

LA PRIORITIZZAZIONE DELLE ESIGENZE NEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE PAC 2023-2027

Novembre 2021





**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale
2014-20
Piano di azione biennale 2019-20
Scheda progetto CREA 4.1**

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Autori: Mazzocchi G., Cagliari R., Monteleone A., Angeli S., Monteleone A., Tarangioli S. (CREA PB)

Si ringrazia Elio Romano (CREA PB) per il contributo alle analisi statistiche

Data: novembre 2021

Il documento fa riferimento alle proposte regolamentari presentate dalla Commissione nel giugno 2018. Per maggior dettagli si rimanda al seguente link <https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsoUE>

Citazione: Mazzocchi G., Cagliari R., Monteleone A., Angeli S., Monteleone A., Tarangioli S. (2021), La prioritizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma.

ISBN: 9788833851471



Sommario

Premessa	6
1. Percorsi partecipati di definizione dei Piani Strategici Nazionali della PAC 2023-2027	8
1.1. Il percorso spagnolo: il Ruolo del Ministero e delle Comunità Autonome	9
1.2. Il percorso francese: il ricorso alla Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico	10
1.3. Il percorso italiano: i Policy brief, le SWOT e la prima definizione delle esigenze	12
2. I percorsi di costruzione condivisa dei livelli di priorità	14
2.1. Il confronto con le Regioni e le PAA: le opportunità della tecnica del voto cumulato.....	15
2.2. Il contributo del Tavolo di Partenariato.....	18
2.3. La proposta finale delle esigenze e delle priorità	21
3. Gli esiti finali del processo.....	23
Obiettivo Generale 1: promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare	23
Obiettivo Generale 2: rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione	24
Obiettivo Generale 3: rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.....	25
Obiettivo trasversale: AKIS.....	26
Bibliografia.....	27



Lista degli acronimi

AKIS	Agricultural Knowledge and Innovation System
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
Mipaaf	Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali
OG	Obiettivo Generale
OS	Obiettivo Specifico
RRN	Rete Rurale Nazionale
ENRD	European Network for Rural Development
PA/PPAA	Provincia autonoma/Province autonome
PAC	Politica Agricola Comune
PSN	Piano Strategico Nazionale
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
UE	Unione Europea



Glossario orientativo

Tavolo tecnico: ci si riferisce al tavolo di lavoro composto dal Mipaaf e dalle attuali Autorità di Gestione dei PSR 2014-2020, che si riunisce continuamente e che affronta i diversi temi necessari alla costruzione del PSN. Viene convocato dal Mipaaf e si riunisce con frequenza variabile a seconda degli impegni e delle scadenze.

Tavolo di Partenariato: è gestito dal Mipaaf ed è composto dai rappresentanti delle autorità pubbliche, delle parti economiche e delle parti sociali, sulla base delle competenze, della capacità di partecipare attivamente e di un adeguato livello di rappresentanza. Il Tavolo è, quindi, il luogo di confronto e discussione sugli elementi strategici, tecnici e operativi, propedeutici alla definizione del Piano Strategico Nazionale.

GeoHub: 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. Ogni Stato Membro identifica un referente di contatto (focal point) con il GeoHub della Commissione.

Autorità di Gestione: rappresenta il soggetto responsabile dell'efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione dei programmi. Per la programmazione 2014-2020, 21 Autorità di Gestione hanno gestito altrettanti Programmi di Sviluppo Rurale, uno per ogni Regione e per Provincia autonoma.

Esigenze: rappresentano l'elenco di fabbisogni del settore agricolo e forestale e sono alla base della logica di intervento che nel PSN orienta la definizione degli interventi. Nel PSN sono individuate a livello nazionale.

Interventi: strumento di sostegno con una serie di condizioni di ammissibilità specificate dagli Stati membri nei piani strategici della PAC in base a un tipo di intervento previsto dal presente regolamento.



Premessa

“Egli non proponeva gerarchie, ma criteri rigorosi di giudizio”

(Stefano Rodotà, 2006)

Il presente documento contiene i risultati del confronto fra Mipaaf/RRN, Regioni/PPAA e Partenariato circa la definizione della lista finale delle esigenze nazionali e la loro prioritizzazione in vista della redazione del PSN 2023-2027 (Art. 96.b e 96.e della proposta di regolamento sui Piani Strategici Nazionali, COM(2018) 393 final).

Il documento descrive i risultati del percorso metodologico già descritto nel documento “Verso una prioritizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027” (Mazzocchi *et al.*, 2021). In particolare, sono illustrate le modalità con cui il Mipaaf e la RRN hanno interagito con i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome e con il Partenariato per giungere alla lista definitiva di 48 esigenze, ciascuna accompagnata da uno specifico livello di priorità per fascia altimetrica (pianura, collina e montagna) espresso sulla scala Strategico, Qualificante, Complementare e Specifico (cfr. Capitolo 3 Gli esiti del processo). Questa fase ha consentito di avanzare nella costruzione della programmazione strategica con l'individuazione e la ponderazione condivisa e partecipata delle esigenze, delle priorità e della logica di intervento (Bolli *et al.*, 2019). In questo senso, il documento completa la serie di altri documenti a cura della RRN inerenti all'identificazione delle esigenze e i processi tecnici di prioritizzazione (Bolli *et al.*, 2019; Angeli *et al.*, 2020; Mazzocchi *et al.* 2021).

Tale attività si incardina nei lavori di preparazione al futuro PSN della PAC e sull'approccio legato ad una logica di intervento nella quale si susseguono una serie di elementi diagnostici e prospettici: dall'analisi di contesto, all'analisi dei punti di forza, debolezze, opportunità e minacce (SWOT), alle esigenze e, infine, agli strumenti di intervento. Tale percorso, coerentemente con i principi espressi nel Codice di Condotta Europeo sul Partenariato, ha seguito un approccio partecipato i cui risultati sono stati condivisi dalle organizzazioni e dagli stakeholder coinvolti nella redazione del PSN: Mipaaf, RRN, Amministrazioni regionali e provinciali, partenariato economico e sociale. In ottemperanza, la RRN ha introdotto una serie di strumenti di interazione per permettere alle Regioni/PPAA e ai rappresentanti del Partenariato di esprimere le proprie posizioni circa la formulazione delle esigenze e la loro prioritizzazione. Considerata l'impossibilità di riunirsi in presenza a causa delle restrizioni da pandemia, i tool messi a disposizione hanno permesso di affinare, tramite diversi step, la lista delle esigenze e di giungere alla definizione dei loro livelli di priorità sulle tre fasce altimetriche. Il modello di interazione, oltre ad essere efficace per gli scopi per il quale è stato ideato, ha rappresentato una parziale novità rispetto alla passata programmazione, nelle quali ogni Autorità di Gestione gestiva le priorità in condivisione con i rispettivi partenariati regionali, e ha consentito in maniera efficace di rispondere alle esigenze in termini di trasparenza e condivisione rispetto alle scelte strategiche in vista della PAC 2023-2027

Nella prima parte, il presente documento richiama i concetti alla base del processo di prioritizzazione delle esigenze di intervento e illustra, in modo sintetico, diversi percorsi avviati in alcuni Paesi regionalizzati; nella seconda parte, descrive i percorsi partecipati attivati con le Regioni e le Province autonome e con il Partenariato per l'attribuzione dei livelli priorità. La terza parte infine presenta i risultati derivanti dall'applicazione dei percorsi di individuazione delle priorità.

In estrema sintesi, durante il percorso sono state individuate differenti modalità di interazione con i partner istituzionali, sociali ed economici, al fine di tenere in debita considerazione i livelli di complessità e di sintesi



che ciascun gruppo esprimeva. La prima, di carattere più tecnico, è stata condotta dai ricercatori della Rete Rurale, attraverso un meccanismo di voto partecipato vincolato (*cumulative voting*) condiviso con le Regioni e le Province autonome PPAA (Mazzocchi *et al.*, 2021, Cagliero *et al.*, 2021), per assegnare i livelli di priorità (Strategico, Qualificante, Complementare e Specifico) alle singole esigenze identificate nei precedenti incontri di lavoro (Angeli *et al.*, 2020). Con le parti istituzionali, economiche e sociali è stato, invece, condiviso il documento "Verso la Strategia Nazionale per un sistema agricolo, alimentare e forestale sostenibile e inclusivo", redatto dalla RRN (Monteleone, 2021 e RRN, 2021), e si è avviato un percorso di lavoro, inaugurato il 19 aprile 2021 e proseguito nell'incontro del Tavolo di Partenariato dell'8 settembre 2021. I membri del Tavolo sono stati chiamati a esprimersi sulle esigenze e sui livelli di priorità, attraverso un format on line.

I risultati derivanti dai due gruppi di lavoro (Regioni/PPAA e Partenariato), unitamente ai pareri di carattere qualitativo espressi tramite altri strumenti di ascolto e dialogo appositamente messi a disposizione, sono stati successivamente portati a sintesi dai ricercatori della RRN. I risultati, inclusi gli aspetti più controversi che richiedevano il confronto con i partner, sono stati presentati e discussi durante la riunione svoltasi il 4 ottobre 2021, al seguito della quale è stata definita la lista finale delle esigenze e dei loro livelli di priorità per fasce altimetriche.

Box – Il quadro normativo di riferimento

L'articolo 91 della proposta di regolamento per la futura PAC COM(2018) 393 final prevede che ciascun Piano Strategico Nazionale (PSN) contenga una specifica sezione dedicata alla valutazione delle esigenze legate alla programmazione ed all'utilizzo del FEASR e del FEAGA. In questa fase del processo di elaborazione dei futuri PSN, gli Stati membri devono quindi analizzare la propria situazione di partenza e le proprie esigenze specifiche di intervento, in un percorso partecipato (Angeli *et al.*, 2021).

