

FORUM INTERNAZIONALE
DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

Gruppo 2013

MERCATI INTERNAZIONALI, POLITICHE EUROPEE,
SVILUPPO TERRITORIALE

Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale

Linee guida per una buona gestione da qui al 2013

di

Fabrizio De Filippis e Franco Sotte

Working paper n.1
Novembre 2006

*www.foruminternazionale.coldiretti.it
www.coldiretti.it/aree/economica.asp*

Il “Gruppo 2013 - Mercati internazionali, politiche europee, sviluppo territoriale” nasce come iniziativa di analisi e discussione all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione ed è composto da studiosi ed esperti del settore che lavorano in stretto contatto con l’Area economica di Coldiretti.

L’obiettivo generale del Gruppo 2013 è produrre contributi di riflessione e di approfondimento sui temi del commercio e delle relazioni economiche internazionali, dello sviluppo agricolo e territoriale e delle relative politiche. Più in particolare, il Gruppo si propone di partecipare in forma propositiva al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, nel contesto dell’attuale periodo di programmazione finanziaria 2007-2013.

Del Gruppo, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche), Pietro Sandali (Coldiretti), Maurizio Reale (Coldiretti), Arianna Giuliodori (Coldiretti) e Andrea Stoppa (Procom Agr).

I contributi del Gruppo 2013 sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale

Linee guida per una buona gestione da qui al 2013

Fabrizio De Filippis*, Franco Sotte**

1. Premessa

Il processo di programmazione della politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 è in una fase avanzata a livello sia nazionale che regionale, dopo che a livello comunitario può dirsi praticamente concluso. Sono infatti stati emanati sia il nuovo regolamento comunitario per la politica di sviluppo rurale (n. 1698/2005), sia gli *Orientamenti Strategici Comunitari* (OSC), che per ogni asse e/o obiettivo di intervento definiscono le priorità strategiche e le relative azioni chiave volte al loro raggiungimento. Sulla base degli OSC, adottati dal Consiglio dell'Unione Europea nel febbraio del 2006, ogni paese membro è stato chiamato a redigere un Piano Strategico Nazionale (PSN), per trasferire in ambito nazionale le priorità comunitarie obbligatorie e creare la cornice strategica per la redazione dei Piani di sviluppo rurale (PSR), laddove esistano autorità di gestione a livello territoriale più basso (in Italia, quello regionale).

Con la successiva approvazione del Regolamento transitorio (n. 1320/2006 del 5 settembre 2006) e di quello applicativo (ottobre 2006), il quadro è pressoché definitivo dal punto di vista europeo, anche perché nel settembre 2006 si è concluso pure l'iter della ripartizione tra gli Stati membri delle risorse finanziarie per le politiche di sviluppo rurale. La discussione sulle risorse e la loro sensibile riduzione a livello comunitario, dai quasi 89 miliardi di Euro inizialmente proposti dalla Commissione nel febbraio 2004 ai 69 miliardi approvati dal Consiglio nel dicembre 2005, per di più da distribuire in una UE allargata a 27 paesi, ha monopolizzato il dibattito degli ultimi mesi, alimentando non poche preoccupazioni anche nel nostro paese. Alla fine, all'Italia sono arrivati 8,3 miliardi di Euro per l'intero periodo di programmazione 2007-2013: una cifra che, seppure inferiore alle aspettative, è comunque consistente e superiore a quella attribuita per il periodo 2000-2006, e la pone in testa rispetto a tutti gli altri paesi dell'UE-15 (prima di Germania e di gran lunga davanti a Spagna e Francia) e seconda solo alla Polonia nell'UE-25¹.

* Dipartimento di Economia, Università degli studi Roma Tre. E-mail: defilipp@uniroma3.it

** Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche. E-mail: f.sotte@univpm.it

1 Per la verità, va anche ricordato che l'aumento della dotazione finanziaria comunitaria delle politiche di sviluppo rurale per l'Italia è solo apparente: infatti, degli 8,3 miliardi di euro assegnati al nostro paese per il periodo 2007-13 oltre 500 milioni di euro derivano dalla riforma dell'OCM tabacco e sono riservate alle regioni dove è presente tale coltura (Abruzzo, Campania, Lazio, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto). A ciò si aggiunge il gettito della modulazione obbligatoria e un "assegno" aggiuntivo di altri 500 milioni di Euro strappato dall'Italia in sede di negoziato sulle prospettive finanziarie del dicembre 2005.

Per quanto riguarda il processo di programmazione in atto nel nostro paese, l'Italia ha presentato il proprio PSN alla fine di ottobre 2006, in ritardo sulla tabella di marcia². Ciò è avvenuto in seguito ad un processo di concertazione tra Ministero e Regioni che ha visto prevalere la volontà di queste ultime in favore di un PSN poco vincolante sulle scelte territoriali, in modo da avere il più possibile mano libera nella definizione dei propri PSR; e vanificando, in tal modo, la portata innovativa dell'approccio "strategico" voluto dalla Commissione europea.

L'obiettivo di questo lavoro è duplice: da un lato, proporre una lettura critica del PSN italiano, che anche nella versione finale presentata a fine ottobre fornisce una strategia di riferimento alquanto labile e generica; dall'altro, anche alla luce di questa genericità, offrire spunti di riflessione ed indicazioni alle autorità regionali, perché la politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, pur nella specificità dei singoli PSR, sia comunque orientata al perseguimento di tre obiettivi strategici (le "3 E"):

- *Efficienza*: massimo risultato a parità di risorse pubbliche impiegate;
- *Efficacia*: massima corrispondenza tra obiettivi esplicitati e risultati;
- *Equità*: distribuzione delle risorse rispondente agli obiettivi prioritari e rivolta ad una platea qualificata e selezionata di potenziali beneficiari.

