



agrireregionieuropa

Selezione di articoli Agriregionieuropa

Indice

Dieci domande sulla nuova PAC. Intervista collettiva di Agriregionieuropa Alessandro Corsi, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Geremia Gios, Roberto Henke, Luca Salvatici	1
La valutazione del 2° pilastro della PAC: la luce e la chiave Cristina Salvioni, Dario Sciulli	8
Valutazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale: questioni metodologiche di contabilità nazionale Domenico Ciaccia, Edoardo Pizzoli	10
La qualità della governance in ambito rurale: prime riflessioni sull'auto-valutazione dei GAL nel LEADER Laura Secco, Riccardo Da Re, Linda Birolo, Luca Cesaro	14
Gli aiuti a superficie della nuova PAC tra primo e secondo pilastro Camillo Zaccarini Bonelli, Stanislao Lepri - ISMEA	18
La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro Alessandro Monteleone	21
Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa Beatrice Camaioni, Franco Sotte	24
Cronache di implementazione dei programmi di sviluppo rurale Roberto Pagni	28
L'esperienza distrettuale di <i>governance</i> dello sviluppo Alessandro Pacciani	29
Valutazione delle misure per i network agroalimentari nei PSR: l'esperienza del Veneto Flaminia Ventura, Francesco Diotallevi, Nicoletta Ricciardulli, Maria Berletti	31
La multifunzionalità nel Programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana Caterina Contini	35
L'attivazione dei Progetti integrati territoriali in Toscana: una proposta operativa di "progettazione forte" Giaime Berti, Massimo Rovai, Francesco Di Iacovo	38
Processi di sviluppo rurale e strumenti programmatici: l'esperienza dei Progetti Integrati Rurali in Campania Dario Cacace	42

Realizzazione e distribuzione:
Associazione "Alessandro Bartola"
Studi e ricerche di economia e di politica agraria
Selezione di articoli a cura di
Franco Sotte

**Gli articoli e i contributi ai convegni Agriregionieuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori. Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione europea. La Commissione non è*

Iniziativa realizzata con il contributo di



Unione Europea
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

L'evento rientra nell'ambito di un'azione specifica della PAC dal titolo "Una nuova PAC per un futuro migliore - Incontri Agriregionieuropa per comprendere le nuove proposte di riforma sulla PAC e gli sviluppi futuri di fronte alle nuove esigenze di mercato e della collettività" (Agreement Number AGRI.2011-0104).

Convegno: Quale politica di sviluppo rurale? Il ruolo delle Regioni e la nuova PAC 2014-2020 Ancona, 16 Dicembre 2011

Obiettivo di questo convegno **Agriregionieuropa** è esaminare approfonditamente la nuova politica di sviluppo rurale, nel quadro della complessiva riforma della politica agricola comune. Nello stesso tempo, compito del convegno è favorire per tempo, alla luce dell'esperienza fin qui realizzata, l'aggiornamento e l'adeguamento delle Regioni italiane alle nuove sfide che accompagneranno la futura programmazione europea.

L'organizzazione del convegno riflette questi obiettivi. In una prima parte, nel corso della mattina, le relazioni affronteranno il tema della politica di sviluppo rurale 2014-2020 in chiave europea, raccogliendo in particolare, il contributo di relatori delle istituzioni comunitarie a vario titolo preposte.

La seconda parte, nel pomeriggio, sarà dedicata all'analisi delle problematiche della sua applicazione in Italia e nelle Regioni italiane. In particolare, saranno affrontati i problemi del coordinamento dei programmi di sviluppo rurale e dell'integrazione tra sviluppo rurale e sviluppo regionale complessivo, nel quadro dei Contratti di Partenariato introdotti nelle recenti proposte comunitarie.

Il convegno offre anche l'opportunità di presentare E-VALPROG, il corso e-learning sulla Valutazione dei Programmi di Sviluppo Rurale realizzato dalla Rete Rurale Nazionale in collaborazione con INEA e Associazione Alessandro Bartola. E-VALPROG ha un duplice obiettivo: far crescere la cultura della valutazione e una visione condivisa di essa come un'attività necessaria alla politica; diffondere le conoscenze e migliorare le competenze in materia di valutazione.

Il convegno è organizzato congiuntamente dalla **Regione Marche**, dalla Facoltà di **Economia "G. Fuà"** dell'**Università Politecnica delle Marche**, da **Spera** Centro Studi interuniversitario sulle Politiche Economiche Rurali ed Ambientali, dall'**Associazione "Alessandro Bartola"** che gestisce la rivista elettronica di economia e politica agraria **Agriregionieuropa**, con il patrocinio della **Rete Rurale Nazionale** e dell'**INEA** Istituto Nazionale di Economia Agraria. L'evento è realizzato con il contributo dell'**Unione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale** nel quadro delle azioni di informazione sulla politica agricola comune.

A conclusione del convegno, tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito www.agrireregionieuropa.it nelle pagine della rubrica "Eventi ARE" e sul sito www.agri.marche.it.

Dieci domande sulla nuova PAC. Intervista collettiva di Agriregionieuropa

Alessandro Corsi, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Geremia Gios, Roberto Henke, Luca Salvatici, in Agriregionieuropa n. 27, Dicembre 2011

Finalmente, il 12 ottobre scorso, la Commissione europea ha pubblicato le proposte legislative per la PAC del settennio 2014-2020. Non ci sono state rilevanti sorprese rispetto a quanto si era già appreso dalle anticipazioni dell'estate scorsa che avevamo fatto conoscere già in settembre con la prima *Lezione Agriregionieuropa*.

Se non ci saranno modifiche nei passaggi futuri della riforma, avremo una PAC con meno fondi: in Italia -18% complessivamente. Resteranno i due pilastri con una distribuzione congelata: 76% al primo e 24% al secondo. Resteranno i pagamenti diretti sia pure "spacchettati" (con una componente "green" la cui efficacia ambientale

è dubbia a dispetto del nome, e che potrebbe però recare qualche inutile complicazione). Il PUA su basi storiche sarà gradualmente sostituito da un pagamento diretto a ettaro, ma è facile temere che prevarrà in Italia una regionalizzazione volta a minimizzare gli effetti redistributivi che pure sarebbero necessari. La riserva della PAC agli agricoltori attivi, che aveva suscitato molte aspettative, se restasse l'attuale inconsistente definizione, avrebbe efficacia pressoché nulla. Le novità, pure interessanti, relative al 2° pilastro, sono di fatto attenuate dalla scelta di non puntare su di esso. Perché altrimenti non spostare in quel contenitore i tre pacchetti (e i fondi) del 1° pilastro della spesa "green", giovani, e per le aree con condizionamenti ambientali? Si sarebbero evitate duplicazioni, si sarebbe meglio integrato l'intervento con le altre politiche UE di sviluppo territoriale, si sarebbe affidato agli Stati membri e alle Regioni il compito di adattare l'intervento alle peculiarità locali. Naturalmente, la riforma della PAC che si prospetta è complessa e merita di entrare nei dettagli e cogliere tutte le implicazioni. Questa rivista si offre come spazio per un dibattito ampio e approfondito. Abbiamo rivolto dieci domande ad alcuni dei maggiori economisti agrari italiani. Raccogliamo qui di seguito le rispettive risposte. Agriregionieuropa è aperta a raccogliere ulteriori commenti.

Domanda: La spesa per la PAC 2014-2020 scenderà rispetto al periodo 2007-2013. In Italia la diminuzione dovrebbe attestarsi intorno al 18% in termini reali. Quale il tuo giudizio?

Corsi

E' abbastanza ovvio che la prospettiva di riduzione della spesa sia preoccupante rispetto al settore agricolo. Da economisti, però, dovremmo chiederci se la riallocazione dall'agricoltura ad altri settori sia efficiente in termini di benessere collettivo; in altre parole, dovremmo chiederci se le risorse pubbliche spostate in altre direzioni non producano maggiori vantaggi collettivi rispetto a quelli che produrrebbero nel settore primario. Non ho risposte a questa domanda, ma è comunque indubbio che la riduzione della spesa rende ancora più urgente la preoccupazione di usare efficientemente, e in direzione della produzione di beni pubblici, la spesa rimasta all'agricoltura.

De Filippis

La diminuzione, in sé, sarebbe più che accettabile, specie rispetto a quanto paventato da molti prima dell'inizio del negoziato e rispetto a ciò che potrebbe accadere nei prossimi mesi, in un clima di ulteriori tagli al bilancio. Quello che non è accettabile – e che va fatto pesare nel negoziato – è che l'Italia sia, tra i grandi paesi contributori netti, quello di gran lunga più penalizzato. Non ci sono, infatti, buone ragioni perché ciò accada, giacché la causa è frutto di una scelta arbitraria: l'uso della sola SAU come parametro per il calcolo della convergenza e, per giunta, della SAU ammissibile ai premi PAC al 2009; questa, infatti, è inferiore a quella effettiva per i paesi che ancora hanno il criterio storico e, non comprendendo frutta e vigneti, particolarmente penalizzante per l'Italia.

Frascarelli

La diminuzione della spesa della Pac deriva da due tagli. Il primo riguarda il bilancio complessivo della Pac, pari ad un -12%; questa diminuzione è rilevante ma prevedibile e comprensibile, se si considera le tante priorità delle altre politiche comunitarie. Il secondo taglio riguarda specificatamente l'Italia e deriva dal processo di convergenza dei pagamenti diretti. I Paesi, come l'Italia, che ricevono attualmente un pagamento medio per ettaro superiore alla media comunitaria, hanno subito una decurtazione a favore dei Paesi con un pagamento medio per ettaro inferiore alla media comunitaria. Questo taglio è inaccettabile per due motivi: primo, perché è

calcolato solo sulla superficie agricola, senza tener conto di altri parametri (lavoro, valore aggiunto, ecc.); secondo, perché il metodo di calcolo è sbagliato, in quanto per l'Italia utilizza una superficie inferiore a quelle effettivamente ammissibile.

Giacomini

Ovviamente, un giudizio negativo è la risposta più facile e in linea con le attese del nostro mondo agricolo.

La prima considerazione da fare, però, è che l'effetto della redistribuzione del budget per i pagamenti diretti tra gli Stati membri è responsabile di circa il 6% della riduzione delle risorse destinate all'Italia, mentre il restante 12% deriva dalla contrazione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili, che interessa quindi tutti gli Stati membri. Da ciò deriva che la parte maggiore della contrazione del budget è conseguenza della politica di bilancio dell'UE, che continua a diminuire le risorse destinate all'agricoltura, e quindi è un problema generale già affrontato e pare, purtroppo, definitivamente risolto dal Consiglio dei capi di Stato e di Governo e dal Parlamento europeo, mentre la penalizzazione in termini redistributivi dell'Italia rispetto ad altri grandi Stati membri come la Francia e la Germania, è un problema oggetto delle trattative in corso.

Il lavoro di Adinolfi *et al.* (2011) per il Parlamento europeo, che presenta una serie di scenari di redistribuzione del budget dei pagamenti diretti, dimostra che, pur tenendo conto della mano d'opera e della produzione per paese, le ricadute per l'Italia non sono sempre premianti.

Gios

In relazione all'evoluzione del quadro economico complessivo e della perdita di peso dell'agricoltura, sia come quota del PIL sia in termini di addetti, ritengo che una riduzione del sostegno del 18% sia inferiore alle previsioni.

Henke

La riduzione per l'Italia è mediamente più alta perché l'Italia partecipa al finanziamento della convergenza dei pagamenti diretti a favore dei paesi i cui pagamenti sono sotto la media comunitaria. In linea di principio questo è giusto, perché non c'è motivo per cui i pagamenti siano così eterogenei tra Stati membri. Non è però tanto logico il criterio scelto dalla Commissione, basato esclusivamente sulla superficie, e per di più sulla superficie definita ammissibile al 2009, penalizzando in questo modo i Paesi che avevano scelto il sistema storico di disaccoppiamento e che hanno una quota importante di produzione di ortofrutta e vite. Di fatto, dunque, l'Italia paga una buona quota del processo di redistribuzione, che peraltro si spalma tra molti beneficiari, con un effetto molto modesto.

Salvatici

La diminuzione della spesa agricola è inevitabile, ma l'Italia potrebbe cercare di limitare le "perdite" contestando la scelta del parametro (SAU) su cui basare il calcolo dei pagamenti diretti.

D.: Come giudichi la scelta di mantenere i due pilastri e di conservare invariata la distribuzione della spesa tra di essi: 75% circa al primo pilastro e 25% circa al secondo?

Corsi

Il mantenimento dei due pilastri è una scelta di continuità (di conservatorismo?). Non corrisponde in realtà ad una divisione in termini di obiettivi: nel primo, accanto all'obiettivo ambientale, vi sono gli aiuti accoppiati; nel secondo, indirizzato allo sviluppo rurale, rientrano misure che più esattamente sono dirette all'aumento dell'efficienza del settore agricolo e all'aumento del suo potere contrattuale nella catena commerciale.

De Filippis

Ragionevole: da un lato, non vedo buone ragioni di stravolgere

ancora una volta l'impianto della PAC, togliendo o aggiungendo pilastri; dall'altro, l'ulteriore aumento della dotazione del secondo pilastro avrebbe cozzato con la difficoltà a spendere in maniera decente, sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia, la relativa spesa; e probabilmente avrebbe popolato gli incubi degli stessi amministratori preposti alla gestione dei Programmi di sviluppo rurale.

Frascarelli

È una scelta giusta. Si attribuisce un rapporto fisso ai due pilastri, abolendo il meccanismo della modulazione. Il 1° pilastro opera su tutta la superficie agricola dell'UE; ha un profilo più ambientale (*greening*, aree con vincoli naturali) e più sociale (es. la definizione di agricoltore attivo; il *capping* modulato con il lavoro). Dobbiamo ricordare che il 2° pilastro è cofinanziato e di fatto la spesa pubblica raddoppia. Quindi è un buon equilibrio della spesa tra i due pilastri.

Giacomini

Il mio giudizio è positivo circa il mantenimento dei due pilastri, mentre conservare invariata la distribuzione della spesa tra di essi è la dimostrazione dello scarso coraggio con cui è stata avanzata la proposta di questa riforma, e non è la prima volta nella storia della PAC.

La scelta del secondo scenario, dei tre presentati nella comunicazione della Commissione del novembre 2010, che ispira le bozze di regolamento di questa proposta, rappresenta, di fatto, una rinuncia a puntare sulla politica di sviluppo rurale. D'altra parte, bisogna considerare che le reazioni degli Stati membri di fronte alla riduzione del budget per i pagamenti diretti non prefigurano un terreno fertile per cambiare.

Gios

Il mantenimento dei due pilastri è ragionevole. Per contro avrei ritenuto opportuno un aumento delle risorse destinate al secondo pilastro.

Henke

A mio parere su questo punto la Commissione è stata molto poco coraggiosa: non solo si è mantenuta la struttura a due pilastri, ma si sono "complicate" le relazioni tra di essi. Con il *greening* del primo pilastro e le misure di gestione nel rischio collocate nel secondo, si ancora di più sfocata la già ambigua distinzione tra politiche di sostegno al mercato e politiche di sviluppo rurale. Il tutto è complicato anche dalla definizione degli aiuti in base ad alcune specifiche categorie: agricoltura biologica, aree svantaggiate, giovani, ecc. A mio avviso, bisognava andare più direttamente verso un superamento della logica dei pilastri, con una serie di obiettivi e misure specifiche sulle quali andava stabilito il livello istituzionale di realizzazione e la possibilità di cofinanziamento.

Salvatici

Si arresta l'aumento delle dotazioni del secondo pilastro che sconta, probabilmente, le difficoltà incontrate nello spendere in modo soddisfacente le risorse già disponibili. La cosa più preoccupante, però, mi sembra sia la confusione (crescente) tra gli obiettivi dei due pilastri.

D.: Come giudichi la scelta di "spacchettare" il pagamento unico in sei tipi di pagamento: base, "green", addizionale per le aree con vincoli naturali, addizionale per i giovani, piccoli agricoltori e sostegno accoppiato ?

Corsi

Di per sé, lo "spacchettamento" andrebbe giudicato positivamente, se ogni pacchetto corrispondesse a specifici obiettivi diversificati. Il mio maggior dubbio riguarda il pagamento di base. Se fosse legato ad una condizionalità "forte" (cioè a pratiche agricole benefiche per l'ambiente che non sarebbero svolte in assenza del pagamento) non avrei obiezioni.

Temo fortemente che si traduca in un pagamento con un legame relativamente debole con azioni dell'agricoltore; questo avrebbe il risultato di trasferire il pagamento alla rendita e ai valori fondiari (un risultato particolarmente pericoloso per i paesi dell'Est, dove si avrà un forte aumento dei pagamenti ad ettaro). Sul pagamento "green" i maggiori dubbi riguardano la natura delle azioni richieste, che sembrano essere troppo ridotte di numero e che rischiano di creare una distorsione a sfavore delle piccole aziende (che più difficilmente possono diversificare la produzione, ma potrebbero adottare altre pratiche rispettose dell'ambiente non comprese fra quelle previste).

De Filippis

Scelta buona, in linea di principio: si possono discutere le soglie, ma certo rende più selettivo il sistema. Ovviamente, si tratterà di sfruttare bene questa opportunità, il che in Italia non è successo in passato in casi analoghi.

Frascarelli

L'obiettivo va nella giusta direzione, ma si possono ottenere gli stessi risultati con una minore complessità. Ad esempio, il pagamento per i giovani agricoltori è insignificante e si possono ottenere migliori effetti con un potenziamento della relativa misura del 2° pilastro. Idem per i pagamenti per le aree svantaggiate. Gli effetti del pagamento ecologico (*greening*) si potevano ottenere con un innalzamento della condizionalità di base. In sintesi, lo spacchettamento va nella giusta direzione, ma rischia di essere troppo complesso e burocratico.

Giacomini

Il giudizio è positivo se questo significa permettere agli Stati membri di disporre di gradi di libertà che possano consentire di meglio distribuire il pagamento unico all'interno di ciascuno in base alle specificità nazionali, tuttavia ciò non appare possibile, al momento, per il pacchetto più consistente destinato al "green". Si spera soltanto, che gli Stati membri, in particolare il nostro, non rinuncino a questa possibilità come è stato fatto con il famoso art. 69 della riforma 2007/2013.

Gios

La ritengo una soluzione ragionevole anche se il rischio è quello di aumentare i costi burocratici e di arrivare, in diversi casi, a somme irrisorie per il singolo intervento.

Henke

Anche in questo caso, siamo di fronte ad una scelta giusta nel principio ma poco efficace nella realizzazione. Il progetto di rendere il pagamento unico più rispondente all'idea di un pagamento per comportamenti o per specifiche situazioni va nella direzione di chi ha sollecitato una maggiore finalizzazione degli aiuti diretti. Nella prima formulazione della proposta di riforma si parlava di un sistema di pagamenti "a strati", con elementi che si aggiungevano a seconda dell'impegno preso dagli agricoltori e delle condizioni di svantaggio. Nell'attuale formulazione non è più così: il pagamento *green* è una sorta di super-condizionalità, mentre il pagamento di base si determina per residuo in funzione dell'eventuale applicazione e del livello degli altri pagamenti. Più che di strati, si può parlare di un puzzle, ma il punto sostanziale è che è sparita ogni traccia di approccio contrattuale nella determinazione dei pagamenti diretti.

Salvatici

Da tempo, era evidente la necessità di articolare i pagamenti diretti, rendendoli più selettivi e dandogli una nuova legittimità. La nuova articolazione dovrà trovare concreta attuazione a livello nazionale e regionale: nella PAC futura aumentano i margini di manovra, e quindi la responsabilità, dei governi nazionali.

D.: Le proposte per la nuova PAC impongono la progressiva regionalizzazione dei pagamenti base e il loro livellamento sul piano nazionale o regionale entro il 2019. Come giudichi questa scelta?

Corsi

Il passaggio alla regionalizzazione era inevitabile per ragioni di equità e di giustificazione dei pagamenti diretti stessi. Ciò non toglie che creerà notevoli resistenze, perché implica una redistribuzione non marginale del sostegno. Con i limiti prima indicati nella nuova struttura del sostegno, si tratta comunque di un passaggio positivo, anche se ovviamente da attuare con gradualità.

De Filippis

Era stata già annunciata dall'*Health check* ed è sacrosanta. Politicamente difficile da gestire, ma sacrosanta.

Frascarelli

È una scelta inevitabile. Il modello storico, basato sui diritti pregressi, è difficile da giustificare: non si capisce il motivo per cui agricoltori che esercitano attività agricole analoghe debbano percepire pagamenti diretti molto differenziati, o addirittura nessun pagamento (ad esempio gli agricoltori che non hanno titoli), creando disparità di concorrenza. Il fatto che tali pagamenti derivino da una diversa situazione produttiva nel periodo 2000-2002, non giustifica il permanere di tali differenze. La regionalizzazione rende i pagamenti diretti più equi e giustificabili.

Giacomini

Come è stato detto tante volte, continuare con il criterio storico non è più possibile. Quando il disaccoppiamento è stato introdotto aveva senso sul piano politico collegare il pagamento unico alla compensazione per i redditi perduti a causa dell'abbandono delle misure di mercato, anche se era in contraddizione con l'obiettivo per cui il disaccoppiamento era stato ideato. Proprio per questa ragione e per il tempo passato che non permette più di collegare il pagamento unico alla compensazione, è doveroso passare alla regionalizzazione del pagamento di base e al suo livellamento sul piano nazionale e regionale, la domanda che ora si pone però è: quale è l'obiettivo del pagamento di base?

Gios

Una scelta inevitabile dal punto di vista finanziario. Positiva in relazione alla possibilità di una maggiore flessibilità, ma negativa in termini di equità in conseguenza del rischio di penalizzare le regioni in cui la necessità di interventi è più elevata.

Henke

La strada verso un livellamento dei pagamenti diretti era già aperta e non dobbiamo meravigliarci oggi di questa scelta. Peraltro i tempi sono sufficientemente lunghi per evitare effetti dirompenti sul sistema nazionale e nelle regioni. Credo che sia giusto superare pienamente la distribuzione dei pagamenti diretti basata su una fotografia del passato e rendere i pagamenti omogenei, ma ancora meglio sarebbe differenziare con più forza le componenti del pagamento unico a seconda delle caratteristiche locali dell'agricoltura, del tipo di produzioni e dell'effettivo contributo alla produzione di beni pubblici.

Salvatici

Anche in questo caso si tratta di una scelta che era matura da tempo. Vale la pena di sottolineare che si tende ad uniformare il pagamento di base, mentre dovrebbero differenziarsi le altre componenti dei pagamenti che vanno a compensare determinate categorie e comportamenti.

D.: Come giudichi la soluzione del pagamento "green"? una novità positiva o uno specchietto per le allodole?

Corsi

In linea di principio, la scelta di legare il sostegno ad una esternalità positiva prodotta va nella giusta direzione. Come al solito, il diavolo sta nei dettagli: fuor di metafora, il problema è come verranno definiti nella versione definitiva i requisiti per ottenere il pagamento. Le attuali indicazioni sono limitate di numero e abbastanza grossolane, anche se si può capire la preoccupazione della Commissione rispetto alla verifica degli impegni e al costo dei controlli.

De Filippis

Principio giusto in astratto, anch'esso ampiamente annunciato, ma non ben presentato nell'attuale situazione di crisi, dove il ricorso al *greening* può essere per molti contro-intuitivo. Inoltre, come strumento per la produzione di beni pubblici è declinato malissimo, riducendosi ad una condizionalità rinforzata, basata su vincoli discutibili e discutibilmente omogenei a livello UE, e disegnata in modo chiaramente strumentale a un successivo compromesso al ribasso.

Frascarelli

L'obiettivo politico di una Pac più orientata ai beni pubblici va nella giusta direzione. Dal punto di vista dello strumento, l'attuale pagamento ecologico (*greening*) è uno specchietto per le allodole. Si potevano ottenere gli stessi risultati con il rafforzamento della condizionalità di base. Inoltre, il modo con cui è stato declinato il *greening* è pessimo, soprattutto per l'Italia, basti pensare che un pascolo irlandese rispetta il *greening*, mentre un oliveto pugliese non rispetta il *greening*.

Giacomini

A mio avviso, il giudizio sul pagamento "green" non si può dare se non si considera che per beneficiare del pagamento di base è obbligatorio adottare le misure previste dal "green". Non sono d'accordo che il "green" sia solo una condizionalità rafforzata, perché considero, invece, che il "green" assieme agli altri pacchetti (zone con vincoli naturali, giovani agricoltori, piccoli agricoltori e quota per pagamenti accoppiati) sia stato introdotto proprio per marcare gli obiettivi del nuovo pagamento unico regionalizzato. Gli obiettivi sono l'ambiente, con misure definite rigidamente e rese obbligatorie dal "green", pena la mancata erogazione del pagamento di base (si può parlare anche di corrispettivo per la produzione di "beni pubblici"), e il sostegno del reddito attraverso la combinazione dei diversi pacchetti che formano il pagamento unico.

Si può discutere, invece, sulla percentuale del pagamento unico da destinare al "green" e sulla rigidità delle misure imposte; in particolare, sarebbe opportuno lasciare agli Stati membri la fissazione dei parametri per l'applicazione di queste ultime in linea con le specifiche realtà nazionali, eventualmente da sottoporre all'approvazione della Commissione. Mi pare però, che sostenere che oliveti, vigneti, agrumeti e frutteti siano comparabili con i prati stabili in termini di ricaduta ecologica, sia un po' eccessivo !!

Gios

Il principio è in sé positivo, ma rischia di trasformarsi, al lato pratico in un vincolo inutile e controproducente dal momento che è formulato in maniera burocratica e senza adeguata consapevolezza delle implicazioni anche ecologiche della multifunzionalità dell'agricoltura.

Henke

In generale, giudico positivamente la spinta verso la differenziazione dei pagamenti diretti e la remunerazione di beni pubblici. Quanto il *greening* risponda a questa logica è, a mio avviso, molto discutibile per diverse ragioni. In primo luogo, ritengo che sia stato un errore abbandonare l'approccio contrattuale e trasformare il *greening* in una supercondizionalità.

In più, sarebbe stato meglio lavorare su un'integrazione tra misure del primo e del secondo pilastro, secondo scelte effettuate a livello nazionale e condivise con la Commissione. Molto osservatori temono, infatti, che il *greening* possa di fatto neutralizzare l'efficacia delle misure agroambientali. Terzo, trovo molto complicato il quadro che emerge da questa riforma, con una condizionalità e un *greening* che si "sommano" ma non "parlano" tra loro.

Salvatici

Teoricamente giusto, ma è scarsamente credibile che le esternalità ambientali possano essere determinate a Bruxelles per tutta l'UE. Anche l'idea di un ammontare unico è criticabile: ci sono ampi margini per una maggiore applicazione del principio di sussidiarietà.

D.: Qual è il tuo giudizio sulla definizione di "agricoltore attivo"

Corsi

La esclusione degli "agricoltori non attivi" deriva da una scarsa chiarezza sugli obiettivi. Se l'obiettivo è – come dovrebbe essere, a mio parere – pagare la produzione di esternalità positive, la percentuale di reddito agricolo è assolutamente irrilevante, mentre il contributo andrebbe commisurato all'esternalità prodotta. La definizione di "agricoltore attivo" sembra derivare piuttosto da un obiettivo di sostegno al reddito degli agricoltori e, sotto questo punto di vista, l'esclusione dei "non attivi" è giustificabile; vale però la considerazione che la PAC non è lo strumento più adatto per una politica di sostegno dei redditi bassi.

De Filippis

L'esigenza di limitare la platea dei beneficiari della PAC mi sembra più che legittima; la definizione basata sull'ammontare degli aiuti è risibile, così è discutibile definire "attivo" chiunque riceva meno di un certo ammontare di aiuti. Meglio lasciare libertà agli Stati membri per dare definizioni più stringenti.

Frascarelli

L'accusa di concedere i pagamenti diretti della Pac a beneficiari non agricoli era stata evidenziata dalla Corte dei Conti europea in una recente relazione speciale. Oltre ai casi più eclatanti, come gli aeroporti o i centri sportivi che così potranno essere esclusi dai pagamenti diretti, la definizione di agricoltore attivo – prevista dalla proposta del 12 ottobre 2011 – è molto poco selettiva e permette a quasi tutta la platea degli attuali beneficiari della Pac di rimanere nel sistema dei pagamenti diretti. Si ipotizzava di escludere gli agricoltori non professionali e gli assenteisti che vivono di rendita. Invece, non saranno esclusi gli agricoltori non professionali, cioè coloro che vivono prevalentemente di altri redditi, né saranno esclusi gli agricoltori che – pur rispettando la condizionalità – hanno disattivato (abbandonato) la coltivazione dei terreni. La proposta della Commissione appare come una mera risposta alla Corte dei Conti, senza un vero obiettivo di politica agraria. È necessario individuare criteri più selettivi, magari da definire a livello nazionale.

Giacomini

Ritengo che limitare la qualifica di "agricoltore attivo" al rapporto (> 5%) tra pagamenti diretti ricevuti e reddito extra agricolo del beneficiario sia troppo poco.

Voglio osservare tuttavia che, non essendo necessaria tale qualifica per beneficiare di pagamenti diretti di importo complessivo inferiore a 5000 euro, rientrerebbe in questa classe nel nostro paese circa l'85% delle aziende e che per pagamenti diretti di almeno 5000 euro solo gli imprenditori con redditi extra-agricoli superiori a 100 mila euro perderebbero la qualifica di "agricoltore attivo". Forse è opportuno che per definire la qualifica di "agricoltore attivo" vengano adottati altri parametri,

se si vuole restringere il numero dei beneficiari con più di 5000 euro di pagamenti diretti, sempre che questo venga sentito come un problema di equità dei trasferimenti pubblici.

Forse varrebbe la pena di preoccuparsi di estendere la qualifica di "imprenditore attivo" anche sotto il limite dei 5000 euro di pagamenti diretti, dato che escludere l'erogazione di pagamenti diretti solo se inferiori a 100 Euro (art. 10, paragrafo 1, della proposta di regolamento) per azienda è veramente troppo poco se si vuole dare un minimo di finalizzazione all'erogazione del pagamento unico.

Gios

Ritengo che si sarebbe potuto evitare di percorrere una strada che rischia di tradursi in semplice aumento degli aspetti burocratici senza alcun apprezzabile risultato operativo.

Henke

A mio avviso è uno dei punti più deboli dell'attuale proposta e mi aspetto che sarà modificata in corso di discussione. È giusto in linea di principio assicurare il sostegno a chi "fa agricoltura", ma il criterio adottato è molto discutibile e vedo almeno due problemi. Il primo riguarda il riferimento alle "entrate non agricole", che ingloberebbe anche redditi aziendali di natura extra-agricola. Questa definizione va contro la spinta alla diversificazione che è stata uno dei punti forti del sostegno pubblico degli ultimi anni. L'altro problema è che l'attuale definizione metterebbe fuori dal sostegno molta agricoltura part-time e pluriattiva che è sempre stata considerata come una "stampella" forte del settore primario, grazie alla quale sopravvivevano realtà produttive, sociali e di presidio del territorio che altrimenti sarebbero scomparse. Ciò mi sembra in contraddizione con il supporto alla produzione di beni pubblici da parte del settore primario.

Salvatici

Abbastanza assurda l'idea di mettere insieme l'ammontare dei pagamenti ricevuti e il reddito complessivo. Mi sembra denoti un perdurante equivoco che accompagna la PAC soprattutto dopo l'introduzione dei pagamenti diretti: se si remunerano dei comportamenti ritenuti desiderabili, perché dovrebbe interessarci il reddito di chi li percepisce?

D.: Piccoli agricoltori: sono appropriate le proposte che li riguardano?

Corsi

Indubbiamente una semplificazione era auspicabile, e nella decisione si è tenuto molto in vista la riduzione del carico burocratico. Tuttavia l'esenzione dei partecipanti allo schema per i piccoli agricoltori da tutti gli obblighi lo configura direttamente come una politica rivolta al reddito, e fa perdere il riferimento ai benefici ambientali. È difficile dire se i guadagni in termini di minore spesa burocratica siano maggiori o minori dei costi in termini di maggiore impatto ambientale, che peraltro nei singoli paesi e regioni saranno probabilmente tanto maggiori quanto maggiore è il peso delle piccole aziende sul totale.

De Filippis

Mi sembrano fin troppo "indulgenti" nei confronti della categoria. Un po' più di coraggio nel ridurre la pregiudiziale favorevole ai "piccoli" non guasterebbe.

Frascarelli

La scelta di erogare i pagamenti diretti ai piccoli agricoltori è una scelta importante. Da più parti era paventata l'ipotesi di eliminare la platea dei piccoli agricoltori dai benefici della Pac. Invece, il pagamento ai piccoli agricoltori promuove il loro ruolo; una scelta che va nella giusta direzione. Lo strumento è un po' complesso, ma non è facile trovare soluzioni che garantiscano equità e semplificazione.