Il successivo articolo 92 fornisce una serie di dettagli su come tale valutazione debba essere effettuata. In particolare, al punto (e) dell'articolo 96 si stabilisce che le esigenze di intervento devono essere caratterizzate e accompagnate da una chiara e giustificata definizione delle priorità e dalla classificazione delle esigenze; inoltre, si dovrebbe dare conto delle ragioni per cui alcune delle esigenze individuate non vengono affrontate, o solo parzialmente, nel PSN.

Questi processi di individuazione e di prioritizzazione devono essere adeguatamente definiti sulla base dell'uso di metodi sia quantitativi (come l'analisi multicriteria o un approccio costi-benefici) o con l'uso di metodi partecipativi (come gli approcci Delphi e *Multi-voting*) o con una combinazione di questi metodi. Il ricorso a metodi partecipativi è comunque sempre preferibile; la consultazione delle diverse parti interessate e la definizione delle priorità delle esigenze sono in ogni caso di competenza degli Stati membri, mentre la Commissione detiene la responsabilità di giudicare e valutare il piano strategico della PAC sulla base dei dati disponibili (Mazzocchi *et al.*, 2021).



1. Percorsi partecipati di definizione dei Piani Strategici Nazionali della PAC 2023-2027

Il New Delivery Model, ovvero la nuova architettura che la Commissione Europea ha proposto, si basa sul concetto che ogni SM progetti un unico PSN, contenente le disposizioni per sostenere le finalità della PAC attraverso l'azione complementare degli strumenti del primo e secondo pilastro, che nella programmazione 2014-2020 erano distinti e dove in particolare gli strumenti del secondo pilastro erano gestiti dalle Regioni tramite i Programmi di Sviluppo Rurale (EC, 2021; Carey, 2019). Il PSN deve essere strutturato sui nove obiettivi strategici, raggruppati in tre obiettivi generali (OG: economico, ambientale e sociale), più un obiettivo trasversale sulla conoscenza e l'innovazione (AKIS). Questo nuovo modello trasferisce maggiore autonomia e responsabilità agli SM, sempre nel rispetto dell'impianto generale della PAC e degli obiettivi definiti a livello unionale (Angeli *et al.*, 2020), e dovrebbe permettere di rispondere in maniera più adeguata alle specifiche esigenze nazionali e di implementare più liberamente le proprie strategie, oltre a permettere il passaggio tra un approccio basato sulla conformità a un approccio orientato ai risultati. Secondo i Servizi della Commissione, un unico Piano nazionale è comunque in grado di affrontare specificità regionali e territoriali, applicando alcune modalità di regionalizzazione nella definizione della logica di intervento: a monte nell'identificazione delle esigenze e, a valle, attraverso modalità specifiche di implementazione.

La predisposizione del PSN deve basarsi su una solida logica di intervento, i cui passaggi principali sono riepilogati nella Figura 1: (i) una fase di diagnosi che si basa su una lettura della situazione attuale (analisi del contesto); (ii) la determinazione di matrici SWOT per fornire una narrazione di sintesi; (iii) l'identificazione delle esigenze di intervento a partire dalle SWOT e dalle lezioni apprese negli attuali PSR 2014-20, e grazie al contributo delle Regioni/PPAA e del Partenariato; (iv) l'indicazione di priorità (prioritizzazione) dei bisogni identificati; (v) la scelta e la definizione degli interventi.

Figura 1 – I principali passaggi per la costruzione della strategia di intervento dei PSN



Fonte: Cagliari *et al.*, 2021



I principi della trasparenza e dell'inclusività verso il Partenariato in senso lato devono essere garantiti e descritti sulla base di metodi chiaramente definiti, così come richiamato dal Codice europeo di Condotta per il Partenariato (CE, 2014; CE 2019). La redazione del PSN, in quanto strumento di programmazione nazionale, deve ottemperare a tali principi, ed è per questo che Mipaaf e RRN si sono impegnati per coinvolgere, attraverso un approccio partecipato e trasparente, le istituzioni, le organizzazioni e i soggetti competenti sul tema dell'agricoltura, coinvolgendoli e dedicando loro specifici strumenti e modelli per permettere di manifestare le posizioni lungo tutto il percorso programmatico.

In tale contesto, è necessario considerare che la sfida per la determinazione di un modello partecipativo è particolarmente complessa nel caso degli Stati membri regionalizzati, come l'Italia, la Francia, la Spagna e la Germania. In questi casi, gli SM hanno dovuto individuare le modalità tecniche per permettere ai soggetti coinvolti, molti e con profili e funzioni differenti tra loro, di prendere decisioni condivise e giungere a un compromesso accettabile da tutti, nel rispetto delle posizioni individuali.

Una delle metodologie più comunemente adottata è stata, pertanto, la costruzione di un consenso basato su procedure di voto come mezzo per comporre una visione comune a partire dalle preferenze individuali. Tali modelli di interazione, resi più complessi dalla necessità di essere animati da remoto a causa della pandemia, hanno dovuto tenere conto di una serie di elementi necessari per la riuscita dell'esercizio di prioritizzazione delle esigenze, a cui collegare successivamente i possibili interventi finanziabili con la PAC, nella costruzione della strategia complessiva di azione (Mazzocchi *et al.*, 2020):

- la complessità e diversità delle visioni e la necessità di strumenti che agevolino la sintesi delle diverse posizioni;
- il rischio di effetti distorsivi legati allo svolgimento delle espressioni di preferenza (ad esempio, l'effetto "bandwagon", ovvero il rischio che i partecipanti siano portati ad imitare le scelte del "più determinato");
- la difficoltà derivante dalla pandemia COVID 19 di realizzare incontri in presenza;
- la necessità di prevedere momenti, comunque, di confronto per trovare un adeguato compromesso;
- la pluralità di esigenze di cui tener conto e la loro articolazione negli obiettivi specifici proposti dalla Commissione europea;
- la possibilità che le esigenze abbiano una diversa rilevanza in territori, settori e ambiti diversi.

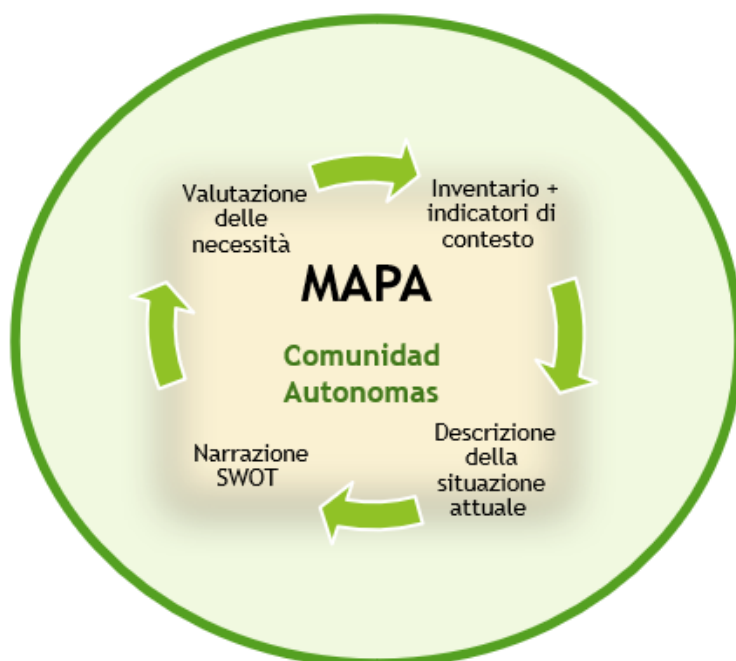
La proposta italiana di costruzione del percorso è stata definita anche sulla base del benchmarking e del dialogo (tramite, ad esempio, gli incontri organizzati dall'ENRD) con gli altri SM regionalizzati che si sono trovati a condividere lo stesso tipo di sfide (ENRD, 2020). Pertanto, vengono di seguito brevemente illustrati i percorsi che sono stati seguiti da Francia e Spagna, per poi descrivere le tappe che hanno condotto in Italia alla definizione delle esigenze e dei livelli di priorità.

1.1. Il percorso spagnolo: il Ruolo del Ministero e delle Comunità Autonome

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. In maniera parzialmente analoga al percorso nazionale italiano, in Spagna il Ministero dell'Agricoltura, Pesca e Alimentazione (MAPA) ha predisposto i documenti tecnici (analisi di contesto e analisi SWOT) e in questo processo un ruolo particolarmente attivo è stato svolto dalle Comunità Autonome e dal Ministero per la Transizione Ecologica. Nel dettaglio, le *Comunidades* hanno partecipato attivamente all'individuazione degli interventi nazionali, poiché esse saranno responsabili dell'attuazione del PSN nei singoli territori e nella definizione di singoli interventi territoriali nell'ambito dello sviluppo rurale (cfr. Figura 2).



Figura 2 – Il processo condiviso in Spagna



Fonte: nostre elaborazioni su MAPA

Analogamente alla progettazione italiana e coerentemente con i dettami unionali, il processo è stato strutturato intorno ai 9 obiettivi specifici e all'obiettivo trasversale AKIS. Con il coordinamento delle singole Direzioni Generali, il MAPA ha attivato una serie di gruppi di lavoro tematici che, in coerenza con l'apparato informativo utilizzato nei documenti resi disponibili dalla Commissione, hanno elaborato un documento contenente l'analisi di contesto. Successivamente sono state definite le matrici SWOT ed è stata fornita una proposta contenente le esigenze di intervento accompagnate dai relativi livelli di priorità, anche sulla base dei contributi raccolti per la finalizzazione e la territorializzazione delle analisi e del quadro di fabbisogni risultante. Per la definizione di tali elementi, sono state consultate, oltre che le Comunità Autonome, anche le organizzazioni professionali, le ONG e tutti gli stakeholder competenti. L'interazione con le parti coinvolte ha seguito due canali paralleli: da un lato, le osservazioni degli aderenti alle singole organizzazioni e associazioni riconosciute nel Partenariato sono state da loro raccolte; d'altro canto, è stata attivata dal MAPA una casella di posta elettronica dedicata per raccogliere le opinioni di chi volesse esprimersi individualmente e direttamente.