Più in particolare, si vuole contribuire a chiarire, con spirito costruttivo, quelli che potrebbero o dovrebbero essere gli obiettivi strategici della nuova politica di sviluppo rurale nel nostro paese, mettendo in guardia riguardo ai possibili errori e facendo tesoro delle buone pratiche acquisite nel precedente periodo di programmazione 2000-06. Forse, anche se è un po' tardi, tali indicazioni possono essere ancora utili nel completamento della stesura dei PSR, ma certo lo saranno successivamente, in tutta la complessa fase di programmazione, applicazione, gestione e controllo dei PSR stessi, in cui le Regioni (ma anche le altre istituzioni e gli altri attori coinvolti nel partenariato economico e sociale) saranno impegnate fino al 2013 e oltre.

Sarebbe, infatti, un grave errore di ingenuità considerare la fase di amministrazione e gestione dei PSR, successiva alla loro redazione e approvazione, come un passaggio unicamente tecnico, giacché complesse e cruciali decisioni di natura politica dovranno essere assunte, nelle prossime settimane e nei prossimi mesi: nella predisposizione dei bandi, nella definizione dei requisiti e delle modalità di accesso alle varie misure, nel disegno della modulistica, nella individuazione delle modalità di divulgazione e consulenza alle imprese, nella valutazione delle opportunità offerte dalle diverse azioni di intervento. E ancora, successivamente, nella fase di raccolta delle domande e di selezione dei beneficiari, nel controllo del rispetto degli impegni

2 Questa prevedeva la presentazione dei PSN tra marzo e aprile 2006 e dei PSR delle regioni entro luglio 2006. In effetti una prima versione del PSN dell'Italia era stata prodotta già nel mese di aprile 2006, ma nel corso delle consultazioni informali con gli uffici della Commissione essa era stata giudicata troppo generica e priva degli elementi fondamentali per produrre un reale approccio strategico, per cui il Ministero era stato invitato a realizzare un documento più aderente ai requisiti richiesti dai regolamenti comunitari.

da essi assunti e nell'applicazione delle eventuali sanzioni per gli inadempienti; nonché, infine, nella fase di monitoraggio e valutazione (in itinere ed ex post) dei risultati e, dove necessario, nella conseguente correzione di rotta.

Per dirla con una metafora sportiva, nel processo in corso si sta ultimando la definizione delle regole del gioco e si stanno schierando i giocatori in campo, attribuendo a ciascuno il proprio ruolo. Successivamente, la Commissione europea, con l'approvazione dei PSR delle singole Regioni³, darà il fischio d'inizio (e speriamo che ciò accada senza che i ritardi accumulati diventino insostenibili); ma poi la partita sarà tutta da giocare, e i risultati buoni o cattivi dipenderanno dalla capacità di ciascuno degli attori coinvolti nel processo di programmazione, attuazione, gestione, controllo e valutazione di fare la propria parte, adattandosi alle mutevoli situazioni in campo e correggendo tempestivamente gli errori. Sarà una partita lunga, ma è importante cominciare subito con il piede giusto, per evitare gli errori e i ritardi del passato e per non trovarsi alla fine con l'acqua alla gola e con la necessità di spendere a tutti i costi, senza prestare attenzione alla qualità e all'efficacia della spesa. In questo senso, la cosiddetta regola "n+2"⁴, estesa per i prossimi sette anni a tutta la politica di sviluppo rurale, va letta non come misura vessatoria, come una spada di Damocle sulla testa delle Autorità di Gestione, ma piuttosto come una spinta a migliorare la capacità di programmazione e *governance* dei PSR.

2. Il Piano strategico nazionale dell'Italia

Come si è detto, il 31 ottobre scorso la conferenza Stato-Regioni ha dato il via libera al Piano strategico nazionale dell'Italia per lo sviluppo rurale redatto dal nostro Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, che lo ha inviato alla Commissione europea, perché esso funga da punto di riferimento per l'esame e l'approvazione, da parte della stessa Commissione, dei PSR delle singole Regioni.

Il documento di fine ottobre fa qualche passo avanti rispetto a quello che era stato predisposto nella primavera del 2006 e che era stato informalmente criticato dagli uffici della Commissione, ma rimane ancora lontano da ciò che avrebbe potuto e dovuto essere, mancando in esso indicazioni forti in termini di strategie, priorità, linee di azione e procedure. Come pure si è detto, si tratta di un risultato in larga parte voluto, per rispettare la volontà delle Regioni di avere mano libera nella redazione dei loro PSR (in larghissima parte già pronti da tempo, *prima* che il PSN fosse ultimato), ma è anche il frutto della incapacità o della rinuncia quasi aprioristica da parte del Governo centrale ad esercitare un'azione di coordinamento. Dunque, miopia delle Regioni, nel credere che avere mano libera sia meglio che responsabilizzarsi nel condividere metodo, priorità e procedure innovative; debo-

3 In effetti, la Commissione, in base all'articolo 11 del regolamento 1698/2005 è chiamata ad approvare i PSR e non il PSN. Tuttavia, l'approvazione dei documenti di programmazione regionali si fonda sulla coerenza che questi devono dimostrare con il PSN, che di essi costituisce il "punto di riferimento".

4 Si tratta della regola che impone di spendere quanto impegnato nell'anno "n" entro i due esercizi successivi, pena il disimpegno automatico delle risorse provenienti dal bilancio comunitario.

lezza e/o disattenzione del Ministero, che non è stato in grado di creare consenso intorno ad una linea strategica più robusta e convincente, o che forse neanche ci ha provato, sottovalutando l'importanza del suo compito e dedicando ad esso risorse sia tecniche che politiche chiaramente sotto-dimensionate rispetto alla sua obiettiva difficoltà.

La parte analitica iniziale non è molto originale ma è forse quella più convincente del documento, specie in riferimento alla zonizzazione, o "territorializzazione" che dir si voglia, che è fatta in modo corretto, secondo le indicazioni metodologiche della Commissione. Con essa si individuano 4 diverse zone, che nella loro generalità si possono considerare rappresentative delle macroaree che si ritrovano nelle diverse realtà territoriali del nostro paese, sia pure con notevoli differenziazioni e peculiarità: poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali intermedie, aree rurali con problemi di sviluppo.