Giacomini

Potrebbero essere appropriate se fosse aumentata la soglia minima di 100 euro (art. 10, paragrafo 1) prevista per avere diritto all'erogazione dei pagamenti diretti e se venisse richiesto anche sotto i 5000 euro di pagamenti diretti la verifica del requisito di "agricoltore attivo".

Per il resto, è molto opportuno che i "piccoli agricoltori" godano di un regime semplificato per beneficiare del pagamento unico.

Gios

Ritengo che si tratti di proposte demagogiche con ridotte ricadute operative.

Henke

In generale è positivo uno strumento che semplifichi l'accesso agli aiuti per i piccoli agricoltori, anche se va approfondito il rapporto tra questo strumento e la determinazione di eventuali soglie minime di accesso. I valori forfetari determinati sono molto bassi e possono risultare solo un minimo contributo alla sopravvivenza per aziende destinate a scomparire. Inoltre, nella proposta i piccoli agricoltori ottengono anche l'esclusione dai vincoli di *greening*. Se, da una parte, si può ragionevolmente ritenere che il ruolo dei piccoli agricoltori sia più positivo che negativo rispetto all'impatto ambientale dell'attività agricola, il messaggio sottinteso può essere discutibile se si pensa al *greening* come un'effettiva remunerazione della produzione di beni pubblici.

Salvatici

Un gran numero di pagamenti è per importi che difficilmente possono avere un impatto significativo su chi li riceve: bisognerebbe avere il coraggio di riconoscerlo.

D.: Qual è il tuo giudizio sulle maggiori novità nella nuova politica di sviluppo rurale (dagli Assi alle priorità, integrazione con la politica regionale nel contratto di partenariato, approccio basato sui risultati, possibilità dei sottoprogrammi tematici, ridotto menu di misure, network per l'innovazione, ecc.)?

Corsi

Il passaggio dagli assi alle priorità va giudicato positivamente, così come il tentativo di maggiore integrazione con la politica regionale; questo sperabilmente contribuirà a rendere il secondo pilastro maggiormente una politica di sviluppo rurale piuttosto che una politica agricola. La definizione dei programmi e sottoprogrammi richiederà maggior impegno da parte delle amministrazioni, tanto più in relazione all'istituzione di maggiori incentivi (la "*performance reserve*") e controlli.

De Filippis

Per quello che si può capire, sembra un impianto più flessibile, quindi da guardare con favore. In linea di principio, ben venga il maggior coordinamento con le altre politiche territoriali, anche se in alcune realtà potrà creare conflitti. In Italia le Regioni dovrebbero convincersi dell'opportunità di lanciare un programma di coordinamento nazionale, sull'impianto complessivo dei programmi di sviluppo rurale e su alcuni temi specifici, difficilmente gestibili dalle Regioni stesse in ordine sparso.

Frascarelli

Queste novità sono tutte interessanti e portano sicuramente ad un miglioramento rispetto alla politica dello sviluppo rurale 2007-2013. Tuttavia la vera criticità della politica di sviluppo rurale è la capacità di programmazione e gestione da parte degli Stati membri e delle Regioni.

Il 2° pilastro della Pac è, teoricamente, la migliore politica per l'agricoltura e le zone rurali; tuttavia, gli scarsi risultati degli ultimi dieci anni mostrano tanti limiti e perplessità. È una politica più burocratica del 1° pilastro, non è esente da situazioni di rendita,

con difficoltà di gestione, pagamenti molto ritardati, difficoltà di spesa. I miglioramenti proposti per il periodo di programmazione 2014-2020 sono importanti, ma già l'attuale programmazione avrebbe consentito di ottenere buoni risultati in termini di innovazione, programmi tematici e *network*. I maggiori problemi della politica di sviluppo rurale risiedono nella scarsa capacità di gestione e programmazione delle Istituzioni italiane. Se non si migliora in questa direzione, a nulla serviranno le novità che ci vengono da Bruxelles.

Giacomini

Il passaggio dagli assi alle priorità può essere considerata una innovazione nella misura in cui ha permesso di ridurre le misure e di renderle più organiche.

Le maggiori novità riguardano, soprattutto, il rafforzamento dell'approccio programmatico attraverso l'introduzione dei cosiddetti programmi tematici, che possono contribuire ad evitare che la politica di sviluppo rurale ricada, attraverso l'esasperato frazionamento delle misure, nella vecchia politica delle strutture. Altri aspetti innovativi sono l'introduzione di misure del tutto nuove che segnano il superamento di alcune incertezze che lungamente hanno caratterizzato l'azione della Commissione, tra queste bisogna segnalare l'estensione, in particolare, attraverso l'OCM unica, a tutti i comparti delle organizzazioni di produttori (OP) e delle organizzazioni interprofessionali (OI), in precedenza frenate per timore di creare pericoli alla concorrenza, e della gestione dei rischi anche attraverso la stabilizzazione dei redditi mediante la contribuzione a fondi di mutualizzazione, altro tipo di intervento su cui la Commissione è stata in precedenza molto incerta. Da sottolineare che l'art. 28, "Costituzione di associazioni di produttori", della bozza di regolamento sullo sviluppo rurale potrebbe introdurre qualche elemento di confusione rispetto alla scelta di sviluppare le OP, salvo non si provveda a una integrazione che potrebbe permettere di disporre di risorse per lo sviluppo delle OP anche fuori del settore ortofrutticolo.

Un'altra misura innovativa riguarda la "cooperazione", vale a dire l'incentivazione di ogni forma di cooperazione tra almeno due soggetti, che consente di estendere a diverse fattispecie di collaborazione tra più operatori l'impostazione dei programmi integrati di filiera introdotti nel precedente periodo di programmazione.

Gios

Si tratta, in generale, di strumenti positivi, anche se la combinazione degli stessi con la regionalizzazione rischia di aumentare il divario tra il sostegno assicurato a chi opera in regioni gestite con efficienza e altre aree.

Henke

Il giudizio è complessivamente positivo. Riguardo al superamento degli assi, credo che ciò comporterà una maggiore flessibilità e incisività nelle scelte delle misure, anche grazie alla riduzione del numero delle misure stesse. L'integrazione con le altre politiche strutturali rappresenta una proposta auspicabile per la necessità di coordinamento tra fondi e tra tavoli istituzionali. Il *network* per l'innovazione pone l'accento su un tema di grande importanza, incoraggiando il dibattito, la diffusione della conoscenza e lo scambio di esperienze. In sintesi, tutto ciò dovrebbe servire a migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale. Un possibile punto debole della nuova politica di sviluppo rurale può essere quello della difficoltà gestionale, ma questo aspetto riguarda particolarmente paesi con debolezze e complessità istituzionali come il nostro, non tanto l'impianto della politica in sé.

Salvatici

Si tratta di iniziative condivisibili, ma occorre sperare che le amministrazioni locali siano in grado di sfruttare le novità.

D.: Una novità della nuova PAC dovrebbe essere l'introduzione della politica per la gestione dei rischi collocata nel secondo pilastro. Come giudichi questa politica?

Corsi

La grande novità di questi ultimi anni è la crescente volatilità dei mercati; inoltre il cambiamento climatico ha reso più frequenti gli eventi estremi. E' quindi ragionevole prevedere una politica per la gestione dei rischi. Quanto questa sia efficiente andrà peraltro giudicato sulla base della sua implementazione pratica, che attualmente non è chiara.

De Filippis

Può andare, ma proprio questo è un tema su cui le Regioni dovrebbero sperimentare la capacità di cooperare e programmare insieme la normativa e l'interlocuzione con le compagnie di assicurazione.

Frascarelli

La gestione del rischio è una politica interessante, con grandi aspettative; è uno dei pochi strumenti per contrastare gli effetti negativi delle calamità naturali, della volatilità dei prezzi e dei redditi. Le calamità naturali sono divenute più frequenti in conseguenza dei cambiamenti climatici. Analogamente la volatilità dei prezzi è un fenomeno ormai strutturale e drammatico per le imprese agricole. Tuttavia occorre fare un'osservazione. La gestione del rischio per le calamità naturali è un'esperienza consolidata in Italia. Invece la gestione del rischio sui prezzi e sui ricavi non trova ancora strumenti affidabili in Italia. Pertanto c'è il pericolo di mettere a punto una politica che non trova strumenti adeguati. La scelta di posizionare tale politica nel 2° pilastro è sbagliata, in quanto la gestione del rischio è tipicamente una politica del 1° pilastro, ma le incertezze sugli strumenti da adottare – di cui parlavo sopra – non hanno consentito di adottare una politica a carattere diffuso e orizzontale e hanno costretto la Commissione a posizionare la gestione del rischio nel 2° pilastro, cioè in un ambito locale e sperimentale.

Giacomini

Il mio giudizio è totalmente positivo, soprattutto perché introduce dopo tante incertezze da parte della Commissione, e mantenute anche nell'*Health check*, la stabilizzazione dei redditi mediante la contribuzione a fondi di mutualizzazione. E' un tema che è stato poco enfatizzato nei commenti finora apparsi sulla nuova PAC, ma che può diventare uno strumento importante per ridurre i rischi di mercato; richiede però, una forte co-responsabilizzazione nella gestione da parte degli Stati membri e degli stessi potenziali beneficiari ed è questa forse la ragione per cui non ha sollecitato l'interesse che, credo, meriti.

Gios

Molto positivamente. Tuttavia la collocazione nel secondo pilastro appare non congrua.

Henke

La collocazione di questo strumento nel secondo pilastro è, a mio avviso, uno dei punti più deboli del pacchetto di nuove proposte, perché la sua collocazione più naturale sarebbe nel primo pilastro. Probabilmente il fatto che sia stata inserita nel secondo pilastro attiene alla possibilità di mantenere la misura facoltativa per gli Stati membri, o comunque di vedere direttamente coinvolti gli Stati membri attraverso il cofinanziamento. Tuttavia la natura più decentrata del secondo pilastro, non solo in Italia ma anche in altri Paesi, tende ad indebolire molto lo strumento alla nascita, perché la complessità delle misure di gestione del rischio avrebbe richiesto un forte e diretto coinvolgimento degli Stati membri, attraverso dei piani nazionali.

Salvatici

Le politiche pubbliche in questo campo sono assai difficili (si veda cosa succede negli Stati Uniti) ed è bene che la Commissione si sia mossa con molta cautela. E' però difficile capire perché si sia deciso di introdurre le nuove misure nel secondo pilastro.

D.: In sintesi, quali sono a tuo giudizio l'aspetto più positivo e quello più negativo delle proposte di nuova politica agricola per il periodo 2014-2020?

Corsi

L'aspetto più positivo è lo spostamento in direzione di un maggior legame dei pagamenti diretti con la produzione di esternalità positive; possiamo criticarne le modalità, ma è indubbiamente un grosso passo in avanti, che permette di abbandonare un criterio indifendibile come quello storico. Accanto a questo metterei anche le misure a favore di Ricerca e sviluppo, assieme alla migliore definizione delle politiche di sviluppo rurale. Non vedo un aspetto fortemente negativo, se non quello della timidezza nell'andare verso il cambiamento, che rischia di lasciare spazio a modificazioni decisamente più negative nella negoziazione successiva (ad esempio, ad una impostazione che richieda puramente e semplicemente trasferimento di reddito senza contropartite alle aziende - magari a quelle precedentemente maggiormente beneficiarie - o addirittura verso il riaccoppiamento).

De Filippis

L'aspetto più positivo è il tentativo di rendere selettivo il sistema di pagamenti diretti, nel quadro di un ragionevole processo di regionalizzazione a livello nazionale e del mantenimento del disaccoppiamento come principio guida; gli aspetti più negativi sono un meccanismo di convergenza squilibrato che non accontenta nessuno e, soprattutto, una declinazione pessima del *greening*, che è la caricatura della produzione di beni pubblici e che, dunque, rischia di travolgerlo. Più in generale, è poco rassicurante la sensazione di una proposta politicamente debole, frutto di una navigazione a vista e di tante modifiche dell'ultima ora, che rende vulnerabile la PAC nel successivo negoziato sul bilancio.

Frascarelli

Gli aspetti più positivi sono la regionalizzazione e lo spacchettamento dei pagamenti in più componenti. Gli aspetti più negativi sono la convergenza dei pagamenti diretti, l'attuale definizione di *greening* e di agricoltore attivo, nonché l'indeterminatezza delle politiche di mercato, compresa la gestione del rischio.

Giacomini

L'aspetto positivo della riforma Ciolos (si potrà chiamare così ??), a mio avviso, è che segna un passo avanti rispetto alle precedenti politiche per affermare e consolidare il ruolo che l'agricoltura svolge nella produzione di beni pubblici, concorrendo a giustificarne il sostegno attraverso i trasferimenti diretti. In questo contesto, si possono capire le ragioni, ma si deve constatare, che la politica di sviluppo rurale continua ad essere fortemente penalizzata rispetto alle risorse assegnate al 1° pilastro.

L'aspetto negativo della riforma Ciolos è che sembra anche questa, come la precedente, ma in maniera molto più evidente, perché proposta nel mezzo della più grave crisi mondiale, completamente staccata da questa, a meno che non si considerino i pagamenti diretti una forma di sussidio sociale, che non è certamente l'obiettivo per cui sono stati concepiti.

Gios

Aspetto più positivo: riduzione nel menù di misure. Aspetto più negativo: ulteriore burocratizzazione.

Henke

In generale, il mio giudizio sulla proposta di riforma è moderatamente positivo, ma credo che siamo di fronte ad un pacchetto ancora piuttosto instabile, che potrebbe modificarsi non di poco in fase finale di approvazione. Il giudizio positivo è più rispetto all'approccio che non riguardo al merito degli strumenti: trovo giusto il principio dello spaccettamento del pagamento unico, è condivisibile una PAC più "verde" e una politica di sviluppo rurale più integrata come le altre politiche strutturali. Come tutto ciò si possa realizzare, attraverso gli strumenti messi in campo, è una questione a mio avviso tutta da verificare.

Salvatici

E' molto positivo che si cerchi, finalmente, di indirizzare i pagamenti diretti per conseguire un qualche obiettivo; ma la gestione prevista da Bruxelles continua ad essere basata sul parametro più facilmente osservabile, la superficie fondiaria, e i tentativi di associare a tale parametro le esternalità ambientali sembrano assai dubbi.

Più in generale, è assai negativo che non ci si occupi di molto altro in aggiunta ai pagamenti diretti e, in parte, dello sviluppo rurale. Sembra incredibile, ad esempio, che nel discutere della riforma della politica agraria di un soggetto così grande e importante come l'UE non si menzionino questioni come la situazione dei mercati internazionali dei prodotti agricoli, gli accordi commerciali, i bio-combustibili ... da vent'anni, ormai, la PAC è come "schiacciata" dalla sua componente finanziaria più rilevante: i pagamenti diretti.

La valutazione del 2° pilastro della PAC: la luce e la chiave

Cristina Salvioni, Dario Sciulli, in Agrireunionieuropa n. 26, Settembre 2011

In questo articolo proseguiamo la discussione relativa all'utilizzo delle nuove tecniche di abbinamento statistico per la valutazione degli impatti della politica agricola estendendola agli impatti degli interventi di sviluppo rurale. L'articolo di Esposti pubblicato nel numero 25 di Agrireunionieuropa (Esposti, 2011), ha evidenziato come la valutazione della riforma del primo pilastro risulti ancora problematica. In questo articolo discuteremo come nel caso del secondo pilastro, invece, le nuove tecniche statistiche sembrano rappresentare una soluzione efficace e relativamente facile ai problemi di identificazione di osservazioni controfattuali e di stima dell'impatto. Riprendendo il linguaggio figurato utilizzato nell'*incipit* dell'articolo di Esposti possiamo dire che se lo studioso del primo pilastro è ancora lontano dal trovare la chiave che apre la porta alle soluzioni del problema di valutazione, invece chi indaga gli impatti del secondo pilastro ha già trovato il suo mazzo di chiavi e sta ora cercando quella che gira meglio!

La valutazione della politica di sviluppo rurale

La principale novità della programmazione 2007-13 degli interventi di sviluppo rurale riguarda l'introduzione del cosiddetto approccio strategico che comporta, tra le altre cose, il rafforzamento delle attività di monitoraggio e valutazione oltre ad un'armonizzazione dei principi e delle procedure adottate per la valutazione degli effetti.

A tal fine, il regolamento 1698/05 all'art. 80 ha introdotto il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) che, oltre a chiarire e descrivere i temi e i tempi del processo di monitoraggio e valutazione, individua alcune tipologie di indicatori (Reg. 1698/05 art. 81) da utilizzare nel processo di programmazione, quali strumenti necessari per conoscere i

progressi, l'efficienza e l'efficacia dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

Il QCMV definisce cinque tipi di indicatori che corrispondono alla gerarchia degli obiettivi implicitamente definita nel regolamento. Dopo gli indicatori iniziali, utilizzati per realizzare l'analisi SWOT e per definire la strategia del programma, la "gerarchia degli indicatori comuni" prosegue con gli indicatori di risorsa, riferiti alle risorse finanziarie o di altro tipo assegnate da utilizzarsi per monitorare l'andamento dell'impegno (annuale) in rapporto ai relativi costi ammissibili.

Al secondo posto nella gerarchia si trovano gli indicatori di prodotto. Questi misurano le attività realizzate direttamente nell'ambito dei programmi. Ad esempio, il numero dei corsi di formazione organizzati, il numero delle aziende agricole che ricevono sostegni agli investimenti, il volume totale di investimenti.

La gerarchia prosegue con gli indicatori di risultato che misurano gli effetti diretti e immediati dell'intervento e forniscono informazioni sui cambiamenti riguardanti, ad esempio, il comportamento, la capacità o il rendimento dei diretti beneficiari; si misurano in termini fisici o finanziari. Ad esempio, il numero lordo di posti di lavoro creati, gli esiti positivi delle attività di formazione.

Al vertice della gerarchia si trovano gli indicatori di impatto. Questi si riferiscono ai benefici del programma nella zona interessata al di là degli effetti immediati sui diretti beneficiari. Gli impatti sono di solito espressi in termini "netti", tralasciando gli effetti non attribuibili all'intervento (doppi conteggi, effetti inerziali) e prendendo in considerazione gli effetti indiretti (dislocazione ed effetti moltiplicatori).

Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione prevede sette indicatori comuni di impatto globale (crescita, occupazione, produttività, biodiversità, zone di alto pregio naturale, acque e cambiamento climatico) che riflettono esplicitamente gli obiettivi stabiliti dal Consiglio e dagli Orientamenti strategici per lo sviluppo rurale. Il set degli indicatori comuni di impatto dovrebbe essere completato da indicatori supplementari specifici per i programmi, che tengano conto dell'intera gamma di obiettivi e sotto-obiettivi a livello del programma e delle priorità nazionali. Il regolamento sullo sviluppo rurale si concentra in modo particolare sulla quantificazione dell'impatto rispetto alla situazione di partenza per la cui stima viene suggerita una procedura dal basso verso l'alto:

- in una prima fase il valutatore del programma dovrebbe stimare l'impatto diretto e indiretto a livello dei beneficiari;
- in una seconda fase si dovrebbe stimare l'impatto a livello di zona del programma.

Nel paragrafo che segue ci concentriamo sul primo punto, ovvero su alcune metodologie statistiche disponibili per stimare l'impatto a livello dei beneficiari.

La stima dell'impatto netto e il controfattuale

La prima questione che emerge affrontando un'analisi di impatto, in generale, è la valutazione dei cambiamenti che una determinata variabile dipendente oggetto di interesse subisce a seguito di un intervento pubblico (trattamento). Poiché la differenza osservata nella variabile d'interesse tra prima e dopo l'intervento può dipendere anche da fattori esterni al trattamento, compito dell'analista è quello di identificare l'effetto causale dell'intervento sulla variabile d'interesse. L'effetto causale corrisponde quindi alla differenza tra ciò che osserviamo a seguito dell'intervento e ciò che avremmo osservato, per la stessa unità d'interesse e nelle medesime condizioni, in assenza di intervento. Questo implica che l'impatto netto consiste nella differenza tra il valore della variabile d'interesse dopo l'intervento e il valore della variabile d'interesse che si sarebbe osservato in assenza di intervento (controfattuale). Tale differenza individua l'effetto medio del trattamento (*average treatment effect*, ATE). Nei fatti, almeno per le scienze non

sperimentali, il controfattuale non è osservabile, e compito dell'analista valutatore è quello di stimarlo mediante inferenza statistica. (Caliendo, 2006)

In questi casi, si suole identificare il controfattuale con un'unità che non sia stata oggetto d'intervento. In altre parole l'effetto causale è misurato come differenza tra il valore della variabile d'interesse dell'unità trattata con quello della non trattata. Tale differenza misura l'effetto medio del trattamento sull'unità trattata (*average treatment effect on the treated*, ATT).

Tale procedura non è esente da problemi. Infatti, le unità trattate e non trattate tendono a differire nella distribuzione delle proprie caratteristiche, in conseguenza del fatto che la partecipazione all'intervento non è casuale ma tende a determinarsi in virtù di tali caratteristiche. In termini statistici ciò dà luogo al noto problema della distorsione da selezione (*selection bias*) nella stima dell'impatto del trattamento.

Gli approcci utili a definire il controfattuale sono molteplici e tendono a dividersi tra approcci sperimentali (*random assignment*) e non sperimentali. All'interno dei metodi non sperimentali si identificano due categorie principali: gli stimatori *before-after* e gli stimatori *cross-section*.

Nell'approccio *before-after* si compara il risultato post-intervento con quello pre-intervento delle unità trattate: la differenza tra i valori delle variabili d'interesse misura l'ATT. In questo caso è necessario avere a disposizione dati longitudinali o *cross-section* ripetute. Su una logica simile si basano i noti stimatori *difference-in-difference* (DID), per cui l'ATT è misurato dalla differenza delle differenze *before-after* di trattati e dei non trattati. Le ipotesi chiave per l'impiego di tali stimatori sono: trend comuni dei gruppi considerati, effetto-tempo uguale in entrambi i gruppi ed eterogeneità non-osservata fissa nel tempo. Ciò implica che gli stimatori DID permettono di prevenire eventuali distorsioni delle stime imputabili alla presenza di eterogeneità non osservata fissa nel tempo.

Tra gli stimatori *cross-section*, recentemente, hanno assunto grande rilevanza i metodi di abbinamento statistico (*matching*), attraverso i quali ad ogni unità trattata è abbinata una o più unità estratte dal gruppo dei non trattati che abbia una distribuzione di caratteristiche il più simile possibile a quella della trattata.

In altri termini, tale approccio, di tipo non parametrico, consiste nell'individuare un gruppo di controllo tanto più simile, nelle caratteristiche osservabili, al gruppo di trattamento, in cui la misura dell'impatto dell'intervento è dato dalla differenza tra le medie delle variabili d'interesse dei due gruppi. Un'ipotesi fondamentale di tale metodo è la *Conditional Independence Assumption* (CIA) (o *unconfoundedness condition*) per cui è possibile ottenere una stima non distorta di ATT condizionando il trattamento su un insieme di covariate (X) adatte a rimuovere le differenze sistematiche nell'*outcome* dei non trattati. Tale pratica permette di rimuovere le distorsioni da selezione imputabili alla differenza pre-trattamento tra gruppo di trattati e gruppo di controllo. Un limite di tale metodo, consiste invece nell'impossibilità di tener conto di fattori non osservabili che possano distorcere i risultati. In questo caso è utile testare la robustezza dei risultati con lo strumento della *sensitivity analysis* (si veda Nannicini, 2007)

I risultati del *matching* sono ritenuti tanto più credibili quanto più ampia è la gamma di variabili di controllo di cui si tiene conto nell'effettuare l'abbinamento. D'altra parte, al crescere delle variabili di controllo, diminuisce la probabilità di individuare un'unità non trattata abbastanza simile alla trattata. Un importante risultato per risolvere questo problema è stato individuato da (Rosenbaum, Rubin 1983), che proposero il *propensity score matching* (PSM). Tale risultato consiste nel fatto che abbinando i due gruppi sulla base di un indice (*propensity score*) che riflette la probabilità di partecipazione al programma (stimata con modello probit o logit), permette di ottenere stime consistenti dell'effetto causale allo stesso modo dell'abbinamento basato sulle singole variabili di controllo. In altre parole, in questo caso, l'abbinamento tra unità trattate e non trattate è basato sulla similarità del *propensity score*

piuttosto che su un lungo elenco di variabili.

La bontà della stima dipende da elementi quali:

- appropriatezza del gruppo di controllo: i gruppi considerati debbono essere confrontabili. In caso contrario, lo stimatore che si ottiene si definisce fragile.
- variabilità dell'impatto tra i trattati: non solo l'impatto medio ma anche la sua variabilità è importante nella valutazione complessiva dell'intervento. La stima dell'impatto è tanto più attendibile quanto minore è la sua variabilità.
- la selezione degli elementi di controllo può determinare a sua volta fenomeni di distorsione, in ragione dei valori soglia scelti per discriminare tra unità incluse e non nel gruppo di controllo.

Tale approccio soffre tuttavia di ulteriori limiti:

- la capacità di abbinamento tra i due gruppi è legata al numero di caratteristiche osservabili;
- la generalizzabilità dei risultati è limitata alla popolazione con caratteristiche simili a quelle dei soggetti abbinati;
- non è sempre possibile trovare unità non trattate sufficientemente simili a quelle trattate, perché il numero dei non trattati può essere marcatamente inferiore alla numerosità del gruppo sottoposto all'intervento.

Più recentemente (Heckman *et al.*, 1998) nell'ambito dei problemi di valutazione è stato introdotto un metodo che combina DID con il PSM, e che viene indicato con *conditional difference-in-difference* (CDID). Il pregio di tale procedura è di sfruttare i vantaggi dei metodi di *matching*, che risolvono i problemi da distorsione da selezione, con quelli del DID che invece permette di tener conto della presenza di fattori non osservabili. Nello specifico la procedura di stima è identica a quella utilizzata nel PSM, ad eccezione del fatto che la variabile di risposta considerata consiste nella differenza *before-after* degli *outcome* dei due gruppi piuttosto che nel livello dell'*outcome* post-trattamento.

Le criticità nella stima dell'impatto dello sviluppo rurale attraverso l'abbinamento statistico

Di seguito si presentano alcune considerazioni derivanti dall'applicazione delle tecniche di abbinamento statistico ai dati RICA per la stima degli impatti a livello di beneficiari degli aiuti per lo sviluppo rurale (Salvioni, Sciulli 2011).

In primo luogo, l'utilizzazione dei dati RICA implica che la valutazione si limiti agli impatti delle misure di sviluppo rurale in cui i beneficiari siano aziende agricole, ovvero principalmente gli schemi del primo e secondo asse orientati rispettivamente all'aumento della competitività e della sostenibilità ambientale della produzione agricola. Non possono invece essere oggetto di valutazione gli impatti di programmi del terzo asse - qualità della vita - che vanno a beneficiare anche soggetti non agricoli, in quanto non oggetto di rilevazione da parte della RICA.

Per poter applicare le tecniche di abbinamento statistico ai fini della valutazione di una misura di politica rurale è necessario:

- che il trattamento sia identificabile e osservabile e, in secondo luogo;
- che sia disponibile una variabile risultato (*outcome*) attraverso la qual misurare il conseguimento degli obiettivi del trattamento,
- Infine devono essere disponibile informazioni che consentano di dire cosa sarebbe successo alle unità trattate se non avessero subito il trattamento.

Rispetto al primo punto, a differenza degli interventi del primo pilastro (Esposti, 2011), nel caso degli schemi di sviluppo rurale il trattamento è facilmente identificabile e corrisponde alla partecipazione alla misura e, quindi, al fatto che l'azienda abbia beneficiato di aiuti finanziari durante uno specifico periodo di programmazione. Sulla base di questa informazione è facile costruire una variabile binaria attraverso la quale identificare le

aziende trattate e non.

Il secondo punto ovvero l'identificazione di variabili risultato pone invece qualche problema. Gli obiettivi generali della politica di sviluppo rurale sono l'aumento dell'occupazione e della crescita economica oltre al conseguimento di una maggiore sostenibilità ambientale nelle aree rurali. A livello di azienda beneficiaria, però, i risultati attesi possono essere molto diversi da misura a misura. Nel caso degli interventi del primo asse, orientati all'aumento della competitività, ci si attende che le aziende beneficiarie degli aiuti finanziari (sussidi agli investimenti, aiuti alla qualità, ecc.) migliorino la propria *performance* economica e in particolare la capacità di remunerare le risorse aziendali. Di conseguenza il risultato dell'intervento può essere valutato attraverso l'analisi delle variazioni intervenute nella redditività aziendale oltre che nella produttività delle risorse impiegate. L'obiettivo crescita economica è ovviamente connesso a quello di aumento di occupazione, di conseguenza si può controllare se si registrano impatti sulle unità di lavoro, totali e familiari, occupate nelle aziende. Nel caso degli interventi del secondo asse (pagamenti agroambientali e per le aree svantaggiate) l'obiettivo generale è piuttosto quello della sostenibilità ambientale della crescita. In questo caso l'identificazione di variabili risultato è complicata dal fatto che la base di dati RICA è di natura contabile e, quindi, non contiene informazioni a carattere ambientale. L'impatto ambientale dei processi produttivi agricoli può essere comunque approssimato da variabili quali la densità degli allevamenti e l'intensità d'uso di prodotti intermedi in particolar modo quelli chimici (fertilizzanti e agrofarmaci).

Infine, il terzo punto da affrontarsi in vista della stima dell'impatto netto, è quello dell'individuazione, accanto alle osservazioni trattate, di osservazioni non trattate comparabili, ovvero l'individuazione del controfattuale. Tali osservazioni sono utilizzate per stimare cosa sarebbe accaduto alle variabili risultato delle unità trattate qualora non fossero state trattate. L'utilizzo di tecniche di abbinamento può fornire una risposta a questo problema (Pufahl, Weiss 2009). Di fatto, però, nel caso dell'impatto dei programmi di sviluppo rurale sono stati osservati vari ordini di problemi. In primo luogo queste tecniche abbisognano di un ampio volume di dati e questo costituisce un problema soprattutto quando si intende focalizzare l'attenzione sull'impatto di uno specifico schema di intervento o in un ambito territoriale ristretto. A titolo di esempio si consideri che la RICA fornisce informazioni su un campione molto ampio di aziende, più di 10000. Quando però si costruisce il cosiddetto campione costante, ovvero il *panel* di aziende presenti in più anni, la numerosità si riduce all'aumentare del periodo temporale considerato. Quando da questo campione costante si estraggono i sottocampioni relativi alle aziende ammissibili alle singole misure e ancor più quelli relativi alle aziende che hanno partecipato spesso si rimane con una numerosità insufficiente a garantire stime affidabili. Qualora poi si riesca ad avere un campione sufficientemente ampio rimane il problema della rappresentatività dello stesso. Una soluzione a questi ultimi due problemi – numerosità e rappresentatività del sottocampione - consiste nell'integrazione del sub-campione di aziende beneficiarie RICA con aziende beneficiarie appartenenti agli archivi amministrativi in corso di sperimentazione presso l'INEA (Cisilino, Zanolli 2011).

Conclusioni

Le considerazioni fino a qui presentate mettono in evidenza come le tecniche di abbinamento statistico possano rappresentare un utile ausilio nella valutazione ex post degli impatti della politica di sviluppo rurale. La facilità nell'identificare il trattamento nel caso dei programmi di sviluppo rurale rappresenta uno dei motivi principali che hanno portato all'applicazione di queste tecniche alla valutazione di interventi con riferimenti a programmi del secondo pilastro della PAC. Le

esperienze maturate fino a questo momento hanno tuttavia fatto emergere alcune problematiche. L'ambiente della ricerca ha tuttavia cominciato a lavorare per risolvere i problemi emersi e si stanno registrando sperimentazioni che potrebbero in un futuro non troppo lontano rendere queste tecniche facilmente utilizzabili e, soprattutto, capaci di fornire risultati affidabili e rappresentativi.

Riferimenti bibliografici

- Cagliero R., Cisilino F., Scardera A. (2010), L'utilizzo della RICA per la valutazione di programmi di sviluppo rurale. Rete Rurale Nazionale, Roma
- Caliendo M. (2006), Microeconomic evaluation of labour market policies. Springer: Berlin
- Cisilino F., Zanolli A. (2011), Principali metodi statistici per l'analisi d'impatto: il ruolo della RICA e del campione satellite. Lavoro presentato alla Conferenza della Rete Rurale Nazionale "La RICA come strumento per la valutazione". Roma 29 marzo 2011
- Esposti R. (2011), La chiave e la luce: perché valutare la riforma del primo pilastro della PAC è difficile. *Agrireunionieuropa* 7(25): 9-13
- Heckman, J.J., Ichimura H., Smith J., Todd P., 1998. Characterizing selection bias using experimental data. *Econometrica* 66: 1017-1098
- Nannicini T. (2007), Simulation-based sensitivity analysis for matching estimators. *Stata Journal*, vol. 7(3): 334-350
- Pufahl A., Weiss C.R. (2009), Evaluating the Effects of Farm Programmes: Results from Propensity Score Matching. *European Review of Agricultural Economics*, 36(1): 79-101
- Rosenbaum P., Rubin D. (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effect. *Biometrika*, 70: 41-50
- Salvioni C., Sciulli D. (2011), Farm level impact of rural development policy: a conditional difference in difference matching approach. Lavoro presentato al 122° EAAE Seminar, Ancona, 17-18 Febbraio, 2011

Valutazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale: questioni metodologiche di contabilità nazionale

Domenico Ciaccia, Edoardo Pizzoli, in *Agrireunionieuropa* n. 26, Settembre 2011

Introduzione

La rapida evoluzione nello sviluppo internazionale, la globalizzazione e i conseguenti cambiamenti delle politiche internazionali ed europee in campo agricolo, impongono una analisi attenta dei dati oggi disponibili e dei possibili scenari alternativi che a partire da questi si possono costruire.