Concluse le fasi di analisi e consultazione, l'output finale di ogni gruppo di lavoro tematico del MAPA è stato un dossier finale contenente l'analisi di contesto, la SWOT, la identificazione delle esigenze e, al fine di facilitare la lettura e la diffusione dei risultati, un documento di sintesi non tecnica.

1.2. Il percorso francese: il ricorso alla Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico

Il percorso di elaborazione del PSN francese è stato avviato, sotto il coordinamento del Ministero dell'Agricoltura e dell'Alimentazione (MAA) transalpino, alla fine del 2019. L'analisi di contesto (*Diagnostic*, MAA, 2021), consolidata nell'elaborazione delle analisi SWOT, è stata il primo step della programmazione, ed



ha tenuto conto delle esperienze passate e delle aspettative dei territori e della società. La redazione di tali documenti è avvenuta in collaborazione con le *Régions*, le attuali Autorità di Gestione nei programmi regionali del FEASR. Nei documenti sono stati riportati anche i risultati della consultazione, condotta durante il quarto trimestre del 2019, delle organizzazioni professionali agricole, dei rappresentanti del settore agroalimentare, delle organizzazioni e delle varie reti agricole e territoriali. La versione finale del documento (maggio 2021) ha tenuto conto delle osservazioni del valutatore ex-ante (Groupement EDATERAND International) e delle raccomandazioni della Commissione Europea ed è stata corredata da una sezione dedicata alle regioni ultraperiferiche. Il *Diagnostic* è strutturato in maniera uniforme per i diversi OS e per l'AKIS. Infatti, per ognuno di essi, sono indicati lo "stato dell'arte" (indicatori di contesto comuni e altre informazioni quantitative e qualitative aggiornate), l'analisi SWOT, l'identificazione dei fabbisogni a livello nazionale (48) e di quelli specifici regionali, proposti dai livelli territoriali locali.

Figura 3 – Il percorso di consultazione pubblica in Francia



Fonte: nostre elaborazioni su MAA

Il MAA, al fine di garantire che la PAC 2023-2027 sia corrispondente alle necessità del settore e alle aspettative della società francese, ha chiesto di poter usufruire delle metodologie messe a disposizione dalla Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico (CNDP), che con la Decisione 2019/147 del 2 ottobre 2019 ha avviato una larga consultazione pubblica. I percorsi definiti dal CNDP, a cui fanno ricorso diversi ministeri, autorità locali ed enti pubblici, sono composti da procedure volte a informare e dare voce ai cittadini nei progetti e nelle politiche pubbliche che producono un forte impatto socioeconomico e ambientale, allo scopo di informare e supportare i decisori pubblici tramite un processo partecipato. L'originalità e la novità di un dibattito pubblico e aperto rispetto ai lavori di programmazione della PAC hanno reso necessario la redazione di un "dossier du maître d'ouvrage" (MAA, 2020), al fine di informare i cittadini in maniera più semplificata e affinché ogni potenziale partecipante potesse essere adeguatamente informato. Il percorso pubblico è stato lanciato a febbraio 2020 e, a seguito dell'interruzione per le prime restrizioni dovute al COVID-19, riavviato attraverso l'apertura di una piattaforma dedicata¹ e di una serie di eventi sui territori. Tramite la piattaforma sono stati

¹ <https://impactons.debatpublic.fr/>



raccolti oltre 1800 contributi, che hanno fornito indicazioni circa la gerarchizzazione degli obiettivi strategici unionali, il futuro dei modelli agricoli e i relativi fabbisogni, e la governance dei processi decisionali.

1.3. Il percorso italiano: i Policy brief, le SWOT e la prima definizione delle esigenze

Il percorso italiano ha avuto avvio con un documento di natura metodologica sulle SWOT (Bolli *et al.*, 2019), sulla base del quale il Mipaaf ha intrapreso un percorso di stretta condivisione con le Regioni e Province autonome² per procedere all'analisi di contesto, con il supporto tecnico della RRN, avviando un tavolo tecnico con l'obiettivo di individuare una base informativa comune e condivisa (Pierangeli, 2020). I Policy Brief sono stati individuati come il metodo di lettura del contesto in grado di sintetizzare la ricerca e la conoscenza già a disposizione circa una determinata politica (policy), senza avere la finalità di produrre nuove informazioni o analisi e con lo scopo di essere accessibile anche a soggetti non esperti. Il lavoro ha portato alla redazione di dieci Policy Brief correlati ai 9+1 OS, presentati e discussi in diversi incontri del tavolo tecnico con Regioni/PPAA. In questa prima fase di lavoro si è dato avvio anche alla consultazione delle parti economiche e sociali (ottobre 2019) e degli stakeholder della società civile (gennaio 2020) (Mipaaf, 2021/a).

Figura 4 – Il percorso proposto per la definizione del Piano Strategico Nazionale della PAC in Italia



Fonte: MIPAAF, 2021

² Nel documento ci si riferisce genericamente a "Regioni e Province autonome" per riferirsi alle strutture attualmente in carico della programmazione PAC 2014-2020. Di fatto, nonostante esse siano le Autorità di Gestione, è stato più ritenuto più corretto riferirsi a una dicitura generica che identificasse i rappresentanti delle amministrazioni regionali e provinciali attualmente coinvolte nella programmazione PAC.



L'elaborazione delle matrici SWOT ha avuto l'obiettivo di fornire una narrazione di sintesi delle evidenze raccolte tramite i Policy Brief, ma anche dell'esperienza programmatoria accumulata durante la programmazione 2014-2020. Contestualmente, la condivisione delle SWOT ha permesso di instaurare un dialogo fra Mipaaf e Autorità Regionali e Provinciali al fine di facilitare l'individuazione di temi specifici o eventuali approfondimenti utili alla redazione del PSN. Indicazioni utili al miglioramento o all'approfondimento dei temi contenuti nei Policy Brief e nella strutturazione delle matrici SWOT sono giunte in occasione dell'incontro tecnico con il GeoHub dei Servizi della Commissione, svoltosi a giugno 2020.

Il lavoro di identificazione della prima lista di 50 esigenze ha seguito le disposizioni previste dalla normativa unionale di riferimento, benché ancora in fase di definizione, ed è stato logicamente basato sulle risultanze della prima fase del percorso di redazione del PSN (Policy Brief e Analisi SWOT). In aggiunta, il percorso ha tenuto conto delle strategie dell'Unione europea che coinvolgono il FEAGA ed il FEASR e, non da ultimo, ha cercato di fornire una adeguata garanzia di continuità con l'attuale fase di programmazione, integrandone le lezioni apprese. Infatti, è apparso necessario mantenere in connessione i diversi periodi di programmazione, sia per evitare difficoltà attuative nel corso del lungo periodo di transizione e sovrapposizione dei programmi, sia per fare tesoro delle esperienze acquisite, preservando gli elementi di base del sistema di programmazione (cfr. Figura 5). A tale scopo, la costruzione delle esigenze ha tenuto conto, come nel processo di definizione delle SWOT, di una sintesi dei fabbisogni individuati dalle Autorità di gestione nei PSR 2014-2020, successivamente posta in confronto/conferma con le SWOT definite a partire dai singoli Policy Brief (Angeli *et al.*, 2020).

Figura 5 – Il processo di identificazione della prima lista di esigenze



Fonte: Angeli *et al.*, 2020



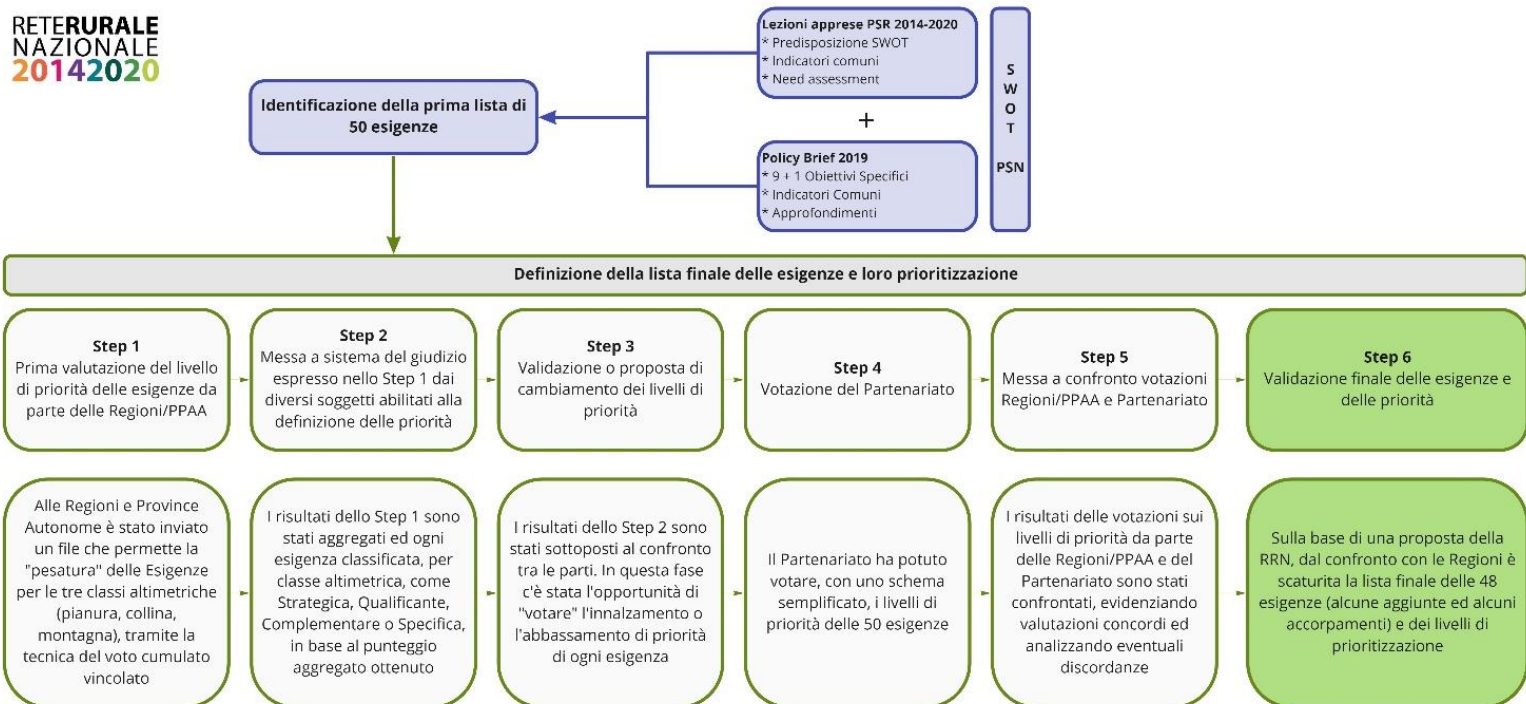
2. I percorsi di costruzione condivisa dei livelli di priorità