Le cose peggiorano quando si passa all'analisi SWOT con cui, in generale ed in riferimento alle quattro macroaree, si individuano punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce, al fine di disegnare strategie e priorità differenziate. Tale analisi, infatti, risulta molto generica e poco convincente, con l'indicazione di molti, troppi, punti (soprattutto punti di debolezza) e con una scarsa rispondenza tra quelli individuati per il territorio italiano in complesso e quelli - un po' più sintetici e convincenti - che si ritrovano nella analisi riferita alle singole zone. La sensazione, in altre parole, è che nel PSN ci si disperda sulle tante modalità differenziate con cui si manifestano i problemi di fondo, piuttosto che concentrare su di essi l'attenzione e l'azione politica: deficit imprenditoriale e mancanza di ricambio generazionale, scarsa competitività e mancanza di connessioni sistemiche sul territorio e nelle filiere, carenze nel sistema di servizi alle imprese, scarso impegno sul terreno del *law enforcement* da parte della pubblica amministrazione, in termini di sostanziale incapacità o rinuncia a dettare le regole e, soprattutto, a farle applicare.

Tali carenze portano alla stesura di una strategia, contenuta nel secondo capitolo del PSN, che risulta anch'essa molto generica e per molti versi contraddittoria, essendo fatta di un lungo elenco di obiettivi fin troppo minuziosi che, se pure in larga misura condivisibili, certo non rappresentano le "priorità" territoriali. Il risultato è un documento ridondante, ripetitivo e talvolta contraddittorio, dove si ha la sensazione di trovarsi di fronte ad una *shopping list*, ottenuta per successive aggiunte di temi e problemi, per non scontentare nessuno, piuttosto che dal tentativo di selezionare quelli più rilevanti sui quali costruire una reale strategia di sviluppo.

Si fa fatica a trovare scelte chiare che spingano verso determinate direzioni, escludendone altre. Si parla di tutto, ma mancano le priorità: la competitività, l'impresa, l'innovazione tecnologica e organizzativa, l'integrazione a monte e a valle, le filiere, il territorio, sono parole chiave nominate più volte, ma manca il loro intreccio in una qualche forma di strategia convincente: i territori prioritari, l'aggregazione e la premialità a chi si aggrega, l'integrazione tra misure, una indicazione più precisa dei beni ambientali e di interesse collettivo su cui orientare l'azione dell'Asse II, che più degli altri rischia di risultare - come in passato - un generico contenitore di spesa pubblica a pioggia, o peggio, a beneficio dei meglio organizzati per attrarla,

indipendentemente da ogni priorità. Manca anche una più precisa presa di posizione in favore dei servizi, delle procedure, dei ruoli della pubblica amministrazione e della loro riqualificazione. Si insiste poco sulla selettività degli interventi e si finisce per trasmettere un'idea di politica di sviluppo rurale ancora centrata sui trasferimenti di spesa.

Un elemento sintomatico dell'approccio assai poco strategico adottato dal Ministero nella stesura del PSN si ritrova (p. 51) nella indicazione dell'equilibrio finanziario tra gli assi di intervento del Piano, rispetto ai minimi di finanziamento FEARS indicati dal regolamento comunitario: anziché, come ci si sarebbe aspettati, innalzare in modo differenziato tali minimi, per indicare la volontà di spingere gli assi in modo diverso sulla base di una strategia, il PSN indica una ripartizione "media" della spesa (tra l'altro non è chiaro se si tratta delle sole risorse comunitarie o di quelle complessive), che dovrebbe risultare, a posteriori, dalle decisioni delle diverse Regioni. Si tratta, come è ovvio, di una indicazione che non dice e non vincola alcunché, che lascia il tempo che trova, e che lo stesso documento si affretta a definire del tutto «orientativa, in quanto l'equilibrio finanziario definitivo scaturirà come risultato del processo di programmazione regionale»; aggiungendo, forse per essere ancora più rassicurante circa il mantenimento dello status quo, che «tale ripartizione è prossima a quella adottata per il periodo attuale, con un modesto spostamento a favore degli assi II e III».

Come si è già detto, siamo ben consapevoli che il compito fosse tutt'altro che facile, ma certo andava affrontato con maggiore convinzione. Allo stato attuale, tuttavia, è inutile insistere troppo sulle critiche: è andata come è andata; come spesso accade in Italia, poteva essere molto meglio, ma forse anche peggio; in ogni caso, ci si può consolare pensando che la programmazione dello sviluppo rurale 2007-13 sarà un po' meglio di quella del periodo precedente e certo ci sono margini di miglioramento in corso d'opera. Vale la pena, dunque, nello spirito costruttivo indicato nella premessa, proporre qualche riflessione che possa risultare utile nella complessa fase di completamento e avvio dei PSR - ma, soprattutto, di loro applicazione e gestione - che si sta aprendo adesso a livello regionale

3. Un periodo ponte

Il periodo di programmazione della politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha certamente la caratteristica di presentarsi come un "periodo ponte" tra la passata e la futura politica di sviluppo rurale.

La riforma del 2003, infatti, con l'abbandono degli interventi accoppiati e l'introduzione della modulazione obbligatoria, ha segnato un passo decisivo verso la fine della vecchia politica settoriale centrata sul sostegno di mercato, e ha avviato una nuova fase di intervento, orientata principalmente a due obiettivi:

- la competitività dell'impresa agricola e delle filiere nelle quali è inserita;
- la valorizzazione della dimensione territoriale e delle funzioni diversificate della moderna agricoltura.

Allo stesso tempo, tuttavia, i compromessi che hanno reso possibile la riforma Fischler⁵ e, successivamente, i tagli alle prospettive finanziarie 2007-2013 del dicembre 2005, hanno limitato il potenziale innovativo della politica di sviluppo rurale, alla quale è ancora assegnato complessivamente un volume di risorse troppo contenuto rispetto a quanto impegnato nel primo pilastro (poco più del 10%).

