favorita la creazione di nuove partnership e stimolato lo sviluppo di ulteriori progetti nell'ambito della RRN in supporto ai PSR. È probabile che tale dinamicità sia anche il frutto della composizione mista dei membri della Rete che si suddivide tra persone fisiche e giuridiche di natura sia pubblica che privata (con la presenza anche, tra gli altri, anche di imprenditori agricoli), in modo equilibrato (circa 50 e 50).

Figura 6- Risultanza delle analisi *field*: l'esperienza del Portogallo**Lezioni apprese dalla programmazione 2014-2020:**

- **Promozione di Gruppi Tematici** (Permanenti e Temporanei): consentono il coinvolgimento dei membri della Rete interessati a un tema in modo collettivo e più qualificato. Permettono di identificare problemi/bisogni e discutere idee/soluzioni che hanno portato alla definizione di Piani di attività, che hanno favorito la creazione di partnership e lo sviluppo di progetti. Questa **metodologia consente la co-creazione e il trasferimento di conoscenza e apprendimento tra pari**, il che è molto stimolante e arricchente per l'intervento.
- **Organizzazione di Percorsi Tecnici e di Innovazione - promuovono l'apprendimento peer-to-peer**, la diffusione delle migliori pratiche e il trasferimento di conoscenze tra agenti di diversi settori e delle aree rurali nonché facilitano l'adesione a pratiche innovative;
- **Creazione di diversi spazi per la partecipazione e il dibattito tra i membri della RRN**: gruppi di lavoro, reti, workshop e altri forum.

In particolare il **modello di governance promosso dal Portogallo** interessa per il suo approccio **“bottom-up” ed inclusivo**: infatti, la Rete è organizzata per temi, attraverso i Gruppi tematici permanenti (Innovazione e LEADER) e temporanei.

Questi temi sono identificati e selezionati in **workshop regionali**, a cui partecipano i membri interessati. Tali incontri a livello territoriale hanno consentito una partecipazione molto ampia per identificare temi prioritari, problemi/opportunità e problemi da risolvere.

I Gruppi di lavoro tematici consentono l'articolazione in rete tra i vari attori, la costruzione di partenariati per progetti, lo scambio di esperienze e l'elaborazione di **Piani di lavoro comuni**.

Per il futuro, la struttura di *governance* della RRN sarà composta dai seguenti organi permanenti:

1. **Coordinatore Rete Nazionale (Coordinatore)**: nel coordinamento delle attività del Team (vedi dopo) rientra in particolare la responsabilità di preparazione del Piano di Azione e dei Piani di Attività con i rispettivi Report e la gestione dei rapporti con gli altri membri della Rete, a livello nazionale, regionale e locale.
2. **Team di supporto tecnico (Team)**: opererà all'interno del Ministero dell'Agricoltura e sarà composto da un team multidisciplinare, accentrato nella Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale (*Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural* – DGADR) e da sette “punti focali” regionali, uno in ciascuna delle Direzioni regionali di Agricoltura e Sviluppo Rurale Pesca (*Direções Regionais de Agricultura e Pescas* – DRAP) e in ciascuna delle Segreterie regionali che sovrintendono allo sviluppo rurale nelle Regioni Autonome.
3. **Gruppo di coordinamento (GC)**: sarà composto dall'organismo di coordinamento del Programma (*Plano estratégico da PAC para Portugal* – PEPAC), dalle Autorità di Gestione, dai rappresentanti della DG Agricoltura del Portogallo e dai rappresentanti dell'OP (*Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas* – IFAP). Il GC controlla l'attuazione del Piano d'azione, in conformità con le linee guida Comunità e comunità nazionali per la Rete, in particolare attraverso piani di attività e relazioni.

4. **Comitato consultivo (CC):** Il CC rappresenta un organo consultivo, che riunisce soggetti pubblici e privati, di vari settori, sviluppo rurale, ambiente, istruzione che sostiene il coordinamento della Rete, ovvero nel dibattito delle priorità e delle proposte di azione, da inserire nell'attività dei piani, nella definizione dei temi su cui lavorare nei gruppi di discussione da costituire, sulla base delle proposte presentate dai membri (workshop regionali e locali) e di altri temi che derivano da bisogni individuati, sulla base degli obiettivi dei PEPAC e le agende nazionali.

Tra gli obiettivi centrali della prossima Rete ci sarà quello di semplificare il *networking* e di sviluppare le proprie attività per aree tematiche

istituzionalizzando il ricorso ai "Gruppi permanenti" o "temporanei". Per quanto concerne i Gruppi permanenti, continuerà il Gruppo permanente di

Innovazione, che sarà esteso a nuovi membri, in particolare nel settore della consulenza tecnica agricola, e il Gruppo permanente LEADER.

Innovazione, che sarà esteso a nuovi membri, in particolare nel settore della consulenza tecnica agricola, e il Gruppo permanente LEADER.

Per fronteggiare le sfide della nuova programmazione, è prevista la costituzione di un Gruppo permanente per le Misure Agro-Climatico-Ambientali (ACA) e le implicazioni che comporta l'introduzione del I Pilastro all'interno del PSP. I gruppi permanenti svilupperanno un'azione continua con i principali attori coinvolti su questi temi, con l'obiettivo di allineare strategie, priorità e azioni da sviluppare.

Saranno attuati piani periodici, prevedendo attività congiunte, in particolare seminari e altri eventi che prevedono incontri tra partner del settore e altri settori di attività, lo sviluppo di azioni comuni, la promozione e il monitoraggio di progetti nazionali e internazionali, la diffusione dei risultati, la co-creazione e il trasferimento di conoscenze, l'apprendimento tra pari, la diffusione di buone pratiche e, soprattutto, *networking* e collaborazione tra i vari enti.

Tabella 5- Quadro di sintesi - Portogallo

| Elementi centrali:  |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rete rurale "aperta" e composta da soggetti sia pubblici che privati.</li> <li>▪ <i>Coordination Support Team</i> composto da Ministero dell'Agricoltura e sette punti focali regionali.</li> <li>▪ Gruppi tematici permanenti "Innovazione", "Leader", "I pilastro" con l'obiettivo di sviluppare azioni comuni sul tema, <i>networking</i>, ecc., attraverso lo strumento dei Piani di attività periodici.</li> <li>▪ Gruppi tematici temporanei: approccio di selezione dei temi <i>bottom-up</i> attraverso workshop partecipati per la selezione dei temi.</li> </ul> |



#### 4.4 Suggerimenti dalla “comunità di pratica” europea

Per completare l’analisi di *benchmarking* a livello europeo, durante i mesi di dicembre 2021 e gennaio 2022, il VI ha promosso una *survey* (Cfr. Capitolo 2) indirizzata ai referenti europei delle Reti Rurali Nazionali degli altri Stati Membri. Le risposte - 9 in totale a fronte di 33 invii e di un risollecito (Cfr. Allegato I) - permettono di estrapolare alcuni spunti interessanti in questa fase in cui le RRN Europee sono chiamate a riflettere sul loro futuro assetto.

Si restituiscono i principali risultati della *survey* seguendo l’articolazione delle domande del questionario (Cfr. Allegato I), somministrato via mail e restituito in forma scritta. Per ciascun macrotema (lezioni apprese, *best & worst practices*, comunicazione) sono state inoltre estrapolate dai diversi contributi quelle frasi che, a parere del VI, sintetizzassero efficacemente il contenuto delle risposte.

Di seguito vengono riportati i principali risultati aggregati per macro-temi.