I Conti Nazionali (CN) sono uno strumento naturale per il monitoraggio di queste dinamiche e la valutazione delle politiche di sviluppo a livello nazionale e regionale. Oggi, in Italia, numerose indagini periodiche e dati amministrativi garantiscono un flusso di informazioni che alimenta i CN, permette la produzione di stime regolari e l'aggiornamento di serie storiche molto lunghe. Dal lato degli utilizzatori, questi dati sono accessibili via web e permettono di seguire l'andamento di variabili chiave dell'economia, comprendere l'evoluzione del sistema nel suo complesso, verificare gli squilibri nei flussi che si

vanno accumulando nel tempo in entrata e in uscita delle branche di attività economica, infine analizzare gli effetti degli interventi delle politiche su questi flussi e lo stato degli stock in ogni anno contabile.

In questo quadro statistico, l'agricoltura e l'economia rurale sono una parte del totale dell'economia e un'identificazione territoriale delle stime, intesa come una suddivisione di aggregati nazionali delle variabili principali, è possibile. Questo fatto garantisce la coerenza delle stime e permette il confronto, in termini monetari, rispetto alle altre industrie e al resto dell'economia.

Infine, sempre nell'ambito dei CN sono presenti dei conti satelliti che trattano tematiche sociali ed ambientali, i cui dati permettono di calcolare indicatori compositi (OCSE, 2008). In questo modo è possibile avere un quadro ancora più ampio dello sviluppo e degli effetti delle politiche che va oltre il reddito e considera il benessere degli individui e delle famiglie.

In questa sede verranno evidenziate alcune delle caratteristiche metodologiche dei CN ed i segnali di cambiamento dell'agricoltura in corso nel 21° Secolo.

La valutazione delle politiche

L'attività specifica della valutazione delle politiche differisce dal monitoraggio di un progetto (OCSE, 2002) ed è di per sé impegnativa, oltre a richiedere un alto livello di capacità tecnica (Casley *et al.*, 1987). E' infatti necessario valutare l'impatto dell'intervento, gli effetti sugli obiettivi intermedi e secondari nel breve periodo, analizzare i sentieri di sviluppo di lungo periodo degli obiettivi finali, tutto ciò confrontato a scenari alternativi elaborati dagli esperti di settore (IFAD, 2002).

Dal punto di vista del produttore delle statistiche, questo comporta selezionare e calcolare degli indicatori in grado di soddisfare le esigenze degli utenti finali, collegando il dato alla domanda statistica. Inoltre è necessario sviluppare definizioni e classificazioni adeguate a collegare strumenti ed obiettivi delle politiche. Nel caso delle politiche agricole e di sviluppo rurali sono richieste statistiche che identifichino il settore produttivo e il territorio, come per esempio le stime per piccole aree e per le zone rurali (UN, 2007).

La branca agricoltura nei conti economici nazionali

Nei CN l'agricoltura è un sottoinsieme dell'economia nazionale, con corrispondenti sub-aggregati di produzione, consumi intermedi e valore aggiunto, ed è statisticamente definita come una branca (sezione A, in CITI - Classificazione internazionale tipo industriale di tutte le attività economiche). Qualsiasi riferimento all'agricoltura nel sistema statistico deve considerare i confini convenzionali della branca anche se, va ricordato, sono basati su precisi riferimenti teorici.

Nell'ambito dei CN sono possibili delle estensioni o restringimenti della branca agricoltura sulla base dei gruppi e delle classi CITI oltre alla riclassificazione delle unità istituzionali "portatrici" a livello microeconomico dell'informazione. Un esempio è il conto satellite per l'agricoltura prodotto per EUROSTAT che introduce, anche se limitatamente, delle variazioni rispetto al quadro centrale dei CN.

Le branche e le unità istituzionali

Definizioni degli oggetti (unità e variabili) e classificazioni statistiche stabilite a livello internazionale sono alla base delle aggregazioni e disaggregazioni relative alle variabili obiettivo (Eurostat, 1996). Nella risultante rappresentazione statistica dell'economia e della società, centrali sono le unità denominate "istituzionali" le quali svolgono attività economiche di produzione

e consumo dei prodotti. Le unità istituzionali sono organizzate, a livello territoriale, in Unità di Attività Economica (UAE) locale, ciascuna delle quali ha una specifica attività principale e, eventualmente, una o più attività secondarie ed ausiliarie. La classificazione delle UAE rispetto all'attività principale permette la loro aggregazione nelle branche di attività economica e di calcolarne gli aggregati relativi.

Un limite di questa micro-fondazione dell'economia è che le unità istituzionali sono tra di loro di natura diversa e pur all'interno di categorie omogenee appartengono a loro volta a delle distinte sotto-popolazioni di unità (ad esempio all'interno delle istituzioni non-finanziarie troviamo le società di capitali e le famiglie coltivatrici dirette); inoltre, queste unità sono raggruppate in cooperative e gruppi di imprese, con delle specificità a seconda del quadro istituzionale-giuridico e fiscale del paese; infine, le UAE locali sono normalmente coinvolte in più di un'attività e producono più di un prodotto.

Queste peculiarità dell'organizzazione produttiva sono particolarmente vere per le unità coinvolte nell'attività agricola, poiché i loro prodotti sono normalmente gli input per i prodotti alimentari o le materie prime della manifattura e dell'industria energetica (FAO, 1996). Inoltre, i produttori agricoli compensano l'instabilità dei prezzi e l'elevata concorrenza nei mercati, con conseguenti bassi valori aggiunti, producendo direttamente o come parte di un'organizzazione più ampia altri prodotti che sono a valle della filiera dell'offerta.

Nei CN è possibile ricomporre questi dati e ricostruire le filiere agro-alimentari o altre agglomerazioni economiche, in quanto le classificazioni di base sono esaustive dell'economia e garantiscono la compatibilità all'interno delle variabili stimate. Invece le attività ai confini della classificazione e le nuove aree di attività, generalmente indicate come "servizi", devono essere riesaminate nel corso del tempo e possono modificare le dimensioni delle branche e la rappresentazione statistica data con i CN. Un tipico esempio sono le attività di supporto e secondarie in agricoltura (Bellia, 2003).

I servizi connessi e le attività secondarie nella branca agricoltura

Il primo gruppo considerato riguarda l'attività dei servizi connessi ("collegati") all'agricoltura e alla zootecnia (A.014, CITI Rev.3.1; NACE, ATECO). Esso comprende, tra l'altro, le seguenti attività di servizio per le aziende agricole, per gli allevamenti e i prodotti agricoli, realizzate con tariffa o su base contrattuale:

- fornitura di macchine agricole con operatori e personale (contoterzismo attivo);
- raccolta e preparazione dei prodotti raccolti per i mercati primari (ad esclusione della trasformazione dei prodotti agricoli);
- giardinaggio e misure per la protezione dell'ambiente e della natura.

Questa classificazione delle attività produttive pur essendo ancora in uso è stata aggiornata nel 2007 (ISIC Rev.4; NACE, ATECO) ed è in corso di adozione. Il gruppo precedente è ora denominato servizi connessi - Attività di supporto all'agricoltura e attività di post-raccolta nelle colture (A.016). Ora include le attività connesse alla produzione agricola effettuate per conto terzi di seguito indicate:

- fornitura di macchine agricole con operatori e personale;
- tutte le attività non effettuate a fini diretti di produzione agricola (nel senso di raccolta di prodotti agricoli): sono incluse, ad esempio, le attività post-raccolto delle colture finalizzate alla preparazione dei prodotti agricoli per il mercato primario;
- infine, tutte le attività volte al miglioramento della qualità del seme.

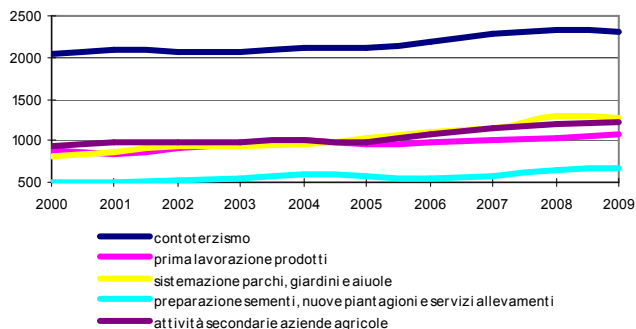
Il secondo gruppo qui considerato riguarda invece le attività secondarie di una UAE locale agricola. Esso comprende tutte le

attività di produzione fatte in unità istituzionale diversa da quella agricola che condividono gli stessi fattori di produzione e che non sono separate in termini economici e gestionali.

L'insieme di questi due gruppi di attività è in crescita nel tempo in quanto le unità di produzione stanno differenziando la propria attività, dalla produzione alla commercializzazione dei prodotti, alla ricerca di ogni possibile fonte di reddito (ISTAT, 2008).

Il grafico in figura 1 mostra l'evoluzione delle principali componenti di attività nell'ultimo decennio:

Figura 1 - Principali attività connesse e attività secondarie nella branca agricoltura

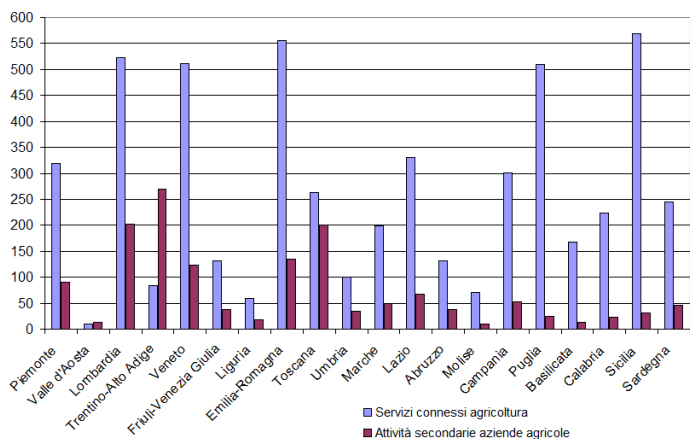


- Anni 2000-2009 (milioni di Euro)
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

In Italia nel 2009, la produzione costituita da attività connesse ha raggiunto 5,3 miliardi di euro, con un trend costante di crescita negli ultimi dieci anni. Se si includono 1,5 miliardi di euro delle attività secondarie, questo gruppo di attività nel complesso diventa uno dei più rilevanti della branca agricola (6,8 miliardi di euro e una percentuale complessiva del 15,0%). Le attività connesse rappresentano l'11,6% della produzione totale e sono inferiori solo alle produzioni delle carni (20,2%) e delle patate e ortaggi (16,2%). Alcuni anni fa, la produzione di questo gruppo di attività era inferiore anche ai cereali e alla produzione di latte, due dei prodotti di punta in agricoltura (INEA, 2010).

Questo è un chiaro segnale di cambiamento in questa branca, con una diversa allocazione dei mezzi di produzione e offerta di prodotti da parte dei produttori agricoli. Le implicazioni locali sono anch'esse molto forti, in quanto le caratteristiche specifiche di una regione in termini di quadro istituzionale e risorse territoriali-climatiche possono favorire o creare un vincolo a questi processi di ristrutturazione della branca agricoltura (Sotte, 2010). La figura 2 mostra la distribuzione regionale delle attività connesse e secondarie conseguenza, per buona parte, delle differenze ricordate:

Figura 2 - Attività connesse e secondarie nella branca agricoltura per regione - Anno 2009 (milioni di Euro)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Per quanto riguarda le attività connesse Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Puglia e Sicilia sono le capofila, mentre per

le attività secondarie, con l'agriturismo in primo luogo, troviamo Trentino-Alto Adige, Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte.

Il reddito delle famiglie agricole e rurali

Nei CN gli indicatori di reddito agricolo si riferiscono al reddito prodotto nella branca stessa, in altre parole dalle unità (UAE locali) con attività principale in agricoltura. Il reddito è di conseguenza principalmente agricolo, proveniente dalle coltivazioni e dagli allevamenti ma, come già visto, anche le attività secondarie non-agricole sono rilevanti.

Tre indicatori principali sono calcolati da parte dei paesi dell'UE (Eurostat, 1995, 2000):

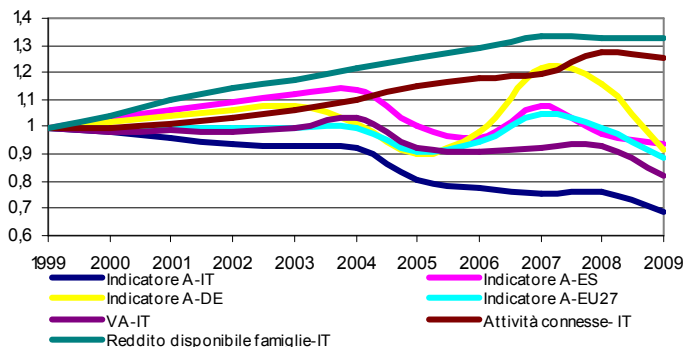
- indicatore A, indice del reddito reale dei fattori in agricoltura per unità di lavoro annuale;
- indicatore B, indice del reddito reale netto di impresa agricolo per unità di lavoro annuo retribuito;
- indicatore C, il reddito netto da impresa dell'agricoltura.

Il reddito agricolo non costituisce il reddito totale e disponibile delle famiglie agricole: in aggiunta alla quota del reddito agricolo, in termini aggregati, le famiglie ricevono redditi da altre fonti quali: stipendi, prestazioni sociali, affitti, interessi e redditi da capitale.

I CN permettono il calcolo del reddito disponibile delle famiglie e dei sotto-gruppi socio-professionali, come le famiglie agricole, e di confrontare i rispettivi redditi (Pizzoli, 2005). Attraverso diversi conti, è possibile seguire i flussi di reddito dalla generazione del valore aggiunto nella branca, fino alla distribuzione primaria e secondaria tra le unità istituzionali.

Alcuni esempi di indicatori per monitorare il comportamento del reddito agricolo da diverse prospettive e confrontarlo con altri paesi dell'Unione Europea (Eurostat, 2002) sono riportati nella figura 3:

Figura 3 - Indicatori di reddito: l'Italia rispetto agli altri paesi dell'UE (1999 posto pari a 1,00)

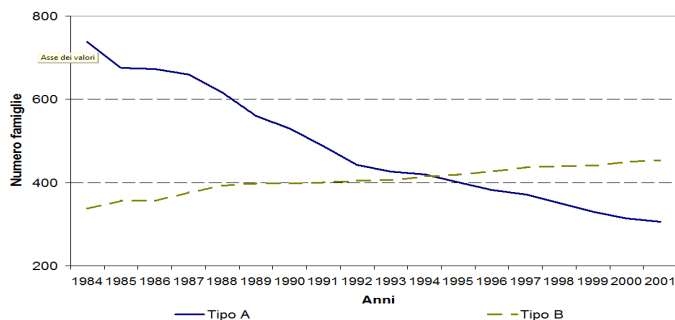


Fonte: elaborazione su dati ISTAT e EUROSTAT

Nell'ultimo decennio, sono evidenti le differenze di tendenza tra i paesi dell'UE e le diverse componenti del reddito agricolo, ad esempio tra le attività connesse ed il valore aggiunto complessivo dell'agricoltura. Tali differenze sarebbero evidenti anche tra i gruppi socio-professionali di famiglie se anche il reddito disponibile delle famiglie agricole fosse calcolato; al momento, le stime ufficiali EUROSTAT riportate in figura sono disponibili solo per il totale delle famiglie.

Nell'identificazione delle famiglie agricole è anche possibile fare riferimento ad una definizione più ampia che include tutte le famiglie che svolgono attività agricola anche se si tratta di un'attività secondaria (denominate nelle statistiche come famiglie di tipo B) (ISTAT, 1998). Il grafico seguente mostra come quest'ultima tipologia di famiglie sia cresciuta in termini numerici nel tempo, in controtendenza rispetto alle famiglie agricole in senso stretto (famiglia di tipo A):

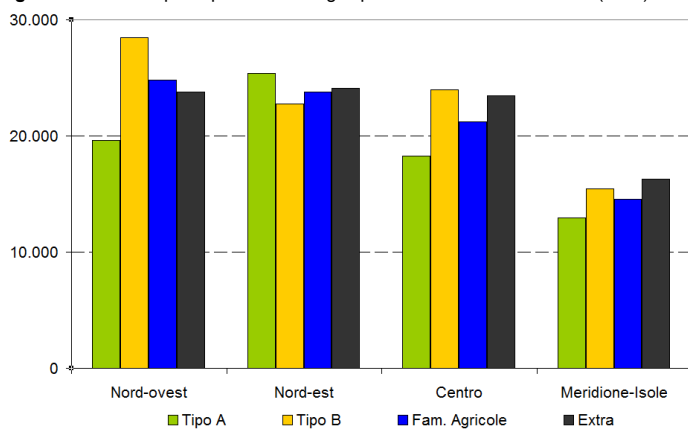
Figura 4 - Numero delle famiglie agricole di tipo A e B - Anni 1984-2001



Fonte: elaborazione su dati ISTAT¹

Nella figura 5, per macro aree è possibile verificare le differenze di reddito pro-capite delle famiglie agricole dei diversi tipi (A e B) rispetto al resto delle famiglie (Extra nella figura):

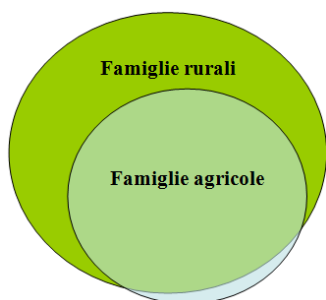
Figura 5 - Il reddito procapite delle famiglie per macro aree - anno 2008 (Euro)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Infine, se si volesse calcolare il reddito delle famiglie rurali accorperebbe tenere presente che queste si sovrappongono a quelle agricole solo in parte, in quanto un loro sottoinsieme non svolge alcuna attività agricola, né principale né secondaria, e una parte delle famiglie agricole non vive nelle aree rurali. Il grafico seguente mette in evidenza questa parziale coincidenza dei due insiemi di famiglie:

Figura 6 - Famiglie agricole e famiglie rurali



Conclusioni

I conti nazionali sono un potente strumento per il monitoraggio del settore agricolo e per la valutazione delle politiche di sviluppo rurale a livello nazionale e regionale. Prima di tutto, tengono conto del rapporto fondamentale tra le unità di produzione e le branche di attività economica in cui operano, importante per seguire i fenomeni contemporaneamente a livello macro e micro-economici (Pizzoli *et al.*, 2004). Inoltre, permettono un monitoraggio completo dei redditi dalla generazione del valore aggiunto nelle branche fino alla distribuzione primaria e secondaria del reddito tra le unità

istituzionali (Eurostat, 2010). Infine, un'attenta lettura dei dati attraverso la classificazione delle attività economiche permette la comprensione dei nuovi fenomeni emergenti nell'economia.

La Direzione centrale di contabilità nazionale (DCCN) dell'ISTAT è in diversi modi impegnata in questa attività: fornendo sulla base del Regolamento 138/2004 i dati Italiani ad EUROSTAT, (compreso il calcolo degli indicatori di reddito agricolo A, B e C) e partecipando al gruppo di lavoro sui conti agricoli; collaborando con altre istituzioni nazionali, quali l'INEA e l'ISMEA, in ambito SISTAN attraverso la preparazione di rapporti di settore periodici e con analisi specifiche. Seguendo le indicazioni del manuale delle Nazioni Unite (UN, 2007), sviluppi sono in programma anche per quanto riguarda le statistiche per lo sviluppo rurale.

Alcuni risultati brevemente presentati in questo articolo sono in continua evoluzione. Ci si aspetta che il nuovo Censimento dell'agricoltura del 2010 confermi ed arricchisca questo quadro a livello nazionale e regionale. Gli aggiornamenti provenienti dalle nuove fonti, verranno inclusi nei CN nel prossimo benchmark previsto per il 2014. Alcuni cambiamenti sono già stati apportati con il benchmark in corso, in occasione dell'adozione della nuova classificazione delle attività economiche ATECO 2007, e sono in imminente uscita.

Infine, per quanto riguarda il reddito dell'agricoltura e i redditi delle famiglie agricole, esiste una lunga tradizione di stime realizzate presso la Contabilità Nazionale che ha permesso di monitorare l'andamento nel tempo (Ciaccia *et al.*, 2008). Recenti studi, con l'adozione dei nuovi dati dell'indagine sui redditi delle famiglie EU-SILC e di nuove metodologie statistiche, permettono di proseguire e aggiornare la serie storica dei redditi disponibili delle famiglie agricole.

Per quanto riguarda il redditi delle famiglie rurali, anche in questo caso il contesto statistico dei CN permette di tenere conto del grado di sovrapposizione di questa popolazione con quella delle famiglie agricole. Solo in questo caso è possibile scomporre gli aggregati assicurando l'eshaustività e la confrontabilità delle stime finali. Ricerche sono in corso al riguardo e sono attesi sviluppi con la disponibilità dei dati censuari 2010-2011.

Note

¹ Si definiscono famiglie agricole di tipo A quelle in cui il reddito da attività agricola indipendente (al netto degli ammortamenti) costituisce almeno il 50% del reddito totale familiare. Il reddito totale comprende anche i redditi provenienti da attività indipendente in settori non agricoli, redditi da lavoro, redditi da capitali e da trasferimenti sociali e da altre fonti. Questa è la cosiddetta definizione "stretta". Tuttavia questa definizione non è del tutto soddisfacente perché esclude una parte considerevole di famiglie che comunque sono coinvolte in agricoltura ma che avendo altre fonti di reddito, il reddito agricolo rappresenta meno del 50% del loro reddito totale. Possiamo quindi avere una definizione "larga" di famiglia agricola che comprende sotto questa categoria tutte quelle famiglie in cui uno o più membri sono coinvolti in attività agricola indipendente (tipo B).

Riferimenti bibliografici

- Bellia F. (2003), Riflessioni sui servizi in agricoltura: fondamenti teorici, problemi metodologici e proposta di classificazione, in Servizi in agricoltura, Atti del XXXVIII Convegno di studi SIDEA 2001, Catania
- Casley D.J. & Kumar K. (1987), Project Monitoring and Evaluation in Agriculture, World Bank, Washington DC
- Ciaccia D., Morreale A. (2008), I redditi delle famiglie agricole: obiettivi vecchi e nuovi degli utilizzatori istituzionali in ambito europeo, Sessione su Informazioni microeconomiche per lo studio dei redditi delle famiglie agricole e rurali in Italia, Convegno SIDEA, Portici, Napoli
- Eurostat (1995), Manual on the Total Income of Agricultural Households, Lussemburgo
- Eurostat (1996), European System of Accounts ESA 95, Lussemburgo

- Eurostat (2000), Manual on the Economic Accounts for Agriculture and Forestry EAA/EAF 97, Lussemburgo
- Eurostat (2002), Income of the Agricultural Households Sector – 2001 Report, Lussemburgo
- Eurostat (2010), Methodological Notes, in EU Agricultural Income Down 11,6% in 2009, Agriculture and Fisheries, Statistics in Focus, 18, Lussemburgo
- FAO (1996), A System of Economic Accounts for Food and Agriculture, Statistical Development Series, n. 8, Roma
- IFAD (2002), Guiding Principles of the Design and Use of Monitoring and Evaluation in Rural Development Projects and Programmes, Roma
- INEA (2010), Annuario dell'agricoltura italiana – 2009, Roma
- ISTAT (1998), Il Reddito delle famiglie agricole, Un'analisi dinamica e strutturale per il decennio 1984-'93, Argomenti, n. 11, Roma
- ISTAT (2008), La revisione dei conti nazionali in generale e nella branca agricoltura, nota metodologica, Tavole di dati, Roma
- OCSE (2002), Glossary of Key Terms in Evaluation, Parigi
- OCSE (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, Parigi
- Pizzoli E., Tommasi I. (2004) Nuove statistiche sulle aziende agricole (REA e RICA-REA) e informazioni sui risultati economici aziendali: una impostazione di contabilità nazionale, in L'Informazione Statistica e le Politiche Agricole (ISPA), Cassino
- Pizzoli E. (2005), Redditi nelle aziende agricole a conduzione familiare, Approfondimento, in Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2004, Istat, Roma
- Sotte F. (2010), La politica di sviluppo rurale dell'UE. Riflessioni a margine del dibattito italiano, QA – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 1, Franco Angeli, Milano
- UN (2007), Rural Households' Livelihood and Well-Being. Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income, New York

La qualità della *governance*: prime riflessioni sull'auto-valutazione dei GAL nel LEADER

Laura Secco, Riccardo Da Re, Linda Birolo, Luca Cesaro, in Agrireregionieuropa n. 26, Settembre 2011

Introduzione: ancora sulla buona '*governance*' nello sviluppo rurale

Il presente contributo si pone il principale obiettivo di presentare un approfondimento sulle tecniche di valutazione dello sviluppo rurale in Europa, con particolare riferimento alla valutazione della *governance* locale. Il lavoro prosegue e sviluppa l'argomento a partire da quanto illustrato in un precedente articolo di recente pubblicato in Agrireregionieuropa (Secco *et al.* 2010).

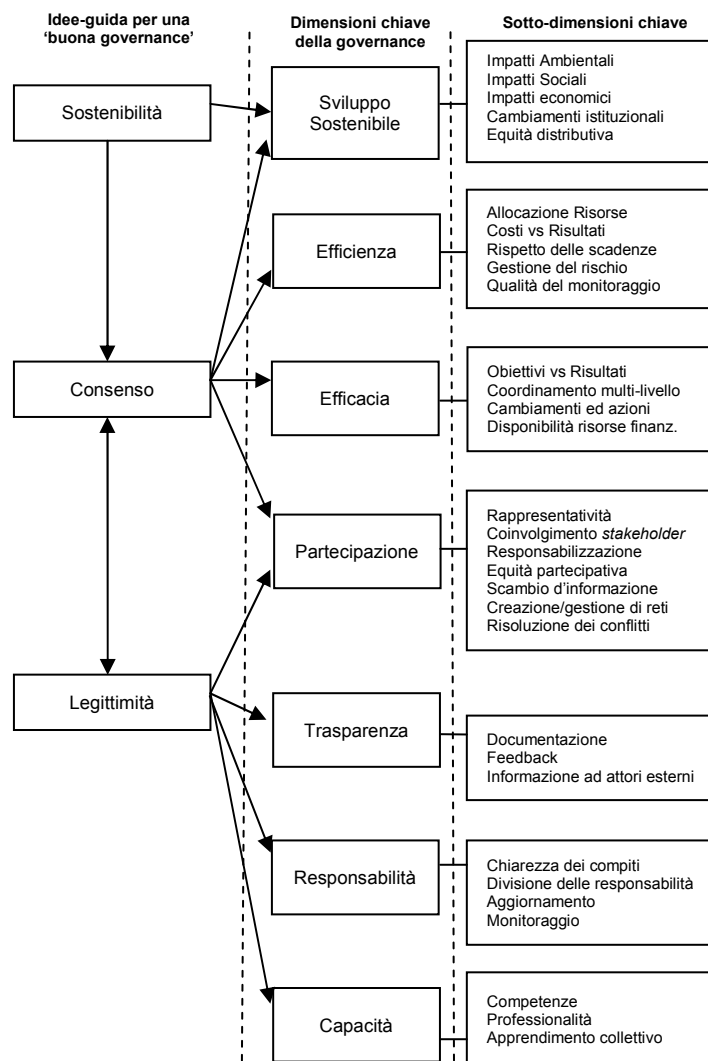
In ambito europeo, il significato più comune e condiviso del termine *governance* si riferisce alla capacità della pubblica amministrazione di gestire e dirigere *network*, coinvolgendo attori pubblici e privati di varia natura in processi politico-decisionali, promuovendo il dialogo, la condivisione di responsabilità, la partecipazione e il coordinamento di molti attori a molti livelli (CE, 2001). E' questo, tipicamente, l'approccio alla *governance* istituzionale (Kjær, 2004), che in ambito europeo include tre componenti basilari (Rametsteiner, 2009; EENRD, 2010): la *governance* multi-livello, che riguarda le relazioni verticali tra soggetti di livelli gerarchici diversi; la *governance* locale, che riguarda le relazioni orizzontali tra

soggetti operanti nello stesso contesto territoriale; ed una componente "trasversale" a queste, che riguarda la molteplicità degli attori sia ai vari livelli che in ambito locale.

I principi della 'buona *governance*', che stanno assumendo una sempre maggior importanza in diversi settori (EC, 2001 e 2004; Wesselink, Paavola 2008; OECD, 2008; Kaufmann *et al.*, 2009), sono destinati a diventare fattori chiave nell'ambito dello sviluppo rurale. Non sorprende che la buona *governance* sia stata di recente introdotta tra le quattro dimensioni basilari capaci di garantire una migliore qualità della vita in aree rurali (accanto all'ambiente, l'economia, i servizi e il capitale sociale e culturale) (EENRD, 2010), né che uno degli obiettivi dichiarati dell'approccio LEADER sia proprio quello di migliorare la *governance* migliorando la collaborazione, la programmazione e la partecipazione degli attori locali (Cavazzani, 2006; OCSE, 2006).

Pur concordando sul fatto che non è possibile dare una definizione universale, valida in qualunque contesto, di cosa si debba intendere per 'buona *governance*' (Kjær, 2004), riteniamo possibile identificare alcune sue dimensioni-chiave. Rifacendosi ai principi definiti dalla Commissione Europea (CE) (CE, 2001) e da altre istituzioni internazionali, pensiamo si possano attribuire alla buona *governance* sette dimensioni (o principi-chiave): 'Sviluppo globale¹ sostenibile', 'Efficacia', 'Efficienza', 'Partecipazione', 'Trasparenza', 'Responsabilità²' e 'Capacità'. Ad ogni dimensione attribuiamo delle sottodimensioni (o criteri-chiave), così come rappresentato in figura 1, e per ogni sottodimensione-chiave alcuni indicatori atti ad una valutazione snella e praticabile della qualità della *governance* locale (Secco *et al.*, 2010 e in stampa).

Figura 1 - Un quadro teorico-concettuale semplificato della "buona *governance*"



Fonte: Secco *et al.* 2010

E' noto che un'adeguata valutazione della qualità della *governance* in ambito rurale può essere un utile strumento di supporto nella formulazione, attuazione e revisione delle politiche pubbliche. Tuttavia, di fronte ai limiti riscontrati negli attuali strumenti di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei progetti di sviluppo locale dei territori rurali, in particolare nel *Common Monitoring and Evaluation Framework - CMEF* (Dwyer *et al.*, 2008; Hodge, Midmore 2008; Terluin, Roza 2010), sta sempre più emergendo la necessità di disporre di strumenti nuovi, che permettano di fare una valutazione puntuale a livello locale ad integrazione di quella ampia e mediata a livello regionale, nazionale o addirittura comunitario. In queste tipologie di strumenti, l'oggetto della valutazione dovrebbe divenire lo stesso agente di sviluppo animatore del territorio rurale, ovvero il soggetto attuatore delle politiche, piuttosto che la politica in sé. Ciò consentirebbe a tali soggetti (GAL, Enti Parco, Organizzazioni non profit o Enti territoriali di varia natura) di avere indicazioni più efficaci e funzionali alle decisioni da prendere in quanto più adeguati al contesto locale ed orientati al miglioramento delle modalità di gestione interna e comunicazione/*networking*: in altre parole, della *governance* che il soggetto attua nel contesto locale. In quest'ottica, valutare la qualità della *governance* significa, nella pratica, valutare l'azione complessiva del soggetto-chiave che opera nel territorio (il modo in cui opera, in cui idea i progetti, li pianifica, li attua e li valuta a posteriori, relazionandosi con tutti gli altri soggetti presenti). Tale valutazione può essere condotta internamente dal soggetto stesso (Pettenella, Pisani 2006), ad esempio al fine di identificare possibili aree di miglioramento delle proprie performance. La messa a punto di tali sistemi di auto-valutazione ha avuto un qualche sviluppo nell'ambito delle iniziative LEADER dove, nel periodo di programmazione 2000-2006, sono stati "testati" alcuni metodi. Nei modelli di auto-valutazione adottati in questo ambito vengono prese in considerazione solo alcune delle dimensioni-chiave della buona *governance*, quali ad esempio la partecipazione, mentre altre (trasparenza o capacità dei soggetti attuatori) non sono considerate con sufficiente dettaglio.