Guardando al futuro, gli appuntamenti in agenda sono numerosi e i loro esiti incerti: dagli sviluppi delle trattative WTO, per ora bloccate, al cosiddetto *health check* (il controllo sullo stato di salute) della PAC previsto per il 2008, alla verifica intermedia delle risorse finanziarie e della spesa dell'UE prevista a cavallo tra 2008 e 2009, fino alla definizione dell'impianto delle future politiche agricole e di sviluppo rurale dell'UE per il periodo di programmazione successivo al 2013. È comunque facilmente prevedibile che il sostegno basato sui pagamenti unici aziendali del primo pilastro della PAC, dopo il 2013, subirà inevitabilmente ulteriori contrazioni; mentre sarà attorno al secondo pilastro che si giocherà la partita principale e si misureranno i futuri progressi verso una moderna politica europea di sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali, di respiro ben più ampio rispetto alla vecchia PAC ed al suo approccio strettamente settoriale⁶.

In tal senso si è espressa di recente anche il commissario europeo all'Agricoltura e allo Sviluppo rurale, Mariann Fischer Böel, sostenendo che per salvaguardare il modello agricolo europeo è necessario rafforzare ulteriormente la politica di sviluppo rurale. Grazie al suo respiro territoriale, infatti, essa è una politica chiaramente in linea rispetto agli obiettivi di Lisbona e Göteborg, e certo molto più in grado, rispetto alla vecchia PAC, di perseguire efficacemente gli ambiziosi obiettivi economici, sociali ed ambientali dell'Unione Europea (Fischer Böel, 2006).

In definitiva, nel periodo 2007-2013 si potrà portare a compimento il difficile passaggio (iniziato con la I Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Cork nel 1996, poi portato avanti da Agenda 2000 e dalla II Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo nel 2003), con cui riposizionare le politiche agricole dall'ambito ancora strettamente settoriale verso un nuovo assetto, in cui gli aspetti settoriali si saldino strettamente con quelli territoriali, rafforzandone i contenuti e migliorandone l'efficacia complessiva. Si tratta anche, contemporaneamente, di passare da una politica di spesa pubblica orientata a finanziare attributi di status (il possesso di requisiti formali, la titolarità di diritti acquisiti per comportamenti passati, come nel caso dello stesso pagamento unico disaccoppiato attivato con la riforma Fischler) a un intervento che, invece, sia capace di incentivare e sostenere in modo selettivo *comportamenti*, cioè progetti e programmi di sviluppo individuale (aziendale) o collettivo (interaziendale, territoriale).

5 Ci si riferisce, in particolare, all'accordo di Bruxelles Chirac-Schröder dell'ottobre 2002; all'aver deciso una percentuale di modulazione degli aiuti diretti limitata al 5% anziché al 20% come inizialmente proposto; alla possibilità concessa agli stati membri di attuare il disaccoppiamento parziale e di rinviare di due anni l'applicazione della riforma.

6 Un tale evoluzione era stata lucidamente prefigurata (e auspicata) da parte di un gruppo di studiosi guidati da Allan Buckwell, già qualche anno fa, con l'indicazione di passare, anche nella terminologia, dalla PAC al CARPE (*Common Agricultural and Rural Policy for Europe*) ossia da una politica solo "agricola" ad una molto più decisamente "territoriale" e orientata allo sviluppo delle aree rurali (Buckwell, 1998; Sotte, 2005).

Detto in altre parole, da una politica passiva, distorsiva del mercato e a carattere meramente redistributivo, si deve passare ad una politica attiva, selettiva, volta a mobilitare con opportuni incentivi (e penalizzazioni) le risorse per competere in mercati più aperti alla concorrenza (sia pure opportunamente regolamentata) e, allo stesso tempo, per assicurare ai territori rurali sostenibilità e attrattività.

Chi conosce l'agricoltura e le politiche agricole prevalenti, specie in Italia, comprende bene che questo passaggio presenta contenuti tecnico-politici non certo banali, quali lo spostamento di risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro della PAC, l'individuazione dei bisogni e delle priorità, la determinazione delle politiche appropriate, l'utilizzo di buoni strumenti di selezione dei beneficiari; ma soprattutto che si tratta di compiere un salto di qualità - particolarmente difficile perché di natura culturale - nell'applicazione, nella valutazione e nella gestione dell'intervento pubblico. In questo senso, la politica di sviluppo rurale 2007-2013 deve essere considerata anche un'occasione per una crescita qualitativa della pubblica amministrazione, del sistema di *governance* delle politiche e del partenariato economico e sociale, attraverso un processo di apprendimento basato sull'analisi critica dei successi e dei fallimenti con riferimento alle "3 E" indicate in premessa: *Efficienza, Efficacia, Equità*.

4. Come procedere verso le "3 E"

4.1 Partenariato e dintorni: lo sviluppo rurale come sviluppo locale integrato

Il cosiddetto sviluppo rurale ed il corposo dibattito scientifico al quale in questi anni esso ha dato vita, rappresenta il tentativo di disegnare un nuovo modello di sviluppo sostenibile e integrato del territorio. Un modello in grado di far emergere tutte le potenzialità endogene, oltre ad attrarre risorse esterne, per valorizzare l'agire e rispondere ai bisogni di tutti gli attori sociali, economici e istituzionali che in quel dato territorio operano, in uno stretto rapporto di scambio, collaborazione e crescita.

Come si è più volte detto, ciò implica il superamento di un approccio settoriale (nel nostro caso, agricolo) in favore di una concezione territoriale dello sviluppo e delle relative politiche volte ad accompagnarlo. Ma implica anche, almeno in linea teorica, il superamento di logiche e delimitazioni territoriali a carattere amministrativo e lascia spazio a nuove geografie variabili, in cui soggetti e territori si aggregano sulla base di obiettivi condivisi e strategie comuni. Da qui è derivata l'attenzione crescente negli ultimi anni al tema dei "distretti rurali", anche se è necessario rivisitare tale approccio con grande cautela e spirito critico: non si tratta, infatti, di riprodurre pedissequamente il modello dei distretti industriali, per sua natura centrato sulla specializzazione in un solo comparto produttivo; si tratta piuttosto, di mutuare ed elaborare il concetto di sviluppo socio-economico diffuso sul territorio ed in grado di fare del legame con esso un valore aggiunto, fondandosi sulla diversificazione e sulle reti di relazioni tra imprese, soggetti istituzionali e società civile.