- **Lezioni apprese e costruzione delle RRN future: quali sono state le principali lezioni apprese utili a costruire la futura Rete della PAC?**

Le lezioni apprese, che forniscono indicazioni utili per la costruzione delle future reti nazionali, sono in estrema sintesi fondamentalmente tre:

1. Conoscere in maniera approfondita altre esperienze e mutuarle nel proprio contesto.
2. Sperimentare soluzioni innovative per promuovere il *networking*.
3. Dare vita e gestire iniziative di coinvolgimento ed ascolto del partenariato e del territorio.

*“MIGLIORARE LA TRASPARENZA DELLA COMUNICAZIONE VERSO IL TERRITORIO”*

I rispondenti alla *survey* raccontano di aver sperimentato in maniera diretta almeno una di queste tre lezioni principali: adottare soluzioni di *capacity building* come visto fare in un altro SM; attivare strumenti nuovi di comunicazione col partenariato per via della pandemia e successivamente decidere di far entrare a regime le nuove modalità; stabilire che l’approccio “multi attore” è quello che permette di creare spazi sinergici di collaborazione e di positiva circolazione delle informazioni (per la definizione di progetti, per avvicinare i potenziali beneficiari, per comunicare lo sviluppo rurale).

- **Best practices & worst practices: Qual è l’esperienza migliore (da seguire) e peggiore (da evitare) all’interno della tua RRN?**

Anche in questo caso, le parole che sintetizzano al meglio le best practices sono “partecipazione” e “*networking*”, intese come coinvolgimento attivo – anche tra Reti Europee – e creazione di reti col partenariato e col territorio, in modo tale da creare spazi sinergici di collaborazione e di circolazione delle informazioni (per la definizione di nuovi progetti, per approfondire i temi di ricerca, per favorire i processi di *capacity building*, per avvicinare i potenziali beneficiari, per comunicare lo sviluppo rurale ed il ruolo delle Reti, ecc.).

*“ESSERE PROATTIVI, METTERE IN PRATICA NUOVE IDEE E ASCOLTARE IL PROPRIO PARTENARIATO”*

Viceversa, le peggiori pratiche che hanno caratterizzato il periodo 2014-2020 sono quelle legate ad esperienze che hanno visto le Reti agire in maniera frammentata, con una tendenza a centralizzare il proprio funzionamento e le relative decisioni, dando vita ad iniziative autoreferenziali e prive di condivisione. In questo senso, sarà necessario impegnarsi nella definizione di un processo decisionale che non sia unilaterale: l'esperienza appena conclusa dell'utilizzo di piattaforme di consultazione per la definizione dei PSP potrebbero essere uno strumento che facilita e assicura la raccolta dei diversi punti di vista in tempi contenuti e su molteplici e differenziati aspetti.

*“NON COMPLICARE IL PROCESSO DECISIONALE CHE ALIMENTA LE AZIONI DELLA RRN”*

- **Comunicare come condizione: quali sono le azioni più efficaci per aumentare la comunicazione con gli stakeholder?**

A livello di *governance* della comunicazione sarà fondamentale abilitare un approccio “multi livello”: ovvero essere vicini a tutti i diversi livelli di governo (dal centro fino al singolo potenziale beneficiario) per essere attivi nel comunicare le opportunità dello sviluppo rurale e proattivi nel fornire le più efficaci indicazioni alle eventuali richieste.

*“CREARE AMBASCIATORI TEMATICI E REGIONALI”*

Infine, l'esperienza della pandemia ha insegnato come sia fondamentale entrare e restare in contatto con i gruppi chiave in ciascun Paese, poiché questi sono un serbatoio di idee e sono in grado di mobilitare altri soggetti, favorendo la loro partecipazione attiva alle attività della RRN. Ciò si traduce *semplicemente* in una buona capacità di pianificazione interna delle attività di comunicazione, “chi fa cosa e come”, e nella definizione di efficaci *policy* di *social media management*.

---

## **5 La visione dei soggetti rilevanti in ITALIA: esiti delle interviste in tema di Governance**

Nella presente sezione del documento, come anticipato nel Capitolo 2 “Approccio metodologico e fonti informative”, si riportano gli esiti delle 20 interviste in profondità realizzate a partire dal mese di dicembre 2021. Si è scelto di restituire i principali risultati sintetizzandoli all’interno di singole *fiches* collegate ai principali temi oggetto delle interviste in profondità:

1. Approcci alla regola del disimpegno automatico.
2. Monitoraggio Unitario, Comitati di Monitoraggio e Relazioni Annuali.
3. Approcci alla *governance*: Rapporto UE - Stato - Regioni.
4. PSP e Documenti programmatici regionali.
5. Attività di Valutazione.
6. Rete rurale della PAC (riportata al Capitolo 6).

In taluni casi, come già fatto per il questionario sottoposto ai responsabili delle Reti Europee (Cfr. Cap. 4), prima di ciascuna scheda sono state riportate delle frasi degli intervistati in grado di restituire, attraverso una sintesi efficace, alcuni dei concetti, ragionamenti e suggerimenti relativi alle questioni complesse su cui ci si è confrontati.

## 5.1 Approcci alla regola del disimpegno automatico (N+2)

*“DOBBIAMO PENSARE A SOLUZIONI CHE COMPENDINO RESPONSABILITÀ E COMPENSAZIONI”*

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <p><b>Spunti</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sarebbe opportuno <b>prediligere un approccio “win win”</b> per affrontare l’eventuale rischio di disimpegno delle risorse. Si dovrebbero mettere a punto e <b>applicare meccanismi di solidarietà</b>, secondo una logica del “principio dei vasi comunicanti”, evitando di adottare meccanismi eccessivamente rigorosi o sanzionatori, tenendo conto di un articolato orizzonte nazionale caratterizzato da Regioni / Province autonome che si muovono a “due velocità”.</li> <li>▶ È necessario tenere a mente che il <b>nuovo impianto regolamentare necessiterà di un tempo fisiologico per entrare a regime ed essere metabolizzato dalle Amministrazioni</b>. Di conseguenza anche per nell’utilizzo di eventuali “meccanismi di compensazione” si dovranno tenere in considerazione i tempi di risposta delle diverse Regioni.</li> <li>▶ Potrebbe essere opportuno e funzionale <b>dotarsi di un chiaro e condiviso cronoprogramma</b> delle diverse scadenze per la pubblicazione dei bandi, per la segnalazione di <i>alert</i>, ecc. Un’attenta pianificazione pluriennale dell’attuazione consentirebbe da una parte una visione unitaria delle politiche di sviluppo rurale implementate sul territorio nazionale rispetto agli obiettivi comuni, ma soprattutto di perseguire con efficacia gli obiettivi di spesa riducendo i rischi sottesi ad una realizzazione diversificata degli interventi nei molteplici contesti regionali.</li> </ul> |
| <p><b>Modelli</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Le Regioni in ritardo rinunciano ad almeno una parte delle risorse che non riuscirebbero a spendere in tempo e queste vengono utilizzate dal Centro, sugli interventi di propria competenza (modello di “salvaguardia implicito” FEAMP).</li> <li>II. Le Regioni con maggiore velocità di spesa assorbono le risorse delle Regioni meno efficienti (modello OCM Vino con “meccanismo di premialità”). Tale meccanismo potrebbe assegnare alle Regioni virtuose una quota di risorse accantonata “ad hoc” che rappresenta una parte del “n+2” calcolato sulla base della loro dotazione finanziaria.</li> </ol>  |
| <p><b>Alert</b></p>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Uno dei punti fermi sarà evitare ad ogni costo la perdita di risorse del <b>sistema Paese</b>. Si tratta appunto di una partita nazionale, giocata da tutti gli attori insieme e il disimpegno avrebbe un eco ed un impatto socio-economico molto più grave dei singoli disimpegni regionali.</li> <li>2) Sarà necessario <b>stabilire sulla base di quali indicatori</b> (capacità di impegno, capacità di spesa) <b>si deciderà la velocità o il ritardo di una Regione</b>, tenendo in considerazione ciò che prevede il NDM.</li> </ol>   |