“Il processo di sviluppo di un piano strategico inizia con due passi. In primo luogo, deve essere preparata un’analisi sulla base di una valutazione e prioritizzazione dei bisogni. Anche se le bozze delle analisi sono preparate da un istituto di ricerca o da una società di consulenza, devono coinvolgere e permettere il feedback delle parti interessate attraverso vari meccanismi.” (Matthews, 2019)

Il gruppo di lavoro della Rete Rurale ha identificato un processo iterativo che, sulla base di alcuni step consequenziali, ha supportato il Ministero, le Regioni e le Province autonome, parti sociali ed economiche a esprimere una valutazione condivisa in merito alla rilevanza delle diverse esigenze individuate nel processo di determinazione del futuro PSN (Figura 6).

È stato scelto di avviare due percorsi integrati che hanno coinvolto le attuali Autorità di Gestione e il Partenariato, facendo riferimento all’ampio ambito delle cosiddette tecniche di prioritizzazione delle opzioni disponibili (si veda Mazzocchi et. al., 2021). Questo approccio non porta a definire una singola scelta, in alternativa alle altre, ma produce una lista di opzioni classificate dalla più alla meno importante o raggruppate in cluster di rilevanza, vale a dire le preferenze espresse rispetto ad altre opzioni disponibili. Questo risulta particolarmente rilevante quando più giudizi provenienti da soggetti differenti devono essere combinati in una unica rappresentazione. Quest’ultima fattispecie è quella inerente all’esercizio richiesto nella redazione del PSN che, al fine di assegnare diversi gradi di priorità alle esigenze di intervento a livello nazionale, attraverso la partecipazione delle Amministrazioni regionali, delle Province autonome e delle parti economiche e sociali.

Figura 6 - Il percorso di convalida dei bisogni e delle priorità valutate in Italia.



Fonte: nostre elaborazioni su Mazzocchi et al.



2.1. Il confronto con le Regioni e le Province autonome: le opportunità della tecnica del voto cumulato

Ai fini della prioritizzazione tecnica delle esigenze è stato condotto un esercizio a più passaggi con le strutture che gestiscono gli attuali Programmi di Sviluppo Rurale, finalizzato a favorire la discussione e la condivisione per definire il diverso livello di importanza delle esigenze identificate. La proposta è in piena continuità con l'approccio partecipativo e collaborativo seguito nelle fasi precedenti, vale a dire la condivisione dei Policy Brief, delle analisi SWOT e del risultante elenco delle esigenze di intervento.

L'identificazione del metodo da applicare ha tenuto conto di una serie di elementi rilevanti per la riuscita dell'esercizio. Affinché una tecnica partecipativa sia effettivamente adeguata è necessario (Cagliero *et al.* 2021, Bellini, 2021):

- che sia trasparente e chiara, sia nella descrizione delle evenienze da votare, sia nella espressione delle preferenze individuali sia nelle modalità di aggregazione;
- che sia semplice da applicare, coniugando la capacità rappresentativa con la complessità di una realtà come quella della PAC in Italia, ma senza aggiungere un ulteriore carico cognitivo ai votanti;
- che sia sufficientemente flessibile, per produrre risultati coerenti con piccoli, medi e potenzialmente anche grandi insiemi di elementi, nonché con diversi numeri di partecipanti;
- che sia basata su una modalità a distanza (on line); per coinvolgere partecipanti situati in luoghi diversi e in tempi diversi, anche in virtù dell'attuale pandemia da Covid-19;
- che sia anche in grado di funzionare in modo iterativo, poiché potrebbero essere necessari più cicli per essere affinata.

In questo quadro, il meccanismo del voto cumulativo (CV, dall'inglese *Cumulative Voting*) è l'approccio più comunemente utilizzato in questa tipologia di processi partecipati. Il CV è una tecnica molto diffusa e relativamente semplice per assegnare livelli di priorità a un elenco di elementi ed è considerata particolarmente adeguata nel caso di processi di decisioni collettive e partecipate. In termini operativi, si tratta di una tecnica intuitiva: ogni partecipante riceve all'inizio un numero di "punti" (dot) che rappresentano le intenzioni di voto; più punti sono destinati a un elemento, più alta sarà la sua priorità. La Tabella 1 descrive le opportunità, i vantaggi e i punti deboli dell'approccio di voto cumulativo.

Tabella 1: Elementi caratterizzanti un approccio di voto cumulativo

Vantaggi	Svantaggi
È un metodo semplice per dare priorità a una lunga lista di opzioni.	Può essere impegnativo dal punto di vista cognitivo
Impone di operare una scelta marcata e chiara	Troppe opzioni possono essere schiacciati (<i>overchoice</i>)
Permette esprimere preferenze per più di un'opzione allo stesso tempo.	Le opzioni simili o correlate sono penalizzate (rischio sdoppiamento dei voti).
È trasparente e permette di seguire come è stata assunta la scelta finale.	A volte i partecipanti possono assumere atteggiamenti opportunistici.
Permette un sistema di analisi dei risultati cumulabile e semplice.	Rischio di distorsioni (effetto <i>bandwagon</i> per seguire la maggioranza; effetti <i>HIPPO-Highest Paid Person's Opinion</i>)
Ha diverse possibilità di adattamento (sotto-gruppi, diversi round, uso di valori monetari).	È a volte complesso leggere i risultati, quando si verifica troppa dispersione o troppa concentrazione.



Perché usarlo	Punti di attenzione
Porta a un consenso collettivo con un gruppo ampio in modo partecipato e chiaro.	Concentrare la discussione su un insieme non troppo ampio di temi.
Permette diverse modalità di conduzione (on line o in presenza), anche con modalità ricorsive (affinamento, pesi, rounds).	Il confronto negli atti finali può contenere ancora attriti.
È particolarmente utile con gruppi più ampi di stakeholder e gruppi ad alto rischio di disaccordo.	Sono necessarie diverse prospettive, ma a volte si ascoltano solo poche opinioni.
Permette di restringere e sintetizzare le idee di progettazione delle politiche.	È necessario prendere decisioni rapide di gruppo in breve tempo.
Offre una coerente classificazione degli argomenti affrontati.	Occorre valutare la presenza di soggetti più forti di altri nei gruppi.
Permette di raccogliere informazioni prima di creare una matrice di priorità.	Occorre dare la giusta forma al modello di voto per arrivare a indicazioni polarizzate con evidenti intervalli tra le espressioni.

Fonte: nostre elaborazioni su Mazzocchi et al. 2021

Evidentemente, ogni tecnica richiede alcuni affinamenti per essere applicata in diversi specifici contesti e anche in questo percorso l'approccio di base del *Cumulative Voting* è stato adeguatamente migliorato nella sua applicazione. La metodologia definitiva è stata proposta al termine di un percorso di test su diversi modelli di voto condotto con l'ausilio degli esperti delle Postazioni della RRN (Mazzocchi et al. 2021, Cagliero et al., 2021). Si tratta di una versione perfezionata del CV (definita voto cumulativo vincolato - *Constrained Cumulative Voting*) e somministrata in una modalità a distanza ai partecipanti e che sostanzialmente affronta e risolve la questione critica della forma del voto e delle modalità di interazioni ricorsive. Il nuovo modello è stato, quindi, progettato per polarizzare le attribuzioni, restringendo la gamma di valori possibili per ogni voto e riportando tutti i valori sulla base di un vettore di 100 punti (Cagliero et al., 2021). Questo approccio è stato ritenuto preferibile perché in grado di fornire al modello marcate plasticità e riproducibilità, al fine di adeguarsi a potenziali cambiamenti sia nel numero di voci proposte, sia in quello dei partecipanti. Inoltre, semplifica il processo e demonetizza le intenzioni di voto, contribuendo a far percepire l'esercizio come una stima importanza relativa e non come una allocazione di bilancio.