In questo quadro, il *partenariato economico e sociale*, esplicitamente previsto dal nuovo regolamento sulle politiche di sviluppo rurale, è un elemento cruciale (e obbligatorio) a cui prestare massima attenzione. Esso consiste nella sistematica par-

tecipazione ai processi decisionali e gestionali di tutti gli attori interessati alla definizione degli obiettivi, delle strategie, delle azioni da mettere in atto - anche attraverso lo scambio di esperienze, la condivisione di conoscenze ed informazioni, la divulgazione delle migliori pratiche - per assicurare una buona *governance* dello sviluppo rurale in ogni fase del ciclo di programmazione, compresi monitoraggio e valutazione. In altre parole, il partenariato va preso sul serio da parte delle amministrazioni, delle istituzioni e delle rappresentanze economiche e sociali, e va applicato come metodo di programmazione, attuazione e monitoraggio delle politiche per lo sviluppo locale, differenziandolo dalla concertazione e sottolineandone la maggiore complessità: si potrebbe parlare, al riguardo, di *concertazione progettuale*, rafforzata dalla maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti⁷.

Pur nella consapevolezza che si tratta di cosa diversa, su questo fronte si può fare tesoro dell'esperienza di partenariato locale svolta nell'ambito delle Iniziative Comunitarie LEADER, come peraltro veniva prescritto nel documento conclusivo della II Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo che invocava, appunto, l'adozione diffusa (*mainstreaming*) del metodo LEADER. Ad esempio, ciò si ottiene incentivando opportune aggregazioni tra soggetti (specie tra soggetti diversi e disomogenei quali agricoltori, imprese turistiche, istituzioni culturali, banche, ecc.) e istituzioni (sia pubbliche che private), favorendole nella selezione dei beneficiari e istituendo opportune forme di premialità per l'elaborazione e l'attuazione di progetti collettivi.

Accanto al partenariato, è necessario che nella programmazione e nella gestione dello sviluppo rurale 2007-13 vi siano altri tre ingredienti irrinunciabili:

- a. l'approccio strategico;
- b. la programmazione integrata;
- c. la semplificazione e qualificazione della spesa.

Approccio strategico

Il primo - forse anche il più importante - è il già richiamato approccio "strategico" definito dal nuovo regolamento comunitario (n. 1698/2005) per la politica di sviluppo rurale e dagli *Orientamenti Strategici Comunitari* (OSC). Esso consiste nella definizione di obiettivi chiari e condivisi e nell'indicazione di una altrettanto chiara strategia di azione. In Italia, purtroppo, lo si è affrontato con leggerezza e superficialità, ma va invece sottolineata l'importanza "metodologica" dell'approccio strategico e dei documenti, in cui esso si concretizza (OSC e PSN per la politica di sviluppo rurale, QCS per la politica di coesione). Essi hanno, infatti, l'obiettivo di dare

⁷ Per "concertazione progettuale" si intende la capacità delle parti economiche e sociali di confrontarsi su di un chiaro progetto con finalità cooperative più che rivendicative. Condividere un progetto e cooperare nella sua esecuzione, nei limiti delle proprie responsabilità, cementa il partenariato e rende ciascun attore consapevole dell'apporto che è in grado di offrire e degli impegni reciprocamente assunti dai diversi attori.

unitarietà alla politica di sviluppo rurale, pur rispettando e valorizzando le diversità territoriali, e permettono la sua integrazione con le altre politiche dell'UE, nazionali e regionali. In questo senso, pur essendo redatti a livello territoriale superiore, questi documenti non vanno visti dalle regioni come vincoli, ma come opportunità per trovare sinergie, fare sistema ed aumentare l'efficacia dell'intervento.

Programmazione integrata

La programmazione integrata deve sostanziarsi non solo nella coerenza interna dei PSR, ma anche e soprattutto nella necessità che la politica di sviluppo rurale si "integri" con le altre politiche comunitarie settoriali e territoriali e in particolare con la politica di coesione economica e sociale e la PAC. All'interno dei PSR, la programmazione integrata consiste nella definizione di appositi "pacchetti" o "cluster" di misure coerenti tra loro e in grado di raggiungere gli obiettivi prioritari individuati dal regolamento n. 1698/2005; questa soluzione mira ad evitare di trovarsi di fronte a quel "menù" indistinto di misure che in passato ha consentito alle Regioni di non scegliere, rinunciando a guidare l'allocazione delle risorse o, peggio, inseguendo la quantità della spesa, la sua facilità di istruttoria e di erogazione, senza nessuna strategia e senza particolare attenzione ai risultati. Inoltre, se ben calibrato, il pacchetto di misure può risultare un valido strumento per garantire il raggiungimento dell'equilibrio e della coerenza interna tra impresa, territorio e filiera.

È necessario essere consapevoli che la scelta per la programmazione integrata ha conseguenze non banali sulla stessa organizzazione del lavoro amministrativo: ad esempio, essa è scarsamente compatibile con una ripartizione delle responsabilità dei funzionari regionali "per singola misura" ed impone, al contrario, il lavoro di gruppo e una responsabilizzazione (di livello superiore) per progetti e obiettivi.