- 3) **La gestione dei trascinamenti** della precedente programmazione per l'avvio della spesa, sarà un ulteriore nodo da sciogliere.
- 4) **Dovrà essere definito un sistema di sorveglianza standardizzato e continuo** (permanente), con verifiche periodiche di modo tale da giocare di anticipo e non avere "sorprese" al verificarsi delle scadenze. Affinché il monitoraggio in questione sia efficace occorre che esso consenta di esaminare non solo i dati di spesa aggregati, ma anche l'avanzamento a livello regionale, identificando tempestivamente le eventuali criticità.
- 5) **Sarebbe controproducente darsi delle regole più rigide all'interno del PSP**, considerando già lo sfidante quadro del "n+2". Bisognerebbe evitare la logica della concorrenza tra Regioni, ma delineare un "meccanismo di premialità" per quelle più virtuose con l'approssimarsi della fine della programmazione.

## 5.2 Monitoraggio Unitario, Comitati di Monitoraggio e Relazione Annuale di Attuazione

“CIASCUNA REGIONE DOVREBBE AVERE CONTEZZA DI COME STA ANDANDO IL SUO PEZZO DI PSP”

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <p><b>Spunti</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Ampliare le responsabilità di AGEA Coordinamento</b>, non solo in fase istruttoria ma anche nella raccolta e nella messa a disposizione dei dati per le funzioni di sorveglianza (monitoraggio e valutazione).</li> <li>▶ <b>Creare un <i>dashboard</i> di monitoraggio della spesa “near real time”</b>: un aggiornamento costante alimentato da un interscambio continuo (nuova <i>governance</i> per il miglioramento dei sistemi operativi).</li> <li>▶ L’approccio unitario al monitoraggio potrà <b>mettere in luce il differente contributo delle due componenti</b> (I e II pilastro) per il sostegno e lo sviluppo delle aziende agricole.</li> <li>▶ Le prescrizioni in tema di trasparenza e <i>accountability</i> determinano la necessità di creare dei <b>Comitati di Monitoraggio (CdM) regionali</b> - oltre a quello nazionale - e la redazione di Relazioni attuative che diano contezza al territorio e agli altri amministratori delle <i>performance</i> conseguite dallo sviluppo rurale a livello regionale. Essenziale mantenere alta l’attenzione alla coerenza con il PSP.</li> </ul>    |
| <p><b>Modelli</b></p> | <p>I. Monitoraggio strategico I e II Pilastro: è essenziale sviluppare un <b>unico sistema informativo</b> in grado di dialogare con i sistemi regionali e dei diversi OP.</p>   |
| <p><b>Alert</b></p>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Il fattore tempo è fondamentale</b>: è necessario partire da subito con la definizione del sistema di monitoraggio e di rendicontazione del PSP.</li> <li>2) Mai come in questa programmazione sarà <b>fondamentale costruire un sistema di monitoraggio</b>, con attenzione anche al livello regionale, che colleghi in maniera univoca e comparabile gli output finanziari, realizzativi e di risultato. <b>Ciò determinerà anche la possibilità di realizzare valutazioni di qualità e aggregabili tra loro.</b></li> <li>3) <b>È il NDM</b> che costringerà a porre in essere un <b>monitoraggio puntuale e rigoroso dello stato dei pagamenti / realizzazioni.</b></li> <li>4) <b>La messa a sistema del monitoraggio tra I e II Pilastro rappresenta un passaggio tecnico delicato</b>: nel PSP non è riportata una ripartizione formale di quale componente contribuisca alla quantificazione dei singoli indicatori. <b>Dovrebbero essere create delle strutture di coordinamento tra interventi settoriali e di sviluppo rurale</b> per impostare il monitoraggio comune tra I e II pilastro.</li> </ol> |

- 5) **Per un efficiente sistema di sorveglianza, sarà necessario superare la logica “a compartimenti stagni”** degli uffici preposti a gestire le due anime della PAC, separazione che al momento appare speculare a livello ministeriale e regionale.
- 6) Un sistema di monitoraggio efficiente sarà capace di alimentare **Relazioni Annuali regionali** che dovrebbero avere la medesima struttura ed essere presentate e discusse nei CdM regionali.

### 5.3 Approcci alla *governance*: Rapporto UE - Stato - Regioni

“CREARE UNA REGIA COMUNE CHE PORTI A UN ALFABETO COMUNE NEL QUALE POI CIASCUNA REGIONE METTA I PROPRI ACCENTI”

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <p><b>Spunti</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le modalità di lavoro per “gruppi tecnici”, sperimentate durante la stesura del PSP, si sono rivelate molto efficienti. Attraverso tale modalità sono state sfruttate al meglio i giacimenti professionali sia delle Regioni che del MIPAAF, in uno spirito profondamente collaborativo.</li> <li>▶ Alcune misure trasversali potrebbero essere gestite direttamente dal Centro. In questo caso l’interlocuzione con Bruxelles non necessiterebbe della presenza delle Regioni. Viceversa le Regioni non possono perdere il filo diretto con DG AGRI: bisogna evitare l’effetto “telefono senza fili” ovvero il fraintendimento del significato originale delle comunicazioni dei <i>rapporteur</i> con i passaggi ai diversi livelli istituzionali nazionali.</li> <li>▶ La cornice di un quadro unico, quale il PSP, eviterà che ciascuna Regione abbia una risposta diversa da parte della CE alla medesima questione comune, come frequentemente accaduto in precedenza con la programmazione regionalizzata.</li> <li>▶ L’Italia potrebbe mutuare il sistema del “GEOHUB” europeo<sup>8</sup> sperimentato in questa fase di predisposizione dei Programmi nazionali.</li> </ul> |
| <p><b>Modelli</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>Cabina di Regia &amp; AdG unica:</b> Riunioni collegiali presso un Organismo intermedio (una sorta di cabina di Regia) di alto profilo composto dalle 21 AdG regionali e dal Capo Dipartimento, organismo diverso e più agile rispetto alla Conferenza Stato - Regioni. Tale soggetto detta agenda e indirizzo per l’AdG Nazionale del Programma (rappresentata da un unico soggetto) che ha la responsabilità diretta della corretta attuazione del PSP.</li> <li>II. <b>Gruppo di coordinamento &amp; AdG unica nazionale:</b> Costituire una AdG del Programma composta dalle 21 AdG regionali / PA. Accanto a questa AdG collettiva andrà strutturato un “gruppo di coordinamento” strettamente operativo che si incontri e discuta le questioni “prima” delle riunioni dell’AdG. Questo gruppo di lavoro potrebbe essere composto da rappresentanti tecnici regionali chiamati per “argomento” o per “area geografica”.</li> </ol>   |

<sup>8</sup> Si tratta di una struttura prevista dalla DG AGRI per supportare gli Stati membri dalle prime fasi di programmazione attraverso consultazioni e confronti informali. Ciascun HUB è composto da un piccolo gruppo di esperti, appartenenti ai diversi uffici di pertinenza dei futuri piani strategici.