Al fine di evitare di dare un troppo rigido ordine quantitativo, ma una indicazione ampia e più utilizzabile di priorità, è stata proposta una restituzione qualitativa delle valutazioni espresse dai partecipanti. In sostanza, i valori numerici sono stati trasformati in livelli qualitativi sulla base di una metodologia di individuazione di intervalli naturali nelle diverse distribuzioni (*Jenks natural breaks classification method*). Le qualificazioni per i diversi raggruppamenti di priorità sono state:

- **strategiche:** si pongono alla base della strategia e dovrebbero implicare sia azioni specifiche sia approcci complessivi che interessino anche altre esigenze in modo sinergico;
- **qualificanti:** riguardano ambiti di intervento abilitanti per rendere efficaci le risposte agli altri fabbisogni, in particolare a quelli strategici;
- **complementari:** si riferiscono ad ambiti di intervento che completano sinergicamente le esigenze strategiche; non si tratta tecnicamente di un rango meno rilevante, ma solo più specifico, di natura abilitante;

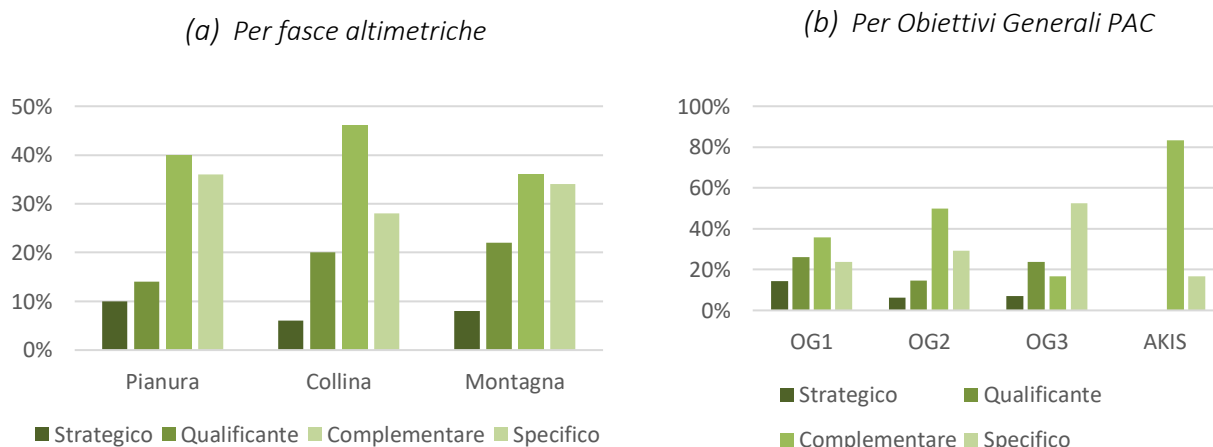


- **specifiche³**: per incrementare l'efficacia del processo, a seguito dell'analisi della distribuzione dei voti, le priorità a cui verrà assegnato un ammontare di punti al di sotto di una certa soglia, verranno considerate di rilevanza puntuale rispetto al Piano Strategico Nazionale.

Definita la matrice complessiva delle priorità delle esigenze lungo i perimetri delle etichette qualitative, si è attivato un nuovo confronto con le Regioni e le Province autonome, le quali, alla luce del quadro nazionale, hanno avuto modo di esprimere una conferma delle priorità assegnate (anche con un meccanismo di silenzio assenso) o una indicazione di cambiamento nelle priorità attribuite nel processo aggregativo, con un meccanismo a semaforo (*colored dot*): necessità di aumentare il livello (verde), conferma (bianco), necessità di diminuire il livello (rosso) (cfr. Step 3 della Figura 6). Questo ultimo passaggio è stato condotto applicando sostanzialmente un criterio di consistenza nelle osservazioni raccolte e negli eventuali emendamenti proposti. In altri termini, si è accettata una modifica nei livelli di priorità solo laddove il numero di proponenti fosse sufficientemente rappresentativo rispetto alle risposte totali ricevute, come anche la direzione del cambiamento proposto fosse concorde. Alla votazione ha partecipato anche il Mipaaf, il cui voto è stato ponderato alla stessa maniera delle Regioni/PPAA coinvolte nell'esercizio di prioritizzazione.

I risultati hanno evidenziato un'interessante polarizzazione delle attribuzioni e del resto questo era uno dei principali obiettivi ricercati con l'applicazione del voto in modalità vincolata. Sulle 150 opzioni da votare (50 esigenze per 3 fasce altimetriche), poco meno di una su dieci sono state giudicate di livello strategico, meno di un terzo di livello qualificante, quasi il 40% di livello complementare e il restante di livello Specifico. Nella Figura 7 sono presentati in forma sintetica i risultati della votazione delle Regioni/PPAA in percentuali di frequenza dei livelli di priorità per fasce altimetriche (a sinistra) e per Obiettivi Generali (a destra).

Figura 7 – La votazione delle attuali Autorità di Gestione sulle priorità delle esigenze per fasce altimetriche (a) e per Obiettivi Generali PAC (b)



Fonte: elaborazioni degli autori

³ La denominazione "Marginali", utilizzata durante il processo di confronto con le Regioni/PPAA e con il Partenariato, è stata modificata a favore di "Specifiche", poiché maggiormente in grado di esprimere il carattere puntuale delle esigenze ricadenti in questa categoria. La modifica è stata apportata anche in considerazione delle osservazioni proposte durante i confronti con il GeoHub della Commissione.



2.2. Il contributo del Tavolo di Partenariato

Alla luce dell'ampia portata del PSN e in linea con quanto previsto nel Regolamento (UE) n. 240/2014, il Ministero ha avviato un confronto aperto e collaborativo con le rappresentanze delle istituzioni competenti e dei settori produttivi coinvolti, come del resto già avviene nell'attuale periodo di programmazione 2014-20. È evidente che la costruzione del Piano per la PAC 2023-2027 costituisce un momento di particolare complessità, al fine di individuare le più opportune forme di intervento da sostenere attraverso l'applicazione della PAC, in linea con i più recenti indirizzi strategici europei.

Con apposito decreto, il Ministero ha, quindi, istituito un Tavolo di Partenariato per la definizione delle politiche da includere nel Piano Strategico Nazionale della programmazione PAC 2023-2027, composto da rappresentanti delle parti interessate, (autorità pubbliche, parti economiche e parti sociali) sulla base delle competenze, della capacità di partecipare attivamente e di un adeguato livello di rappresentanza. Il Tavolo è, quindi, il luogo di confronto e discussione sugli elementi strategici, tecnici e operativi, propedeutici alla definizione del PSN. In questo senso il Tavolo è chiamato a esaminare, tra gli altri compiti, gli aspetti che influiscono sull'efficacia ed efficienza del Piano Strategico, comprese le conclusioni delle valutazioni. In termini di composizione, fanno parte del Tavolo il partenariato istituzionale e il partenariato socioeconomico, nelle sue diverse declinazioni. In altri termini, è il luogo privilegiato di confronto aperto a tutti i rappresentanti del modo produttivo, istituzionale e della società civile, al fine di contribuire alla predisposizione condivisa della prossima programmazione verso una transizione verde dell'intera economia del nostro Paese (Mipaaf, 2021/b)

Nell'aprile 2021, in occasione dell'avvio degli incontri del Tavolo di Partenariato, è stata avviata la fase del confronto per la definizione del Piano Strategico Nazionale attraverso la presentazione del documento "Verso la Strategia nazionale per un sistema agricolo, agroalimentare, forestale inclusivo e sostenibile"⁴, in coerenza con le indicazioni comunitarie (Monteleone, 2021). Il documento deriva, infatti, non tanto da un percorso metodologico di diagnosi, come i Policy Brief, ma è il risultato di un'attività di ascolto informale, che ha visto la Rete Rurale Nazionale costantemente impegnata sin dalla pubblicazione della Comunicazione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" e ha la finalità principale di aprire e contribuire alla riflessione pubblica sulle sfide che il nostro Paese è chiamato ad affrontare per raggiungere gli obiettivi di Agenda 2030, *Green Deal*, *Farm to Fork* e dalle diverse strategie che ne derivano. Partendo dalle riflessioni derivanti dagli 11 Policy Brief, dalle analisi SWOT e dalle prime riflessioni svolte con le Regioni e PPAA, il documento enuclea 6 principali linee di azione da integrare per articolare in chiave innovativa, ecologica e inclusiva i principali ambiti di sostegno di cui il sistema agro-alimentare e forestale italiano ha necessità. Il confronto che è derivato ha favorito l'individuazione di temi e ambiti di azione condivisi utili a comporre un quadro di riferimento complessivo per la politica agricola nazionale i cui obiettivi in numerosi casi non possono essere supportati solo con la prossima PAC.

Nell'incontro del Tavolo dell'8 settembre 2021, sono state presentate al partenariato le 50 esigenze derivanti dal processo di incrocio tra le risultanze dell'analisi di contesto effettuata con i Policy Brief e riassunte nelle matrici SWOT e le lezioni apprese, in termini di fabbisogni di intervento, dall'attuale periodo di programmazione 2014-20⁵. In altri termini si tratta dello stesso elenco iniziale proposto al tavolo tecnico delle Regioni e Province Autonome, tenendo sempre conto che queste esigenze esprimono un potenziale ambito di intervento della PAC (o altri ambiti di politica), alla luce del percorso fatto e della raccomandazione della

4

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252Fc%252F6%252FD.f872fdef9e927bd50a31/P/BLOB%3AID%3D23075/E/pdf>

5

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/e%252F4%252F4%252FD.8e564b7d5f5210a3889a/P/BLOB%3AID%3D23074/E/pdf>



Commissione, ma non individuano in modo diretto e conclusivo gli strumenti che potranno/dovranno essere attivati

Il Tavolo di Partenariato, dopo il lavoro preparatorio con le Regioni e Province autonome responsabili degli attuali interventi di sviluppo rurale, è stato chiamato a esprimersi sui livelli di priorità delle esigenze, per fasce altimetriche (pianura, collina, montagna), ma senza approfondimenti su specificità territoriali e settoriali. La votazione è stata possibile grazie alla messa a disposizione di un *form online* contenente le 50 priorità e i possibili livelli di priorità assegnabili (Figura 8), con l'aggiunta di una sezione dedicata a uno spazio per esprimere eventuali osservazioni. A tal proposito, è utile segnalare che, oltre ai convenzionali canali di interazione con il Ministero, a seguito del Tavolo di Partenariato dell'8 settembre, tutti i partner sono stati invitati ad inviare osservazioni, commenti e suggerimenti anche riguardo il processo di prioritizzazione. Tali commenti scritti, analizzati e sistematizzati dagli esperti della RRN, hanno contribuito a formare la base informativa grazie alla quale è stata proposta la lista finale di esigenze e dei loro livelli di prioritizzazione.