Semplificazione e qualificazione della spesa

Il terzo elemento chiave è la semplificazione: fondo unico, programmazione unica, controllo unico, attraverso il solo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che opererà in tutte le Regioni. La semplificazione ha particolare rilevanza in Italia, dove in passato vi sono stati ritardi burocratici inaccettabili nell'applicazione dei PSR e dei POR. Questo fenomeno ha riguardato in particolare le misure più qualificanti - spesso anche più innovative e più complesse - che sono state sacrificate da una amministrazione pubblica rigida rispetto all'innovazione. La spesa, infatti, si è concentrata sulle misure tradizionali e più facilmente gestibili anziché su quelle migliori e più in linea con una visione strategica, perché di fronte al rischio di non utilizzare pienamente le risorse a disposizione, ha prevalso l'affannosa ricerca dei destinatari più a portata di mano, piuttosto che l'individuazione di quelli che maggiormente avrebbero corrisposto agli obiettivi strategici. Guardando al futuro, si deve evitare in ogni modo di riproporre un tale modello di spesa a pioggia, adottando meccanismi di selezione in grado di concentrare le risorse (scarse) sugli obiettivi prioritari definiti nei programmi e sui beneficiari più qualificati per raggiungerli.

È un compito tutt'altro che facile. Su questo fronte, sia la burocrazia pubblica che le organizzazioni professionali vanno profondamente riqualificate. Semplificazione, in sostanza, specie in Italia, fa tutt'uno con riqualificazione della spesa: non implica solo lo snellimento delle procedure e l'eliminazione di passaggi inutili, ma anche la possibilità di far emergere le misure più selettive, grazie ad un esteso lavoro di qualificazione degli attori e delle istituzioni coinvolte nelle politiche di sviluppo, sia dal lato dell'offerta (le amministrazioni pubbliche) che dal lato della domanda (le organizzazioni professionali).

4.2 Il ruolo centrale dell'impresa agricola multifunzionale e integrata sul territorio

Nel quadro fin qui delineato, i PSR devono affrontare e rendere esplicita in ogni loro passaggio una questione centrale. Essa riguarda l'individuazione dell'impresa agricola multifunzionale, sia singola che associata, quale soggetto da porre al centro della nuova politica di sviluppo rurale. L'impresa e l'imprenditore -cioè colui che, *rischiando in proprio* e mettendo in gioco la sua professionalità, imposta e realizza una strategia di medio-lungo periodo rivolta a produrre valore- non possono essere confusi con gli innumerevoli altri soggetti e portatori di interessi che affollano l'agricoltura e i settori economici ad essa collegati. L'imprenditore si distingue per la sua visione strategica, cioè per la capacità e l'interesse a pianificare lo sviluppo della propria impresa, integrandola con quella delle altre imprese nella filiera e nel territorio: è dunque necessario un *business plan* con il quale sia possibile valutare ex-ante, controllare in itinere e monitorare ex-post l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico rispetto alla strategia e ai risultati della stessa impresa.

La questione è particolarmente rilevante in Italia, dove l'ambiguità ancora presente in agricoltura tra azienda e impresa e la connessa polverizzazione fondiaria hanno favorito una distribuzione delle risorse non selettiva, con effetti molto dubbi e ambigui in termini di trasformazione e modernizzazione delle campagne⁸.

Scegliere l'imprenditore come soggetto centrale della politica agricola e di sviluppo rurale significa anche riconoscere e sottolineare il carattere precipuo di politica "economica". Questo vale anche per la politica agro-ambientale, il cui scopo esclusivo è quello di pagare all'imprenditore il corrispettivo della produzione dei beni e servizi di interesse collettivo che la sua attività produce congiuntamente ai prodotti in cui essa si concretizza e che il mercato, a differenza di quanto accade per questi ultimi, non remunera.

Mettere al centro l'impresa agricola non significa lasciare senza risposta le esigenze di tanti altri soggetti che operano nelle aree rurali: sia perché il terzo asse dei PSR si rivolge in modo esplicito ad azioni rivolte al miglioramento della qualità della vita ed alla diversificazione economica nelle aree rurali, per larga parte indirizzate a

8 È questo un fenomeno che ha interessato in passato anche misure del secondo pilastro quali quelle agro-ambientali, il premio per l'insediamento dei giovani o quelle relative all'applicazione dell'art. 33 del vecchio regolamento sullo sviluppo rurale.

beneficiari non agricoli, sia perché la politica di sviluppo rurale deve comunque integrarsi con le altre politiche territoriali. Ma certo significa stabilire in modo chiaro le priorità e distinguere in modo inequivocabile il ruolo degli imprenditori dai tanti altri soggetti che in qualche modo operano in agricoltura e che in passato sono stati ad essi surrettiziamente assimilati (produttori per auto-consumo, titolari di aziende semi-disattivate, proprietari fondiari impegnati più nell'estrazione di rendita che nella produzione, *hobby farmers*, ecc.).

Due sono le indicazioni per concentrare le risorse sull'impresa, nella fase di attuazione della politica di sviluppo rurale:

1) *Calibrare i bandi per l'accesso alle misure del PSR* su criteri selettivi, pensando anche a limitazioni all'accesso basate su caratteristiche e comportamenti dei beneficiari:

- investimento di capitali di rischio, ad esempio imponendo come requisito la disponibilità a cofinanziare il progetto d'impresa per il quale si chiede il sostegno pubblico;
- professionalità dell'imprenditore: dimostrabile con la pratica agricola, la formazione scolastica e l'impegno a partecipare ad iniziative di formazione continua;
- impegno personale diretto nell'attività di impresa: escludendo dall'accesso i soggetti non in condizione di assicurare (personalmente o attraverso l'affidamento della conduzione ad altri) continuità e assiduità l'esercizio dell'attività imprenditoriale;
- dimensioni economiche minime (ad es. in termini di reddito lordo standard) per evitare l'accesso alla politica di sviluppo rurale ad aziende per loro natura talmente sottodimensionate da escludere che possano propriamente operare come imprese;
- sufficiente prospettiva temporale e continuità dell'impresa: si potrebbero studiare le modalità giuridiche per richiedere requisiti di età (non oltre una certa soglia: ad es. 65 anni) a meno di dimostrare la presenza nell'impresa di un giovane successore.