|                     |  |
|---------------------|--|
|                     | <p><i>La realizzazione di entrambi i modelli richiederà la riorganizzazione di uffici e competenze all'interno del MIPAAF e la definizione di un chiaro cronoprogramma delle attività.</i></p>   |
| <p><b>Alert</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) È necessario ripensare la strutturazione degli uffici del MIPAAF. Anche DG AGRI si è dotata di un nuovo organigramma che segue un approccio tematico e non strettamente settoriale come in precedenza (ad es. è stata istituita l'unità di “<i>data governance</i>” e quella relativa ai “mercati”).</li> <li>2) Al punto precedente si collega direttamente la necessità di dotare il MIPAAF di competenze adeguate e capaci di supportare con la Commissione le istanze delle Regioni.</li> <li>3) Il Ministero nella fase di riprogrammazione dovrà verificare la coerenza tra le diverse proposte regionali, in modo che non ci siano in contraddizione tra loro. E nella gestione ordinaria tutte le Regioni dovranno coordinarsi e agire parallelamente in sintonia.</li> <li>4) Il Ministero potrebbe non avere oggi tutte le competenze necessarie per affrontare tecnicamente, ad esempio, la negoziazione di una scheda di Misura con la CE, che in alcuni casi è un'attività che richiede una competenza specialistica molto verticale.</li> <li>5) In questo quadro andrà definito anche il perimetro di azione del Comitato di Monitoraggio del PSP.</li> </ol> |

## 5.4 PSP e Documenti programmatici regionali

“COS’È UN PROGRAMMA NAZIONALE? UN PROGRAMMA CHE IMPLICA STATO E REGIONI INSIEME”

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Spunti</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Il PSP sarà la cornice delle regole comuni con specificità e schede di intervento elaborati dalle Regioni. Sarà dunque un documento generale nel quale sono riportate soltanto le più rilevanti declinazioni regionali (per tema, per area geografica).</li> <li>▶ Ciò che non sarà inserito nel PSP (ad esempio l'articolazione degli impegni di spesa regionali) andrà comunque definito in un documento a parte (un documento di programmazione regionale), da formalizzare nelle sedi opportune e tra Centro e periferia.</li> </ul>  |
| <b>Modelli</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>PSP onnicomprensivo</b> di “regole del gioco”, specificità regionali e schede intervento dettagliate per Regione.</li> <li>II. <b>PSP Light</b>: pochi dettagli di <i>governance</i> e rimandi al documento di programmazione regionale, cioè ai documenti di programmazione regionale.</li> </ol>  |
| <b>Alert</b>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tutto ciò che verrà inserito nel PSP rischia di ingessare l'azione del Paese e le singole iniziative regionali. Sarà dunque necessario trovare il giusto equilibrio (il <i>trade off</i>) tra regole e dettagli che andranno obbligatoriamente condivisi con Bruxelles (e quindi inseriti nel PSP) e gli aspetti da definire soltanto a livello nazionale.</li> <li>2) Il PSP unitario potrebbe non dover tenere dettagliatamente in conto le differenze territoriali. In questo quadro potrebbero inserirsi dei documenti di programmazione regionali: il riferimento più prossimo è quello dei Complementi di Programmazione regionali come impostati per la programmazione 2000-2006 nella gestione dei POR (che nella versione odierna potrebbero chiamarsi Complementi di Sviluppo Rurale regionali). Essi potrebbero dare spazio e rilievo alle specificità regionali, costituendo anche la rappresentazione dell'accordo tra amministrazione regionale e territorio di riferimento. Alcuni aspetti andrebbero approfonditi: considerato che i documenti di programmazione regionali avrebbero una struttura e dei contenuti standard per tutte le regioni, dovrebbero essere allegati al PSP o essere documenti completamente esterni? Sarà necessario un “passaggio” di approvazione in Giunta regionale e/o nei Comitati di Monitoraggio regionale?</li> <li>3) Ciascuna Regione dovrebbe avere sufficiente autonomia per esprimere le specificità regionali nelle proprie schede di intervento. Tali schede potrebbero essere strutturate secondo un format comune – che la RRN potrebbe ideare in questo periodo di estensione della programmazione.</li> </ol> |

## 5.5 Valutazione

*“POTREMMO SCEGLIERE UN MODELLO DI VALUTAZIONE FEDERATA”*

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <p><b>Spunti</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Un programma unico come il PSP offre l’opportunità di far emergere in modo trasparente posizioni neutrali</b> su alcuni temi fondamentali per il Paese, evitando i rischi di letture strumentali di temi o specifiche questioni territoriali.</li> <li>▶ Se si riuscisse a predisporre un efficace sistema di monitoraggio, <b>si potrebbe definire un utile sistema di "istant - evaluation"</b>.</li> <li>▶ <b>Le Regioni potrebbero realizzare attività di autovalutazione</b>, con il supporto del Valutatore indipendente, per non perdere le capacità sviluppate nel tempo.</li> <li>▶ <b>La valutazione è essenziale come supporto al processo decisionale</b>, sia al livello nazionale che regionale, e che come <b>fattore di accountability e trasparenza della PA</b> nei confronti dei portatori di interesse presenti sul territorio.</li> </ul> |
| <p><b>Modelli</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Realizzare esclusivamente la valutazione del PSP (unica realmente obbligatoria da Regolamento) e demandare la valutazione regionale alla scelta delle singole AdG.</li> <li>II. Gara di appalto nazionale con deleghe / lotti regionali (sul modello dei bandi CONSIP). Ciò garantirebbe unitarietà di visione e permetterebbe una più omogenea sorveglianza dei processi.</li> <li>III. Bando centrale per la valutazione del PSP e bandi regionali predisposti sulla base di linee guida nazionali, in modo che le valutazioni regionali, tra le altre cose, contribuiscano anche a quella del PSP.</li> </ol>   |
| <p><b>Alert</b></p>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Le Regioni dovranno avere la possibilità di esprimere le proprie domande di valutazione</b> e, in qualche caso, di dare continuità ad analisi sviluppate nei diversi cicli di programmazione (ad esempio sulla base del proprio documento di programmazione regionale).</li> <li>2) <b>In questa programmazione si avrà l’opportunità di approfondire unitariamente alcuni temi, l’analisi e gli effetti generati in alcuni settori in modo più sistematico.</b> Altri temi valutativi potrebbero invece assumere un valore significativo se approfonditi da gruppi di regioni accomunate dagli stessi sistemi agricoli o appartenenti alle medesime aree geografiche (ad esempio la zootecnia di montagna di interesse nelle regioni dell’Arco Alpino).</li> </ol>   |

- 3) **Rinunciare ad una valutazione a livello regionale significherebbe vanificare e non dare continuità al lavoro svolto** negli ultimi 3 cicli di programmazione. La RRN ha creato una comunità di pratica con AdG e Valutatori, le Regioni hanno operato una crescita amministrativa e culturale per governare i processi valutativi, la comunità scientifica di riferimento è cresciuta consolidando metodologie e tecniche di analisi evolute e affidabili.