Figura 8 - Il sistema di votazione delle priorità online dedicato al Partenariato

Sezione 8 di 12

OBIETTIVO GENERALE 1

Descrizione (facoltativa)

Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare

Descrizione (facoltativa)

OS 1: Garantire un giusto reddito

1.12: Favorire l'accesso agli strumenti per l'adattamento, la prevenzione ed il ripristino dei danni al * potenziale produttivo agricolo e forestale recati da calamità naturali/eventi estremi, fattori biotici, incendi, nonché danni da fauna selvatica

	Strategico	Qualificante	Complementare	Marginale
Pianura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Collina	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Montagna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alla consultazione rivolta al Partenariato hanno risposto quasi 70 partecipanti con una proporzionata rappresentatività di tutti i soggetti del Tavolo, sia dei rappresentanti istituzionali, sia di quelli socio-economici nelle loro diverse componenti, dalle associazioni nazionali agricole e rurali (ad es. Federbio e Associazione Rurale Italiana), a quelle ambientaliste, a quelle di settore e alle organizzazioni sindacali (Figura 9).



Figura 9 – La composizione del voto per tipologia di partecipante al Tavolo di Partenariato



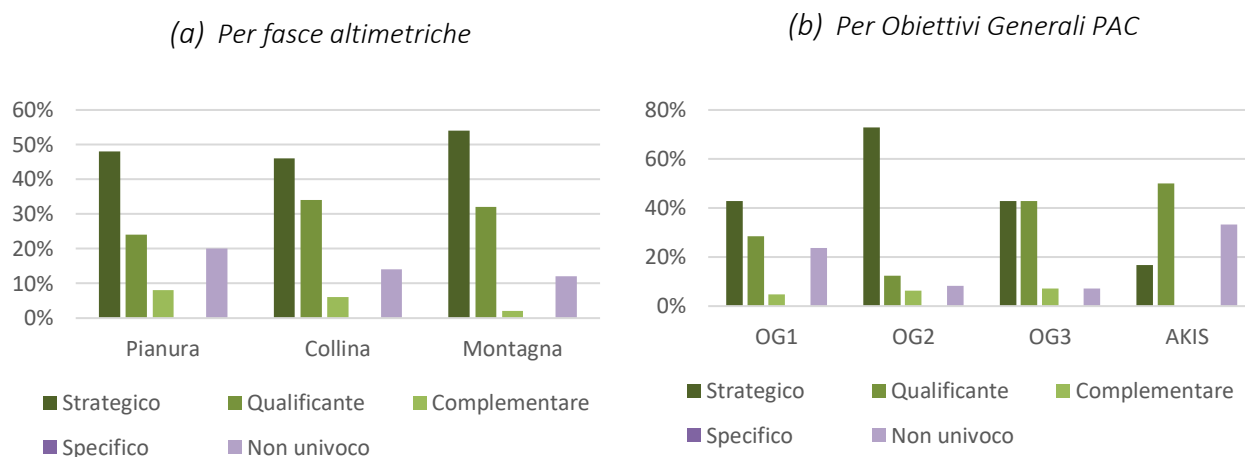
Fonte: elaborazioni degli autori

Le risposte sono state elaborate dagli esperti della RRN, che hanno individuato, per ogni esigenza e relativa fascia altimetrica, il livello di prioritizzazione espressione del Partenariato, nelle stesse etichette utilizzate dalle Regioni e Province autonome (strategiche; qualificanti; complementari; specifiche), utilizzando l'attribuzione derivante dalla moda dei voti. Tuttavia, una delle maggiori criticità affrontate è stata la possibilità di evidenziare un'indicazione univoca di priorità, all'interno di espressioni a volte molto discordanti o poco polarizzate. In tal senso, la valutazione del Tavolo è stata confermata laddove era evidente una netta preferenza per un determinato livello di priorità, vale a dire dove un solo giudizio era particolarmente consistente e rappresentava almeno il 40% delle indicazioni (3/4 delle esigenze), o è stata selezionata l'attribuzione più rappresentata nel caso di due livelli particolarmente elevati (insieme maggiori dei 2/3 dei voti totali), ma questo caso si è verificato in meno del 10% delle esigenze. Per circa il 15% delle esigenze proposte non è stato possibile identificare un livello di priorità univoco.

I risultati hanno evidenziato che sulle 150 opzioni, oltre a quelle non attribuite, la metà sono state considerate strategiche, circa un terzo qualificanti, il restante di livello complementare e nessuna di livello Specifico. Nella Figura 10 sono presentati in forma sintetica i risultati della votazione del Partenariato in percentuali di frequenza dei livelli di priorità per fasce altimetriche (a sinistra) e per Obiettivo Generale (a destra).



Figura 10 – La votazione del Partenariato sulle priorità delle esigenze per fasce altimetriche (a) e per Obiettivo Generale PAC (b)



Fonte: elaborazioni degli autori

La prevalenza dei livelli di priorità alti era un’eventualità prevista dagli esperti della RRN e si discosta dalle attribuzioni di Regione e PPAA. Questo è da porre in conseguenza alla scelta metodologica di svolgere percorsi diversi e di non assoggettare il voto del Partenariato a una modalità vincolata, come avvenuto invece nel percorso con le attuali autorità di Gestione. In questo modo, infatti, il processo svolto dal partenariato è risultato semplificato⁶ e, in considerazione della ponderazione che sarebbe stata poi operata rispetto ai risultati della prioritizzazione espressa dalle Regioni/PPAA, ha permesso di offrire una differente visione delle esigenze.

2.3. La proposta finale delle esigenze e delle priorità

Il passaggio finale nel processo partecipato nell’identificazione delle esigenze e la loro prioritizzazione è stato quello di mettere a sistema le indicazioni derivanti dai due percorsi seguiti. I ricercatori della RRN hanno incrociato e confrontato i livelli espressi da Regioni e Province autonome, derivanti dai diversi round di lavoro, e quanto emerso dal Tavolo di Partenariato. Il passaggio successivo ha stimato dove la differenza nell’espressione fosse di particolare rilevanza (ad esempio, da una parte un livello strategico e dall’altra un livello Specifico) e ha condotto a una proposta finale presentata il 4 ottobre 2021 alle Regioni e Province autonome per un confronto finale e la determinazione conclusiva dei livelli di priorità

L’approccio utilizzato è stato di mantenere l’attribuzione derivante dal percorso tecnico con le Regioni e Province autonome in tutti i casi dove l’espressione del Tavolo di Partenariato non fosse univoca e condivisa (15% delle esigenze come già indicato) o dove le divergenze di voto fossero comunque di bassa entità (ad esempio una attribuzione di livello qualificante invece di complementare).

Dal lavoro di lettura incrociata sono emersi, tuttavia, alcuni casi, seppure non molti e per meno del 10%, dove il giudizio nei due percorsi risulta divergente in modo consistente. Queste situazioni, che sono quindi di

⁶ Come esposto nel paragrafo precedente, infatti, un percorso di voto cumulato, specie se vincolato, richiede sempre un impegno cognitivo rilevante e una consistente preparazione di base in senso tecnico.

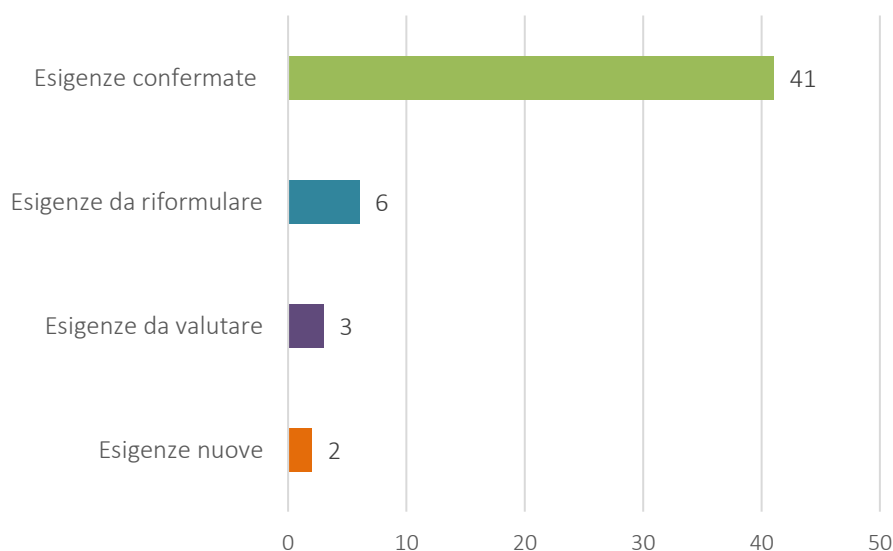


particolare attenzione, sono state discusse in un ultimo incontro, di tipo essenzialmente tecnico, con le attuali Autorità di Gestione dei PSR 2014-2020. In particolare, si sono evidenziate quattro condizioni (Figura 11):

- esigenze confermate;
- proposte di nuove formulazioni delle esigenze;
- questioni aperte;
- proposte di nuove esigenze.