2) *Adottare il piano di impresa (business plan)* come requisito fondamentale di selezione dei beneficiari e come strumento di accesso privilegiato ai pacchetti di misure integrate: pacchetti da gestire secondo un *approccio contrattuale*, con cui il beneficiario e la pubblica amministrazione prendono impegni reciproci chiari e verificabili. Il riconoscimento della centralità dell'impresa facilita, e allo stesso tempo implica, l'integrazione nei PSR delle due dimensioni della politica agricola e di sviluppo rurale: quella settoriale e quella territoriale. Infatti, con la redazione di un *business plan*, l'imprenditore beneficiario dovrebbe essere chiamato ad esplicitare la propria strategia, a partire dalle sue relazioni con altre imprese delle filiere agro-alimentari, da un lato, e con il territorio, dall'altro, e nello spirito di favorire ogni forma di aggregazione tra imprese a livello di filiera e di territorio. Senza escludere, anzi incentivando, l'accesso delle imprese alle cosiddette "filiera corte", dalla vendita diretta in azienda fino ai più avanzati modelli di *e-commerce*.

Il passaggio dalle istruttorie fondate su requisiti di status a quelle fondate su approccio contrattuale e *business plan* non è semplice. Anche per questo, è necessario che esso sia accompagnato da azioni mirate alla riqualificazione del personale e all'investimento nel capitale umano delle amministrazioni regionali, estendendole alle organizzazioni agricole e agli ordini professionali.

4.3 Le buone pratiche da seguire e gli errori da evitare

Le osservazioni che seguono in questo paragrafo sono in larga misura ispirate da un rapporto sulla politica di sviluppo rurale del periodo 2000-2006, recentemente pubblicato dalla Corte dei Conti europea (European Court of Auditors, 2006), che può essere considerato una guida alle buone pratiche da seguire e agli errori da evitare.

a) Gli obiettivi devono essere chiari, le risorse ben proporzionate, i risultati controllabili

Il primo limite della politiche di sviluppo rurale è da cercare, in passato, nella stessa individuazione degli obiettivi. L'art. 4 del regolamento n. 1698/2005 enuncia quelli generali dell'UE (competitività, ambiente, qualità della vita), ma spetta ai PSN prima e ai PSR poi di precisarli il più chiaramente possibile, rifuggendo da indicazioni generiche, ambigue e non verificabili *ex post*. Ma soprattutto spetta al successivo lavoro dei bandi e di selezione dei beneficiari il difficile compito di metterli in pratica sul piano concreto.

La causa di molti insuccessi della politica di sviluppo rurale passata è da ricercare proprio in carenze riguardanti questi aspetti, ed è proprio per difetti di questo tipo che la prima versione del PSN italiano era stata rinviata dalla Commissione: difetti che, come si è visto, purtroppo sono ancora presenti nella versione finale del PSN. Anche in considerazione della limitatezza delle risorse a disposizione, sarebbe invece buona norma evitare di disperderle sul territorio senza possibilità di riscontri riguardo al collegamento tra spesa e risultati. Alcune misure, quelle ambientali ad esempio, hanno efficacia se e solo se tutti i soggetti di un dato territorio (o comunque una parte significativa di essi) adottano gli stessi protocolli. Dunque, in questa fase di limitate risorse, potrebbe in qualche caso avere senso compiere un'esperienza pilota da utilizzare successivamente come "buona pratica", piuttosto che rischiare la dispersione della spesa in mille rivoli, senza la possibilità di valutarne gli effetti.

b) L'approccio territoriale deve trovare riscontro nei programmi e nella loro attuazione

Con riferimento alle aree rurali viene generalmente riconosciuta l'importanza di affrontare le debolezze strutturali, di ridurre le disparità di reddito, di contenere la disoccupazione, migliorando la competitività dell'agricoltura, promuovendo la diversificazione verso attività innovative e la fornitura di servizi in queste stesse aree. Come si è detto, però, a dispetto di tali obiettivi, la politica di sviluppo rurale ha fin qui mantenuto un sostanziale carattere di politica settoriale agricola, con scarsa attenzione ai problemi e alle (diverse, ma complementari) priorità del territorio.

È necessario assumere piena consapevolezza che una politica di sviluppo rurale a-territoriale è destinata al fallimento per implosione, rimanendo chiusa in se stessa e non sfruttando la possibilità d'integrazione con le altre politiche territoriali dell'UE e con le politiche interne di sviluppo regionale e locale.

c) Le condizioni di ammissibilità e le procedure di selezione devono assicurare che i fondi si concentrino nelle aree e sui beneficiari considerati prioritari

La questione dell'individuazione chiara ed esplicita dei territori e dei beneficiari prioritari è centrale per garantire il successo delle politiche di sviluppo. Questo significa innanzitutto leggere il territorio, per identificare le aree più meritevoli di sostegno e allocare i fondi in rapporto alle loro differenti specificità. A riguardo, occorre essere consapevoli che il principio "primo arrivato, primo servito" è certo il più facile da applicare, ma generalmente conduce alla concentrazione delle risorse in aree e su soggetti che, per il solo fatto di essere più informati e di arrivare per primi, con ogni probabilità non sono quelli con i problemi più complessi o più bisognosi/meritevoli di sostegno.

Su questo terreno, la Corte dei Conti europea nota che una significativa parte della spesa si concentra in aree non significativamente "rurali". Estendendo questo concetto, si può aggiungere che parte preponderante delle misure di ammodernamento strutturale si concentra in zone dove i problemi strutturali sono meno rilevanti (la pianura, lasciando ancor più in dietro la montagna e la collina). Così come gran parte della spesa agro-ambientale si concentra fuori dai parchi e dalle aree protette. Ma anche prescindendo da queste distorsioni, una identificazione delle priorità è indispensabile per ridurre il cosiddetto *deadweight effect* (letteralmente, l'effetto "peso morto") associato alle politiche, ossia lo spreco dovuto alla inefficiente e poco selettiva allocazione delle risorse pubbliche ed in particolare lo spreco che si verifica tutte le volte che la decisione del beneficiario sarebbe stata presa anche in assenza dell'intervento pubblico.