## 6 La visione dei soggetti rilevanti in Italia: esiti delle interviste sul futuro della Rete della PAC

“LA RETE TRACCIA IL PERCORSO LASCIANDO LA PARTE OPERATIVA ALLA AT”

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <p><b>Spunti</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La programmazione unitaria del PSP è l'occasione per evitare che l'applicazione di modelli attuativi di una <i>policy</i> (ad es. bandi e criteri di selezione "sbagliati") determinino che alcuni territori siano in "perdita" rispetto ad altri. Si dovrà lavorare su più fronti: il metodo, l'armonizzazione e la convergenza a livello nazionale.</li> <li>▶ La nuova Rete potrebbe fornire assistenza sulle tematiche trasversali di alto livello con un ruolo ancora più strategico, di visione, posizionandosi su questioni che l'amministrazione fatica ad affrontare anche a causa della mancanza di risorse e competenze interne.</li> <li>▶ È fondamentale che la RdP raccolga le diversità regionali per armonizzarle costruendo comunità di pratiche. In questo modo inoltre potrà intervenire anche sulla valutazione del I pilastro e supportare l'individuazione di risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati dal PSR: questa attività di raccolta, analisi e restituzione sarà decisiva per garantire riprogrammazioni efficaci e coerenti.</li> <li>▶ La nuova Rete potrebbe supportare l'AdG nazionale, tra le altre cose, nel garantire il rispetto della coerenza tra la strategia nazionale e le esigenze specifiche dei territori, facendo peraltro tesoro del lavoro svolto, e riconosciuto dai partner istituzionali e socio-economici, in questa fase di predisposizione del PSP.</li> <li>▶ Il fattore tempo sarà determinante anche nella sfida di costruire una nuova Rete della PAC. Potrebbe essere utile creare dei "cantieri" che anticipino la sperimentazione del modello di <i>governance</i> "centralizzato / decentrato" con il supporto dell'AT.</li> </ul> |
| <p><b>Modelli</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>I. I <i>driver</i> sui quali dovrebbe puntare la RdP sono: innovazione amministrativa e agricola, rafforzamento del capitale umano, semplificazione, standardizzazione / armonizzazione delle procedure, comunicazione.</li> <li>II. Oltre alle funzioni del modello 1, contribuire operativamente alla definizione del cruscotto informativo nazionale.</li> </ol>  |

|                     |  |
|---------------------|--|
|                     | <p>III. <i>Oltre alle funzioni del modello 1</i>, potenziare il messaggio della “ruralità”, percepita come risorsa ambientale, culturale, sociale, economica, prodotta con il contributo di vari attori (in primis le aziende agricole) e utilizzata nel processo di creazione di valori per la collettività<sup>9</sup>.</p> <p>IV. <i>Oltre alle funzioni del modello 1</i>, supportare il sistema in modo significativo rispetto al tema della valutazione e della sorveglianza, individuando il set di indicatori efficaci a costruire un’adeguata base informativa per l’osservazione regionale e nazionale della PAC (<i>repository – knowledge sharing</i>) e promuovendo e valorizzando le attività e i risultati della valutazione.</p>   |
| <p><b>Alert</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Delimitare il campo d'azione tra AT (mirato e verticale) e RdP (strategico e orizzontale). La prima si occupa di temi operativi e direttamente applicabili: <i>fa funzionare la macchina con attività di base</i>. La seconda <i>"traccia il percorso"</i>, indica la visione, condivide standard, elabora linee guida e documenti di orientamento.</li> <li>2) La Rete non dovrebbe essere un soggetto che fa parte della <i>governance</i>, non avendo responsabilità amministrativa, ma dovrebbe "affiancarla" per migliorarla.</li> <li>3) Il periodo di estensione della programmazione potrebbe essere utilizzato per rodare le scelte in materia di coordinamento e orientare le attività della Rete verso la definizione di strumenti e modelli che indirizzino l'azione nazionale.</li> </ol> |

<sup>9</sup> Piano di comunicazione della Rete Rurale Nazionale 2021-2023:

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/f%252F8%252F4%252FD.11457f8e47b89a13538d/P/BLOB%3AID%3D16520/E/pdf>

## 7 Conclusioni e raccomandazioni

Al termine del percorso di analisi fin qui esposto, si presentano di seguito le principali conclusioni e le relative raccomandazioni che si è stati in grado di formulare con gli elementi a disposizione. Esse sono, tra le altre cose, il frutto di proficue interazioni con tutti i soggetti che a vario titolo e in momenti diversi hanno preso parte al processo valutativo, avviato a settembre 2021 in contemporanea alla stesura definitiva della prima versione di PSP.

L'iter seguito dal VI è stato caratterizzato da diversi momenti di condivisione e coinvolgimento attivo - formali e informali<sup>10</sup> - sia delle strutture centrali che di quelle regionali. Con queste ultime, e in particolare con gli interlocutori delle 7 Regioni e dei 2 Programmi Nazionali (PSRN e RRN) di cui Lattanzio KIBS è attualmente valutatore indipendente, i canali di ascolto e discussione dei temi *governance*, Valutazione e Monitoraggio e RRN sono sempre attivi. Ciò a dimostrazione dell'esistenza di un tessuto culturale e amministrativo vivace che si affaccia a un grande cambiamento nella prassi di gestione della nuova PAC.

Un'ultima considerazione deve guidare la lettura delle pagine successive: si possono sintetizzare in tre i **punti cardine** che sono emersi come decisivi per il successo o l'insuccesso del PSP 2023-2027 nel breve e nel lungo periodo. Essi sono di seguito sintetizzati.

- **Il fattore tempo:** su ciascuno degli elementi emersi durante le interviste, sia esso tecnico (come ad esempio la definizione di schemi comuni per la predisposizione dei bandi attuativi) o strategico (ad esempio la composizione dell'AdG Nazionale), il dibattito, per giungere ad una scelta, dovrà essere concluso nel minor tempo possibile.
- **Il coordinamento:** l'organizzazione, la direzione, il dialogo dovranno essere alla base della *governance* condivisa del PSP, anche se il sistema operativo per l'assunzione delle decisioni deve essere ancora definito.
- **La visione nazionale:** ciascuna istituzione, senza perdere la propria autonomia e nel rispetto dei diversi ruoli, dovrà giocare una partita che vede l'Italia presentarsi come "corpo unico" nei confronti della CE. Per forza di cose, il lavoro dovrà essere corale per massimizzare i vantaggi, e minimizzare gli eventuali svantaggi, creati dalla riforma della PAC sulla nuova programmazione, in una prospettiva condivisa.

<sup>10</sup> A partire da settembre 2021 sono stati realizzati i seguenti incontri a cui il VI ha preso parte per condividere in fieri l'avvio e i primi risultati dell'indagine:

- Steering Group RRN del 11/10/2021;
- "Futuro della rete, comunicazione e networking nello sviluppo rurale", Evento RRN del 17/02/2021;
- "Il ruolo della valutazione nella PAC: lezioni apprese e prospettive future", Hilary Term Webinar AIV 2022 del 15/03/2022.

## 7.1 Quadro di Governance, Monitoraggio e Approcci alla regola del disimpegno automatico (N+2)

Il principio di fondo che sta guidando la definizione della *governance* e delle relative strutture di gestione è quello dell'equilibrio tra un nuovo impianto comunitario, che ha stravolto le regole del gioco tra Regioni e UE, e la Costituzione italiana che prevede una precisa ripartizione di competenze e responsabilità tra Stato e Regioni. Si tratta dunque di dovere immaginare e condividere *ex novo* un **progetto di co-responsabilizzazione e sussidiarietà**.

Nell'individuazione dunque dei diversi organi gestionali e decisionali sarà necessario stabilire nuovi assetti di rappresentanza. In tale orizzonte, nella definizione dell'AdG del PSP (**o AdG Nazionale – AdGN**) si dovrà tener conto che essa non sarà un organismo di gestione vero e proprio ma di coordinamento che ricadrà, verosimilmente, all'interno del Dipartimento delle Politiche Europee e Internazionali del MIPAAF. La gestione operativa del PSP sarà assegnata a un gruppo di "soggetti delegati" dalle Regioni e dal Ministero.

L'indirizzo politico necessario all'AdGN dovrebbe essere garantito da una "**Cabina di Regia**" composta da Ministro ed Assessori (o loro delegati come Direttore Generale / Coordinatore regionale per l'agricoltura) che dia indirizzo politico all'AdG Nazionale. Si tratterebbe di un organo che agisce in un contesto "omogeneo" e che raccoglie le singole posizioni regionali, dal punto di vista dell'Assessore – Dipartimento all'Agricoltura e non del Presidente, come avviene in Conferenza Stato – Regioni.