Alla base del presente lavoro vi è l'assunzione che lo strumento operativo per valutare la qualità della *governance* locale in ambiti rurali da noi sviluppato (in particolare il set di indicatori) (Secco *et al.* in stampa) possa essere utilizzato, con eventuali adattamenti, quale riferimento per la messa a punto di un sistema di auto-valutazione dei GAL nei LEADER che risulti snello, praticabile e capace di includere elementi innovativi della *governance*. Tale sistema potrebbe integrare e completare gli attuali strumenti comunitari di valutazione e monitoraggio dello sviluppo rurale.

Nel seguito, dopo alcuni cenni sui limiti riscontrati nella metodologia adottata a livello comunitario per la valutazione delle politiche di sviluppo rurale, si illustrano brevemente le esperienze di auto-valutazione in ambito LEADER. Vengono poi presentate, in funzione di un adattamento dello strumento all'auto-valutazione dei GAL, alcune delle principali problematiche metodologiche e alcuni dei risultati di analisi emersi da un primo test pilota del set di indicatori (peraltro tutt'ora in corso) in un'area protetta italiana. Il contributo si chiude con alcune considerazioni conclusive e spunti per prossimi sviluppi della ricerca.

I limiti del sistema di monitoraggio e valutazione della Commissione europea e le esperienze di auto-valutazione

Nonostante una prima formalizzazione a livello europeo di un sistema di monitoraggio e valutazione si riscontri già nel 1988 (Dwyer *et al.*, 2008), è solo a partire dal 2002 che la CE indica una procedura per la verifica dell'impatto delle azioni integrate di politica economica, sociale e ambientale europee (EC, 2002; Terluin, Roza 2010). Sono così state prodotte molte linee-guida

comunitarie per la valutazione (Dwyer *et al.*, 2008). In particolare, tutta la programmazione 2007-2013 delle politiche di sviluppo rurale fa riferimento al manuale del *Common Monitoring and Evaluation Framework* (CMEF) (EC, 2006).

La logica di questo modello di valutazione si basa su tre pilastri:

- l'individuazione dei bisogni socio-economici e ambientali che il programma deve soddisfare;
- l'indicazione di una gerarchia degli obiettivi per ciascuna azione del programma (generali, specifici e operativi);
- l'associazione di indicatori alle tre tipologie di obiettivi.

Tali indicatori sono orientati a determinare il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti in una misura o un intero programma, con l'aspettativa del raggiungimento almeno di tutti gli obiettivi generali. (approccio globale). Gli Stati membri e i partenariati sono infine coinvolti nella predisposizione di indicatori aggiuntivi, al fine di cogliere pienamente tutti gli effetti dell'attività programmatica e di considerare i bisogni e le realtà specifici del territorio interessato (approccio locale) (CE, 2006; Terluin, Roza 2010).

Tale sistema di valutazione, tuttavia, nella sua applicazione pratica, presenta alcune criticità. Innanzi tutto si caratterizza (in continuità con la programmazione 2000-2006) per una certa rigidità. Il questionario (cioè le domande valutative), gli indicatori e la struttura della valutazione sono stati predefiniti a livello centrale con una limitata possibilità per gli Stati membri e le Regioni di derogare allo schema imposto. Questo fatto, se da un lato dovrebbe garantire una certa comparabilità a livello europeo dei risultati delle valutazioni (Dwyer *et al.*, 2008; Terluin, Roza 2010), dall'altro obbliga il valutatore a seguire uno schema che spesso poco si adatta allo specifico oggetto di valutazione nel contesto locale.

L'orientamento delle attività valutative e la qualità dei risultati attesi possono essere molto influenzati dalle diverse propensioni dei soggetti coinvolti dalle politiche e dalle programmazioni (Dwyer *et al.*, 2008). Il CMEF è purtroppo spesso visto, specialmente dai rappresentanti dell'Autorità di Gestione, così come dagli stessi attori locali, come una complessa, ingombrante e costosa imposizione da parte di Bruxelles, che a fronte di notevoli risorse allocate porta loro modesti risultati. Molti Stati Membri chiedono un sistema di valutazione più semplice e sostenibile (EENRD, 2009; Dwyer, 2008). Queste ed altre criticità osservate nella metodologia CMEF sono riportate in sintesi in tabella 1.

Tabella 1 - Principali criticità alla metodologia di valutazione CMEF riscontrate in letteratura

Criticità nell'uso del Questionario Comune	<ul style="list-style-type: none"> • Il grado di indipendenza dell'esercizio di valutazione può risultare ridotto. • Risposte generali non valorizzano la grande variabilità delle aree rurali europee e quindi risultano di dubbio interesse valutativo, oltre che scarsamente collegabili agli indicatori aggiuntivi proposti dagli Stati membri.
Criticità nell'uso di Indicatori comuni	<ul style="list-style-type: none"> • Informazioni qualitative aggiuntive omesse; diagnosi di causa-effetto tra politica attuata ed impatti ottenuti trascurata. • Indicatori riguardanti la dimensione territoriale locale insufficienti. Focus su scala europea implica rischio valutazione solo raggiungimento obiettivi generali dei PSR (orientamenti strategici); interazioni con le altre politiche sul territorio trascurate; limitate occasioni di apprendimento collaborativo nelle istituzioni.
Criticità sui dati da raccogliere	<ul style="list-style-type: none"> • Dati richiesti dagli indicatori comuni non forniti dalle istituzioni o difficilmente estraibili dai loro complessi database. Rischio di assunzioni arbitrarie o attività di raccolta dati da parte dei valutatori; rischio non chiara ripartizione di responsabilità tra Autorità di Gestione e valutatori stessi. • Dati statistici o database difficilmente reperibili a livello microterritoriale o microsetoriale.
Criticità per gli attori coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> • Elevate competenze richieste ai valutatori. • Eventuali incomplete o imprecise comunicazioni provenienti dalla CE/Stato membro implicano inappropriate e disomogenee applicazioni della metodologia, con risultati non comparabili e rischio valutazione finale inficiata.

Il metodo CMEF, pensato principalmente per la valutazione dei programmi di sviluppo rurale a livello nazionale o regionale, male si adatta quindi ad un contesto di *governance* a livello locale. Una valutazione complementare e non-formale che si svolga ad un livello più locale può invece condurre, con buona probabilità, a positivi sviluppi di “policy beds down” (Dwyer *et al.*, 2008). Di particolare interesse per le finalità della nostra ricerca risulta essere la predisposizione e gestione di modelli di “auto-valutazione” (*self-evaluation*) o valutazione interna (Pettenella, Pisani 2006) da parte dei soggetti che partecipano ad un programma³. Tale sistema può affiancare ed integrare la valutazione istituzionale esterna e indipendente prendendo in considerazione anche le specifiche necessità conoscitive degli attori del programma, che non necessariamente coincidono con quelle previste dalle istituzioni europee. Le iniziative LEADER sono individuate come il contesto socio-economico più adatto a sperimentare metodologie conformate alle specifiche domande di valutazione dei soggetti attori coinvolti in un programma. In particolare i GAL sono chiamati a costruire (su base volontaria) un sistema di monitoraggio del PSR per rispondere alle proprie esigenze di valutazione, sistema che va ad aggiungersi alla domanda di valutazione espressa dalla AdG e dalla CE (Rete Rurale, 2007). La prassi di auto-valutazione, attraverso l'auto-diagnosi, consente di comprendere cosa è stato realizzato e quanti/quali risultati sono stati ottenuti: in breve, quali sono state le performance del soggetto attuatore nel periodo di realizzazione del programma. Nel quadro 1 sono riportati i principali punti di forza di un processo di auto-valutazione. In tabella 2 è proposto un elenco, non esaustivo, delle metodologie autovalutative sperimentate dai GAL.

Quadro 1 - Principali punti di forza dell'auto-valutazione

- L'auto-valutazione può essere complementare e integrativa alla valutazione istituzionale e fornire informazioni utili nei processi decisionali, *accountability*, *governance*, *valutazione in itinere*.
- L'approccio *bottom-up* può far emergere fattori decisivi di progresso e ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse per gli attori del programma eventualmente trascurati dalla valutazione istituzionale.
- Gli indicatori sono individuati dagli attori stessi, pertanto sono ben conosciuti e compresi nella loro funzione e scopo.
- Gli esiti dell'auto-valutazione sono una risorsa ad uso interno degli attori del programma, che ne beneficiano direttamente; risultano spesso più “severi” e “schietti”, volendo rilevare le componenti interne controproducenti a una corretta gestione del programma.
- Le performance organizzative possono essere identificate e migliorate, assicurando il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nell'attuazione del programma, stimolati così ad una visione d'insieme e non limitati ad amministrare singole attività.
- I mezzi di comunicazione veloci (*web*) consentono una cadenza periodica ravvicinata.
- Le buone pratiche da condividere e mettere a sistema per il dialogo di gruppi attori e territorialità con esperienze diverse possono essere formalizzate.

Fonte: nostra elaborazione da Rete Rurale, 2007 e Verrascina, 2010

In Italia vi sono già esperienze avvalorate da alcune Autorità di Gestione che hanno considerato come parametro di merito per il punteggio di graduatoria l'adozione da parte dei GAL di procedure di auto-valutazione partecipata con avvio del partenariato, coinvolgimento degli *stakeholder* e della comunità locale (Secco *et al.* 2010).

Tabella 2 - Metodologie utilizzate per l'auto-valutazione nelle iniziative LEADER

Metodologia	Istituzione proponente	Caso studio	
		oggetto	area
Adattamento questionario dell'Osservatorio Europeo LEADER	Tecnici del consiglio amministrazione GAL Los Pedroches (Andalusia)	LEADER II	Andalusia (Spagna)
Fonte: http://redrural.tragsatec.es			
Analisi quanti-qualitativa	Politecnico di Madrid	LEADER II	Castilla (Spagna)
Fonte: http://redrural.tragsatec.es			
Analisi qualitativa	Università di Castilla-La Mancha	LEADER II	Castilla-La Mancha (Spagna)
Fonte: http://redrural.tragsatec.es			
Linee guida per la self evaluation dei GAL	Ministero dell'Agricoltura e Foreste	LEADER+	Finlandia
Fonte: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations			
Linee guida per la self evaluation dei GAL: metodo del “balance score card”	Governo Federale della Provincia di Lower	LEADER II LEADER+	Austria
Fonte: Evaluation Expert Network, 2010			
Linee guida per la self evaluation dei GAL	Provincia di Salzburg	LEADER II LEADER+	Austria
Fonte: Evaluation Expert Network, 2010			
Analisi qualitativa (rating scales).	German von Thünen Institute	LEADER	Germania
Fonte: Evaluation Expert Network, 2010			
Metodo SAP (Sistematizzazione della Valutazione Partecipativa)	Università del Portogallo	LEADER II LEADER+	Portogallo; Andalusia (Spagna)
Fonte: Thirion, 2000			
Metodo SAP	Regione Emilia Romagna	LEADER II LEADER +	Emilia Romagna (Italia)
Fonte: Marangoni, 2000; Nazzaruolo, 2006			
Adattamento metodo SAP	Università di Cordova- Associazione per lo sviluppo rurale Comarca de Guadix	LEADER +	Altopiano Granada (Spagna)
Fonte: Delgado, 2007			
Scala Priorità Obbligate	Regione Lazio-Agriconsulting (Valutatore)	LEADER+	Lazio (Italia)
Fonte: Bezzi, 2001; Tenna 2006			
Analisi delle Strozature	Università della Baviera	LEADER II	Germania, Lussemburgo
Fonte: Seibert, 2000			
Linee guida (obbligatorie) per la self evaluation dei GAL	DATAR (délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale) ⁴	LEADER+	Francia
Fonte: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library			

Fonte: nostra elaborazione su consultazione archivio fornito dalla Rete Leader

Potenzialità applicative nell'auto-valutazione dei GAL nel LEADER

Lo schema teorico-concettuale di riferimento (Figura 1) ed i relativi indicatori (Secco *et al.* in stampa) sono stati finora⁵ testati, con interviste dirette, nel caso studio dell'Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi⁶. I funzionari intervistati hanno fornito documentazione sulle attività e procedure gestionali nonché assistenza nell'identificazione degli *stakeholder*. In tutto sono stati intervistati (in giugno/luglio 2011) 50 soggetti operanti nel territorio dei 15 comuni appartenenti al Parco. In questa fase, tale applicazione pilota aveva il solo ed esclusivo scopo di verificare la validità del set di indicatori da noi proposto e di modificarlo, qualora necessario. Non si è invece inteso (né potuto) formulare un giudizio sull'effettiva qualità della *governance* adottata dal Parco.

Tra le osservazioni fatte nel caso studio in esame, si riportano e discutono brevemente nel seguito quelle più funzionali all'applicazione dello strumento di valutazione della qualità della *governance* locale da noi proposto nell'auto-valutazione dei GAL. Innanzi tutto va segnalato che la gran parte degli indicatori testati e considerati validi nel caso del Parco si basano su un approccio cosiddetto di “ego-network”: il campione di

stakeholder da intervistare si crea cioè partendo dall'Ente/Organizzazione che si intende valutare. Ciò determina da un lato il rischio di non coinvolgere nella valutazione gli attori più conflittuali rispetto all'operato dell'Ente stesso, ma dall'altro rende non necessaria la creazione di una lista di campionamento a priori ed il campione non risulta dispersivo. Questo approccio, tipico dell'analisi istituzionale della *governance*, è particolarmente utile ai fini dell'auto-valutazione dei GAL perché permette di focalizzare la valutazione stessa sul principale soggetto promotore e attore dell'azione di *governance* (il GAL).

L'orizzonte temporale più appropriato rispetto al quale formulare le domande funzionali alla valutazione agli intervistati (*stakeholder* e funzionari dell'Ente) è risultato essere di 5 anni, il minimo per rilevare gli effetti complessivi delle modalità di *governance* e le politiche attuate sulle risorse naturali e il territorio, e coerente con la periodicità dei cambiamenti politici che spesso caratterizzano gli Enti pubblici. Tale orizzonte temporale appare appropriato anche nel caso dei GAL.

In merito, più nello specifico, ai risultati di valutazione delle dimensioni-chiave della *governance* (basate solo su una analisi preliminare delle interviste agli *stakeholder*) si possono fare le seguenti osservazioni. In primo luogo, 'Partecipazione' e 'Responsabilità' si confermano, nel caso del Parco, le dimensioni più importanti nella *governance* locale. Tuttavia, molti *stakeholder*, inclusi i *decision-maker*, pur considerando la partecipazione come strumento ormai fondamentale nel prendere decisioni collettive, dimostrano di non avere ancora una sufficiente comprensione delle reali implicazioni in termini pratico-operativi e culturali di questo strumento, o di ritenerla superflua rispetto alle tradizionali forme di rappresentanza politica ed elettiva, confermando così il rischio di un fallimento connesso a processi partecipativi non sufficientemente avanzati e ben strutturati (Cooke and Kothari, 2001; Fristch and Newig, 2009). Relativamente a questo aspetto chiave, l'analisi della *governance* locale nel caso di studio conferma il dilemma tra quanto si debba estendere la partecipazione, allargando il numero degli *stakeholder* e quindi allungando i tempi di consultazione, e quanto si debba invece garantire l'efficienza del processo decisionale (*democracy/accountability vs. efficiency dilemma* - Jessop, 1998; Kjær, 2004). Tale efficienza potrebbe essere garantita o migliorata qualora gli agenti di sviluppo del territorio rurale (inclusi i GAL) si dotassero di nuove e specifiche capacità professionali in questo settore (mediatori, facilitatori). Si dovrà porre un'attenzione particolare a questi aspetti nello sviluppare un sistema innovativo di auto-valutazione dei GAL, visto che questi ultimi sono tipicamente basati sulla creazione di reti tra attori locali e di partnership pubblico-privato, ma applicano in maniera ancora piuttosto limitata una partecipazione più ampia (cittadinanza ed organizzazioni della società civile).

Inaspettatamente, alla dimensione 'Trasparenza' non viene riconosciuto un ruolo particolarmente rilevante nel garantire una buona *governance*. Ciò appare in contrasto con l'importanza attribuita a questa dimensione nell'ambito delle iniziative internazionali di identificazione dei principi di buona *governance* (inclusa la CE stessa), ma sembra giustificare la totale mancanza di criteri e indicatori relativi alla trasparenza rilevata negli attuali strumenti di monitoraggio e valutazione dello sviluppo rurale (Secco *et al.* 2010).

Dalle osservazioni emerse, la dimensione 'Sviluppo sostenibile globale' si conferma particolarmente complessa ed importante da analizzare già nel caso del Parco. Le posizioni espresse dagli intervistati riguardo all'entità e alla gestione degli impatti ambientali, sociali ed economici sul territorio derivanti dall'operato dell'Ente Parco risultano quanto mai eterogenee e spesso condizionate da pregiudizi (ad es. aspettative erroneamente elevate sul ruolo del Parco quale attore di sviluppo del territorio, dovute ad una mancata comunicazione o comunque ad asimmetrie informative). Tale complessità potrà

risultare, nel caso dei GAL, ancora più elevata in ragione della molteplicità di azioni, iniziative e soggetti che, per loro natura, queste organizzazioni sono chiamate ad attivare in un territorio rurale. Tuttavia, l'analisi degli impatti delle politiche attuate sulle tre componenti ambiente, società ed economia del suo territorio appare irrinunciabile nell'ambito di un sistema di auto-valutazione dei GAL nei LEADER, specialmente se si considera che proprio la diagnosi causa-effetto tra politiche/programmi attuati e conseguenti cambiamenti avvenuti è segnalata carente nell'ambito dell'attuale valutazione dello sviluppo rurale della CE (Hodge, Midmore 2008, Terluin, Roza 2010).

Conclusioni e indicazioni per future ricerche

Quanto sopra presentato e discusso apre interessanti e promettenti prospettive per l'utilizzo del metodo da noi proposto per la valutazione della qualità della *governance* a livello locale in aree rurali anche nella formulazione di un sistema innovativo di auto-valutazione dei GAL nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale LEADER. Tale sistema potrà essere integrativo rispetto alla domanda di valutazione espressa dalla CE tramite strumenti più tradizionali, meno flessibili e meno adatti a cogliere e valorizzare la grande variabilità delle aree rurali europee (quali il *Common Monitoring and Evaluation Framework*). Il sistema dovrà necessariamente includere un approfondimento speciale (ed un adattamento) della sezione del set di sottodimensioni e relativi indicatori dedicata allo 'Sviluppo sostenibile globale'. In particolare, occorrerà ampliare la lista dei possibili indicatori in modo da includervi nel processo di valutazione elementi il più possibile oggettivi e ridurre invece quelli basati sulla percezione degli *stakeholder* relativamente agli impatti ambientali, sociali ed economici delle azioni e dei programmi messi in atto dal soggetto attuatore. Lo strumento dovrebbe rivelarsi utile anche nel fornire ai GAL indicazioni dettagliate sulle proprie performance rispetto ai principi base della buona *governance* partecipativa (in termini di *accountability*, trasparenza, efficacia, coordinamento, ecc.). Tra le altre cose, è evidente che, dopo aver finalizzato e ri-verificato la validità dello strumento di auto-valutazione proposto in test pilota da condursi su GAL in Italia e/o altri Paesi europei, si renderà necessaria un'analisi dei costi e dei benefici connessi al sua adozione nella pratica ordinaria di gestione da parte dei GAL.

Note

¹ Come noto, il termine si riferisce al tentativo di trovare a livello locale soluzioni ottimali e sostenibili per problemi globali (Robertson 1995).

² Nel significato anglosassone del termine *accountability*.

³ In alcuni casi vi può essere per lo svolgimento dell'esercizio valutativo l'assistenza di un verificatore esterno. In questo caso si parla di auto-valutazione assistita.

⁴ Già CNASEA (*Centre National Aménagement Structure des Exploitations Agricoles*).

⁵ Analoghe applicazioni pilota, con opportuni adattamenti, saranno condotte tra la fine del 2011 ed il 2012 in altri due parchi nazionali (in Montenegro e in Bosnia), ma anche in un GAL belga, nelle Fiandre, ed in un GAL italiano, in Veneto.

⁶ Il PNDB si colloca tra la provincia di Belluno (Veneto) e quella di Trento, nelle prealpi orientali. Il territorio protetto si estende su ca. 32.000 ettari di superficie. Dal punto di vista delle problematiche di *governance* è interessante ricordare come all'interno dell'area protetta vi siano pochissimi residenti, rifugi, malghe e aziende agricole (nel fondovalle, dedite soprattutto alla produzioni biologiche per consumo locale), ma come il territorio circostante sia particolarmente popoloso (15 comuni tra i più abitati della Val Belluna) e dinamico dal punto di vista socio-economico, con la presenza peraltro di alcuni GAL molto attivi.

Riferimenti bibliografici

- Bezzi C. (a cura di) (2001), *Il disegno della Ricerca Valutativa*. Milano, Franco Angeli
- CE (2005) Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte

- del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), GU L 277 del 21.10.2005, p. 1-40
- Cavazzani A. (2006), Modelli teorici, Strategie politiche e Pratiche innovative di sviluppo rurale, In: A. Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di) Politiche, governance e innovazione per le aree rurali. Collana Studi & Ricerche INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, p. 15-41
 - Cooke B., Kothari U. (eds) (2001), Participation. The new tyranny?. Zed Books. London, New York
 - Delgado M., Ramos E., Pretel A. (2007), Nuevas tendencias en evaluación de programas de desarrollo rural territorial: un proceso de autoevaluación en el Altiplano de Granada. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n° 213, p. 11-40
 - Dwyer J., Bradley D. and Hill B. (2008), Towards an Enhanced Evaluation of European Rural Development Policy Reflections on United Kingdom Experience. Économie rurale, 2008/5 n° 307, p. 53-79
 - Rete Leader (2007), I progetti di cooperazione: alcune indicazioni metodologiche per la loro elaborazione e realizzazione. Roma. (<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1242>)
 - EC (2001), European Governance, a white paper
 - EC (2002), Communication from the Commission on impact assessment. Brussels: COM(2002) 276 final
 - EC (2004), valuating EU Activities. A Practical Guide for the Commission Services. Brussels, DG Budget Evaluation Unit
 - EC (2006), Rural Development 2007-2013 Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework; Guidance document. Brussels: DG for Agriculture and Rural Development.
 - EENRD (2009), Swot Analysis. Rural Development Evaluation System 2007-2013 including CMEF. Evaluation Expert Network for Rural Development. Brussels: DG for Agriculture and Rural Development
 - EENRD (2010), Working paper on capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas. Evaluation Expert Network for Rural Development Brussels: DG for Agriculture and Rural Development
 - Fristch O., Newig J. (2009), Participatory governance and sustainability. Findings of a meta-analysis of stakeholder involvement in environmental decision-making. REFGOV Working Paper Series GPS-13, Centre for Philosophy of Law, Université catholique de Louvain (final version submitted to MIT Press)
 - Hodge I., Midmore P. (2008), Models of Rural Development and Approaches To Analysis Evaluation And Decision-Making. Économie rurale, 2008/5 n° 307, p. 23-38
 - Kjær A.M. (2004), Governance. Polity Press, Cambridge
 - Jessop B. (1998), The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development. International Social Science Journal, n° 155, p. 29-46
 - Marangoni L. (2000), La metodologia di valutazione delle specificità di LEADER applicata ai GAL dell'Emilia-Romagna (sintesi). Osservatorio LEADER (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs>)
 - Nazzaruolo A. (2006), L'esperienza di autovalutazione del gal delta 2000. Rete Leader Rivista, n° 5, p. 28-32
 - OECD (1999), Improving evaluation practices; Best practice guidelines for evaluation and background paper. Paris: Public Management Committee, PUMA/PAC(99)1
 - Pettenella D. e Pisani E. (a cura di) (2006), La valutazione dei progetti nella cooperazione allo sviluppo. Padova, Cleup
 - Rametsteiner E. (2009), Governance Concepts and their Application in Forest Policy Initiatives from Global to Local Levels. Small-scale Forestry, n° 8, p. 43-158
 - Secco L., Da Re R., Pettenella D. e Cesaro. (2010), La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito locale. Agrireregionieuropa, n° 23, p. 61-65
 - Secco L., Da Re R., Gatto P., Taku Tassa D. (in stampa), How to Measure Governance in Forestry: Key Dimensions and Indicators from Emerging Economic Mechanisms. German Journal of Forestry Science (AFJZ)
 - Seibert O. (2000), Analisi delle strozzature-un metodo per la valutazione delle caratteristiche qualitative nel processo di sviluppo rurale. Osservatorio LEADER (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs>)
 - Tenna F. (2006), L'autovalutazione con la tecnica della scala delle priorità obbligate. Rete Leader Rivista n° 5, p. 28-32
 - Terluin I.J., Roza P. (2010), Evaluation methods for rural policy. The Hague: LEI report 2010-037
 - Thirion S. (2000), Il metodo SAP (Sistematizzazione della Valutazione Partecipativa) in Portogallo. Osservatorio LEADER (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs>)
 - Verrascina. M. (2010), La dimensione locale nella valutazione delle politiche di sviluppo rurale: l'autovalutazione in Leader. Convegno di Studi Sistema Nazionale di Valutazione per la Politica Regionale, "Sviluppare la valutazione a livello locale". Roma 28 settembre 2010

Gli aiuti a superficie della nuova PAC tra primo e secondo pilastro

Camillo Zaccarini Bonelli, Stanislao Lepri - ISMEA, in Agrireregionieuropa n. 24, Marzo 2011

Introduzione

Questo contributo si concentra sugli aiuti per superficie della PAC, con l'obiettivo di trarre delle indicazioni sui possibili effetti delle recenti proposte della Commissione europea in merito al futuro assetto della politica agricola comunitaria.

In generale, quando si parla di aiuti o pagamenti per superficie si tratta di interventi che afferiscono all'area "di confine" fra il primo ed il secondo pilastro della PAC e, proprio per questo motivo, assumono un rilievo particolare, in quanto incidono direttamente sui temi della demarcazione, coerenza e semplificazione di questa politica.

Ma quali sono gli obiettivi ambientali e qual è il peso finanziario dei pagamenti per superficie? Prima di avventurarsi in una analisi comparata tra strumenti che, pur accomunati da obiettivi e talvolta anche interventi estremamente simili, rispondono a regole gestionali e finanziarie diverse, è bene precisare che questo esercizio porta inevitabilmente ad approssimazioni e stime orientative. D'altra parte, questo approccio empirico, pur con i limiti sopra evidenziati, sembra essere l'unico in grado di considerare in modo integrato il contributo fornito dai due pilastri della PAC, sui temi ambientali e non solo.

La situazione attuale: obiettivi e strumenti

I pagamenti per superficie della PAC, sia del primo che del secondo pilastro, comprendono ormai nella loro totalità elementi di tutela ambientale e gestione del territorio. Questi pagamenti possono essere divisi in due categorie principali: gli aiuti diretti, e in particolare il pagamento unico disaccoppiato, vincolati al rispetto delle norme di condizionalità, e i pagamenti per specifici servizi ambientali o di gestione del territorio, ovvero le misure agro-ambientali e le indennità compensative.

Nell'ambito degli aiuti diretti l'elemento di tutela ambientale, sanitaria e di benessere degli animali, vale a dire la condizionalità, è riconducibile ad un rapporto obbligatorio e non

contrattuale. Il pagamento è infatti condizionato al rispetto di Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO), derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria in materia di ambiente, sanità, salute delle piante e degli animali, e dall'adozione di determinate pratiche agronomiche, finalizzate al mantenimento dei terreni agricoli in Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (BCAA). In questo caso, il premio ricevuto dall'agricoltore non è direttamente legato ai costi sostenuti, in quanto il rispetto degli standard rappresenta la "condizione di accesso" per usufruire degli aiuti diretti, la cui quantificazione fa riferimento ad altre logiche.

Diverso è il caso delle misure agro-ambientali e delle indennità compensative. Per queste, il pagamento è di natura contrattuale ed è destinato a compensare i costi (quantificati) sostenuti dagli agricoltori per il rispetto di impegni ambientali o di gestione del territorio. In Italia, queste misure si trovano sia nel primo che nel secondo pilastro e sono rappresentate dalle misure agro-ambientali e dalle indennità compensative dello sviluppo rurale, e dalla misura agro-ambientale (c.d. articolo 68) e alcune azioni dell'OCM ortofrutta (es. agricoltura biologica) del primo pilastro. Come mostrato nella tabella 1, gli obiettivi di questi interventi sono in larga parte coincidenti. L'unica eccezione è rappresentata dai CGO, che rispondono ad una logica parzialmente diversa. Inoltre, dagli interventi del primo pilastro è praticamente assente l'obiettivo della mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

Tabella 1 - Obiettivi ambientali e pagamenti per superficie del primo e secondo pilastro della PAC

Obiettivi ambientali	1° e 2° pilastro		1° pilastro		2° pilastro
	Condizionalità - BCAA	Art. 68	OCM	PSR	PSR
Biodiversità	X			X	X
Acqua	X	X	X	X	X
Cambiamenti climatici		X		X	X
Suolo/territorio	X	X	X	X	X

Fonte: Nostra elaborazione

La situazione attuale: bilanci

La tabella 2 riporta sinteticamente le erogazioni PAC ricevute dall'Italia nel triennio 2007-2009. Il ruolo preponderante del primo pilastro è evidente: rappresenta ben l'87% delle erogazioni totali a carico delle misure comunitarie, ovvero comprensive dei cofinanziamenti nazionali (tabella 2). Va tuttavia considerato che, nel triennio 2007-2009 la politica di sviluppo rurale era in fase di avvio, in quanto l'approvazione dei programmi è avvenuta tra il 2007 e il 2008. Il livello dei pagamenti a valere sul secondo pilastro risente quindi degli inevitabili ritardi accumulati in questa fase.

Il peso dei pagamenti per superficie con implicazioni o finalità ambientali sul totale delle erogazioni ricevute dall'Italia è significativo. I pagamenti diretti FEAGA, sono pari infatti a circa il 76% del totale (mediamente 3,9 miliardi di euro per anno tra il 2007 e il 2009). In particolare, gli aiuti diretti disaccoppiati sono in media il 64%, che corrisponde a circa 3,3 miliardi di euro per anno. A questi occorrerebbe aggiungere gli altri interventi ambientali previsti dalle OCM ancora in vigore, e in particolare dall'OCM ortofrutta, che non sono tuttavia quantificabili. Inoltre, dal 2010 è prevista l'attivazione della misura agro-ambientale di cui all'articolo 68, con una spesa prevista annuale pari a 99 milioni di euro.

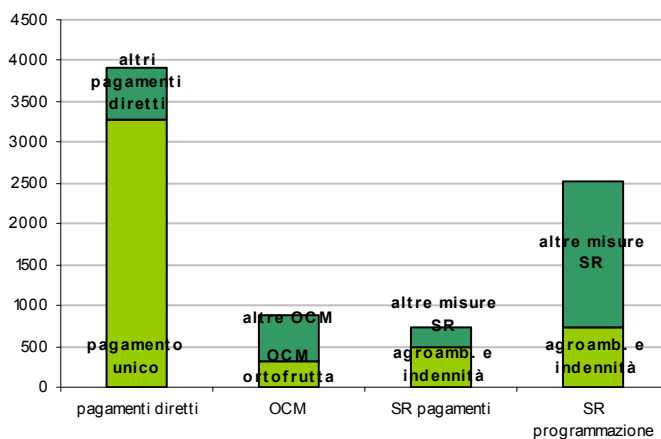
Tabella 2 - Erogazioni FEAGA e FEASR 2007-2009 (milioni di euro)

		2007	2008	2009	Media 07-09	Incidenza
I pilastro	FEAGA	5031	5186	5156	5124	87%
	FEASR	376	249	453	359	-
II pilastro	Cofinanziamento nazionale	396	267	450	371	-
	Comunitario + nazionale	772	516	903	730	13%
TOTALE	Comunitario + nazionale	5803	5702	6059	5854	100%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Mipaaf e Rete Rurale Nazionale

Per quello che riguarda lo sviluppo rurale, sono necessarie alcune precisazioni. Come detto, considerare gli importi liquidati nel 2007-2009 porterebbe ad una sensibile sottostima. Le erogazioni medie per anno del periodo 2007-2009, sono state infatti pari a circa 730 milioni di euro per anno (compreso il cofinanziamento), di cui circa 500 milioni a carico delle misure per superficie con implicazioni ambientali. Questo dato è sensibilmente inferiore agli importi stanziati¹. Si è pertanto preferito considerare anche la spesa media annuale programmata per il periodo 2007-2013 (vedi figura 1 - colonna "SR programmazione") da cui si evince che circa il 29% dei 2,5 miliardi di euro/anno destinati ai PSR è riservato alle misure agro-ambientali e alle indennità compensative. In termini assoluti, questo significherebbe un flusso finanziario pari a 169 milioni di euro/anno per le indennità compensative dei PSR (misure 211, 212 e 213 dei PSR) e a 564 milioni di euro l'anno per la misura agro-ambientale (214).