In alcuni casi dove l'espressione del Tavolo era evidente e discordante rispetto alla valutazione del tavolo tecnico si è proposta una revisione dell'attribuzione di un livello, per almeno la fascia altimetrica per la quale l'esigenza fosse particolarmente significativa ed impattante. Ad esempio, questo è avvenuto per diverse esigenze legate allo sviluppo del territorio rurale. Inoltre, è stata proposta anche la possibilità eventuale di una valutazione uniforme per tutto l'obiettivo AKIS. In altri casi, la proposta è stata di accorpate diverse esigenze, che nei commenti dei partecipanti ai due processi, quindi sia quello del Tavolo tecnico con Regioni e Province Autonome sia quello del partenariato, sono state indicate spesso come troppo simili, generando una dispersione del voto. In questi comunque limitati casi, e principalmente legati alle esigenze fabbisogni di relazioni tra operatori (esempio rafforzamento delle filiere), alla gestione del rischio e al tema della biodiversità. Diversamente, in alcune situazioni non è stato possibile proporre una modifica chiara o una riformulazione e si è preferito aprire un confronto ulteriore. Questi casi interessano esigenze molto specifiche riferite in particolare ai temi della sicurezza alimentare. Infine, in particolare dalla analisi dei commenti di tutti i partecipanti al percorso complessivo, si è proposta l'introduzione di un'esigenza specificatamente dedicata all'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari (2.10) e di un'esigenza inerente il contrasto alle forme di sfruttamento dei lavoratori (1.12).

Figura 11 – La distribuzione delle proposte presentate alle Regioni/PPAA durante l'incontro del 4 ottobre 2021 in merito alla prioritizzazione delle esigenze



Fonte: elaborazioni degli autori

A seguito dell'incontro con le Regioni/PPAA svoltosi il 4 ottobre, sulla base della discussione tenutasi e degli elementi raccolti, gli esperti della RRN hanno potuto stilare la lista definitiva delle esigenze e dei relativi livelli di priorità per fasce altimetriche.



3. Gli esiti finali del processo

Di seguito sono riportati la formulazione finale delle esigenze, così come condivise con le Regioni e Province Autonome a seguito dell'incontro avvenuto il 4 ottobre 2021, insieme al livello di priorità espresso per fascia altimetrica.

Obiettivo Generale 1: promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare

Formulazione finale delle esigenze	Fascia	Livello di priorità	OS
1.1: Accrescere la redditività delle aziende agricole, agroalimentari e forestali, attraverso il sostegno alla ristrutturazione, digitalizzazione, innovazione e gestione sostenibile degli input produttivi	Pianura	Strategico	OS2
	Collina	Strategico	
	Montagna	Strategico	
1.2: Promuovere l'orientamento al mercato delle aziende agricole, agroalimentari e forestali favorendo processi di ammodernamento, anche gestionale, di riconversione, di internazionalizzazione, di adeguamento dimensionale delle strutture produttive in termini economici e fisici, anche ai fini di superare la frammentazione fondiaria	Pianura	Strategico	OS2
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
1.3: Favorire la diversificazione del reddito delle aziende agricole e forestali attraverso lo sviluppo di attività connesse	Pianura	Specifico	OS2
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
1.4: Facilitare l'accesso al credito da parte delle aziende agricole, agroalimentari e forestali attraverso l'attivazione di strumenti e servizi finanziari dedicati	Pianura	Complementare	OS2
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
1.5: Rafforzare la qualità e l'accessibilità alle reti di infrastrutture, materiali e digitali, a servizio delle aziende agricole, agroalimentari e forestali	Pianura	Specifico	OS2
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
1.6: Promuovere i processi di integrazione e aggregazione delle imprese, delle filiere e dell'offerta dei prodotti agricoli e forestali, favorendo la creazione di reti, l'innovazione organizzativa e relazioni contrattuali eque	Pianura	Strategico	OS3
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Complementare	
1.7: Sostenere la creazione ed il consolidamento di filiere locali e dei canali di vendita diretta, anche online, dei prodotti agroalimentari e forestali migliorandone l'integrazione con le tipicità e vocazioni territoriali	Pianura	Specifico	OS3
	Collina	Complementare	
	Montagna	Qualificante	
1.8: Rafforzare i sistemi di certificazione, regimi di qualità riconosciuta, sistemi di etichettatura volontaria per aumentare la qualità, la sostenibilità e il benessere animale, favorendo la partecipazione delle imprese delle filiere agroalimentari e rafforzando il ruolo delle OP e dei Consorzi di Tutela	Pianura	Qualificante	OS3
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
1.9: Migliorare la penetrazione ed il posizionamento sul mercato interno dell'UE e sui mercati internazionali dei prodotti agroalimentari e forestali (legnosi e non legnosi) e la propensione a esportare delle imprese	Pianura	Complementare	OS3
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
1.10: Promuovere l'attivazione e l'accesso agli strumenti per la tutela delle strutture produttive, delle produzioni agricole e forestali e del reddito dai danni da calamità naturali/eventi estremi, avversità biotiche, incendi, fauna selvatica e dai rischi di mercato	Pianura	Qualificante	OS1
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
1.11 Sostegno ai redditi delle aziende agricole e forestali e al loro riequilibrio, in particolare alle aziende operanti in zone con caratteristiche orografiche e pedoclimatiche che riducono la redditività e che possono determinare l'abbandono di zone montane o con altri vincoli naturali significativi	Pianura	Specifico	OS1
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Strategico	
1.12 Contrastare ogni forma di sfruttamento delle lavoratrici e dei lavoratori in campo agricolo. Incentivare l'adesione alla Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (Legge 199/2016). Rafforzare i controlli sul rispetto dei contratti di lavoro per dare piena attuazione alla Condizionalità sociale prevista dalla PAC	Pianura	Complementare	OS2
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	



Obiettivo Generale 2: rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione

Formulazione finale delle esigenze	Fascia	Livello di priorità	OS
2.1: Conservare e aumentare la capacità di sequestro del carbonio dei terreni agricoli e nel settore forestale attraverso la diffusione di tecniche di coltivazione rispettose del suolo ed attraverso la gestione sostenibile delle foreste e dei pascoli	Pianura	Qualificante	OS4
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
2.2: Favorire la riduzione delle emissioni di gas climalteranti attraverso il miglioramento della gestione e dell'estensivizzazione degli allevamenti e la riduzione degli input produttivi, l'innovazione e la digitalizzazione, l'efficientamento energetico nelle aziende agricole, agroalimentari e forestali	Pianura	Qualificante	OS4
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
2.3: Incentivare la produzione e l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e da prodotti e sotto-prodotti di origine agricola, zootecnica e forestale, favorendo lo sviluppo di comunità energetiche	Pianura	Qualificante	OS4
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
2.4: Implementare piani e azioni volti ad aumentare la resilienza, a favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici e a potenziare l'erogazione di servizi ecosistemici nel settore agricolo e forestale	Pianura	Complementare	OS4
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
2.5: Rafforzare i servizi agrometeorologici e lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e allerta (early warning) su fitopatie e specie alloctone, favorendo il coordinamento a livello nazionale delle banche dati, anche per supportare azioni dedicate di adattamento al cambiamento climatico	Pianura	Complementare	OS4
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.6: Sostenere l'agricoltura e la zootecnia biologica, favorire ed estendere le superfici gestite con metodi di produzione e di allevamento ecocompatibili e la gestione forestale sostenibile	Pianura	Strategico	OS4
	Collina	Strategico	
	Montagna	Strategico	
2.7: Favorire la tutela e valorizzazione della biodiversità animale e vegetale di interesse agricolo, alimentare e forestale e della biodiversità naturale attraverso la gestione sostenibile delle risorse naturali, la gestione forestale sostenibile, la riduzione degli impatti dei prodotti fitosanitari, la gestione della fauna selvatica, il controllo delle specie alloctone e il ripristino e la tutela di ecosistemi naturali particolarmente quelli connessi alle attività agro-silvo-pastorali	Pianura	Complementare	OS6
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
2.8: Sostenere la tutela, valorizzazione e ripristino del paesaggio rurale e dei paesaggi storici e tradizionali, incluse le aree agricole e forestali marginali e quelle con agricoltura intensiva, favorendo la promozione di accordi collettivi	Pianura	Complementare	OS6
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Complementare	
2.9: Sostenere e sviluppare l'agricoltura e la selvicoltura nelle aree con vincoli naturali e di montagna e delle aree caratterizzate da fragilità agro-climatico-ambientale e dall'abbandono delle attività	Pianura	Specifico	OS6
	Collina	Complementare	
	Montagna	Qualificante	
2.10: Promuovere l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, favorendo la riduzione degli impieghi e dei rischi connessi al loro uso	Pianura	Strategico	OS6
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
2.11: Promuovere la gestione attiva e sostenibile delle foreste, la prevenzione dei rischi di calamità naturali (es. rischio idrogeologico, incendi) e biotiche e la ricostituzione e il ripristino del patrimonio forestale danneggiato	Pianura	Specifico	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Qualificante	
2.12: Favorire la conservazione ed il ripristino della fertilità, struttura e qualità del suolo promuovendo tecniche di coltivazione e gestione sostenibile, anche al fine di ridurre i rischi di degrado, inclusi l'erosione ed il compattamento	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Complementare	
2.13: Efficientare e rendere sostenibile l'uso delle risorse idriche nel comparto agricolo ed agroalimentare, valorizzando i sistemi irrigui a livello aziendale e consortile, promuovendo lo stoccaggio e il riuso della risorsa anche attraverso pratiche agronomiche	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.14: Tutelare le acque superficiali e profonde dall'inquinamento dovuto all'utilizzo di prodotti fitosanitari e fertilizzanti	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.15: Ridurre le emissioni di ammoniaca e dei gas collegati al potenziale inquinamento dell'aria (metano e protossido di azoto) da agricoltura e zootecnia lungo tutto il processo produttivo	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.16: Favorire e valorizzare i servizi ecosistemici e la diffusione di sistemi di mercato volontario	Pianura	Specifico	OS5
	Collina	Specifico	
	Montagna	Complementare	