L'AdGN o la Cabina di Regia dovranno indicare i componenti della delegazione che negozierà le questioni programmatiche e attuative con Bruxelles.

Le singole AdG regionali (AdGR), fortemente volute dalle Regioni per garantire il governo della loro parte di PSP sul territorio, oltre che l'adesione al dettato costituzionale, manterrebbero le funzioni attuali, partecipando a processi di concertazione nazionale. Tale coordinamento ("coordinamento delle AdG") potrebbe essere assicurato da un gruppo di esperti espressione dell'AdGN e dai rappresentanti di ciascuna AdGR e integrato dai rappresentanti di Agea coordinamento e degli Organismi pagatori. Il Coordinamento delle Autorità di Gestione assicurerebbe coerenza e uniformità nella progettazione e nell'attuazione del PSP a tutti i livelli e si farebbe veicolo delle informazioni verso le singole AdG. Sarebbe anche il luogo per la ricognizione delle criticità attuative e delle esigenze operative correlate all'implementazione del Programma anche per quel che riguarda le problematiche di spesa.

In questo quadro, andranno inseriti anche i **Comitati di Monitoraggio nazionale e regionali**. La partecipazione al Comitato di Monitoraggio nazionale, in particolare, potrebbe essere prevista come nelle "organizzazioni ombrello" (associazione di istituzioni) dove la rappresentanza è di secondo livello, ovvero espressa tramite dei rappresentanti. Questi ultimi potrebbero essere scelti in base all'argomento in discussione: ad esempio, qualora dovessero essere discussi temi strettamente operativi (come la definizione dei sistemi di monitoraggio, le modifiche al PSP) oppure fatte scelte di indirizzo, le Regioni potrebbero essere presenti tutte, mentre gli altri componenti del partenariato potrebbero esprimere 1 solo rappresentante con 1 solo voto. Viceversa, qualora dovessero essere affrontate altre questioni magari più di carattere settoriale o tematico la configurazione potrebbe variare e richiedendo alle Regioni lo sforzo di selezionare dei rappresentanti mirati per quel tema specifico.

Entrando ancora più nel dettaglio, **un ulteriore investimento andrà fatto sul SIAN** per dotare l'Italia di un'infrastruttura adeguata alla rilevante sfida che il PSP impone in tema di monitoraggio. Facendo tesoro delle diverse esperienze già presenti a livello regionale (per esempio gli OP Regionali), sarà necessario puntare su una funzione comune che permetta di assicurare il monitoraggio e l'esecuzione della spesa.

E alla spesa si collega un'ulteriore questione cruciale e spinosa della gestione condivisa: ovvero le regole da applicare in caso di disimpegno. È bene sottolineare come su questo tema non ci sia ancora grande convergenza, laddove infatti le posizioni espresse, soprattutto dalle Regioni, sono piuttosto lontane tra loro. Tuttavia, si ritiene come sia questa l'occasione per sperimentare un processo di responsabilizzazione, coerente alle regole stringenti dell'“N+2” che costringe a verifiche e rimodulazioni annuali della spesa. Applicando dunque un “N+2” nazionale si potrebbe prevedere di rimodulare soltanto una parte delle risorse delle Regioni a rischio disimpegno (per esempio il 50%), a beneficio di quelle più performanti, in modo da **generare un vantaggio per tutti**, sia per le Regione più veloci, che aumenterebbero il loro budget, sia per quelle meno performanti, che ridurrebbero le perdite, disimpegnando solo la metà delle risorse in ritardo di spesa.

- ▶ **Raccomandazione 1:** *per mettere in opera il sistema complesso di gestione del PSP, appare necessario attuare una **profonda riorganizzazione del MIPAAF**, che necessita di nuove risorse professionali, facendo tesoro delle esperienze maturate negli scorsi cicli di programmazione a livello regionale.*

---

## 7.2 L'attività di Valutazione indipendente

Il Regolamento 2021/2115 prevede, tra le altre cose, che la valutazione sia obbligatoria esclusivamente a livello di PSP, cancellandone il vincolo a livello regionale e introducendo una sostanziale discontinuità rispetto alla programmazione in corso. Tuttavia, in attesa che regolamenti attuativi definiscano un nuovo equilibrio tra “ciò che è obbligatorio” e “ciò che effettivamente è utile” per produrre conoscenza intorno all'andamento dei finanziamenti PAC sui territori e sui diversi tessuti socio - economici, sia i rappresentati delle Regioni che quelli del Centro si sono espressi in maniera favorevole alla prosecuzione di indagini e analisi valutative a livello regionale, locale e tematico.

- ▶ **Raccomandazione 2:** *si suggerisce di **mantener vivo il rapporto tra il valutatore indipendente e le Regioni / Province autonome**, non dilapidando, preservando e, anzi, promuovendo la diffusa cultura valutativa maturata presso le amministrazioni nei sei cicli di programmazione comunitaria pluriennale e l'utilità e l'efficacia delle attività di valutazione.*

La soluzione più efficace per affrontare le attività di valutazione, fermo restando l'esigenza di garantire anche un supporto di AT a livello regionale, sarebbe quella che prevede **un valutatore nazionale che valuti il PSP**, analizzandolo come Programma nazionale, e dei valutatori individuati a livello regionale e di PPAA che valutino gli interventi programmati e realizzati sui singoli territori. In questo contesto, **le valutazioni regionali potrebbero avere**

**una parte comune**, uno zoccolo duro, che contribuisca alla valutazione unitaria del PSP (con elementi standard che potrebbero essere individuati dal MIPAAF, con il supporto della RRN, in questo periodo di estensione del 2014-2020) e un'altra parte che invece analizzi e approfondisca nel merito **aspetti che interessano le specificità regionali**. In questo quadro, potrebbero prevedersi anche approfondimenti valutativi che hanno valenza sovra regionale (come ad esempio i temi dell'agricoltura tipica dell'arco alpino) e che potrebbero essere sviluppati da gruppi di Regioni in maniera trasversale.

Tale percorso permetterebbe alle AdG regionali di non perdere il rapporto privilegiato conquistato nel corso degli anni con i Valutatori indipendenti che, tra le altre cose, consente la **formulazione di domande valutative specifiche**<sup>11</sup> e tutela, e potenzialmente arricchisce, le competenze e **capacità valutative sviluppate**, a partire dalla programmazione 1994-1999, all'interno delle amministrazioni regionali.

Inoltre, una soluzione che vedrebbe protagonisti dei processi valutativi sia il Centro che le Regioni assicurerebbe una più efficace messa a frutto delle opportunità offerte dal passaggio dal "*Common Monitoring and Evaluation Framework - CMEF*" al "***Performance Monitoring and Evaluation Framework - PMEF***". Quest'ultimo, infatti, rappresentando un'evoluzione del primo, richiederà valutazioni annuali e pluriennali basate su una serie limitata e mirata di indicatori "*in modo da riflettere nel modo più chiaro possibile, e meno oneroso in termini amministrativi, se un intervento sovvenzionato contribuisca in modo diretto e significativo al conseguimento degli obiettivi previsti*<sup>12</sup>". E ciò comporterà un notevole lavoro di coordinamento delle attività di valutazione tra il livello nazionale e quello regionale.

Infine, per quanto riguarda le **procedure di selezione dei valutatori**, si potrebbe optare per due soluzioni: la prima, 1 bando nazionale e 21 bandi regionali come realizzato finora oppure, la seconda, un unico bando nazionale con 21 lotti diversi (cosiddetta soluzione "CONSIP"). La prima soluzione garantirebbe una maggiore personalizzazione dei bandi regionali, ma comporterebbe oneri amministrativi diffusi presso tutte le amministrazioni regionali e province autonome. La seconda soluzione, invece, assicurerebbe una maggiore standardizzazione, a livello regione, e solleverebbe le Regioni di dover gestire un bando autonomo nella fase di avvio della nuova programmazione.