Figura 1 - Erogazioni per misure a superficie del primo e secondo pilastro con implicazioni ambientali, media annuale (milioni di euro)



Fonte: Nostra elaborazione su dati Mipaaf e Rete Rurale Nazionale

L'evoluzione della PAC verso il 2020

La comunicazione della Commissione "La PAC verso il 2020" (Commissione europea, 2010) propone importanti novità in tema di ambiente e gestione del territorio. La revisione dei pagamenti diretti, che prevede uno "spacchettamento" tra pagamento base, pagamento "verde" e pagamento aggiuntivo per svantaggi fisici o ambientali, rappresenta infatti un ulteriore e importante passo in avanti del processo di inclusione dei temi ambientali nella PAC.

La proposta ha innescato un dibattito a livello nazionale ed europeo tra i fautori di una PAC più finalizzata alla salvaguardia della sicurezza alimentare e alla stabilizzazione del reddito degli agricoltori e chi predilige un ruolo più importante, o addirittura

preponderante, sui temi ambientali. Anche gli strumenti applicativi delineati dalla proposta comunitaria, tuttavia, presentano degli aspetti che meritano di essere approfonditi.

Un prima serie di considerazioni riguarda la cosiddetta "componente verde" del pagamento unico. Dalla lettura della comunicazione, sembrerebbe che la Commissione sia orientata ad individuare puntualmente le azioni "verdi" dei futuri pagamenti diretti. Queste azioni obbligatorie andrebbero ad aggiungersi alle norme di condizionalità e dovrebbero orientativamente essere le seguenti: gestione dei pascoli permanenti, *set aside* ecologico, rotazione e copertura vegetale. La soluzione prospettata sembrerebbe presentare, nella sua attuazione pratica, almeno tre aspetti critici. Il primo riguarda la sostenibilità economica. Come recentemente dimostrato, la condizionalità rappresenta già di per sé un costo non indifferente (Rete Rurale Nazionale, 2010a), che incide a volte in modo significativo sul pagamento diretto ricevuto dall'agricoltore. In un contesto di contrazione dei redditi agricoli e dei sussidi della PAC, occorrerebbe quindi valutare con particolare prudenza la sostenibilità di ulteriori "oneri" a carico degli agricoltori, specie se si considera che anche il costo della tutela ambientale tende a lievitare con la crescita dei prezzi dei fattori di produzione (energie e materie prime innanzitutto).

Un altro importante aspetto riguarda i rapporti tra primo e secondo pilastro: pratiche come la rotazione o le colture di copertura sono spesso finanziate dalle misure agro-ambientali dei programmi di sviluppo rurale regionali. Rendere questi interventi obbligatori nel primo pilastro porterebbe necessariamente alla revisione di molte misure agro-ambientali, ormai rodute da oltre un decennio di applicazione, in virtù dei principi di complementarità (gli interventi del primo e secondo pilastro devono essere complementari tra di loro) e demarcazione (non è possibile erogare due pagamenti per lo stesso impegno). Il rispetto di questi principi dovrebbe inoltre essere controllato, con tutto ciò che ne consegue in termini di appesantimento del carico burocratico, controlli e costi aggiuntivi.

Un terzo aspetto riguarda l'efficacia dello strumento proposto. In effetti, come del resto già emerso nel corso di alcuni dibattiti sulla comunicazione della Commissione, queste misure sembrerebbero essere tarate su una realtà agricola, quelle delle grandi colture a seminativi, profondamente diversa dall'agricoltura mediterranea. Se si parla di copertura vegetale, ad esempio, è spontaneo chiedersi se questa sia effettivamente applicabile e utile, per esempio, in un frutteto dell'Italia meridionale. Inoltre, è lecito domandarsi come sia possibile conciliare il sistema di gestione del primo pilastro, che fa tradizionalmente riferimento a misure o azioni annuali o comunque afferenti alla stessa campagna agraria, con interventi, come il *set-aside* ecologico, che sono efficaci solo se attuati per più anni.

Un'ultima considerazione riguarda il pagamento aggiuntivo per le zone caratterizzate da specifici vincoli naturali, per il quale la proposta di mantenere un sostegno sia nel primo che nel secondo pilastro pone l'interrogativo se realmente si stia seguendo la direzione della semplificazione e della complementarità, da più parti auspicata.

Quali prospettive applicative delle proposte della Commissione?

A fronte dei potenziali problemi e delle criticità sopra evidenziate, sembrerebbe utile, in questa fase iniziale del processo che porterà alla approvazione dei regolamenti post 2013, incominciare a ragionare sulle implicazioni applicative che potrebbero derivare dalla proposta formulata dalla Commissione nella comunicazione "la PAC verso il 2020".

Una prima ipotesi riguarda le zone sottoposte a specifici vincoli naturali. In questo caso, sembrerebbe opportuno, ed anche maggiormente in linea con gli obiettivi individuati dalla Comunicazione stessa, prevedere questo strumento soltanto

nell'ambito di uno solo dei due pilastri, preferibilmente il primo. Già oggi, queste misure sembrano essere più adatte al sistema gestionale e finanziario del primo pilastro. Si tratta, infatti, di misure di tipo annuale², in cui l'elemento contrattuale e volontario ha più natura formale che pratica, e che prevedono come impegno ambientale il semplice rispetto della condizionalità.

Per quello che riguarda la componente "verde" del pagamento unico, sembrerebbe invece essere controproducente creare un nuovo strumento, quando questo è già disponibile. Le BCAA rappresentano già un elemento di politica ambientale proprio della PAC, non derivante da alcuna direttiva o regolamento di altra natura, che integrano in modo organico i CGO. Queste pratiche contribuiscono in modo significativo a tutte le principali priorità ambientali comunitarie, compresi i cambiamenti climatici (Rete Rurale Nazionale, 2010a) e, se opportunamente razionalizzate e semplificate, potrebbero fornire, anche per il futuro, un contributo non secondario per il conseguimento delle priorità ambientali comunitarie.

Considerata l'estrema diversità delle condizioni agronomiche, pedologiche e climatiche dell'Europa, non sembrerebbe inoltre opportuno andare ad individuare azioni comuni, che rischierebbero di essere di difficile applicazione e scarsa utilità. Meglio sarebbe che i regolamenti individuassero gli obiettivi ambientali, o meglio i beni pubblici la cui produzione si intende favorire, lasciando poi agli Stati membri, in un'ottica di sussidiarietà, il compito di scegliere le azioni più appropriate. Tra queste, dovrebbe comunque essere incluso il contrasto al cambiamento climatico, con particolare riferimento alla mitigazione.

Tutti gli interventi agro-ambientali, più impegnativi rispetto alle BCAA³, potrebbero essere finanziati più coerentemente dal secondo pilastro, ivi comprese le misure agro-ambientali dell'articolo 68 e dell'OCM ortofrutta. Si tratterebbe, in questo caso, di impegni ambientali più articolati, volontari e a carattere pluriennale.

Il pagamento unico disaccoppiato (componente di base) e in generale i pagamenti diretti del primo pilastro, a loro volta, sarebbero sottoposti soltanto al rispetto di quella che oggi è la prima "sezione" del regime di condizionalità, ovvero i CGO. Anche in questo caso, ciò sembra essere più in linea con gli obiettivi identificati dalla Comunicazione stessa, nella quale si esplicita che questa componente del pagamento unico è destinata a garantire un reddito di base agli agricoltori.

Conclusioni

L'esperienza condotta a seguito dell'introduzione del disaccoppiamento consegna alcuni insegnamenti utili ad orientare le scelte future, che assumono un respiro che travalica considerazioni puntuali di portata nazionale e si estendono a riflessioni di valenza europea per il dibattito sul futuro della PAC post 2013.

Tre sono i punti di rilievo che merita richiamare: (a) occorre conferire un approccio strategico agli interventi per superficie migliorando il coordinamento e la complementarità fra il primo e il secondo pilastro, puntando alla connessione con i beni pubblici; (b) la condizionalità rappresenta già di per sé un valido strumento di tutela ambientale e, se adeguatamente razionalizzata e semplificata, potrebbe fornire un apporto significativo per rispondere alle esigenze di rendere più "verde" la nuova PAC; (c) le misure agro-ambientali dovrebbero continuare a svolgere un ruolo chiave per la produzione di beni pubblici ambientali. Anche per migliorare la complementarità tra i due pilastri e semplificare la PAC, queste misure dovrebbero essere finanziate esclusivamente nel secondo pilastro, e ripeschiare le diverse condizioni agronomiche ed ambientali che caratterizzano l'agricoltura europea.

Note

¹ Da notare che già alla fine del 2010 si è registrata una notevole accelerazione della spesa

² Ovvero per le quali ogni anno l'agricoltore presenta una domanda di aiuto (partecipa a un bando/selezione), a differenza delle misure agro-ambientali per cui la domanda di aiuto ha durata pluriennale (tipicamente cinque anni) ed è confermata ogni anno tramite una domanda di pagamento

³ Ovvero che prevedono l'esecuzione di pratiche agricole a finalità ambientale, che vanno oltre il mero rispetto degli standard ambientali della condizionalità

Riferimenti bibliografici

- Mipaaf (2010), Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, http://www.reterurale.it/downloads/cd/PSN/Psn_21_06_2010.pdf
- Rete rurale nazionale (2010a), Rapporto di applicazione della condizionalità in Italia <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3984>
- Rete rurale nazionale (2010b), Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica. Dati definitivi al 31 dicembre 2009, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3246>
- Commissione europea (2010), COM (2010) 672 definitivo "La PAC verso il 2020: rispondere alle sfide future dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio",
- http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2010&T3=672&RechType=RECH_naturel&Submit=Cercare

La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro

Alessandro Monteleone, in Agriregionieuropa n. 20, Marzo 2010

Il presente

Il 2009 della politica di sviluppo rurale è stato un anno intenso, in cui i diversi attori coinvolti nella sua attuazione sono stati fortemente impegnati sia nella gestione dei programmi, sia nelle attività di riprogrammazione collegate all'Health Check della PAC e al Piano di rilancio dell'economia europea. Inoltre, come sempre accade nel mezzo del periodo di programmazione, si inizia a guardare al futuro e a pensare alla politica di sviluppo rurale che verrà. Le riflessioni relative al post 2013 sono legate ovviamente anche al prossimo bilancio comunitario, alla futura PAC e alla futura politica di coesione.

Per quanto riguarda l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR), il primo aspetto da analizzare è quello relativo all'avanzamento finanziario. I dati di spesa registrati al 31 dicembre 2009 mostrano, infatti, pagamenti pari a circa 3,4 miliardi di euro per una capacità media di spesa pari al 19% della dotazione finanziaria complessiva 2007-2013. Tale avanzamento, assicurando quel livello minimo di spesa necessario a evitare il taglio delle proprie disponibilità finanziarie, ha consentito a tutti i programmi italiani di non incorrere nel cosiddetto "disimpegno automatico".

Tuttavia, il risultato raggiunto è solo apparentemente positivo e nasconde le grandi difficoltà di spesa che presentano alcuni programmi regionali. La situazione è facilmente comprensibile se si confrontano i dati del 2009 con la spesa da effettuare entro il 31 dicembre del 2010. Infatti, come si può osservare nella tabella 1, nel 2010 bisognerà assicurare a livello nazionale una ulteriore spesa di circa 1,3 miliardi di euro, concentrata su alcuni PSR che dovranno in un anno effettuare pagamenti pari o superiori a quelli che si sono realizzati nei primi tre anni di attuazione¹. Le situazioni sono ovviamente molto diversificate a livello regionale, anche se le maggiori difficoltà sono concentrate nelle regioni in Convergenza. Le cause dei ritardi vanno

attribuite a ragioni di natura organizzativa o congiunturale, ed in particolare:

- le difficoltà da parte delle Regioni ad avviare le procedure di selezione dei nuovi progetti, spesso legate a problemi di natura organizzativa delle amministrazioni regionali (ricambio delle funzioni dirigenziali, numerosità e preparazione del personale, ecc.) e all'impegno che hanno dovuto dedicare nella revisione dei programmi a seguito dell'Health Check;
- i cambiamenti nelle procedure di gestione e controllo degli organismi pagatori, come ad esempio il "refresh" delle superfici aziendali², che in alcuni casi hanno ritardato i pagamenti in particolare nelle misure a superficie;
- la complessità delle procedure amministrative che rappresenta spesso un deterrente per le imprese a presentare una domanda di contributo nell'ambito delle misure previste nei PSR;
- la crisi economica e finanziaria, che ha ridotto la capacità di investimento dei beneficiari e, di conseguenza, la partecipazione ai bandi e l'assorbimento delle risorse disponibili;
- i livelli dei premi agroambientali non sempre in grado di compensare i maggiori costi e i minori ricavi derivanti dagli impegni, che anche in questo caso hanno reso meno appetibili le misure previste nei PSR;
- la concentrazione della spesa sostenuta nell'Asse II mostra, inoltre, come tale avanzamento finanziario sia in gran parte generato da impegni ambientali assunti nel precedente periodo di programmazione e da misure a premio, confermando una diffusa difficoltà a mettere a regime le misure strutturali che prevedono investimenti a carattere aziendale o territoriale.

Tabella 1 - Avanzamento della spesa pubblica al 31 dicembre 2009

Programma	Dotazione finanziaria complessiva	Pagamenti al 31/12/2009	Capacità di spesa	Pagamenti da effettuare entro il 31/12/2010 per evitare disimpegno automatico
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)
Abruzzo	412.790.304	66.577.820,5	16,1	36.419.906,8
Bolzano	331.897.122	156.159.699,3	47,1	0,0
Emilia Romagna	1.055.218.032	200.138.749,0	19,0	73.113.523,7
Friuli Venezia Giulia	266.776.363	73.799.696,9	27,7	0,0
Lazio	703.901.515	108.784.758,6	15,5	71.369.786,9
Liguria	292.025.105	68.231.394,6	23,4	11.266.041,3
Lombardia	1.025.025.030	222.722.706,0	21,7	40.361.385,0
Marche	488.429.849	161.012.792,0	33,0	0,0
Molise	207.870.604	43.708.205,5	21,0	13.296.340,0
Piemonte	980.464.244	203.983.475,2	20,8	58.139.252,1
Sardegna	1.292.255.908	267.100.955,8	20,7	99.171.771,0
Toscana	876.140.302	158.503.627,9	18,1	72.244.099,3
Trento	270.433.361	77.519.924,2	28,7	0,0
Umbria	797.281.515	180.807.016,3	22,7	0,0
Valle D'Aosta	125.734.090	31.948.111,2	25,4	2.749.616,0
Veneto	1.047.188.332	169.489.585,1	16,2	42.730.869,4
Regioni in Competitività	10.173.431.676	2.190.488.518,0	21,5	520.862.592,0
Basilicata	671.736.958	116.894.824,1	17,4	72.576.480,2
Calabria	1.135.071.304	168.077.052,8	14,8	148.855.121,2
Campania	1.943.149.420	254.838.124,3	13,1	186.045.354,0
Puglia	1.617.663.696	192.697.121,4	11,9	230.395.052,5
Sicilia	2.219.708.276	447.379.340,0	20,2	168.425.877,4
Regioni Convergenza	7.587.329.654	1.179.886.462,6	15,6	806.297.885,2
Rete Rurale Nazionale	82.919.766	12.851.935,5	15,5	11.347.582,5
Totale	17.843.681.096	3.383.226.916,1	0,5	1.338.508.059,8

Fonte: Rete Rurale Nazionale 2010

L'attuazione dei PSR non presenta ovviamente solo aspetti negativi. Tra le note positive va evidenziato come si sia dato

ormai avvio a quasi tutte le procedure pubbliche di selezione (bandi, manifestazioni d'interesse, ecc.) previste e si stia procedendo progressivamente alla selezione delle operazioni e dei beneficiari degli aiuti. Tra l'altro molte Autorità di gestione hanno previsto procedure innovative, tese normalmente a semplificare i processi di attuazione (bandi aperti, business plan, informatizzazione delle procedure, ecc.). L'aspettativa è dunque che nei prossimi anni tutto possa proseguire più velocemente e con maggiore efficienza. Qualche difficoltà si registra ancora con riferimento all'Asse IV – Leader.

Inoltre, se si guarda alle principali scelte di programmazione, si può osservare come molte Regioni abbiano scelto di sacrificare qualcosa in termini di efficienza, almeno in questa prima fase, preferendo percorrere delle strategie finalizzate a garantire una maggiore efficacia degli interventi. Ne è prova, in particolare rispetto al precedente periodo di programmazione, la concentrazione su priorità settoriali o territoriali, così come la scelta di attuare diverse misure attraverso progetti integrati, che dovrebbero migliorare la capacità di raggiungere gli obiettivi, ma che in fase di avvio dei programmi possono rallentare la spesa. Infine, va considerata positivamente la maggiore attenzione delle Regioni e degli operatori alla complementarità tra i vari strumenti di intervento previsti dalla politica agricola, ma anche da altre politiche nazionali e comunitarie.

L'adeguamento della strategia

Come abbiamo visto, uno degli aspetti che ha contribuito a rallentare le attività di spesa è stato il processo di revisione dei programmi seguito all'Health Check della PAC e al Piano di Rilancio dell'economia europea, che ha rappresentato, tuttavia, un'ottima occasione per rafforzare la strategia nazionale e regionale grazie al contributo aggiuntivo di risorse trasferite al nostro Paese. L'Italia, infatti, ha potuto beneficiare di circa 694 milioni di euro di dotazione aggiuntiva comunitaria, pari a circa l'8% di quella originaria a disposizione dell'Italia per il periodo 2007-2013. Le nuove risorse finanziarie provengono dalla riforma dell'OCM Vino (158 milioni di euro), da residui della modulazione base (71 milioni di euro), dalla nuova modulazione obbligatoria introdotta con l'Health check (369 milioni di euro) e dal Piano di rilancio dell'economia europea (96 milioni di euro). Tali fondi sono poi stati ripartiti tra le Regioni e le Province autonome come riportato nella tabella 2. Alle nuove risorse di provenienza comunitaria si poi è aggiunto il cofinanziamento nazionale pari a circa 463 milioni di euro.

Nel 2009, quindi, a seguito delle novità introdotte nei regolamenti comunitari, il Mipaaf, le Regioni e le Province autonome sono state impegnate in un'intensa attività di modifica del Piano strategico nazionale (PSN) e riprogrammazione dei PSR per adeguare le strategie alle sette "nuove sfide" proposte dalla riforma³. Le sette nuove sfide della politica di sviluppo rurale rappresentano in realtà un rafforzamento di obiettivi già presenti negli orientamenti strategici comunitari, a cui la Commissione europea ha ritenuto opportuno dover prestare una maggiore attenzione sia in termini di concentrazione di risorse finanziarie, sia in termini di strumenti da utilizzare.

Per quanto riguarda il livello nazionale, il PSN è stato modificato dal Mipaaf in stretta concertazione con le Regioni e il partenariato, in un processo che è partito con la consultazione pubblica di una serie di documenti tematici relativi alle singole sfide e si è concluso con la sua approvazione in Conferenza Stato Regioni. Va notato, tuttavia, come la strategia nazionale nella sua formulazione originaria desse già molta enfasi a gran parte dei temi che la Commissione europea ha lanciato con le nuove sfide. L'esercizio di riprogrammazione non ha richiesto, quindi, una nuova formulazione degli obiettivi prioritari già condivisi nel 2007, ma fondamentalmente la riorganizzazione delle azioni chiave necessarie per il raggiungimento delle sfide e solo in alcuni casi l'individuazione di nuove specifiche azioni.

Tabella 2 - Riparto delle risorse FEASR per PSR e Rete Rurale Nazionale

	Dotazione originale	OCM Vino	Modulazione base	Sub totale	Modulazione HC	Recovery	Tot
	a	b	c	d=a+b+c	e	f	g=d+e+f
milioni di euro							
Abruzzo	168,9	11,2	0,9	181,0	3,4	1,9	186,3
Bolzano	137,6	0,4	0,3	138,3	9,2	1,6	149,1
Emilia	411,3	36,4	5,1	452,8	25,8	5,0	483,6
Friuli	108,8	2,6	1,2	112,6	6,6	1,3	120,5
Lazio	288,4	9,2	2,8	300,4	13,7	3,4	317,5
Liguria	106,0	0,0	0,3	106,3	7,7	1,3	115,3
Lombardia	395,9	1,2	10,3	407,4	58,9	4,8	471,1
Marche	202,3	0,9	2,3	205,5	11,6	2,4	219,5
Molise	85,8	0,8	0,7	87,3	5,2	1,1	93,5
Piemonte	394,5	1,9	6,7	403,2	36,9	4,7	444,8
Sardegna	551,3	0,6	3,2	555,1	12,9	7,0	574,9
Toscana	369,2	0,7	3,0	372,9	14,2	4,3	391,4
Trento	100,7	2,6	0,3	103,6	4,4	1,2	109,2
Umbria	334,4	1,6	2,6	338,7	15,7	2,4	356,8
Valle d'Aosta	52,2	0,0	0,1	52,3	3,5	0,6	56,5
Veneto	402,5	24,7	7,4	434,5	43,5	3,9	482,0
Regioni in Competitività	4.109,7	94,9	47,2	4.251,8	273,2	46,9	4.571,9
Basilicata	372,7	0,0	2,0	374,6	7,6	4,6	386,8
Calabria	623,3	0,1	4,2	627,6	18,5	7,8	653,9
Campania	1.082,3	1,4	4,6	1.088,3	19,6	10,9	1.118,8
Puglia	851,3	29,1	7,6	887,9	35,1	10,5	933,6
Sicilia	1.211,2	32,4	5,1	1.248,6	15,3	15,2	1.279,2
Regioni in Convergenza	4.140,8	62,9	23,3	4.227,1	96,2	49,1	4.372,4
Totale PSR	8.250,6	157,8	70,5	8.478,8	369,4	96,1	8.944,3
Rete Rurale Nazionale	41,5	-	-	41,5	-	-	41,5
Totale	8.292,0	157,8	70,5	8.520,3	369,4	96,1	8.985,8

Fonte: Mipaaf 2009

La modifica del PSN è stata, tuttavia, occasione per individuare o rafforzare alcune priorità strategiche nazionali con riferimento in particolare a :

- la diffusione della banda larga nelle aree rurali, sfida subito colta dal mondo dello sviluppo rurale italiano come elemento indispensabile per ridurre la marginalità sociale ed economica, garantendo alla popolazione e alle imprese delle aree rurali di poter usufruire degli stessi servizi di chi risiede in quelle urbane. Fondamentale è, a tale proposito, richiamare come la scelta strategica nazionale sia stata quella di integrare la quota di risorse destinata a questo obiettivo (circa 90 milioni di euro), con le risorse del Piano nazionale per la banda larga previsto e attuato dal Ministero dello Sviluppo Economico, evitando così la polverizzazione degli interventi e provando a massimizzarne l'efficacia. Tale Piano prevede investimenti per circa 1,5 miliardi di euro da finanziare con risorse pubbliche comunitarie e nazionali, nonché con risorse degli operatori privati, per raggiungere l'obiettivo di una copertura a 20 Megabit per circa il 99% del territorio nazionale.
- La maggiore attenzione verso gli aspetti legati alla sicurezza sul lavoro, che pur non traducendosi in scelte strategiche di particolare enfasi, trovano spazio in azioni chiave legate all'ammodernamento delle strutture aziendali e del parco macchine, alla formazione e consulenza aziendale, a pratiche che salvaguardino non solo gli aspetti ambientali ma anche la salute degli operatori.
- La conferma della strategia territoriale articolata su priorità collegate alle quattro tipologie di aree rurali individuate nel PSN e il rafforzamento della strategia per favorire il

finanziamento di alcuni interventi a beneficio dell'agricoltura sociale nelle aree rurali periurbane.

L'analisi delle scelte operate a livello regionale non è semplice, in quanto le strategie sono state molto differenziate e condizionate dall'ammontare complessivo di risorse aggiuntive che ciascuna Regione ha avuto a disposizione, nonché dalle scelte già effettuate ad inizio programmazione. Come si può osservare nella tabella 3, la quasi totalità delle risorse messe a disposizione per migliorare la diffusione della banda larga nelle aree rurali è stata destinata dalle Regioni a questo obiettivo, fatta eccezione per Valle d'Aosta, Trento e Bolzano che nel complesso potevano contare su poco più di 3 milioni di euro e hanno preferito rafforzare le altre sfide.

Per quanto riguarda le altre sfide dell'Health Check si può notare la grande attenzione prestata alle tre grandi sfide ambientali, gestione delle risorse idriche, biodiversità e cambiamenti climatici, quest'ultima rafforzata dalle risorse a favore delle energie rinnovabili. L'assegnazione delle risorse relativamente alla sfida sul lattiero-caseario è stata condizionata ovviamente dalle caratteristiche del settore nelle diverse regioni e come si può osservare maggiore attenzione è stata data nelle regioni in competitività dove l'uscita dal regime delle quote latte creerà maggiori problemi strutturali. La scarsa attenzione a favore dell'innovatività è, invece, solo apparente in quanto molti interventi innovativi per il settore agricolo e le aree rurali sono in realtà stati programmati facendo riferimento alle sfide principali.

Tra ottobre e dicembre sono state approvate dalla Commissione europea le modifiche di tutti i PSR italiani, notificati a Bruxelles lo scorso mese di luglio.

Tabella 3 - Distribuzione delle risorse FEASR tra le sfide dell'Health check e del Recovery Plan

	Competitività		Convergenza		Totale	
	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Banda larga	43.570.000		49.143.000		92.713.000	
Biodiversità	54.971.471	19,9	35.542.146	36,9	90.513.617	24,3
Cambiamenti	54.796.993	19,8	26.202.028	27,2	80.999.021	21,7
Energie	27.338.143	9,9	8.074.641	8,4	35.412.784	9,5
Risorse idriche	88.230.992	31,9	13.335.817	13,9	101.566.809	27,2
Lattiero-caseario	51.242.821	18,5	13.035.948	13,6	64.278.769	17,2
Totale nuove sfide HC	276.580.420	100	96.190.580	100,0	372.771.000	100
Totale HC + Banda larga	320.150.420		145.333.580		465.484.000	

Fonte: Mipaaf 2009

Le prospettive future

L'esperienza legata ai processi di attuazione e di programmazione, che hanno interessato i nostri PSR e che nei prossimi quattro anni dovranno portare a raggiungere gli obiettivi definiti nelle strategie nazionale e regionali, consente di sviluppare alcune riflessioni collegate al dibattito appena avviato sulla politica di sviluppo rurale post 2013.

Il primo aspetto da considerare è l'importanza dell'unitarietà della politica di sviluppo rurale. Non appare efficace immaginare la separazione degli interventi settoriali da quelli territoriali, nel tentativo di far confluire i secondi nella futura politica di coesione. La combinazione e l'integrazione di strumenti di intervento a carattere più tipicamente settoriale con quelli a carattere territoriale, già difficile all'interno di uno stesso programma, rappresenta l'unica possibilità di promuovere una strategia di sviluppo sostenibile sia per il settore agricolo, sia per le aree rurali. Rilancio competitivo del settore agricolo, tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, miglioramento dell'attrattività delle aree rurali per la popolazione e per le imprese, sono obiettivi che dovrebbero essere perseguiti

contestualmente e non lasciati a politiche diverse, che attuate da attori diversi troverebbero difficoltà a integrarsi. L'esperienza italiana e il tentativo di maggiore integrazione con il primo pilastro della PAC e con la politica di coesione, dovrebbe spingere verso una visione più ampia della politica di sviluppo rurale, che sia in grado di integrare attraverso una comune strategia nazionale per le aree rurali strumenti di intervento afferenti a politiche diverse. E' indispensabile, tuttavia, che la Commissione europea superi le diversità e disparità procedurali e normative che caratterizzano i diversi fondi comunitari (FEASR, FEAGA, FEP, FESR e FSE) con lo scopo ultimo di assicurare perfetta omogeneità nella gestione e implementazione degli strumenti afferenti alle diverse politiche.

Una politica di sviluppo rurale unitaria dovrebbe comunque considerare l'importanza di diversificare gli obiettivi in funzione dei diversi fabbisogni delle aree rurali. Da questo punto di vista, l'esperienza della territorializzazione delle aree rurali italiane, al di là delle modalità di classificazione utilizzate, rappresenta un ottimo punto di riferimento. Va, tuttavia, superato il principio tipicamente comunitario di interpretare tali classificazioni come strumenti per zonizzare le politiche, come è stato nel passato con gli obiettivi 2 e 5b, e decidere rigidamente cosa finanziare o non finanziare nelle diverse aree, come dimostra l'attuale programmazione, in cui è praticamente impossibile finanziare interventi di diversificazione economica o aziendale in aree diverse da quelle classificate come "maggiormente" rurali. E', anche, evidente che per modulare meglio gli interventi a livello territoriale non sono sufficienti gli strumenti di programmazione locale tipo Leader, che è necessaria un maggiore impegno delle Regioni nell'assunzione di scelte territoriali di programmazione, prevedendo che le priorità territoriali non siano solo enunciazioni sulla carta, ma siano seguite da scelte concrete in termini di scelta degli interventi da finanziare nelle diverse aree, criteri di selezione, adeguati punteggi in grado di differenziare le aree a seconda delle priorità.

Un'altra questione rilevante è collegata alla capacità del settore agricolo di produrre beni e servizi pubblici e alla conseguente necessità di sostegno attraverso l'aiuto pubblico, in quanto attività non remunerate dal mercato. In questa direzione la riflessione in sede comunitaria si è fino ad oggi concentrata principalmente sugli aspetti collegati alla tutela ambientale e, quindi, alla lotta ai cambiamenti climatici, alla biodiversità e alla tutela delle risorse idriche. Molte esperienze nelle aree rurali italiane hanno dimostrato la capacità del settore agricolo di soddisfare i bisogni della popolazione attraverso la produzione beni e servizi a carattere sociale. In un contesto in cui la riforma del welfare richiede di intervenire con nuovi strumenti sarebbe opportuno, quindi, lanciare una nuova priorità relativa al ruolo sociale dell'agricoltura. Per tale priorità, non è solo necessaria la volontà delle Regioni di investire nel terzo Asse, ma è necessario individuare nuovi strumenti di intervento oggi non presenti tra quelli ammissibili dalla politica di sviluppo rurale.

Sempre in termini di priorità strategiche da valorizzare uno spazio nuovo andrebbe assegnato alla sicurezza e alla qualità del lavoro, che dovrebbero essere considerati come strumenti di sviluppo della competitività piuttosto che solo come vincoli alla crescita.

Infine, per quanto riguarda le regole di programmazione, l'esperienza di questo periodo ha evidenziato due principali questioni. In primo luogo, la necessità di maggiore semplificazione. Il presente periodo di programmazione è stato impostato, infatti, auspicando una maggiore semplificazione legata principalmente alla riduzione dei programmi. La complessità delle regole sulla concorrenza, sulla demarcazione degli interventi e sui controlli sta dimostrando che molto c'è ancora da fare.

L'ultima priorità è quella di evitare la disparità di trattamento tra Paesi a programmazione regionalizzata e Paesi a programmazione nazionale. Da questo punto di vista l'esempio più emblematico è rappresentato dall'applicazione del meccanismo del disimpegno automatico, che potrebbe essere ridotto potendo utilizzare un piano finanziario nazionale e

consentendo compensazioni finanziarie tra programmi regionali di uno stesso Paese, salvaguardando maggiormente le risorse a disposizione per le nostre aree rurali.

Note

¹ Il disimpegno automatico si applica comunque a livello di singolo PSR.

² Il cambiamento nelle modalità di controllo della congruità delle superfici dichiarate dagli agricoltori al momento della presentazione delle domande di aiuto ha generato l'insorgere di anomalie che hanno bloccato i pagamenti e in alcuni casi dato origine a contenziosi.

³ Le sette nuove sfide sono la mitigazione dei cambiamenti climatici, la diffusione delle energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la tutela della biodiversità, il supporto al settore zootecnico per agevolare l'uscita dal sistema delle quote latte, l'innovazione e la diffusione della banda larga nelle aree rurali.

Riferimenti bibliografici

- Mipaaf (2009), *Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale*, www.reterurale.it, ottobre 2009.
- Rete Rurale Nazionale (2010), *Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica. Dati consolidati al 31 dicembre 2009*, www.reterurale.it, Roma, febbraio 2010.

Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa

Beatrice Camaioni, Franco Sotte, in *Agrireunionieuropa* n. 20, Marzo 2010

Introduzione

La politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata definita all'insegna dell'obiettivo della semplificazione. In base a questo indirizzo, l'Unione Europea ha istituito un unico fondo europeo: il Feasr, superando la precedente commistione tra le due sezioni "orientamento" e "garanzia" del Feoga; ha adottato un unico strumento di programmazione: il Programma di sviluppo rurale (Psr); ha definito un unico sistema di valutazione, il *Common Monitoring and Evaluation Framework* (Cmef).

Chi però approfondisce i contenuti della politica di sviluppo rurale, non può esimersi dal rilevarne la complessità. Essa è dovuta, in primo luogo, alla numerosità delle misure disponibili (45) organizzate nei quattro assi e nella misura supplementare dell'assistenza tecnica¹. Le misure prevedono interventi notevolmente eterogenei corrispondenti ad un insieme di politiche diverse (Sotte, 2009). La complessità è poi accresciuta dalla numerosità dei documenti di programmazione. In Europa, la politica di sviluppo rurale si articola in 27 Programmi strategici nazionali (Psn), 88 Psr e 4 programmi di rete rurale nazionale (in Italia, Spagna, Portogallo e Germania).