d) Il sistema di monitoraggio e di valutazione deve segnalare con tempestività se i risultati si discostano dalle aspettative, suggerendo opportune correzioni

Il perseguimento delle "3 E" nella definizione e nella gestione della politica di sviluppo rurale si lega strettamente alla qualità del processo valutativo in tutte le sue fasi: ex-ante, in itinere ed ex-post. Da questo punto di vista la Corte dei Conti europea rileva numerosi difetti: a) misure, indicatori e obiettivi sono talvolta definiti in modo generico e inadeguato; b) spesso i dati non vengono raccolti e analizzati anche se sarebbe possibile farlo; c) sovente gli indicatori di impatto e di risultato sono non affidabili perché si considerano più politiche contemporaneamente, senza considerare l'effetto di ciascuna, oppure ci si affida a valori stimati e non rilevati. Su questo fronte, la nuova politica di sviluppo rurale introduce una serie concreta di innovazioni che mirano ad attenuare i rischi che quei difetti si ripresentino. Tra queste il CMEF (*Common Monitoring and Evaluation Framework*), cioè un quadro di valutazione comune, al quale il Comitato di Valutazione associato ad ogni PSR dovrà attenersi. Il fatto di aver previsto la redazione di rapporti biennali per ogni PSR e di rapporti nazionali riassuntivi sulla realizzazione della strategia nazionale negli anni 2010, 2012 e 2014 va nella stessa direzione.

Come si sa, specie in Italia, manca nelle amministrazioni la consuetudine alla valutazione, che è sporadica, non sistematica, spesso attenta più alla erogazione della spesa che ai suoi risultati (come se l'utilizzo dei fondi a disposizione coincidesse, di per sé, con il corretto perseguimento dell'obiettivo finale). Occorre allora compiere un particolare sforzo organizzativo e formativo in questa direzione, in collaborazione con l'Istat, le Università e i centri di ricerca, utilizzando l'occasione anche per integrare le informazioni statistiche tradizionali con le informazioni di origine amministrativa che le Amministrazioni raccolgono in genere a fini istruttori, ma che poi non organizzano a fini conoscitivi e di valutazione delle politiche.

5. Conclusioni: mirare alto pensando al futuro

A nessuno sfugge la complessità del quadro generale qui delineato. Il punto cruciale è che la politica di sviluppo rurale non è e non va considerata soltanto come un contenitore alternativo e più presentabile della vecchia politica agricola settoriale, senza che nulla cambi. È, invece, una scommessa e un impegno assunto dalle istituzioni dell'agricoltura e del mondo rurale, per sperimentare una politica che vada incontro alla disponibilità a pagare del cittadino contribuente per i beni e i servizi pubblici offerti dall'agricoltura e che soddisfi, attraverso il mercato, il cittadino consumatore.

È su questa politica che, con ogni probabilità, si concentrerà ulteriore spesa dopo il 2013, e non è escluso che già con il 2008 alcune risorse (ad esempio con un maggior tasso di modulazione, facoltativa o obbligatoria che sia) si spostino dal primo al secondo pilastro. D'altra parte, la capacità di difendere la spesa della PAC, resistendo agli attacchi volti a ridimensionarla drasticamente, dipende anche da quanto nei prossimi anni si riuscirà a dimostrare che nel secondo pilastro essa sia bene impiegata. Con il regolamento n. 1698/2005 e la istituzione del FEASR, l'UE ha proposto modifiche profonde della vecchia politica di sviluppo rurale varata con Agenda 2000, impegnandosi e impegnando gli stati membri in un esperimento fortemente innovativo (anche se con risorse più limitate rispetto alle attese).

Con questo stesso spirito va impostata e gestita la nuova politica di sviluppo rurale in Italia e nelle regioni italiane. L'occasione dei prossimi sette anni va considerata come una opportunità per realizzare un diffuso processo di innovazione e di apprendimento collettivo, da estendere ulteriormente con l'aumento delle risorse nelle prossime prospettive finanziarie dopo il 2013. Nel bilancio che si tirerà alla fine di questo periodo di programmazione, ma che è bene sia anticipato già dopo un primo anno (o biennio) di attività, sarà cruciale il giudizio su come sarà cresciuta la qualità della *governance* a livello nazionale, delle regioni e delle aree rurali; e su come e in che misura si sia eventualmente colmato il gap di professionalità nelle istituzioni e organizzazioni pubbliche e private che operano nel campo della politica agraria e territoriale (tra queste anche le stesse organizzazioni professionali e della rappresentanza).

Per tutti questi motivi è necessario *mirare alto*, valorizzando le novità metodologiche della nuova politica di sviluppo rurale (approccio strategico, partenariato, inte-

grazione, semplificazione, selettività), impegnandosi al massimo nella sua applicazione e prendendola sul serio in tutti i suoi numerosi passaggi: anche e soprattutto in quelli successivi alla approvazione dei PSR. *Mirare alto*, dunque, pur sapendo che è nella natura delle cose che alla fine vi saranno ancora molti limiti; tuttavia, se rispetto all'esperienza corrente risulteranno migliorate l'Efficienza, l'Efficacia e l'Equità (le "3 E") nell'uso delle risorse e si sarà realizzato un ragionevole processo di *learning by doing*, ci potremo dire soddisfatti, in quanto saremo più capaci di gestire una politica rivolta al futuro e meglio attrezzati per difenderla con argomenti forti e convincenti.

Riferimenti bibliografici

Buckwell A., “Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe”, *European Economy*, n. 5, European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1998.

European Court of Auditors, *Rural Development Investments: do they effectively address the problems of rural areas?*, Special Report N. 7/2006.

Fischer Böel M., *The European Model of Agriculture*, Oulu, Finlandia, SPEECH/06/53126 September 2006.

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, Roma, 31 ottobre 2006.

Sotte F. (2005), “From CAP to CARPE: the State of the Question”, in Ortner K.M. (Ed.), *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, Wissenschaftsverlag, Vauk, Kiel, Introductory Paper to the 87° EAAE Seminar, Vienna, Aprile 2004.