<sup>11</sup> In Italia la ENRD ha contato 249 valutazione tematiche e quindi, 249 approfondimenti richiesti dalle Regioni che vanno ben al di là degli ambiti di analisi interessati dal QCMV 2014-2020.

<sup>12</sup> "Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze", di Roberto Cagliero, Nicola D'Alicandro, Beatrice Camaioni, disponibile all'indirizzo <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/60/il-new-delivery-model-e-la-lettura-della-performance-nella-pac-2023-27-tra>.

### 7.3 La futura Rete Rurale della PAC

A conclusione delle analisi, emergono diversi elementi su cui potere intervenire per meglio delineare il ruolo della futura Rete della PAC.

- ▶ **Raccomandazione 3: si suggerisce di definire una netta demarcazione tra le attività di AT e quelle della Rete della PAC per incrementare la qualità e l'efficacia di entrambe le azioni.**

Tale esigenza, sottolineata anche da diversi interlocutori ascoltati, richiede di separare con chiarezza **il supporto del Servizio di AT**, che dovrà affiancare operativamente il MIPAAF per la *governance* del PSP, **e quelle della Rete della PAC**, a cui vengono riconosciute *mission* e competenze diverse e complementari sia a quelle del Ministero che a quelle più tipicamente espresse dai tradizionali supporti tecnici.

- ▶ **Raccomandazione 4: si invita ad utilizzare al meglio il biennio di estensione della programmazione attuale per la definizione e la sperimentazione degli strumenti di governance che indirizzino l'azione nazionale.**

Valorizzando la propria esperienza in comunicazione istituzionale, dotandosi degli organi e degli strumenti già indicati nel PSP (Struttura permanente, *Steering group*, Piano di azione pluriennale, Comitati di coordinamento, ecc.) e tenendo fede agli obiettivi fissati dal nuovo regolamento, l'attuale RRN potrebbe sperimentare l'attività di facilitazione dei meccanismi di *governance* interistituzionale che saranno necessari a partire dal 2023. La Rete potrebbe dunque partire con dei "Comitati di coordinamento" sperimentali -laboratoriali, in linea con l'esperienza dei Gruppi permanenti o temporanei del Portogallo, per delineare il proprio perimetro di azione per il 2023-2027 che dovrebbe concentrarsi sull'ipotizzare metodi, delineare modelli ed orientamenti che garantiscano **coerenza e unitarietà di azione tra il mandato nazionale e le scelte regionali**.

L'attuale Rete ha già, infatti, le competenze necessarie per supportare la nuova *governance*, intervenendo su questioni che sia il MIPAAF sia le Regioni faticano a gestire per mancanza di risorse professionali e competenze interne. La Rete potrebbe contribuire anche alla **sincronizzazione delle attività tra il livello nazionale e quello regionale** (ad esempio contribuendo a mettere a punto un calendario condiviso per la pubblicazione dei bandi per dare avvio alla realizzazione dei diversi interventi del PSP a livello nazionale), rappresentando anche l'idea che l'intero Paese si muove insieme all'unisono.

La Rete, sotto questo profilo, può contare su una condizione pregressa favorevole, per la presenza di strutture ramificate sul territorio: in questo senso, si ritiene utile rivedere e **rafforzare il ruolo delle postazioni regionali**, valorizzando ancor di più la loro prossimità ai fabbisogni dei territori e delle Regioni e potenziando il loro ruolo di **facilitatori dell'integrazione istituzionale tra Centro e territorio**.

- **Raccomandazione 5: la futura Rete della PAC dovrà ampliare il suo orizzonte di riferimento ed essere in grado di essere “istituzionale”.** Pur mantenendo il suo presidio a supporto della governance multilivello, dovrà dunque avere obiettivi sia strategici che operativi, in grado di produrre risultati direttamente utilizzabili dal punto di vista amministrativo, mantenendo l’attenzione sui temi e le funzioni conquistate nel tempo.

In altre parole, la Rete dovrebbe subire un’ulteriore evoluzione rispetto al passato. La **RRN 2007-2013 è stata una Rete “tematica”**, le cui attività erano strettamente collegate agli obiettivi specifici di quel periodo di programmazione e ciò si è tradotto nel trasferimento dei temi dal Centro alle Regioni (competitività, ambiente, innovazione, ecc.). **La RRN 2014-2022 è stata una Rete “funzionale”**, che ha svolto la propria azione per rispondere alle esigenze di diversi *target* (“quali strumenti diamo al partenariato”, “quali supporti forniamo agli agricoltori”, ecc.) e **promuovere comunicazione e innovazione per gli attori dello sviluppo rurale**. Quella del 2023-2027 dovrà essere una Rete **istituzionale**.

## Allegato I - Questionario per Reti Nazionali Europee (*European NRN*)

**Premessa:** Nell'ambito della valutazione della RRN italiana, il VI ha condotto un'analisi benchmark con l'obiettivo di trarre ispirazione da altri contesti europei. L'obiettivo è quello di sostenere la costruzione del futuro della RRN nel periodo di programmazione 2023-2027 attraverso le lezioni della nostra esperienza e di quella di altre reti europee.

L'obiettivo perseguito dal VI è quello di costruire una **Comunità di pratica** che diffonda i risultati del breve questionario a tutti gli intervistati per uno scambio di pratiche.

Sono stati selezionati alcuni indirizzi e-mail dei responsabili dell'autovalutazione/valutazione delle RRN, sul sito web della RER.

### Titolo survey: Evaluation of Italian National Rural Network (NRN) - "A Community of Practice for building on better future"

#### ► *Personal data*

|                               |                        |
|-------------------------------|------------------------|
| 1. <b>Name and Surname</b>    | <i>Campo editabile</i> |
| 2. <b>Role</b>                | <i>Campo editabile</i> |
| 3. <b>Institution/Company</b> | <i>Campo editabile</i> |



#### ► **1 - What are the lessons learned to build on better future NRNs?**

Spreading lessons learned among our "Practice Community" in order to build on better future is the challenging goal. Please, point out 2-3 most interesting actions taken to facilitate thematic and analytical exchange in a fruitful way. Please, highlight your experience within the NRN governance in your Country.

*Campo editabile*

#### ► **2 - What is the best and what is to avoid following your experience within your NRN?**

Please point out 2-3 "DOS AND DON'TS" following your experience.

*Campo editabile*

#### ► **3 - What are the actions to increase communication with stakeholders?**

Please, point out 2-3 most interesting actions implemented within your NRN to increase communication with stakeholders.

*Campo editabile*

Tabella 6 – Elenco delle RRN invitate a partecipare alla survey

| Paese / Rete Rurale      |
|--------------------------|
| Austria                  |
| Belgium Flemish          |
| Belgium Walloon          |
| Bulgaria                 |
| Croatia                  |
| Cyprus                   |
| Czech Rural Network      |
| Danish Rural Network     |
| Dutch Rural Network      |
| Estonian Rural Network   |
| Finnisch Rural Network   |
| French Rural Network     |
| German Rural Network     |
| Greek Rural Network      |
| Hungarian Rural Network  |
| Irish Rural Network      |
| Latvian Rural Network    |
| Lithuanian Rural Network |
| Maltese Rural Network    |
| Polish Rural Network     |
| Portuguese Rural Network |
| Romanian Rural Network   |
| Slovak Rural Network     |
| Slovenian Rural Network  |
| Spanish Rural Network    |
| Swedish Rural Network    |
| UK Rural Network         |
| Northe Ireland           |

---

## Allegato II - Traccia intervista partenariato Italia

### ► Governance multilivello PSP

#### ▪ Programmazione

1. Quale ritiene possa essere il modello per coinvolgere adeguatamente il livello regionale? Ad es. modello FEAMP-Pesca con OI o modello Accordo di partenariato con PRSR?
2. In che modo andrebbero gestite le attività inerenti alle riprogrammazioni e le interlocuzioni con DG Agri? In che modo potrebbero essere coinvolte le Regioni?
3. Quali riflessioni in merito ad una ottimale gestione della regola del disimpegno (N+2) e di un possibile diverso avanzamento della spesa a livello regionale?