Dei 27 Stati membri, la maggior parte (19) ha optato per un solo Psr a livello nazionale (ad essi andrebbe aggiunta la Francia che ha adottato un solo Psr per tutto l'Hexagon (la Francia continentale) frazionando il territorio in cinque ulteriori Psr solo per la Corsica e i Territori d'oltremare. Altri Stati membri hanno invece suddiviso il territorio in più Psr: Portogallo (3), Finlandia (2), Regno Unito (4), Belgio (2), Germania (14), Spagna (17). Di questa compagine, con 21 Psr, fa parte anche l'Italia.

L'obiettivo di questo articolo è fornire una visione d'insieme della politica di sviluppo rurale europea a livello degli Stati membri.

Le risorse della programmazione 2007 - 2013 nell'Unione europea

Considerando i dati al settembre 2009 (European Commission, 2009), quindi al netto dei fondi aggiunti dall'*Health check*, dal *Recovery package* e dalle riforme delle ultime Ocm, le risorse

disponibili a livello europeo ammontano a poco più di 91 miliardi di fondi Feasr, di cui circa un terzo almeno da concentrare nelle regioni convergenza². Considerando i cofinanziamenti nazionali (e regionali), si ottiene la somma di 147 miliardi di euro complessivamente dedicati alla politica di sviluppo rurale, con un'incidenza dei fondi europei sulla spesa pubblica totale pari al 62%.

Osservando la tabella 1 si può notare come, in termini assoluti, L'UE-15 (in particolar modo l'Europa mediterranea) assorba gran parte delle risorse, mentre Bulgaria e Romania insieme raccolgono all'incirca lo stesso ammontare di fondi Feasr diretto ai cinque paesi del nord Europa. La seconda colonna della tabella riporta la quota minima da riservare alle Regioni convergenza; questo dato segnala la differente dislocazione di queste aree tra i paesi e le loro aggregazioni e si riflette sul tasso di cofinanziamento del Feasr, che è maggiore per le Regioni convergenza. Si può notare, come conseguenza di quest'ultimo aspetto, che nei nuovi Stati membri dell'UE-12, il contributo del Feasr rappresenti quasi i 4/5 della spesa pubblica totale, mentre è il 54% in media nei vecchi Stati membri dell'UE-15. Quest'ultimo risultato dipende sia dal minore concorso dell'Unione nel cofinanziamento delle Regioni competitive, ma anche dalle scelte strategiche operate da alcuni Stati membri (specie Lussemburgo, Finlandia, Belgio e Svezia) riguardo alle misure da attivare e al proprio cofinanziamento.

Tabella 1 - Il finanziamento della politica di sviluppo rurale nell'Ue

Stati membri	FEASR		Cofinanziamento		Spesa pubblica	Cofin.
	di cui in Reg. convergenza					
	Mln €	%	Mln €	Mln €	%	
Nord	DK	445	0	385	830	54
	FI	2.087	0	4612	6.699	31
	IE	2.340	0	1959	4.299	54
	SE	1.826	0	2091	3.917	47
	UK	4.599	4	4358	8.957	51
Continentale	AT	3.911	1	3911	7.822	50
	BE	419	10	838	1.257	33
	DE	8.130	39	5110	13.240	61
	FR	6.442	9	5461	11.903	54
	LU	90	0	278	368	24
	NL	487	0	486	973	50
Sud	ES	7.214	44	6664	13.878	52
	GR	3.707	51	713	4.420	84
	IT	8.292	40	8395	16.687	50
	PT	3.929	55	1067	4.996	79
Ue-10	CY	163	0	162	325	50
	CZ	2.816	58	800	3.616	78
	EE	715	54	210	925	77
	HU	3.806	66	1353	5.159	74
	LT	1.743	39	517	2.260	77
	LV	1.041	31	163	1.204	86
	MT	77	24	23	100	76
	PL	13.230	53	3988	17.218	77
	SK	1.969	56	594	2.563	77
	SI	900	32	259	1.159	78
Ue-2	BG	2.609	27	633	3.242	80
	RO	8.023	25	1948	9.971	80
Ue 27	91.009	34	56181	147.190	62	
Ue 10	26.459	53	8070	34.529	77	
Ue 2	10.632	25	2581	13.213	80	
Ue 15	53.918	27	46331	100.249	54	
Nord	11.296	2	13406	24.702	46	
Continentale	19.479	20	16085	35.564	55	
Sud	23.143	46	16839	39.982	58	

Fonte: nostre elaborazioni su European Commission (2009)

Per un migliore confronto tra le strategie adottate dai singoli Stati membri, in tabella 2 sono presentati i valori della spesa complessiva per la politica di sviluppo rurale in rapporto ad alcuni indicatori del peso dell'agricoltura: unità di lavoro adulto (Ula), superficie agricola utilizzabile (Sau) e valore aggiunto agricolo (Va) (Eurostat, 2007). Accanto ai valori unitari sono presentati i rispettivi valori indice in rapporto al dato europeo Eu-27=100.

Rispetto alla media europea, nell'UE-10 si registra

complessivamente una maggiore concentrazione di fondi, rispetto sia alla Sau che al valore aggiunto e una spesa inferiore all'Ue-15 rispetto agli Ula in ragione sia del maggior peso degli occupati in agricoltura nei paesi dell'Est sia del tipo di agricoltura tecnologicamente più arretrata e *labour intensive* rispetto all'UE-15. All'interno dell'aggregato UE-15 è l'Europa del Nord a sostenere maggiormente i propri fattori produttivi, mentre sono i paesi dell'Europa continentale a registrare una minore intensità di spesa rispetto sia alla Sau che al valore aggiunto.

Rispetto alle unità di lavoro il sostegno allo sviluppo rurale nell'Europa del Nord è quasi triplo di quello medio mentre all'opposto, in Bulgaria e Romania è pari a soltanto un terzo della media europea. In rapporto al valore aggiunto agricolo la spesa tende a concentrarsi nei paesi dell'est e del nord.

Osservando gli indici a livello di singoli Stati membri, si nota innanzitutto la presenza di alcuni *outlier*. Notevoli sono le divergenze tra paesi anche all'interno dello stesso aggregato territoriale, ad esempio, in rapporto alla Sau si collocano in posizioni opposte Danimarca e Finlandia nel nord, Lussemburgo e Francia nell'Europa continentale, Spagna e Portogallo nel sud. Così pure, osservando gli indici dei paesi per gli altri due indicatori, si può desumere come tendenzialmente Finlandia, Svezia, Austria, Lussemburgo, Malta e Slovacchia presentino valori particolarmente elevati. Al contrario, tra i paesi che dispongono di meno risorse su base unitaria ci sono nell'ordine: Olanda, Danimarca, Francia. L'Italia si posiziona sopra la media se si rapporta la spesa alla Sau (+53% rispetto alla media dell'UE), circa nella media europea in termini di spesa per Ula e sotto la media per la spesa in relazione al valore aggiunto agricolo (-19%).

Tabella 2 - La spesa per la politica di sviluppo rurale su base unitaria

Stati membri	Spesa pubblica /Sau		Spesa pubblica /Ula		Spesa pubblica /Va	
	€	Indice Ue27=100	€	Indice Ue27=100	€	Indice Ue27=100
Nord						
DK	312	36	14.865	117	0,8	57
FI	2.923	341	92.544	731	24,3	1.697
IE	1.039	121	29.136	230	3,6	251
SE	1.256	146	59.832	473	10,8	758
UK	555	65	26.238	207	1,7	121
Continentale						
AT	2.453	286	47.893	378	5,6	394
BE	914	107	19.159	151	0,7	46
DE	782	91	21.731	172	1,5	105
FR	433	50	14.794	117	0,6	43
LU	2.815	328	98.255	776	8,5	598
NL	508	59	5.893	47	0,2	11
Sud						
ES	558	65	14.341	113	0,7	47
GR	1.084	126	7.773	61	0,8	56
IT	1.309	153	12.815	101	1,2	81
PT	1.439	168	14.780	117	3,6	249
Ue-10						
CY	2.226	259	12.540	99	1,1	80
CZ	1.028	120	26.333	208	5,2	363
EE	1.020	119	28.839	228	3,9	271
HU	1.220	142	12.788	101	3,7	261
LT	853	99	12.548	99	3,9	275
LV	679	79	11.490	91	4,7	330
MT	9.705	1.131	23.756	188	1,9	136
PL	1.112	130	7.608	60	2,6	179
SK	1.323	154	28.071	222	9,1	639
SI	2.371	276	13.843	109	5,6	394
Ue-2						
BG	1.063	124	6.605	52	2,9	204
RO	725	84	4.521	36	2,5	175
Ue27	858	100	12.656	100	1,4	100
Ue10	1.109	129	10.381	82	3,2	226
Ue 2	786	92	4.901	39	2,6	181
Ue 15	805	94	17.678	140	1,1	80
Nord	872	102	36.187	286	3,1	215
Continentale	697	81	19.630	155	0,9	66
Sud	885	103	12.586	99	1,0	67

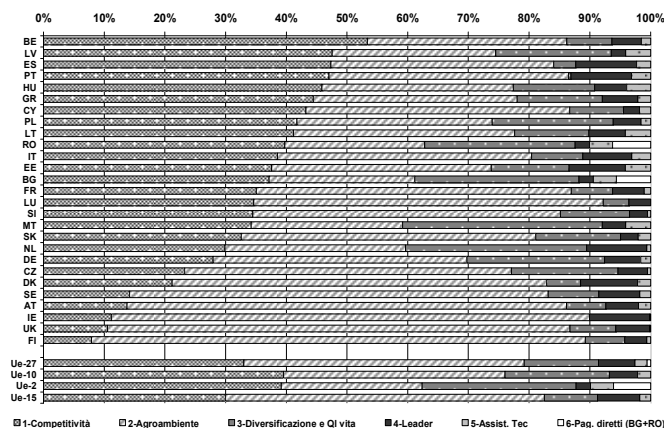
Fonte : nostre elaborazioni su European Commission (2009) e Eurostat 2007

La ripartizione della spesa per politiche

La figura 1 presenta gli aggregati a livello nazionale delle scelte compiute dalle Autorità di gestione riguardo all'allocazione dei fondi pubblici complessivi tra gli assi della politica di sviluppo rurale.

Una prima considerazione merita la ripartizione tra gli assi 1 e 2 (prevalentemente "settoriali" agricoli) e gli assi 3 e 4 (prevalentemente "territoriali"). Numerosi Stati membri mostrano a riguardo una decisa predilezione "settoriale", non discostandosi significativamente nella ripartizione complessiva dei fondi dal limite minimo imposto per la parte Feasr alla somma degli assi 3 e 4 (rispettivamente 10% e 5%). Fanno parte di questo gruppo paesi di tutti gli aggregati territoriali: Spagna, Portogallo, Cipro, Italia; Francia, Belgio, Lussemburgo, Austria; Danimarca, Svezia, Irlanda, Regno Unito, Finlandia; Slovenia, Slovacchia. Altri Stati membri si discostano in maniera più significativa dal minimo complessivo del 15%; si tratta generalmente di paesi dell'est: Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e le Repubbliche baltiche, con l'aggiunta della Grecia. Solo cinque Stati membri mostrano una propensione a bilanciare aspetti "settoriali" e "territoriali" nella distribuzione delle risorse: Romania e Bulgaria, Germania, Olanda e Malta. Il deludente impegno verso gli aspetti territoriali è ovviamente frutto del "peccato originale" della politica di sviluppo rurale: quello di essere nata e di fare ancora parte di una politica settoriale, la Pac. Sta di fatto che, a parte che nei casi degli ultimi Stati membri elencati, l'obiettivo enunciato fin dalla Conferenza di Salisburgo nel 2003 di generalizzare l'approccio Leader ("*mainstreaming the Leader initiative*") fu lo slogan di chiusura di quella Conferenza) fa grande fatica a diventare prassi.

Figura 1 - Ripartizione della spesa dei Psr per assi (valori percentuali)



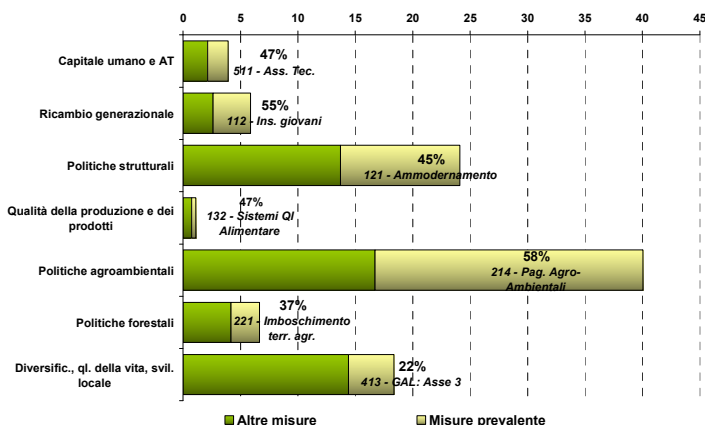
Fonte: nostre elaborazioni

La ripartizione finale che emerge a livello europeo vede assegnato agli assi 1 e 2 rispettivamente il 33% e il 46% dei fondi totali, mentre agli assi 3 e 4 va rispettivamente il 12% e il 6%. All'assistenza tecnica spetta il restante 2%.

Entrando nei dettagli, sono prevalentemente i nuovi Stati membri e quelli mediterranei ad investire nell'asse 1 - competitività, come era ragionevole attendersi in considerazione della concentrazione in essi delle Regioni convergenza e di un'agricoltura con i maggiori problemi strutturali. Dalla parte opposta il nord Europa mostra maggiore propensione di spesa verso le politiche agroambientali (con il 76% dei fondi assegnati alle misure dell'asse 2, rispetto ad una media europea del 46%). L'esame comparato delle decisioni degli Stati membri mostra una generale uniformità di comportamento rispetto all'aggregato di appartenenza. Fanno eccezione in questo senso il Belgio che destina oltre il 50% delle risorse all'asse 1 rispetto a una media UE-15 del 30% e la Repubblica Ceca che investe oltre la metà dei fondi nell'asse 2, contro l'allocazione media dell'UE-10 pari

al 36%. Se si riclassifica la spesa complessiva della politica di sviluppo rurale in Europa per "politiche" analogamente a quanto effettuato in precedenti studi (Sotte, 2009)³ è possibile mettere in evidenza con maggiore dettaglio le strategie della politica di sviluppo rurale a livello dell'intera Unione Europea.

Figura 2 - La ripartizione della spesa europea per le sette politiche (valori percentuali su totale spesa pubblica europea)



Fonte: nostre elaborazioni

Nella figura 2, le barre orizzontali rappresentano le politiche e la parte più chiara la misura principale all'interno della singola politica (indicata in corsivo). Si può notare come la spesa per politiche strutturali e quella per le politiche agro-ambientali rappresentino circa il 64% della spesa complessiva dei Psr in Europa. In particolare poi, la misura 214 - "pagamenti agro-ambientali", oltre a costituire il 58% delle risorse destinate alla politica agro-ambientale, assorbe circa un quarto di tutta la spesa europea per lo sviluppo rurale. La terza politica in termini di spesa è quella che raccoglie tutte le 13 misure degli Assi 3 e 4 e che è classificata come "diversificazione, qualità della vita e sviluppo locale" (18,3% del totale). Infine, il rimanente 17% circa della spesa è diviso tra le quattro politiche: *forestale* (6,5%), del *ricambio generazionale* (6%), per *capitale umano e assistenza tecnica* (4,1%) e per la *qualità alimentare* (1%).

Al fine di individuare le scelte all'interno degli aggregati dei paesi, nella tabella 3 sono calcolate le percentuali di spesa per politiche e per aggregati territoriali dell'UE.

Tabella 3 - Spesa per politiche negli aggregati territoriali dell'Ue

Politiche	Ue-10	Ue-2	Ue-15	Ue-15 Nord	Ue-15 Continentale	Ue-15 Sud	Ue-27
Capitale umano e assist. tecnica	4,3	7,1	3,7	2,4	2,8	5,2	4,1
Ricambio generazionale	9,3	3,5	5,2	2,8	4,9	6,9	6,0
Politiche strutturali	26,1	32,0	21,4	6,1	21,1	31,1	23,4
Qualità della produzione e dei prodotti	1,5	1,2	0,9	0,1	0,5	1,7	1,0
Politiche agroambientali	31,5	22,3	46,0	73,2	48,3	27,0	40,6
Politiche forestali	5,6	4,2	7,2	3,3	3,4	12,9	6,5
Diversific., ql. della vita, svil. locale	21,8	29,5	15,7	12,1	18,9	15,1	18,3
Totale spesa pubblica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni

In generale, si conferma una netta divergenza in termini di distribuzione della spesa per le politiche agro-ambientali a scapito di quelle strutturali soprattutto nei paesi del nord Europa e, ma già in una posizione intermedia, negli Stati membri del centro del continente. Quanto alle altre politiche, quella *forestale* aumenta notevolmente nei paesi mediterranei rispetto al resto dell'Unione. La spesa per la politica del ricambio generazionale

tende ad essere più elevata nei nuovi Stati membri dell'Europa orientale seguiti da quelli mediterranei. Così la spesa per la crescita del capitale umano e l'assistenza tecnica tende ad essere più elevata nei nuovi Stati membri. Quanto alla politica per la qualità delle produzioni essa è bassa dappertutto, ma è addirittura irrilevante nei paesi del centro e soprattutto del nord Europa.

L'erogazione della spesa

In tabella 4 sono presentati i dati relativi al cosiddetto "stato di attuazione" della politica di sviluppo rurale in Europa, considerando i pagamenti effettuati dagli Stati membri al termine del 2008 e del 2009 e il rapporto tra questi e la spesa programmata dal FEARSP rispettivamente per il biennio 2007-2008 (Commissione europea, 2009) e per il triennio 2007-2009⁴ (in grassetto i valori delle Regioni sopra la media europea).

A livello europeo, si è spesa poco più della metà di quanto previsto e autorizzato (54%) per i primi tre anni di programmazione. Osservando gli aggregati si osserva come il ritardo nell'attuazione si concentri negli Stati membri dell'est e del sud dell'Europa. La generalità degli Stati membri del centro e del nord presenta invece una capacità di attuazione più elevata della politica di sviluppo rurale. In altre parole, i ritardi si concentrano nei Paesi membri nei quali si concentrano più fondi in quanto sono più presenti le Regioni convergenza. Mentre però il ritardo considerevole nei nuovi Stati membri (a parte le migliori performance della Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Lituania) può trovare una possibile spiegazione nella scarsa esperienza nella gestione di fondi europei accumulata nel tempo invece dai vecchi paesi membri dell'UE-15, più difficile è spiegare il ritardo di paesi come l'Olanda, l'Italia, la Grecia e il Portogallo. Certamente comunque nel caso italiano le difficoltà si spiegano anche con la numerosità e diversità dei Psr del Paese, che ha comportato maggiore frammentazione e differenziazione, oltre che più elevate difficoltà di coordinamento. Le stesse ragioni, all'incontrario, possono spiegare invece le migliori performance di paesi come la Danimarca, il Belgio e l'Irlanda, o della stessa Francia, dove la gestione è stata unitaria e il coordinamento centrale molto forte.

Nella figura 3 è presentata una visualizzazione per politiche dello stato di avanzamento della spesa per la politica di sviluppo rurale a livello europeo considerando i pagamenti fino a dicembre 2008. L'immagine evidenzia come sia soprattutto la spesa per le politiche agro-ambientali a procedere speditamente, seguita dalla politica per il ricambio generazionale, mentre nella generalità delle altre politiche si registrano ritardi e difficoltà di realizzazione. Alcune politiche, che pure costituivano delle novità positive della programmazione 2007-2013 (si pensi a quelle per il miglioramento del capitale umano o per la qualità delle produzioni) sono particolarmente in difficoltà. Nella posizione peggiore si colloca la politica della diversificazione, della qualità della vita e dell'approccio Leader per la quale la spesa erogata si attesta intorno al solo 7% delle disponibilità per il biennio.

Si possono cercare delle spiegazioni di questa situazione. Le politiche in posizione migliore (agro-ambiente, ricambio generazionale) oltre ad accogliere le misure tradizionali dello sviluppo rurale, sono anche quelle la cui attivazione ha richiesto minore sforzo amministrativo e sulle quali si concentra gran parte delle misure a premio. A conferma di questa tendenza, la terza politica in ordine di attivazione di spesa è quella forestale, anch'essa con una forte concentrazione di misure a premio. Le politiche strutturali, della qualità, e della diversificazione sono invece più articolate e differenziate; esse presuppongono spesso tempi amministrativi considerevoli, tempi allungati fin dalla predisposizione del bando, per la valutazione delle domande e per la messa in opera dei progetti. Meno giustificato è il ritardo relativo alla politica del capitale umano e dell'assistenza tecnica che accoglie misure la cui implementazione non presenta livelli di complessità paragonabili

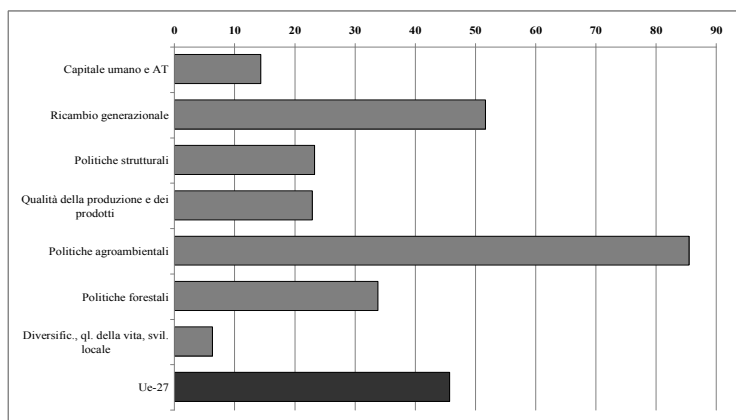
a quelli delle tre politiche ora citate. D'altra parte, circa la metà della spesa per la politica del capitale umano è rappresentata dall'assistenza tecnica (misura 511) che ha, tra gli altri, il compito di supportare la (ri)qualificazione del personale regionale preposto all'amministrazione della stessa politica di sviluppo rurale.

Tabella 4 - Stato di avanzamento della spesa per la politica di sviluppo rurale

	Dichiarazioni di spesa a fine 2008	Dichiarazioni di spesa a fine 2009	Dichiarazioni di spesa programmate a 2007-2008	Dichiarazioni di spesa programmate a 2007-2009	
	Mln €	Mln €	%	%	
Nord	DK	89,3	131,0	69	89
	FI	449,5	627,5	69	66
	IE	734,8	894,1	101	86
	SE	409,8	459,8	72	74
	UK	635,8	869,3	70	49
Centrale	AT	970,0	1.092,4	79	81
	BE	100,2	151,5	78	90
	DE	1.434,8	1.975,9	60	74
	FR	1.591,6	2.112,7	85	74
	LU	22,9	32,9	81	80
	NL	47,0	77,4	33	34
Sud	ES	667,9	1.098,6	43	52
	GR	437,9	591,8	47	43
	IT	630,4	901,7	28	35
	PT	441,4	580,4	39	45
Ue-10	CY	15,8	26,6	31	36
	CZ	322,8	552,8	41	63
	EE	47,9	119,0	25	40
	HU	306,7	647,6	28	54
	LT	94,9	308,3	19	54
	LV	71,1	155,1	24	34
	MT	nd	3,4	0	13
	PL	1.061,9	1.890,4	27	43
	SK	213,9	387,1	36	60
	SI	143,2	216,1	49	68
Ue-2	BG	82,4	185,2	14	24
	RO	109,7	565,9	10	28
Ue-27	11.133,5	16.654,8	46	54	
Ue-10	2.278,1	4.306,4	29	45	
Ue-2	192,1	751,2	11	38	
Ue-15	8.663,3	11.597,2	59	60	
Nord	2.319,2	2.981,7	78	66	
Centrale	4.166,5	5.442,9	72	74	
Sud	89,3	3.172,6	37	43	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione europea 2010

Figura 3 - Rapporto tra spesa erogata e spesa programmata 2007-2008 - Valori percentuali



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

Considerazioni conclusive

Questo studio ha offerto una lettura complessiva della politica di sviluppo rurale in Europa evidenziandone la complessità, l'articolazione e le generalizzate difficoltà di realizzazione. Pur affrontando l'esame della spesa a livello aggregato, la ricerca

svolta ha fornito una visione generale delle scelte strategiche degli Stati membri e costituisce un'analisi preliminare sulla quale basare un opportuno approfondimento sui singoli Psr. Seppure la coerenza tra Psn e Psr sia imposta dai regolamenti comunitari, occorre tener presente che 88 Psr equivalgono ad altrettante differenti visioni della politica di sviluppo rurale, a prescindere dal livello nazionale o regionale della amministrazione che gestisce i fondi.

Inoltre, e questo vale in particolare per l'Italia, se da un lato la regionalizzazione della politica dà attuazione al principio di sussidiarietà, dall'altro implica certamente un notevole carico amministrativo aggiuntivo in capo alle istituzioni regionali, nazionali e comunitarie, considerate le articolate procedure previste per la programmazione, modifica e approvazione dei programmi, nonché per il monitoraggio e la valutazione.

Note

¹ Oltre alle 40 misure disponibili per tutta l'UE e all'assistenza tecnica, occorre considerare ulteriori 5 misure di natura transitoria. Due di queste sono specifiche per i 12 nuovi Stati membri: 141 - sostegno alle aziende agricole di semisussistenza in via di ristrutturazione; 142 - costituzione di associazioni di produttori. Altre due sono specifiche per Bulgaria e Romania: 143 - fornitura di servizi di consulenza e divulgazione; 611 - "complemento ai pagamenti diretti" come stabilito dall'allegato VIII dell'atto di adesione della Bulgaria e della Romania e definito dalla decisione della Commissione (Regolamento (CE) n. 434/2007). L'ultima misura, la 144, riguarda la ristrutturazione delle aziende agricole a seguito delle riforme Ocm.

² Dec. 2007/383/CE della Commissione del 1 giugno 2007. La quota minima da riservare alle Regioni convergenza non impedisce alle Regioni stesse di stabilire importi maggiori. A questo riguardo due esempi: la Spagna ha pianificato di spendere una cifra superiore a quanto imposto dalla Commissione, diversamente l'Italia si è tenuta sulla soglia minima. Altro elemento da considerare riguarda il fatto che Romania, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Malta e Slovenia comprendono soltanto Regioni convergenza.

³ L'analisi per "politiche", fa riferimento allo studio dei Psr Italiani nella pubblicazione del Gruppo 2013 dove, ai fini dell'analisi, la politica di sviluppo rurale è studiata aggregando le misure in sette politiche:

(a) *Politica della formazione e dell'assistenza tecnica*: raccoglie le misure dell'aggregato 1.1 dell'asse 1 "intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il capitale umano" (ad esclusione di quelle per insediamento giovani e prepensionamento), la spesa per "assistenza tecnica" e la 143 "fornitura di servizi di consulenza e divulgazione";

(b) *Politica del ricambio generazionale*: è costituita dalle due misure 112 "insediamento di giovani agricoltori" e 113 "prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli";

(c) *Politica strutturale*: è costituita dall'insieme delle misure dell'aggregato 12 dell'asse 1 "intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione" ad esclusione della 122 esplicitamente orientata al settore forestale e la 141 "sostegno alle aziende agricole di semisussistenza in via di ristrutturazione";

(d) *Politica della qualità alimentare*: questo aggregato raccoglie le tre misure 13 dell'asse 1 "intese a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli" e la 142 "costituzione di associazioni di produttori";

(e) *Politica agro-ambientale*: è compresa esclusivamente nell'asse 2 e raccoglie tutte le sei misure dell'aggregato 21 "intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli";

(f) *Politica forestale*: comprende tutte le misure dell'aggregato 22 dell'asse 2 "intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali" più la misura 122. "accrescimento del valore economico delle foreste";

(g) *Politica per la diversificazione, la qualità vita e l'approccio Leader*: si tratta della politica dalle connotazioni più territoriali che settoriali che comprende i due assi 3 e 4.

⁴ La spesa programmata per il triennio 2007-2009 è stata calcolata sulla base dei 3/4 degli stanziamenti di spesa degli Stati membri per il periodo 2007-2010.

Riferimenti Bibliografici

- Sotte F. (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013*. Un primo bilancio per l'Italia, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.
- Camaioni B., Sotte F., *The rural development programs 2007-13 of the Italian regions. A quali-quantitative analysis*, 109th EAAE Seminar, Viterbo, 2008
- European Commission (2009), *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2009* http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/index_en.htm

Cronache di implementazione dei programmi di sviluppo rurale

Roberto Pagni, in Agrireunionieuropa n. 20, Marzo 2010

Analizzare vs. implementare

Dopo anni passati ad analizzare e valutare le politiche di sviluppo rurale mi sono trovato dall'altra parte della barricata, quella della gestione e della implementazione degli interventi nel Programma regionale di sviluppo rurale (Psr). Il passaggio non è difficile, anzi lo sviluppo di entrambe le professionalità permette di comprendere anche i motivi di una certa difficoltà di intesa tra i due mondi.

Richiedono entrambi competenze complesse (giuridiche, amministrative, agronomiche, economiche ecc.), ma la differenza fondamentale risiede nella diversa tipologia di responsabilità. Per gli analisti il punto di riferimento è quello della comunità scientifica, mentre per gli attori il riferimento è quello politico (nel senso degli amministratori pubblici e delle associazioni di rappresentanza) e, indirettamente, quello dell'utente del "servizio" che viene fornito. Nel primo caso viene soprattutto premiato l'acume analitico e la capacità di porsi sulla frontiera delle conoscenze, con una buona tolleranza nei confronti di errori o omissioni; nel secondo caso, invece, diventa molto più importante l'evitare errori, piuttosto che innovare, visto che possono esserci conseguenze di tipo civile se non addirittura penale. Nessun dipendente regionale verrà mai citato in un articolo per il meraviglioso impatto in termini occupazionali o ambientali di un intervento, mentre finirà sicuramente sui giornali per una qualsiasi indagine amministrativa e non.

Primo: non sbagliare

Ne sanno qualcosa alcune decine di istruttori di enti pubblici a cui sono stati contestati danni erariali per molti milioni di euro, relativamente alla gestione di un particolare intervento nel Psr toscano. Sono stati processati dalla magistratura contabile e assolti con formula piena; segno che nella complessità della normativa comunitaria tutti ci possiamo perdere, anche chi fa le indagini. Tuttavia si può immaginare la tribolazione dei funzionari coinvolti, durata alcuni anni, e come questo fatto clamoroso abbia pure influenzato l'implementazione del Psr.

In questo contesto la prima regola "non sbagliare" diventa un comportamento razionale e non un atteggiamento da burocrate conservatore. Ecco allora che implementare vuol dire soprattutto cura dei dettagli, che in molti casi corrispondono a commi di articoli di regolamenti comunitari o di leggi nazionali o regionali. Volete degli esempi? Reg. Ce 1975/2006, art. 26, comma 1 lettera e) "l'affidabilità del richiedente...": si tratta di una condizione di accesso al Psr che ha comportato enormi discussioni. Reg. 1698/2005, art. 26, comma 1 lettera a) miglioramento del "rendimento globale dell'azienda agricola": come nel caso precedente, l'interpretazione di tale comma non è un esercizio accademico, ma ha come conseguenza il poter o meno accedere al Psr, dunque con possibili accuse, per chi non lo definisce adeguatamente (ma l'adeguatezza della definizione sarà "certificata" soltanto a posteriori), di non aver rispettato il regolamento europeo e quindi di non aver utilizzato correttamente le risorse pubbliche. Potremmo andare avanti con altri esempi di cui si risparmiano i riferimenti normativi: "divieto di interventi di sostituzione" (quando un investimento è di sostituzione? e quando un ammodernamento?), "subentro nei soggetti beneficiari" (che succede quando il soggetto giuridico cambia per il passaggio dell'impresa ad un altro o per la trasformazione, come in caso di fusione?), "cantierabilità" (quando un progetto di investimento è pronto per

partire e quando occorre attendere troppo tempo non compatibile con la regola dell' $n+2$?), "periodo di ammissibilità delle spese", ecc.

Ovviamente tutti questi concetti hanno dietro delle serie motivazioni, ma quello che mi preme evidenziare è la mancanza di congruità tra la breve enunciazione normativa e le possibili conseguenze di un'eventuale errata interpretazione. Si possono infatti avere rettifiche finanziarie a carico dell'amministrazione regionale fino ad responsabilità economiche dirette dei singoli funzionari, come sopra accennato. Stupisce allora che nel dubbio vengano spesso applicate interpretazioni molto restrittive?