Obiettivo Generale 3: rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali

Formulazione finale delle esigenze	Fascia	Livello di priorità	OS
3.1: Promuovere l'imprenditorialità nelle aree rurali favorendo l'ingresso e la permanenza di giovani e di nuovi imprenditori qualificati alla conduzione di aziende agricole, forestali ed extra - agricole, garantendo un'adeguata formazione, facilitando l'accesso al credito ed al capitale fondiario e favorendo la multifunzionalità delle imprese e i processi di diversificazione dell'attività aziendale, la sostenibilità ambientale, l'innovazione e la digitalizzazione dell'azienda	Pianura	Strategico	OS7
	Collina	Strategico	
	Montagna	Strategico	
3.2: Implementare e/o potenziare l'infrastruttura telematica e digitale per favorire la diffusione della banda larga ed ultra-larga nelle aree rurali, potenziare la qualità dei servizi ICT e migliorare le competenze di imprese e cittadini per garantire un utilizzo ottimale delle nuove tecnologie, contribuendo alla riduzione del Digital Divide.	Pianura	Specifico	OS8
	Collina	Strategico	
	Montagna	Strategico	
3.3: Creare e sostenere l'occupazione e l'inclusione sociale nelle aree rurali, rafforzando il sistema economico extra-agricolo attraverso la nascita di nuove imprese e favorendo diversificazione, multifunzionalità e l'agricoltura sociale, con particolare attenzione al ruolo dei giovani e delle donne	Pianura	Complementare	OS8
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
3.4: Promuovere l'innovazione orientata allo sviluppo della bioeconomia sostenibile e circolare	Pianura	Complementare	OS8
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
3.5: Accrescere l'attrattività dei territori, anche marginali, e favorire il turismo, soprattutto sostenibile, attraverso la riqualificazione e/o valorizzazione del loro patrimonio agro-forestale e naturale, storico-culturale e architettonico, puntando su un'offerta turistica rurale integrata	Pianura	Specifico	OS8
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
3.6: Innalzare il livello della qualità della vita nelle aree rurali attraverso il miglioramento dei processi di inclusione sociale, della qualità e dell'accessibilità delle infrastrutture e dei servizi, anche digitali, alla popolazione ed alle imprese, in modo da porre un freno allo spopolamento e sostenere l'imprenditorialità, anche rafforzando il tessuto sociale	Pianura	Specifico	OS8
	Collina	Complementare	
	Montagna	Qualificante	
3.7: Sostenere la progettazione integrata nelle aree rurali attraverso il miglioramento degli strumenti di governance multilivello, l'approccio partecipativo, la programmazione dal basso, le strategie di sviluppo locale, anche CLLD, in particolare quelle marginali, rafforzare la relazione urbano/rurale	Pianura	Complementare	OS8
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
3.8: Migliorare la capacità progettuale e la partecipazione allo sviluppo del territorio degli attori locali attraverso azioni di formazione e scambio di conoscenze, favorendo l'animazione territoriale ed incentivando la cooperazione, favorendo l'innovazione sociale e la valorizzazione dei territori	Pianura	Specifico	OS8
	Collina	Specifico	
	Montagna	Complementare	
3.9: Promuovere l'innalzamento della qualità e salubrità delle produzioni agroalimentari e forestali attraverso percorsi di certificazione, partecipazione a regimi di qualità, promozione di prodotti agroalimentari tipici, etichettatura volontaria	Pianura	Complementare	OS9
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
3.10: Promuovere la conoscenza dei consumatori e coordinare la comunicazione sulle tematiche della sicurezza alimentare e salute, della tracciabilità e della qualità e identità dei prodotti e la sostenibilità delle produzioni	Pianura	Complementare	OS9
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
3.11: Rafforzare il legame del settore agricolo, alimentare e forestale con il territorio e le forme di relazione diretta (produttori-consumatori, reti)	Pianura	Specifico	OS9
	Collina	Specifico	
	Montagna	Specifico	
3.12: Favorire l'evoluzione degli allevamenti verso un modello più sostenibile ed etico, intervenendo per migliorare il benessere animale, la biosicurezza, favorendo sistemi di gestione innovativi e maggiormente sostenibili anche sotto il profilo ambientale, anche favorendo azioni a sostegno della zootecnia estensiva	Pianura	Qualificante	OS9
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Complementare	
3.13: Favorire l'uso sostenibile e razionale di prodotti fitosanitari e antimicrobici per produrre cibi più sani e ridurre gli impatti ambientali.	Pianura	Complementare	OS9
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
3.14: Rafforzare tecniche e metodi di gestione orientati al riutilizzo dei sottoprodotti, alla trasformazione e alla riduzione degli sprechi alimentari promuovendo azioni di economia circolare, di informazione e di educazione alimentare volte ai consumatori	Pianura	Complementare	OS9
	Collina	Specifico	
	Montagna	Specifico	



Obiettivo trasversale: AKIS

Formulazione finale delle esigenze	Fascia	Livello di priorità	
A.1: Promuovere la cooperazione e l'integrazione fra le diverse componenti del sistema della conoscenza e dell'innovazione (AKIS) sia a livello istituzionale sia a livello di strutture operative	Pianura	Complementare	AKIS
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
A.2: Promuovere la raccolta di informazioni e la diffusione capillare ed integrata di conoscenze e innovazioni, adeguate alle reali esigenze delle imprese, con particolare attenzione alle micro-piccole e medie imprese agricole e forestali	Pianura	Complementare	
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
A.3: Migliorare l'offerta informativa e formativa con l'adozione di metodi e strumenti nuovi e diversificati che riescano maggiormente a rispondere alle necessità degli operatori agricoli, forestali e quelli operanti nelle aree rurali, con un'attenzione particolare ai giovani neo-insediati e alle donne	Pianura	Complementare	
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
A.4: Promuovere attraverso la formazione e la consulenza (pubblica e privata) dei tecnici, l'impiego di metodi e strumenti innovativi per la realizzazione dei cambiamenti necessari allo sviluppo produttivo, economico e sociale delle imprese agricole	Pianura	Complementare	
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
A.5: Promuovere l'utilizzo degli strumenti digitali da parte del tessuto imprenditoriale agricolo e forestale e delle componenti dell'AKIS, con particolare attenzione alle innovazioni tecnologiche	Pianura	Complementare	
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
A.6 Stimolare la partecipazione delle imprese alla messa a punto di innovazioni a favore della competitività e della sostenibilità complessiva dei processi produttivi	Pianura	Complementare	
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	



Bibliografia

Angeli, S.; Cagliero, R.; De Franco, R.; Mazzocchi, G.; Monteleone, A.; Tarangioli, S. (2020) La definizione Delle Esigenze nel Piano Strategico Della Pac 2023–2027; Working Document, Rete Rurale Nazionale 2014–2020; Mipaaf: Roma, Italy

Bellini, F. (2021), Sperimentazione di un modello di voto cumulativo per la definizione partecipativa delle esigenze d'intervento nel Piano Strategico Nazionale italiano della PAC. 2020. Università Degli Studi di Torino. Tesi di Laurea Magistrale in Scienze Agrarie

Bolli M., Cagliero R., Cisilino F., Cristiano S., Licciardo F. (2019), L'analisi SWOT per la costruzione delle strategie regionali e nazionale della PAC post-2020, Rete Rurale Nazionale - MIPAAFT, Roma. DOI: 10.13140/RG.2.2.22003.07200

Cagliero R.; Bellini F.; Marcatto F.; Novelli S.; Monteleone A.; Mazzocchi G. (2021), Prioritising CAP Intervention Needs: An Improved Cumulative Voting Approach. Sustainability 2021, 13, 3997. <https://doi.org/10.3390/su13073997>

Carey, M (2019). The Common Agricultural Policy's New Delivery Model Post-2020: National Administration Perspective. EuroChoices 2019, 18.

European Commission (2019) Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Directorate C.: MINUTES 17th Meeting of the Expert Group for Monitoring and Evaluating the CAP

European Commission (2014). Regolamento Delegato (UE) n. 240/2014 della commissione del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei

European Commission (2021), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11004/21; Commissione Europea, Brussels, Belgium, 2021

ENRD (2020), 'Preparing the CAP Strategic Plans: Programming Regional-Level Interventions'. Highlights report, Brussels, Belgium.

Matthews A. (2019), Developing CAP Strategic Plans, CAP Reform. Consultabile online: <http://capreform.eu/developing-cap-strategic-plans/>

Mazzocchi G., Cagliero R., Angeli S., Monteleone A., Tarangioli S. (2020), Verso una prioritizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma, Italy.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020), Politique Agricole Commune de demain. Un Débat Public pour préparer le Plan Stratégique National de La France, Dossier du maître d'ouvrage, France

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2021), Projet de diagnostic en vue du futur Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027, France (versione 4)

Mipaaf (2021/a), Riforma Pac post 2020, Audizione Commissioni agricoltura Senato, Roma, 12 gennaio 2021

Mipaaf (2021/b), Tavolo di partenariato nazionale sull'attuazione della PAC post 2020, consultabile on line sul canale della Rete Rurale Nazionale https://www.youtube.com/watch?v=Ih0gmk_ZlqM



Monteleone A. (2021), PAC post 2020, parte la nuova fase di confronto col partenariato per costruire la Strategia nazionale, In Pianeta PSR, n 101 aprile 2021

Pierangeli F., Manzoni P. (2021) PAC post 2020, Piano Strategico: le raccomandazioni della CE e la situazione italiana, in Pianeta PSR n.98, gennaio 2021

Pierangeli, F. (2020) La riforma della PAC 2021-2027: il percorso di programmazione strategica in Italia. PianetaPSR, numero 88, febbraio 2020.

RRN (2021) Verso la strategia nazionale per un sistema agricolo, alimentare forestale sostenibile e inclusivo, Working Document Rete Rurale Nazionale; Mipaaf: Roma, Italy.

Rodotà S. (2006), Quando arrivò in casa quel gran mazzo di rose, in REPUBBLICA, 1 febbraio 2006

Siti internet

<https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsonazionale>

<https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-le-plan-strategique-national-en-cours-delaboration>
ImPACtons - LE DÉBAT PUBLIC SUR L'AGRICULTURE

<https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/que-es-el-plan-estrategico.aspx>



Rete Rurale Nazionale
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma



Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