#### ▪ Sorveglianza

4. Come dovrebbe essere composto il CdS nazionale in termini di rappresentanza delle Regioni? Pensa siano opportuni comitati regionali (senza CE) e quali funzioni dovrebbero svolgere?
5. Pensa siano auspicabili delle RAA regionali accanto alle RAA nazionali?
6. Come andrebbe organizzato e alimentato il monitoraggio strategico del I e II Pilastro della PAC?
7. Come garantire l'adeguatezza e l'utilità di una valutazione indipendente a livello nazionale, ma anche regionale (tenendo conto che l'oggetto sono il I e il II Pilastro della PAC)? Potrebbe essere valida la scelta di stanziare delle risorse ad hoc per le Regioni?

### ► Il futuro della RRN

8. Con riferimento specifico al biennio di **transizione**, quali esigenze specifiche (se ci sono) dovrebbe supportare la RRN?
9. Quale ruolo potrebbe svolgere la RRN nella **facilitazione della governance multilivello** per favorire il procedere armonico del PSP?
10. Quale **ruolo potrà svolgere la RRN nell'ambito della definizione, programmazione, attuazione e gestione degli Interventi a livello regionale**? Con attenzione a:
  - l'armonizzare degli interventi del **I e del II pilastro** della PAC;
  - l'attuazione e gestione degli **Interventi a livello regionale**;
  - implementazione efficace del **delivery model**;
  - la necessaria **coerenza strategica** interna del PSP e la salvaguardia delle **esigenze specifiche** di intervento presenti a livello territoriale.

11. Che ruolo potrà svolgere la RRN nel campo:

- del **Monitoraggio** (strategico e di performance) degli interventi,
- delle **Riprogrammazioni** finanziarie;
- nel supportare la funzione di **coordinamento degli Organismi Pagatori**?

12. Quali attività potrà svolgere la RRN per garantire una **valutazione** di qualità del PSP e, contestualmente, una valutazione efficace a livello regionale a supporto del processo decisionale e attuativo delle singole AdG e in riferimento ai singoli territori regionali? Anche con attenzione, tra l'altro, a:

- L'individuazione di un set di indicatori di sorveglianza adeguato.
- Coordinamento e valorizzazione delle attività e dei risultati delle valutazioni.
- Costruzione di un'adeguata base informativa (repository – knowledge sharing).

13. Quali altre attività in capo alla RRN anche a partire dalle esperienze maturata nell'attuale e nelle passate programmazioni?

### Allegato III - Elenco delle interviste realizzate

| N. | Nome         | Cognome        | Ente/ Regione  | Ruolo   | Data intervista |
|----|--------------|----------------|----------------|---|-----------------|
| 1  | Paolo        | Ammassari      | MIPAAF         | Dirigente ufficio DISR II – Programmazione Sviluppo Rurale  | 12/01/2022      |
| 2  | Stefano      | Lafiandra      | ISMEA          | Ricercatore ISMEA – Referente negoziazione e regolamenti PAC 2023-2027  | 18/01/2022      |
| 3  | Domenico     | Mastrogiovanni | CIA            | Direttore Confederazione Italiana Agricoltori (CIA)   | 19/01/2022      |
| 4  | Valtiero     | Mazzotti       | Emilia Romagna | AdG PSR 2014-2022 - Direttore Generale agricoltura, caccia e pesca  | 19/01/2022      |
| 5  | Maria Teresa | Schipani       | Emilia Romagna | Direzione Generale Agricoltura Caccia e Pesca - Settore Programmazione, sviluppo del territorio e sostenibilità delle produzioni                          |                 |
| 6  | Alessandro   | Rota           | Valle d'Aosta  | AdG PSR 2014-2022   | 19/01/2022      |
| 7  | Alessandro   | Monteleone     | CREA           | Dirigente di ricerca CREA – PB – Responsabile RRN   | 21/01/2022      |
| 8  | Franco       | Contarin       | Veneto         | Autorità di Gestione PSR 2014-2022  | 25/01/2022      |
| 9  | Maria        | Berletti       |                | Direzione AdG FEASR e Foreste   |                 |
| 10 | Sabrina      | Speciale       | Marche         | Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale   | 25/01/2022      |
| 11 | Francesca    | Severini       | Marche         | Dirigente Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale   | 25/01/2022      |
| 12 | Mariella     | Passari        | Campania       | AdG PSR 2014-2022 - Direttore Generale DG per le Politiche agricole, alimentari e forestali   | 26/01/2022      |
| 13 | Tiziana      | De Martino     | Campania       | Funzionari Ufficio di Supporto alla Programmazione ed alla Gestione di Programmi ed Interventi PAC - DG per le Politiche agricole, alimentari e forestali |                 |
| 14 | Giuseppe     | Mazzeo         | Campania       |   |                 |
| 15 | Elisabetta   | Ulivieri       | Toscana        | Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale   | 27/01/2022      |
| 16 | Dario        | Cartabellotta  | Sicilia        | AdG PSR 2014-2022 – Direttore generale Dipartimento Agricoltura   | 27/01/2022      |
| 17 | Camillo      | Zaccarini      | ISMEA          | Responsabile Direzione Strumenti per la Gestione del Rischio  | 31/01/2022      |

| N. | Nome     | Cognome    | Ente/ Regione | Ruolo   | Data intervista |
|----|----------|------------|---------------|---|-----------------|
| 18 | Gianluca | Nardone    | Puglia        | AdG PSR 2014-2022 –<br>Direttore generale<br>Dipartimento Agricoltura,<br>Sviluppo Rurale ed<br>Ambientale                  | 31/01/2022      |
| 19 | Simona   | Angelini   | MIPAAF        | AdG RRN e PSRN 2014-2022<br>- Direttore generale DG<br>sviluppo rurale (DISR)   | 02/02/2022      |
| 20 | Stefano  | Angeli     | CREA          | Ricercatore CREA- PB –<br>Referente Programmazione<br>PSP   | 03/02/2022      |
| 21 | Fabio    | Pierangeli | CREA          | Ricercatore CREA- PB –<br>Referente GEOHUB  | 04/02/2022      |
| 22 | Stefano  | Leporati   | Coldiretti    | Segretario Nazionale Giovani<br>Impresa Coldiretti -<br>Responsabile Nazionale<br>Politiche Economiche presso<br>Coldiretti | 09/02/2022      |
| 23 | Fabio    | Del Bravo* | ISMEA         | Responsabile Direzione<br>Servizi per lo Sviluppo Rurale  | 01/02/2022      |
| 24 | Luigi    | Ottaviani  | ISMEA         | Direzione Servizi per lo<br>Sviluppo Rurale   | 11/02/2022      |
| 25 | Luigi    | Polizzi    | MIPAAF        | Direttore Generale - Direzione<br>generale delle politiche<br>internazionali e dell'Unione<br>Europea (PIUE)                | 23/02/2022      |