Automatico è più veloce

L'approccio psicologico all'implementazione spiega inoltre perché sia molto difficile prevedere sofisticati meccanismi valutativi dei progetti e fasi negoziali nell'assegnazione dei contributi. Il problema non risiede nella necessità di professionalità avanzate, che secondo me sono ben presenti nella pubblica amministrazione, quanto l'esercizio di un livello di discrezionalità che semplicemente intimorisce i funzionari e probabilmente stuzzicherebbe l'appetito della schiera di soggetti interessati all'implementazione dei contenziosi, più che delle politiche. Si comprende perciò la grande popolarità dei meccanismi automatici di selezione dei progetti (basati su età e genere dei richiedenti, sulla localizzazione, sui comparti ecc.), così come la prolissità dei bandi, che hanno la funzione di ridurre al minimo gli inevitabili adattamenti delle regole generali alle singole domande sulle quali vengono svolte le istruttorie.

Si spiega altresì il grande successo di premi a superficie o a capo, che hanno il vantaggio di essere velocemente spendibili e perciò di rendere più facilmente raggiungibili gli obiettivi di spesa dei programmi comunitari.

La famigerata regola dell' $n+2$, cioè del disimpegno automatico delle risorse non spese (ad esempio le risorse previste nel 2007 devono essere pagate ai beneficiari entro il 2009), sembra infatti fatta apposta per esaltare le distorsioni che si possono avere nell'implementazione delle politiche rispetto agli obiettivi di programmazione.

Anche in questo caso è facile pensare che se la macchina amministrativa riuscirà ad evitare il disimpegno automatico probabilmente verrà dedicato un decoroso trafiletto nella stampa specializzata; mentre se verranno perse persino poche risorse allora vi saranno intere paginate sull'inefficienza della burocrazia. E' sufficiente dare un'occhiata alle statistiche pubblicate in questi giorni sullo stato di avanzamento della spesa nei vari Psr: raramente si distinguono le istituzioni che hanno puntato tutto sui premi rispetto a chi, con maggior coraggio, ha concentrato ingenti risorse sugli investimenti aziendali. E' un aspetto che sfugge, spesso, nei tavoli di concertazione, dove vi è massima attenzione sui criteri di ripartizione delle "torte" costituite dalle risorse per le varie misure; mentre minore attenzione viene dedicata alla qualificazione della spesa, nonostante che tutti abbiamo ben presente, almeno intuitivamente, il principio keynesiano del moltiplicatore degli investimenti.

Demarcare è meglio che integrare

Un altro aspetto interessante è quello della integrazione tra i Psr e le altre politiche agricole, territoriali o ambientali. Si tratta di un aspetto ampiamente discusso in sede di programmazione, ma che in sede di implementazione vuol dire soltanto una cosa: demarcare.

Sono molti gli interventi soprattutto comunitari dai quali vengono necessariamente prese le distanze nel Psr. In primo luogo tutte le Ocm (ortofrutta, olivicolo, vino, tabacco, bieticolo-saccarifero...), sulle quali l'unica preoccupazione è di

controllare bene che non vi siano doppi pagamenti sugli stessi progetti. In realtà sono l'emblema di interventi destinati a particolari *lobby* a livello europeo, che rinviano a livello di implementazione del Psr problemi che invece potevano essere ben risolti in sede comunitaria, evitando che vi fossero doppi canali di finanziamento per gli investimenti strutturali. Su alcuni interventi, come quelli per gli ex-bieticoltori, si è sfiorato il ridicolo dato che è stato necessario predisporre bandi separati per essi ed escludere tali operatori dai Psr fino al completo esaurimento dei fondi della relativa Ocm.

Lo stesso principio della demarcazione vige per i rapporti con i Programmi Operativi Regionali finanziati con altri fondi comunitari, mentre in molti casi sarebbe stato più efficiente/utile/facile fare bandi unici (es. sulle energie da fonti rinnovabili o nelle zone montane).

Più in generale si ritorna sul più volte enunciato e approfondito *trade-off* tra le esigenze di integrazione (tra politiche, tra obiettivi) e quelle di semplificazione/velocizzazione degli interventi: le regole del gioco fanno pendere pericolosamente la bilancia verso le seconde. Devo dire sinceramente che soltanto adesso capisco compiutamente i problemi attuativi di quegli interventi complessi (come i contratti territoriali "alla francese", le politiche negoziate, i progetti integrati di filiera o territoriali) dei quali alcuni anni fa vedevo soltanto gli aspetti innovativi.

Conclusioni

In conclusione spero di essere riuscito a fornire un particolare punto di vista sulle politiche agricole, quello "burocratico" nel senso nobile (se mai ne è rimasto) di servitore della pubblica amministrazione. Tenendo conto anche di questa prospettiva si può comprendere meglio quanto sia importante impostare politiche semplici, prima ancora di sperare che la semplificazione sia raggiunta con le successive fasi di attuazione. Spesso vuol dire selezionare bene, fin dall'inizio, gli strumenti di intervento, evitando sovrapposizioni o eccessivi dettagli nella determinazione delle regole del gioco, che invece possono essere stabilite con il principio della sussidiarietà.

L'esperienza distrettuale di governance dello sviluppo

Alessandro Pacciani, in Agrireregionieuropa n. 20, Marzo 2010

Il quadro di riferimento

Il Report relativo all'attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) delle Regioni italiane, per il periodo di Programmazione 2007-2013 (MIPAAF-RRN, 2009), evidenzia la lentezza con cui procede l'attuazione dei PSR stessi nelle Regioni in obiettivo "competitività" e ancor più in quelle in obiettivo "convergenza", certamente anche per effetto della complessa articolazione del percorso istituzionale di programmazione dal livello comunitario fino all'approvazione dei Piani di Sviluppo Rurale delle Regioni.

Merita anche attenzione l'approccio seguito nei PSR per l'attivazione di interventi volti a favorire l'integrazione delle misure su specifici obiettivi aziendali, di filiera e territoriali. Quest'ultimo aspetto presuppone peraltro una progettualità aziendale, interaziendale, intersettoriale e territoriale che chiama in causa il concorso di dinamismo imprenditoriale, di condivisione di strategie comuni tra i soggetti delle filiere e del territorio e di scelte qualificanti da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

In altre parole, la spesa dei PSR delle Regioni si sta dipanando a ritmi soddisfacenti per i trascinalamenti e per le misure di

carattere redistributivo quali quelle agro-ambientali, per l'insediamento dei giovani agricoltori e per il prepensionamento. Maggiore vischiosità e lentezza, com'era accaduto per il precedente periodo di programmazione, si riscontra invece per l'utilizzazione delle misure volte all'accrescimento della "competitività" (Asse1) e al miglioramento della "qualità della vita e diversificazione" (Asse3).

Anche l'attivazione dell'Asse LEADER, che ha rappresentato una delle novità più stimolanti del Regolamento sullo sviluppo rurale per il 2007-2013, in quanto volta a migliorare il sistema di governance dal basso dello sviluppo dei territori rurali, procede con molta lentezza, con una sfasatura temporale e di progettualità tra l'adozione del PSR e i documenti relativi alla Strategia Integrata di Sviluppo Locale (SISL) dei Gruppi di Azione Locale.

Non hanno, invece, riscontrato diffuso interesse percorsi che fossero di stimolo alla scelta delle misure più appropriate per la realizzazione dei Progetti Integrati Territoriali e di Filiera e dei pacchetti di misura per le aziende.

Se poi prendiamo in considerazione la diversa metodologia di programmazione e di utilizzazione a livello regionale e locale del FESR (Politica regionale) e del FSE (Politica sociale), appare ancor più evidente la necessità di raggiungere quegli obiettivi di complementarità e di coordinamento tra i Fondi a livello territoriale, oggi generalmente condivisa nell'enunciazione e fortemente auspicata in prospettiva delle Riforme delle diverse politiche per il dopo 2013.

Più spazio alla dimensione locale della governance

Nel lungo processo di governance istituzionale volto a definire le regole nei rapporti tra i diversi livelli a cui si formano e si attuano le politiche europee, sta prendendo sempre più forza l'esigenza di ricercare soluzioni appropriate di governance a livello locale, capaci di dare risposte concrete alla coesione territoriale, rispetto alla quale nel Trattato di Lisbona sono contenute disposizioni importanti che collegano il rilancio del dibattito istituzionale sull'UE con un ruolo ed una partecipazione più forte dei poteri locali e quindi con il rafforzamento del principio di sussidiarietà a tali livelli di governo.

Con questa prospettiva la ridefinizione degli obiettivi e delle metodologie di intervento delle Politiche richiamate, in un quadro di minori risorse disponibili e dell'esigenza di fronteggiare le nuove sfide, impone a livello locale la selezione degli interventi a maggior valore aggiunto, con l'adozione di una strategia di sviluppo compatibile con le vocazioni e le risorse di ciascun territorio.

Assume altrettanta importanza la capacità di progettazione degli attori locali e quindi la formazione di un partenariato pubblico-privato in grado di diventare punto di riferimento *stabile* per la valutazione della domanda di investimenti che si manifesta in un dato territorio o in una data filiera e per orientare le scelte sulle progettualità in grado di garantire i migliori risultati. In modo da ridurre la vischiosità nell'utilizzo delle risorse derivanti dalle diverse politiche, così come la difficoltà di progettarne la destinazione su obiettivi limitati ma qualificanti.

Da ciò discende l'ampia riflessione scientifica, tecnica e politica avviata su questi temi e orientata a dare contenuti alla *territorializzazione* delle politiche, in funzione della coesione territoriale, alla *concentrazione* delle risorse su un numero limitato di obiettivi strategici più vicini alle esigenze complesse della collettività (Barca, 2009), alla *integrazione* dei Fondi per migliorare la complementarità e il coordinamento delle politiche strutturali e settoriali (Parlamento Europeo, 2009) e infine alla *governance locale* per rafforzare sia l'approccio dal basso alla programmazione, sia la capacità di progettazione degli attori del territorio.

L'esperienza distrettuale in agricoltura e nel contesto rurale

Nell'ultimo quindicennio in Europa sono maturate diverse interessanti esperienze di governance locale dello sviluppo per le aree rurali, sia attraverso la consolidata e più diffusa metodologia LEADER, sia originate da approcci nazionali e regionali allo sviluppo rurale e locale.

L'interesse per la governance locale delle politiche comunitarie, attuata attraverso l'esperienza distrettuale avviata in Italia, ha trovato spazio nel corso della Conferenza di Treviso, organizzata dal MIPAAF, (Pacciani A., Toccaceli D., 2008), e della successiva Conferenza europea sullo sviluppo rurale a Cipro (Tarangioli S., 2008).

In questa occasione ci limitiamo a considerare i risultati di una ricerca a livello nazionale, finanziata dal MIPAAF, che ha preso in esame lo stato di attuazione della normativa nazionale e regionale sui Distretti rurali e Agro-alimentari di qualità¹ e i risultati in itinere dell'estensione della ricerca stessa ad alcune esperienze europee, con capofila l'Associazione internazionale R.E.D. (Ruralité-Environnement-Développement)².

Com'è noto, il dibattito scientifico sull'approccio distrettuale in agricoltura si è sviluppato con alterne vicende. Le difficoltà concettuali di modellare sull'attività agricola e ancor più sui territori rurali gli elementi che hanno caratterizzato la costruzione dei distretti industriali si sono gradualmente attenuate. Alcune esperienze concrete catalogate come Distretti rurali e Agro-alimentari alla fine degli anni '90 hanno comunque favorito il formarsi di una normativa specifica e l'accrescersi dell'interesse della politica sulle capacità endogene di sviluppo delle aree rurali e delle filiere agro-alimentari.

La Legge di orientamento del 2001 partiva dall'esigenza di introdurre strumenti innovativi che favorissero l'ammodernamento dell'agricoltura, anche in relazione alle trasformazioni del settore ed agli emergenti orientamenti delle politiche comunitarie. I "distretti rurali" e "agro-alimentari di qualità" fanno parte della più vasta e innovativa strumentazione organizzativa individuata all'interno della legge stessa.

L'attribuzione alle Regioni dell'individuazione delle due tipologie distrettuali ha alimentato una interpretazione molto differenziata tra le Regioni stesse e un interesse non sempre convergente da parte delle categorie interessate. Da ciò deriva l'esigenza di un approfondimento su come hanno operato le Regioni e su come hanno reagito le categorie all'introduzione del Distretto come nuovo strumento di "governance" volto a favorire il partenariato territoriale e di filiera.

Nelle Regioni interessate la ricerca ha evidenziato un quadro normativo e esperienze concrete assai composito e differenziato con riferimento a molteplici aspetti.

Nella fase della loro formazione le leggi regionali sono state influenzate da approcci diversi alla programmazione, derivanti dall'attribuzione di competenze ai livelli sub-regionali (Province e Comunità Montane), nonché da sollecitazioni dal basso da parte di territori e di comparti produttivi che manifestavano la maturità e la volontà di progettare il proprio sviluppo.

Proprio dal differente approccio della normativa regionale sono derivate metodologie di individuazione e di riconoscimento dei Distretti altrettanto diversificate. In talune Regioni i Distretti sono stati individuati dall'alto sulla base di parametri quali-quantitativi. In altre Regioni invece i Distretti sono stati riconosciuti conseguentemente alla iniziativa dal basso degli attori pubblici e privati di un territorio o di una filiera che, attraverso una intensa attività di animazione, hanno individuato gli obiettivi e redatto un progetto di sviluppo su cui orientare le risorse che si rendevano disponibili.

Anche rispetto alla composizione del partenariato, il ruolo attribuito alle componenti pubbliche e private che lo costituiscono e la natura giuridica attribuita al Distretto sono state individuate nelle leggi regionali in modo eterogeneo, così come gli assetti organizzativi e gestionali.

Ancor più complessa e articolata risulta la definizione dei

rapporti, nel Distretto, tra le Istituzioni locali e gli stakeholders del territorio e delle filiere e i soggetti della programmazione locale, in particolare i GAL.

Anche rispetto alla dotazione finanziaria, le normative regionali hanno espresso due posizioni opposte: o non si prevedono risorse pubbliche per la formazione del Distretto in quanto esso deve nascere dalla volontà esplicita di un territorio o di una filiera di progettare il proprio sviluppo, da cui deriva il riconoscimento; oppure si destinano risorse pubbliche solo per promuovere la costituzione e il funzionamento del Distretto.

La varietà di soluzioni adottate dalle normative regionali si proietta anche nel panorama delle esperienze concrete che sono state studiate. Due sono le considerazioni che possono essere fatte. In primo luogo è risultato più facile percorrere la costituzione di Distretti agro-alimentari di qualità piuttosto che di Distretti rurali. Nel primo caso infatti il riferimento ad un prodotto determinato e quindi la marcata specializzazione delle imprese di un territorio, rendono più immediata l'identificazione del Distretto e dei rapporti tra le imprese nelle diverse fasi del processo produttivo. Nel caso dei Distretti rurali invece assume maggior valenza la diversificazione produttiva del territorio e quindi l'esigenza di favorire l'integrazione tra l'agricoltura e le altre attività economiche, in un contesto territoriale in cui non si ha un settore economico o una produzione dominante. In secondo luogo appare evidente il diverso ruolo dei Distretti nell'essere soggetti di governance a livello locale, capaci di redigere un progetto condiviso di sviluppo, in grado di orientare e coordinare l'utilizzazione delle risorse provenienti da diverse fonti.

L'attualità dei distretti tra contraddizioni e potenzialità

In generale, dall'esame dello stato di attuazione della legge nazionale sui Distretti rurali e agro-alimentari di qualità, alla luce della normativa regionale adottata e delle prime esperienze realizzate, si possono trarre delle considerazioni su alcune contraddizioni che emergono.

In primo luogo la Legge di orientamento si è limitata a definire le due tipologie di Distretto in modo superficiale, senza indicazioni utili a orientare la Regioni a emanare norme che si armonizzassero almeno per le coordinate fondamentali. In secondo luogo, anche le Regioni che avevano già adottato proprie leggi in materia, hanno attribuito deboli funzioni di governance ai Distretti rurali e a quelli agro-alimentari di qualità. In particolare, sorprende la loro mancata individuazione quali soggetti capaci di promuovere progettualità locali nell'ambito dei PSR.

Il quadro che emerge dallo stato di attuazione delle leggi regionali in materia e delle esperienze in atto evidenzia, pur in presenza delle richiamate contraddizioni nella concreta attribuzione ai Distretti di funzioni di governance a livello locale, una crescente attenzione in prospettiva delle prossime riforme delle politiche comunitarie orientate verso la loro territorializzazione.

Infatti il riconoscimento da parte della Commissione Europea del regime di aiuti di stato ai contratti di filiera e di distretto rilancia l'interesse per percorsi di integrazione verticale dei contratti di filiera, e di integrazione territoriale dei contratti di distretto (Commissione Europea, 2008).

In tale contesto, il contratto di Distretto³ assume funzioni di governance, seguendo la sperimentata metodologia della programmazione negoziata, pur se limitatamente all'utilizzo delle specifiche risorse previste per tale scopo.

In previsione della riforma delle politiche per il dopo 2013, si devono fare ancora due considerazioni. Anzitutto i Distretti riconosciuti devono organizzarsi in modo da poter dialogare costantemente, al proprio interno e con l'esterno, sulla base di un progetto di sviluppo territoriale o di filiera, in grado di favorire la capacità di proposta degli attori del territorio basata su

modalità originali di cooperazione stabile tra istituzioni pubbliche e private. In altre parole, i Distretti possono assumere un ruolo forte di governance locale dei territori rurali anche per accrescere la coesione territoriale.

In secondo luogo, si dovrà rivalutare una delle potenzialità dei distretti che molte Regioni hanno fino ad oggi trascurato, cioè la loro capacità di migliorare la qualità e l'efficacia della spesa attraverso una valida strategia condivisa, in grado di coordinare la progettazione locale sulla quale finalizzare le risorse finanziarie provenienti dalle diverse politiche che hanno una valenza territoriale, a cominciare dalla politica di sviluppo rurale.

Note

¹ La ricerca su *Nuovi strumenti di governance per lo sviluppo del sistema agro-alimentare e delle aree rurali alla luce delle politiche agricole comunitarie e nazionali*, si è conclusa a Dicembre 2009. Finanziata dal MIPAAF nell'ambito dei Progetti a sportello, è stata coordinata dal Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Firenze, con la partecipazione delle Università di Palermo, Potenza, Foggia, Pisa, Siena, Viterbo e Torino. Sono state messe a confronto le leggi regionali adottate e studiate le esperienze in atto al momento dell'inizio della ricerca del Piemonte (Distretto floricolo del Lago Maggiore Distretto del riso del Piemonte, Distretto agro-alimentare di qualità del settore orticolo), Toscana (Distretti rurali della Maremma, della Lunigiana, Vivaistico e floricolo-ornamentale), Lazio (Distretto agro-alimentare di qualità dei Monti Cimini e Distretto rurale della Montagna Reatina), Basilicata (Distretti agro-alimentari di qualità del Metaponto e del Vulture), Puglia (Distretto agro-alimentare del Tavoliere) e Sicilia (Distretti rurali dei Monti Nebrodi e delle Madonie). I risultati saranno presentati nella prossima primavera in un Convegno nazionale, anche con la collaborazione di AGRIREGIONEEUROPA.

² L'Associazione internazionale R.E.D. (Ruralité-Environnement-Developpement), su iniziativa della Regione belga della Vallonia coordina una ricerca dal titolo: "Les territoires ruraux dans l'après 2013 européen", i cui risultati verranno presentati a Namur il prossimo 7 maggio. L'obiettivo della ricerca è volto a sviluppare una riflessione sulla capacità di governance dei territori rurali nella prospettiva del dopo 2013 per essere attori della coesione territoriale a livello europeo e essere poli di sviluppo riconosciuti allo stesso titolo dei poli urbani. La ricerca si basa su un confronto di diverse metodologie di governance locale di quattro aree rurali europee: Wallonie (Belgio), Maremma (Italia), Tierra de Campos (Spagna) e Communauté de Communes du Solesmois (Francia)

³ Nel caso dei contratti di Distretto si fa espresso riferimento ai "soggetti che, in base alla normativa regionale, rappresentano i distretti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, finalizzato a rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti stessi"...allo scopo... "di favorire processi di riorganizzazione delle relazioni tra i differenti soggetti delle filiere operanti nel territorio, stimolare forme di organizzazione della catena del valore e garantire prioritariamente ripercussioni positive sulla produzione agricola".

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. Independent report*, Paper, DG REGIO, April 2009 http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm
- -Commissione europea (2208), *Aiuti di Stato N379/2008, Regime dei contratti di filiera e di distretto*, Bruxelles, 10 Dicembre 2008
- -MIPAAF-Rete Rurale Nazionale (2009), *Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013, Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica*, Roma, 15 Dicembre 2009
- Pacciani A. e Toccaceli D. (2008), "Il ruolo dei Distretti per la competitività dell'agricoltura italiana e lo sviluppo delle aree rurali", in : *Le nuove sfide dello sviluppo rurale in Italia: tra Health Check e riforma del bilancio UE*, Treviso, 7-8 Ottobre 2008
- Parlamento Europeo (2009), *Risoluzione del 24 marzo 2009 sulla Complementarità e coordinamento della politica di coesione e delle misure per lo sviluppo rurale*, (2008/2100 (INI))
- Tarangioli S. (2008), "Rural and quality food districts as governance instruments: the italian experience", 5th Workshop – Improving delivery: successful governance and networking, in: *Europe's rural areas in action. Facing the challenges of Tomorrow*, Cyprus, 16-17 Ottobre 2008

Valutazione delle misure per i network agroalimentari nei PSR: l'esperienza del Veneto

Flaminia Ventura, Francesco Diotallevi, Nicoletta Ricciardulli, Maria Berletti, in *Agrireunionieuropa* n. 26, Settembre 2011

Introduzione¹

La politica di sviluppo rurale ha ricevuto negli ultimi anni una notevole attenzione da parte di molti governi, soprattutto come strumento strategico per lo sviluppo intersettoriale e per l'introduzione di innovazioni nel mondo rurale.

In particolare, la necessità di introdurre e sviluppare a livello locale specifiche innovazioni organizzative nel settore agro-alimentare, ad oggi ancora estremamente disorganizzato e disaggregato sotto questo specifico profilo, rappresenta la motivazione per l'implementazione di una politica incentrata sui network, che integri i vari attori (aziende agricole, imprese industriali, imprese di formazione e centri di ricerca) che operano in una catena agro-alimentare specifica (Milone, Ventura 2010). L'obiettivo principale è quello di rafforzare la competitività delle imprese del sistema agroalimentare, attraverso la costituzione di organizzazioni stabili, che riducano i rischi legati alle fluttuazioni dei prezzi e assicurino un'equa redistribuzione del valore aggiunto in tutte le fasi della filiera (Zumpano, 2007). Obiettivi questi che stanno assumendo una importanza crescente alla luce del progressivo smantellamento da parte della UE della politica di mercato e della crescente volatilità dei mercati internazionali dove le *commodities* agricole sono sempre più oggetto di transazioni a carattere finanziario speculativo. Una delle risposte "politiche" a queste problematiche è quella di incentivare lo sviluppo di aggregazioni territoriali di imprese, i cui legami sono rappresentati dalla possibilità di ridurre costi di produzione e transazione (legati al raggiungimento dei nuovi standard europei di qualità alimentare e ambientale), creando sinergie sia nei processi di produzione e commercializzazione che nello sviluppo di tecniche più compatibili con l'ambiente, con le tecnologie e con i materiali (input e *packaging*).

In Italia, l'approccio integrato di filiera è stato introdotto nel Piano strategico nazionale (PSN) per lo Sviluppo delle aree rurali e motivato dal fatto che:

"L'obiettivo generale della filiera integrata è quello di creare e consolidare le relazioni all'interno dei vari segmenti delle filiere produttive agricole considerate strategiche a livello regionale, al fine di ottenere una ridistribuzione del valore aggiunto creato, che sia vantaggioso per tutti i soggetti coinvolti nel progetto".

Si mira quindi a creare un forte coordinamento delle attività in tutte le fasi della catena, dalla produzione primaria al consumo, per migliorare l'efficienza delle filiere anche attraverso la riduzione dei costi di transazione, legati allo scambio di materiali e informazioni all'interno del sistema (comparto/settore produttivo). Infatti, il progetto di filiera tende a trasformare il mercato, all'interno del quale operano i diversi attori e scambiano merci tra di loro, da un contesto di mercato *spot*, dove sono possibili comportamenti opportunistici legati alla diversa informazione, a un contesto "di quasi - organizzazione", dove le transazioni vengono ripetute nel tempo (Saccomandi, 1987). I vantaggi di questa trasformazione sono diversi e possono essere così riassunti:

- prodotti di qualità migliore per soddisfare le esigenze delle varie fasi della produzione (l'output di uno stadio produttivo costituisce l'input di quello successivo), con una riduzione dei costi di transazione che sono minimizzati grazie a rapporti di fornitura stabili, in cui

sono stabilite le caratteristiche di qualità e di servizio, in maniera partecipativa, dagli operatori del settore;

- maggiore diffusione delle informazioni, anche sul mercato finale, attraverso la *supply chain* e, di conseguenza, una più veloce introduzione di quelle innovazioni, di prodotto e processo, che implicano cambiamenti nelle tecniche e nella gestione dei rapporti commerciali in tutta la catena;
- riduzione del rischio imprenditoriale grazie alla condivisione e alla divisione dei rischi aziendali (e finanziari) all'interno della catena, attraverso accordi di natura contrattuale.

Nello sviluppo rurale, l'approccio di filiera permette di affrontare i problemi del settore in modo continuo promuovendo soluzioni "trasparenti" che richiedono il coinvolgimento di diversi soggetti che operano nel settore sia a monte sia a valle della produzione primaria, superando le frequenti situazioni di scarsa aggregazione di obiettivi imprenditoriali comuni e sinergie tra operatori dello stesso segmento o di segmenti diversi (Ventura *et alii*, 2010).

Il progetto integrato di filiera implementa una modalità operativa caratterizzata da una logica strategica e di sistema in grado di amplificare e moltiplicare gli effetti benefici prodotti dai singoli interventi volti a migliorare la competitività e la forza del settore agricolo e forestale (Cristiano, Tarangioli 2010). La tendenza verso un approccio integrato di filiera è sottolineata anche negli obiettivi trasversali e nelle priorità definite a livello comunitario per aumentare il grado di efficacia del raggiungimento degli obiettivi quali la ristrutturazione, l'ammodernamento e l'innovazione nel settore agro-alimentare, migliorando così la qualità della produzione nonché il potenziamento e lo sviluppo delle dinamiche del settore agricolo.

Le sfide emergenti nella valutazione delle politiche di filiera agroalimentare

La valutazione dei Progetti integrati di filiera (PIF) presenta diverse difficoltà a causa della complessità della catena agro-alimentare e del processo coordinato e finalizzato alla creazione e al rafforzamento di un *network* (D'Alessio, 2010). Inoltre, la difficoltà è legata a numerosi effetti indiretti conseguenti all'attuazione delle politiche sul contesto regionale, e non solo sugli attori direttamente beneficiari delle misure (Tarangioli, Zumpano 2007).

La domanda principale nel processo di valutazione è "Il programma funziona realmente in tutti i suoi aspetti?"

Nel processo di valutazione del Programma di sviluppo rurale (PSR), ci sono due aspetti da considerare: l'adeguatezza degli strumenti del programma stesso rispetto agli effetti previsti/attesi, e la misura degli effetti/impatti per le decisioni future. La valutazione può fare riferimento agli impatti della misura in modo diverso, ma deve dare la prova che gli effetti previsti possano essere raggiunti dal provvedimento con le procedure messe in atto (efficacia). Allo stesso tempo, deve riguardare l'azione politica in termini di costi/benefici sia per i beneficiari (nel nostro caso la filiera) sia per l'amministrazione (efficienza) (Guy, 2003). Entrambi gli aspetti contribuiscono al processo di decisione politica fornendo elementi per la logica politica e burocratica per guidare la progettazione e realizzazione dei PSR (Figura 1) (Benneworth, Charles 2001).

Nel PSN, gli obiettivi delle misure di politica integrata sono la formazione e qualificazione delle risorse umane e il rafforzamento delle reti. Quest'ultima risulta necessaria in quanto si parte dall'assunto che l'azienda ed i benefici per la stessa crescano all'interno della rete in termini di "rendimento globale" e, al tempo stesso, vi sia una migliore performance dell'economia regionale. Di conseguenza, le questioni relative al processo valutativo riguardano i seguenti aspetti:

- la nuova organizzazione;

- le prestazioni a vari livelli;
- l'impatto indiretto sul contesto settoriale e regionale.

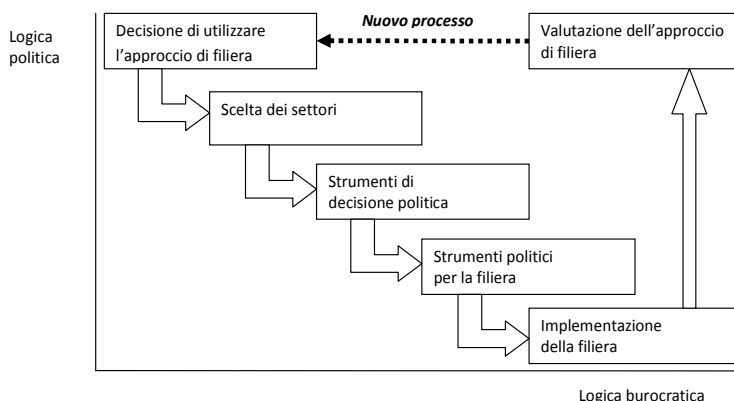
La nuova organizzazione. Quando la politica è finalizzata alla creazione di una vera e propria specifica nuova organizzazione, di solito il programma individua un "modello ideale" della catena agro-alimentare, riferendosi agli attori che devono essere coinvolti nella catena e nella creazione della rete. In questo caso la valutazione si basa su un confronto tra il modello ideale e la nuova organizzazione per l'applicazione delle misure. Il risultato di questo processo è utilizzato come criterio di selezione dei beneficiari. In questo caso al valutatore indipendente è chiesto di valutare il processo e gli strumenti attivati per promuovere nuove organizzazioni e reti.

Le prestazioni a vari livelli. La prestazione deve essere valutata direttamente (per quanto riguarda le imprese coinvolte) e indirettamente sul contesto. Il primo aspetto include non solo la singola performance aziendale, ma anche l'indice di sviluppo del cluster inteso come il numero e l'intensità dei rapporti all'interno della catena agro-alimentare. Un certo numero di indicatori diversi potrebbe essere valutato sia rispetto alla singola impresa sia rispetto all'organizzazione nel suo complesso per evidenziare bene l'effetto sinergico.

Il secondo livello ha bisogno di una chiara definizione dei diversi effetti attesi a livello regionale, come per esempio il tasso di occupazione, lo sviluppo di legami e di integrazione territoriale, il contributo al PIL regionale. Una delle principali difficoltà legate alla valutazione delle prestazioni è la disponibilità dei dati necessari per la costruzione di indicatori per l'impatto diretto; il problema è legato sia alla raccolta dei dati da parte degli attori direttamente coinvolti nel programma che alla raccolta di dati settoriali, questi ultimi per essere utilizzati come linea di base comparativa.

L'impatto indiretto sul contesto settoriale e regionale. Un approccio di politica integrata (*cluster/network policy*) è principalmente indiretto e può essere considerato, secondo Porter (1990), come una facilitazione; in altre parole, è una politica di accompagnamento che è più efficace in presenza di reti esistenti per lo sviluppo e di iniziative imprenditoriali. Da un punto di vista della valutazione, questo aspetto pone alcuni problemi principali: dalla valutazione degli effetti della combinazione di diverse misure all'adeguatezza della stessa combinazione, dal reale contributo della politica per lo sviluppo di una organizzazione complessa alla sua eco sullo sviluppo regionale. Secondo Buendia (2005), lo sviluppo dell'organizzazione industriale dipende da un gran numero di fattori, molti dei quali non sono controllati dai membri della rete, e spesso le forze dello sviluppo sono "legate alla casualità" e dipendenti dalla creatività e dalla capacità di uno degli attori.

Figura 1 - Ciclo del processo di decisione politica



Il caso studio: i progetti integrati di filiera (PIF) nel PSR del Veneto

La regione Veneto è stata la prima ad attivare lo strumento dei Progetti integrati di filiera² e includere nel programma di valutazione delle domande specifiche per l'approccio integrato. La Regione si pone obiettivi strategici ed operativi specifici che si attende di raggiungere attraverso l'utilizzo integrato di diversi strumenti presenti nel PSR, selezionando, con procedure piuttosto complesse, i soggetti beneficiari:

- sviluppare iniziative innovative di programmazione integrata;
- sviluppare l'innovazione tecnologica ed organizzativa;
- incrementare il valore aggiunto delle filiere agroalimentari;
- consentire un'adeguata ricaduta sui produttori di base migliorandone la redditività;
- assicurare una adeguata integrazione e concentrazione funzionale degli interventi;
- migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera;
- qualificare il ruolo economico-produttivo dell'agricoltura;
- organizzare l'offerta di prodotto;
- favorire il legame produttivo tra imprese e territorio;
- consentire la formazione e il rafforzamento delle capacità imprenditoriali e della cultura d'impresa in tutti i segmenti della filiera.

Le domande di valutazione si riferiscono sia al raggiungimento degli obiettivi proposti, sia alla adeguatezza delle procedure messe in atto per raggiungerli:

- Quanto il programma di sviluppo rurale ha spinto l'integrazione e l'aggregazione, durevolmente e indipendentemente da qualsiasi aiuto pubblico a disposizione?
- Quanto l'approccio integrato ha determinato effetti sinergici degli interventi?
- Quanto la complessità della procedura di approccio integrato ha condizionato il successo dello stesso?

Di conseguenza, la valutazione degli effetti attesi rispetto ai dieci obiettivi del PIF ed alle prime due domande costituisce la parte di valutazione dell'efficacia dello strumento, mentre la risposta alle tre domande valutative può essere considerata come quella parte di valutazione inerente l'efficacia della misura.

Il processo di valutazione è stato suddiviso quindi in due parti: la valutazione delle procedure di attuazione, che costituisce la risposta rispetto all'efficienza dello strumento per gli obiettivi attesi, e la valutazione degli effetti dell'approccio integrato e di filiera rispetto agli obiettivi, che consente di dare risposte rispetto all'efficacia della strumento e della politica.

Sebbene le domande valutative possono essere affrontate in modo esaustivo e adeguato alla complessità delle finalità e degli interventi solo dopo il completamento degli stessi e cioè nella valutazione ex-post, già in sede di valutazione intermedia, quindi nella fase di attuazione dei PIF, è possibile ed utile affrontare alcuni importanti aspetti valutativi.

Per la procedura di valutazione sono state utilizzate metodologie differenti combinando analisi di tipo quantitativo, basate sui dati provenienti dal monitoraggio dell'esecuzione del programma PIF, con quelle qualitative, basate sulla ricostruzione di quanto percepito in termini di effetti e risultati degli attori istituzionali ed economici.

E' stato predisposto un vero e proprio "piano di valutazione" che introduce una serie di indicatori di performance relativi ai dieci obiettivi specifici e operativi definiti nel PSR del Veneto. Per ogni indicatore, è stato definito il metodo di calcolo, le fonti di informazione utilizzate e la tempistica di sviluppo degli indicatori stessi per lo studio di valutazione nella valutazione intermedia (2010) o nell'aggiornamento previsto per il 2012 e, infine, nella valutazione ex-post (2015) A titolo esemplificativo si riporta lo schema relativo all'obiettivo numero uno (Tabella 1).

Tabella 1 - Schema di sintesi obiettivo 1

Obiettivi specifici ed operativi	Indicatori	Metodo	Fonti Informative	Tempistiche
1 Sviluppare iniziative di programmazione integrata	Coinvolgimento delle imprese nell'attuazione della strategia progettuale	Numero di imprese che partecipano al PIF distinte per filiera e per Misura.	Database di monitoraggio	Valutazione intermedia (2010)

Fonte: elaborazioni da documentazione procedurale PIF Veneto, 2010

Valutazione delle procedure

La progettazione integrata è stata attivata con un procedimento applicativo diviso in tre fasi: presentazione di una manifestazione di interesse, della domanda obiettivo da parte del capofila e presentazione della domanda singola da parte di ogni partecipante al PIF.

La procedura, così come le priorità rispetto ai soggetti (Organizzazioni produttori e Associazioni di OP) è stata finalizzata ad ottenere un'ampia partecipazione al PIF delle imprese del settore primario ed all'aumento dei volumi dei flussi fisici della filiera attraverso nuovi rapporti contrattuali di fornitura alle imprese di trasformazione e/o imprese di commercializzazione. Il PIF, avrebbe dovuto, inoltre, agevolare l'accesso delle piccole imprese agricole ai finanziamenti del PSR attraverso la finalizzazione ed il coordinamento degli investimenti e degli incentivi per la formazione ed assistenza tecnica.

La valutazione delle procedure è stata condotta quindi rispetto alla sua efficacia per la costituzione/sviluppo delle organizzazioni (grado di aggregazione) e per l'integrazione di soggetti (tipologia di beneficiari) nonché rispetto all'efficienza in termini di tempi, numero e qualità dei progetti. Anche per la valutazione delle procedure è stata applicata una metodologia che ha combinato insieme dati quantitativi desunti dal monitoraggio, come quelli relativi al grado di aggregazione dei singoli progetti (Tabella 2), e dati quantitativi, provenienti da interviste alle imprese capofila del PIF.

Il grado di soddisfazione rispetto alle procedure del PIF da parte degli intervistati è risultato piuttosto elevato con riferimento alle attese in merito alla sua capacità di consolidamento delle relazioni, di costruzioni di nuove relazioni nei diversi stadi e in riferimento alla commercializzazione; appare meno adeguato, invece, come modalità per favorire l'introduzione di innovazioni, in particolare organizzative. Fa eccezione il settore della carne nel quale l'apprezzamento del PIF per sviluppare innovazioni di filiera è elevata. Il 91% degli intervistati ha risposto che ritiene sufficienti ed adeguate le misure previste dal bando per impostare e realizzare un PIF.

Con riferimento specifico alle procedure (Manifestazione di interesse, Domanda obiettivo, Domanda singola), il 46% degli intervistati le considera adeguate alla progettazione e alla realizzazione del PIF. Gli intervistati che non le ritengono adeguate individuano nei tempi del procedimento (61% delle risposte negative) e nei vincoli posti all'attuazione dei progetti i principali problemi: il tempo che intercorre tra Manifestazione di interesse ed approvazione definitiva della Domanda singola viene considerato troppo lungo, anche alla luce della "rigidità" del procedimento stesso di selezione e gestione del PIF che non consente modifiche alle tipologie di investimento e, di conseguenza, la rimodulazione della spesa. Inoltre i meccanismi di spesa ed i vincoli posti per garantire un avanzamento coordinato delle misure vengono considerati poco adeguati poiché vengono previsti meccanismi di erogazioni uguali sia per le misure che prevedono investimenti materiali, sia per quelle che prevedono servizi, come la formazione e la consulenza, destinate ad un numero molto elevato di beneficiari.

I criteri per la valutazione dell'effetto della complessità delle procedure e della gestione sulla qualità della progettazione hanno tenuto conto dei risultati della procedura in termini di progetti correttamente presentati e dei giudizi sulla procedura stessa da parte dei beneficiari: a fronte di 38 manifestazioni di interesse una sola è stata valutata irricevibile, tre non ammissibili ed una ancora in istruttoria al momento della valutazione intermedia; con riferimento alle Domande singole, all'interno dei 33 PIF approvati, solo 54 iniziative su un totale di circa 2.000 sono state valutate non ammissibili.

Ciò denota un buon processo e buoni risultati nella progettazione anche a fronte di alcune difficoltà che i mandatarî intervistati hanno detto di aver incontrato in relazione alla finalizzazione degli investimenti e delle spese ammissibili nelle Domande obiettivo e all'elaborazione progettuale per le Domande singole.

Tabella 2 - Grado di aggregazione dei PIF

Settori	PI (n.)	Soggetti coinvolti (n.)	Di cui: Misura 121	Di cui: Misura 123	Rapporto 121/123
Carni	3	146	87	13	6,7
Fiori	1	23	9	1	9
Grandi colture	4	272	113	30	3,8
Lattiero Caseario (Bovino)	6	310	128	24	5,3
Olio	1	26	12	8	1,5
Ortofrutta	4	278	98	30	3,3
Vino	11	528	229	59	3,9
Totale	33	1.625	686	171	4

Fonte: elaborazioni da dati questionari, 2010

Valutazione del raggiungimento degli obiettivi

Anche in questo caso è stata condotta una prima valutazione, in termini di risposta alle domande di valutazione specifiche poste dalla Autorità di gestione del PSR del Veneto al valutatore, limitata al solo sviluppo degli effetti sinergici degli interventi, rimandando alla valutazione ex-post l'efficacia in termini di creazione di organizzazioni durevoli ed indipendenti da finanziamenti pubblici attuali e futuri.

Il bando di attuazione del PIF³ richiedeva come criterio minimo di ammissibilità l'attuazione obbligatoria della misura 123 (trasformazione e commercializzazione delle produzioni agricole ed alimentari) e di una misura di sistema (111, 114, 124, 132, 133). Tutti i PIF approvati hanno presentato almeno tre misure, le due misure singole 121 e 123 e una o più misure di sistema.

In fase di attuazione è quindi possibile valutare il grado di utilizzo integrato delle misure come elemento di base per valutare gli effetti sinergici anche in relazione alle diverse modalità e grado di attuazione contemporanea, sia all'interno del progetto sia all'interno delle singole imprese, con particolare attenzione a quelle del settore primario.

Il grado piuttosto elevato di utilizzo coordinato delle misure può essere messo in relazione all'obiettivo prioritario di realizzare interventi coordinati con altri soggetti della filiera dichiarato dal 75% degli intervistati (18 mandatarî di PIF su un campione di 24) e dall'attribuzione da parte del 50% degli stessi mandatarî di una grande rilevanza a questo obiettivo.

Un secondo criterio di valutazione è fornito dall'indicatore del numero e della percentuale di imprese agricole che partecipano al PIF come beneficiarie di sole misure di sistema che sono funzionali ad una migliore qualità degli scambi nella filiera nonché a favorire la diffusione di innovazioni, con effetti attesi sinergici positivi, sulla stabilità degli scambi che sono garantiti, inizialmente, dall'obbligatorietà dei contratti di fornitura. Le aziende PIF che attuano la 114 sono il 40% rispetto a tutte quelle finanziate.

Un terzo indicatore è quello relativo alle necessità di investimenti nelle aziende agricole PIF in comparazione con le altre imprese

di settore primario. La spesa media per ettaro di SAU per le iniziative finanziate all'interno del PIF risulta notevolmente inferiore a quella finanziata nelle altre sottoazioni della Misura 121.

Tabella 3 - Grado di utilizzo coordinato e contemporaneo delle misure nei PIF

Criteri	Indicatori	%
Creare sinergie tra misure	PIF che ha richiesto tutte le misure	3%
	PIF con almeno 5 misure su 7	48%
	PIF con solo misure obbligatorie	15%
	PIF con misura 124	27%
	PIF con contemporaneamente misura 132 e 133	27%
Imprese agricole beneficiarie di più misure	Aziende beneficiarie di altre misure oltre la 121	80%
	Aziende beneficiarie misure 121 e 114	36%
	Aziende beneficiarie tre le misure di sistema senza misure di investimento	13%
Spesa media per investimenti / SAU aziendale		
	PIF	3.494
Minore necessità di investimenti singole aziende	Adeguamento a norme	2.100
	Energia da reflui	17.875
	Filiera Corta	14.813
	Ammodernamento in montagna	7.840

Fonte: elaborazioni da dati questionari, 2010.

Conclusioni

Diversi interessanti aspetti emergono in questo percorso di ricerca di metodologie adatte alla valutazione di una modalità di attuazione dell'intervento pubblico nel settore agroalimentare quali il PIF, sempre più presente nella programmazione nazionale⁴ e comunitaria.

In primo luogo si riscontra la necessità di integrare metodologie proprie della valutazione delle politiche industriali e dell'innovazione con quelle delle politiche per lo sviluppo rurale. Inoltre, è sempre più sentita la necessità di strumenti di valutazione che tengano conto della complessità delle organizzazioni, che sono alla base di sistemi agro-industriali territoriali, e dello sviluppo di mercati locali, anche in relazione allo sviluppo di politiche agricole che utilizzino questi due obiettivi come risposte ad una crescente impossibilità di intervento su mercati sempre più globali.

Infine, è importante valorizzare la molteplicità degli obiettivi diretti e indiretti connessi al supporto della filiera agro-alimentare, che tengano conto della valorizzazione delle specifiche condizioni locali.

Appare quindi giustificata e promettente la scelta di utilizzare ed integrare nel processo di valutazione di progetti integrati diversi strumenti metodologici in grado di superare la mancanza di dati quantitativi e, allo stesso tempo, offrire prestazioni e indicatori di risultati sufficientemente forti per valutare l'efficacia e l'efficienza degli strumenti stessi.

Nel caso di studio presentato è rilevante la valutazione delle procedure di attuazione attraverso una metodologia di reporting e l'individuazione di indicatori per gli obiettivi del programma individuale. L'esperienza del caso studio specifico mostra l'importanza di seguire queste misure nel corso della loro implementazione nel medio termine, in quanto molti degli effetti attesi possono essere valutati esclusivamente al termine del programma e dopo qualche anno da questo.

Tuttavia, già nella valutazione intermedia del programma è stato possibile dare indicazioni precise per i decisori politici regionali dalle loro risposte alle domande di valutazione, attraverso una combinazione di metodologie partecipative, quali le indagini dirette, con le relative analisi quantitative dei dati estrapolati dalle domande singole per la partecipazione. Viene, infatti, posta in evidenza l'esistenza di una forte convergenza tra gli attori

economici e i decisori politici verso l'obiettivo del consolidamento della filiera, dall'aumento dei rapporti contrattuali, dell'introduzione di innovazioni nella filiera stessa e della grande diversità nelle priorità tra i diversi settori produttivi: le esigenze di consolidamento si riferiscono alle diverse parti della catena in relazione al tipo di prodotto, mentre vi è una necessità, in tutti i segmenti, di costruzione di relazioni stabili di business, in particolare in quei settori che sono considerati più sensibili per il mercato attuale, come carne, vino e ortofrutta.

Note

¹ La metodologia del caso studio presentata in questo articolo è estrapolata dalla relazione intermedia di valutazione del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 della regione Veneto, realizzato da Agriconsulting SpA. Tutte le responsabilità dei contenuti dell'articolo sono da attribuirsi agli autori.

² Nel PSR è stato introdotto un programma speciale che permette al gruppo di imprese di attivare per l'approccio integrato sette differenti misure (111, 121, 123, 114, 124, 132, 133). Nel gruppo devono essere necessariamente presenti imprese agricole ed agroalimentari, nonché istituti di ricerca e di formazione. I settori prioritari sono: latticini (latte di mucca), vino, frutta e verdura (colture comprese nell'OCM frutta e verdura), carne (manzo, maiale, pollame, uova), le colture di campo (mais, grano, soia, girasole di sementi, mangimi), olivi, altri settori (riso, prodotti di nicchia, cereali e semi, piante tessili, piante medicinali, piccole aziende agricole, conigli e altre produzioni minori non altrimenti tutelate).

³ Allegato B Dgr n 199 del 12/02/2008.

⁴ Solo la regione Molise ed le due Provincie autonome di Trento e Bolzano non hanno introdotto i PIF nei loro PSR 2007-2013.

Riferimenti bibliografici

- Benneworth P.S., Charles D.R. (2001), "Bridging cluster theory and practice: learning from the cluster policy cycle. in OECD", *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*, pp. 389-403, Paris
- Buendia F. (2005), "Towards a system dynamic-based theory of industrial clusters" in Karlsson C., Johansson B., Stough R.R. (a cura di), *Industrial Clusters and Inter-Firm Networks*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar, pp. 83-106
- Commissione Europea (2008), "The concept of clusters and cluster policies and their role for the competitiveness and innovation: main statistical results and lesson learned", SEC 2637
- Cristiano S., Tarangioli S. (2010), "Valutazione on-going e progettazione integrata di filiera tra sfide e opportunità di sviluppo dei settori agricoli e forestali", *Agrireregionieuropa* n. 22
- D'Alessio M. (2010), "La progettazione integrata di filiera - Una guida per l'implementazione dello strumento a livello regionale", Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali- Rete Rurale Nazionale, Roma
- Guy K. (2003), "Assessing RTD program portfolios in the European Union" in Shapira P., Kuhlmann S. (a cura), *Learning from Science and Technology Policy evaluation: experiences from the united states and Europe*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, pp. 174-203
- Milone P., Ventura F. (2010): "Networking the rural", Royal Van Gorcum, Assen, The Netherlands
- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (2009), Piano Strategico Nazionale
- Porter M.E. (1990), "The competitive advantage of nations", *The free press*, NY
- Regione Veneto (2008), "Piano di Sviluppo Rurale", 2007-2013
- Saccomandi V. (1987), "Tendenze di fondo dei sistemi agro-industriali nei Paesi sviluppati ad economia di mercato", in Saccomandi V., *L'Italia agricola*, Reda, Roma.
- Schmiedeberg C. (2010), "Evaluation of Cluster Policy: a Methodological Overview", *Evaluation*, n. 16, pp. 389-412

- Tarangioli S., Zumpano C. (2007), "I progetti integrati di filiera in Italia: le esperienze in corso", relazione presentata in occasione del corso di formazione "Strumenti per la programmazione dello sviluppo rurale", Regione Veneto, Mestre
- Unione Europea. Decisione del Consiglio (2006/144/CE), del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari, G.U. L 55/20 del 25.02.2006
- Ventura F., Diotallevi F., Ricciardulli N. e Berletti M. (2011), "Evaluation of policy for agri-food networks in Italian rural development programmes", *working paper 122° Seminario EAAE "Evidence-based agricultural and rural policy making: methodological and empirical challenges of policy evaluation"*, Ancona 17-18 Febbraio 2011
- Zumpano C. (2007), "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione", *Agrireregionieuropa*, n. 9

La multifunzionalità nel programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana

Caterina Contini, in *Agrireregionieuropa* n. 20, Marzo 2010

Introduzione

L'analisi delle modalità con cui le politiche europee e nazionali a favore della multifunzionalità vengono recepite a livello regionale rappresenta un aspetto di particolare interesse in quanto dalla programmazione regionale dipende l'efficacia del supporto a pratiche e sistemi agricoli con alto grado di multifunzionalità.

Il presente intervento si propone di confrontare le specificità delle azioni finanziate dal programma di sviluppo rurale (Psr) della Regione Toscana con gli obiettivi di tutela della multifunzionalità, così come emergono dai recenti regolamenti europei e dai documenti della Commissione (Commissione Europea 2003, Consiglio dell'Unione Europea 2005, Consiglio dell'Unione Europea 2006, Commissione Europea 2009).

In maniera necessariamente semplificata, tali obiettivi possono essere ricondotti alle tre dimensioni della multifunzionalità.

- Dimensione economica: sostegno alla funzione produttiva, alla generazione di reddito e occupazione nelle aree rurali; promozione dell'integrazione tra attività e processi produttivi del territorio.
- Dimensione ambientale: sostegno alla funzione di mantenimento della qualità dell'ambiente, conservazione del paesaggio, salvaguardia idrogeologica, conservazione della biodiversità e, più in generale, valorizzazione delle risorse naturali locali.
- Dimensione sociale: sostegno al ruolo dell'agricoltura nell'ambito del mantenimento delle tradizioni e dei tessuti socioculturali rurali, dell'erogazione di servizi di tipo ricreativo, didattico e terapeutico.

È possibile individuare una relazione tra i suddetti obiettivi e i primi tre assi del Psr; infatti, l'Asse 1 "Migliorare la competitività del settore agricolo e forestale" (che assorbe il 39% delle risorse disponibili) comprende azioni principalmente rivolte al sostegno della funzione economica dell'agricoltura, l'Asse 2 "Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale" (con il 40% delle risorse) è rivolto alla funzione ambientale, mentre l'Asse 3 "Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia" (11% delle risorse) è diretto alla promozione della funzione sociale. Tuttavia, la promozione di tali funzioni non si concretizza solamente attraverso le misure del

corrispondente asse, ma anche con misure contenute negli altri assi, poiché gli elementi che compongono la multifunzionalità sono talmente interconnessi da rendere il sostegno alle diverse funzioni dell'agricoltura un obiettivo trasversale. Tale trasversalità prende forma con il quarto Asse (Asse *Leader*), volto al rafforzamento delle risorse endogene e della capacità progettuale locale, che può essere interpretato come punto di intersezione tra le diverse dimensioni della multifunzionalità.

Azioni a sostegno della multifunzionalità

Passando all'analisi più dettagliata del piano finanziario, emerge come il Psr toscano abbia destinato a misure che promuovono la multifunzionalità dell'agricoltura ben il 56% delle risorse totali, percentuale da ritenersi rilevante, anche in considerazione del fatto che i desiderata espressi dagli agricoltori in fase di elaborazione del programma di sviluppo rurale erano principalmente rivolti verso investimenti produttivi. Tale percentuale deriva dalla somma degli stanziamenti delle misure 111, 114, 132, 133, 211, 212, 214, 216, 221, 223, 226, 227, 311 nelle quali, come verrà illustrato nei prossimi capoversi, compare significativamente la promozione della multifunzionalità (Tabella 1). Essa non comprende, invece, le risorse del quarto Asse che potenzialmente contribuiscono a finanziare il supporto alla multifunzionalità, attraverso la valorizzazione del territorio e dei prodotti locali. È il caso delle azioni 411 e della 413 (9% del totale) delle quali, tuttavia, non è possibile identificare la quota destinata alla valorizzazione della multifunzionalità. È comunque importante rilevare come l'Asse 4, avendo tra gli obiettivi il miglioramento della *governance*, rappresenti un elemento essenziale per il rafforzamento della partecipazione dei portatori di interesse alla progettazione locale, aspetto imprescindibile per la realizzazione di percorsi di promozione di un'agricoltura multifunzionale.

Più in particolare, il Psr della Regione Toscana riconosce alla diversificazione aziendale un ruolo strategico nel processo di valorizzazione commerciale delle funzioni non tradizionalmente di mercato dell'agricoltura. Tale importanza viene sostenuta nell'ambito degli obiettivi della misura 311 in cui si afferma che è proprio attraverso la differenziazione che si può "esaltare il ruolo multifunzionale delle aziende agricole, creando nuove opportunità di reddito e di occupazione". Il rilievo che la Regione Toscana attribuisce alla diversificazione viene confermato dallo stesso ammontare di risorse destinate al sostegno di questa attività, da considerarsi elevato sia in termini assoluti, sia in relazione agli stanziamenti delle altre regioni italiane.

All'interno dell'Asse 3, la Regione ha scelto di finanziare interventi finalizzati allo sviluppo di attività socio-assistenziali, alla produzione di energia da fonti rinnovabili, alla valorizzazione dei mestieri tradizionali e delle attività sportive connesse alle risorse naturali, paesaggistiche e delle tradizioni locali.

Nell'ambito della diversificazione, spicca l'attività agrituristica. Gli agriturismi toscani rappresentano il 23% del totale italiano (Agriturist 2008) e costituiscono un punto di forza della Toscana. Essi infatti, oltre a fornire una importante integrazione al reddito degli agricoltori, favoriscono la valorizzazione dei prodotti agricoli, attraverso la loro associazione all'immagine dei luoghi e del territorio che i visitatori si trovano ad apprezzare durante il soggiorno in azienda.

Vista l'elevata presenza degli agriturismi in Toscana, nel Psr non viene finanziato il recupero di nuove strutture a fini ricettivi, ma la qualificazione degli esercizi presenti attraverso, per esempio, la realizzazione di attività ricreative con animali, di agriturismo o di servizi per disabili.

In questo contesto, l'agriturismo, in sinergia con le altre risorse del territorio, come i prodotti tipici, il patrimonio artistico e culturale, il paesaggio e l'ambiente naturale, rappresenta la base per la realizzazione del modello di sviluppo toscano.

Tabella 1 - Regione Toscana - Piano Finanziario PSR 2007-13 in cui le misure a sostegno della multifunzionalità sono indicate con un asterisco

Asse	Misura	Spesa pubblica				
		(€)	% su tot. spesa pubblica	% su spesa Asse		
I	111*	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione	12.100.000	1	4	
	112	Inseadimento di giovani agricoltori	45.000.000	5	14	
	113	Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli	8.200.000	1	3	
	114*	Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali	15.000.000	2	5	
	121	Ammodernamento delle aziende agricole	104.758.750	12	32	
	122	Migliore valorizzazione economica delle foreste	25.000.000	3	8	
	123	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	50.000.000	6	15	
	124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale	10.000.000	1	3	
	125	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	34.000.000	4	11	
	132*	Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare	14.000.000	2	4	
	133*	Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentari	5.000.000	1	2	
	II	211*	Indennità a favore delle zone montane	11.000.000	1	3
		212*	Indennità a favore di agricoltori in zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane	11.000.000	1	3
214*		Pagamenti agro-ambientali	204.500.000	24	61	
215		Pagamenti per il benessere degli animali	5.000.000	1	1	
216*		Sostegno agli investimenti non produttivi	5.000.000	1	1	
221*		Imboschimento di terreni agricoli	38.343.405	5	11	
223*		Primo imboschimento di terreni non agricoli	2.800.000	0	1	
225		Stabilità ecologica delle foreste	6.841	0	0	
226*		Ricostruzione del potenziale forestale ed introduzione di interventi preventivi	43.000.000	5	13	
227*		Sostegno agli investimenti non produttivi	14.995.209	2	4	
III	311*	Diversificazione in attività non agricole	88.106.818	10	100	
IV	411	Competitività	5.034.680	1	6	
	413	Qualità della vita/ diversificazione	63.688.830	8	76	
	421	Cooperazione interterritoriale e transnazionale	7.635.945	1	9	
	431	Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	7.552.023	1	9	

Fonte: PSR Regione Toscana 2007-13

Altre azioni a supporto della multifunzionalità dell'agricoltura si ritrovano nell'Asse 1 e riguardano la formazione professionale (mis. 111) e la consulenza (mis. 112) per la diffusione delle

conoscenze relative alla promozione della biodiversità, al mantenimento degli habitat e del paesaggio, all'uso sostenibile delle acque e del suolo e alla riduzione di gas serra. Contemporaneamente, le misure 111 e 112 promuovono lo sviluppo delle risorse umane in relazione al raggiungimento di una competitività basata sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura, perseguibile attraverso la messa a punto di strategie innovative che consentano di valorizzare i servizi ambientali e sociali offerti dalle imprese.

Sempre all'interno dell'Asse 1, il sostegno alla multifunzionalità si realizza con la promozione di sistemi di qualità alimentare, per mezzo dei quali il valore del prodotto viene associato al ruolo che l'agricoltura assolve nel mantenimento delle tradizioni, dell'identità e della cultura rurale, come nel caso delle produzioni tipiche (Dop, Stg e Doc) sulle quali la Toscana ha puntato la propria strategia di sviluppo. In alternativa, la valorizzazione delle produzioni può essere legata alla eco-compatibilità del processo, come nel caso della certificazione biologica (mis. 132 e 133).

I pagamenti mirati per il sostegno delle esternalità positive dell'agricoltura riguardano invece l'Asse 2 e si rivolgono ai servizi ambientali dell'agricoltura, quali la conservazione del patrimonio paesaggistico, la difesa idrogeologica e la tutela della biodiversità. A questo riguardo è interessante notare l'affermarsi dell'importanza della tutela della biodiversità rispetto alla precedente programmazione. In particolare nella mis. 214, alla quale sono destinate le maggiori dotazioni finanziarie, la cura della biodiversità viene realizzata in due modi: come obiettivo diretto del sostegno (azioni b1 e b2: conservazione delle risorse genetiche animali e vegetali), e come beneficio indiretto, conseguente all'adozione di pratiche con basso impatto ambientale (azione a1 e a2: agricoltura biologica e integrata). Allo stesso modo, anche la mis. 216 concorre alla salvaguardia della biodiversità, ma in questo caso il riferimento ai servizi non di mercato forniti dall'agricoltura riguarda interventi di recupero di elementi del territorio connessi all'attività agricola, come le siepi o i muretti a secco.

Sempre nell'ambito delle funzioni ambientali, particolare attenzione è rivolta al settore forestale dove il peso delle funzioni non di mercato prevale su quelle economiche e dove è anche più facile riconoscere i servizi ambientali e sociali offerti. In particolare, al settore forestale si attribuiscono la funzione di valorizzazione del paesaggio, la tutela dell'erosione e la lotta ai cambiamenti climatici. In questo quadro, il contributo alla gestione multifunzionale del bosco si esplica attraverso le misure di rimboschimento (mis. 221 e 223) che complessivamente assorbono il 10% del finanziamento totale. Inoltre, si nota come agli aspetti ambientali si affianchino la funzione ricreativa, turistica e sociale del bosco promosse dalla mis. 227, attraverso la realizzazione di aree di svago (aree picnic e panoramiche) o aree didattiche (giardini botanici e tutela di alberi monumentali).

Uno sguardo agli aspetti territoriali

Un aspetto di fondamentale importanza per la promozione della multifunzionalità è la diffusione su scala territoriale delle pratiche connesse all'erogazione delle funzioni dell'agricoltura nelle singole unità produttive. Tale considerazione è particolarmente evidente per alcune funzioni ambientali, come la valorizzazione del paesaggio, la tutela della biodiversità e il mantenimento dell'equilibrio idrogeologico, dove l'azione di una singola impresa non raggiunge un impatto significativo. Essa è comunque valida anche per funzioni di carattere socio-economico, dove la diffusione su larga scala delle iniziative consente di amplificare i vantaggi che si avrebbero per iniziative a carattere individuale. È in questo senso che va interpretata l'attribuzione di priorità per l'accesso alle misure che il Psr della Toscana assegna a coloro che realizzano programmi integrati territoriali (Pit), iniziativa che avrebbe potuto contribuire a

rafforzare la dimensione territoriale del Psr ma che è stata purtroppo trascurata nelle procedure attuative, per lo meno nella prima fase della programmazione. D'altra parte, il rafforzamento della dimensione territoriale implicherebbe anche il riconoscimento di un soggetto capofila del programma integrato (individuabile, per esempio, nelle associazioni di produttori o nelle cooperative) al quale indirizzare il sostegno che, altrimenti, continuerebbe a seguire una logica basata sulla negoziazione a livello individuale con il singolo imprenditore. Va da sé, che la pubblica amministrazione abbia comunque più dimestichezza nel gestire una politica diretta alle singole imprese, piuttosto che promuovere progetti di carattere territoriale. In questo contesto, il rafforzamento di un approccio territoriale richiederebbe una notevole attenzione alla formazione di figure professionali in grado di coordinare progetti di carattere territoriale e di integrare i diversi strumenti disponibili a livello delle politiche per lo sviluppo rurale.

Un altro aspetto essenziale per la promozione della multifunzionalità è dato dalla caratterizzazione del territorio sulla base della diversa attitudine dell'agricoltura a realizzare la produzione dei servizi di tipo ambientale e sociale. Per il raggiungimento dell'obiettivo di massima valorizzazione della multifunzionalità agricola è infatti indispensabile disporre di strumenti di selezione in grado di distinguere le diverse agricolture, in modo da poter indirizzare il sostegno sulla base delle caratteristiche territoriali. In questa prospettiva, la zonizzazione del territorio, al fine di definire contesti relativamente omogenei in termini di "valore" delle singole produzioni non di mercato, è un aspetto fondamentale per la corretta messa a punto degli strumenti di politica agraria in relazione alla multifunzionalità. A questo riguardo, il Psr 2007-13 della Regione Toscana si propone di migliorare la selettività degli interventi attraverso il ricorso alla zonizzazione. A titolo esemplificativo, all'interno dell'Asse 3, la misura 311 viene attuata prevalentemente in aree rurali in declino, nell'Asse 2 si nota come il sostegno all'agricoltura biologica si concentri in aree di particolare importanza ambientale (Sic, Zps, Sir, zone vulnerabili in rapporto alla direttiva nitrati). Allo stesso modo, il sostegno all'imboschimento dei terreni agricoli è indirizzato prioritariamente ad aree caratterizzate da bassa copertura boschiva o che superano una determinata pendenza.

Sempre in relazione all'importanza di orientare il sostegno alla multifunzionalità rispetto alle caratteristiche territoriali, l'attivazione dei piani locali di sviluppo rurale da parte della Regione Toscana rappresenta un tassello significativo in questo senso in quanto, attraverso il riconoscimento di una certa discrezionalità ai soggetti locali nella realizzazione delle misure del PSR, essa favorisce l'attivazione di percorsi mirati rispetto alle specifiche attitudini del territorio.

Riflessioni conclusive

L'analisi del PSR 2007-13 della Regione Toscana mette in evidenza come la valorizzazione della multifunzionalità venga recepita nella programmazione regionale, sia in termini di risorse stanziare, sia in termini di organizzazione del programma. L'efficacia del sostegno alla multifunzionalità, tuttavia, potrebbe essere accresciuta attraverso un rafforzamento dell'approccio territoriale, soprattutto per quanto riguarda la promozione di progetti a carattere collettivo. Inoltre, un punto critico dell'attuale programmazione può essere rappresentato dall'assenza all'interno del Psr di una definizione operativa di multifunzionalità che sia di riferimento per l'individuazione di obiettivi, azioni e risultati relativi alla promozione delle funzioni non di mercato dell'agricoltura. Un miglior inquadramento della multifunzionalità all'interno degli obiettivi del Psr consentirebbe di rafforzare l'efficacia del sostegno alle funzioni sociali e ambientali dell'agricoltura, collegando in modo organico e strutturato obiettivi e azioni e favorendo, allo stesso tempo, la valutazione dei risultati.

Riferimenti bibliografici

- Agriturst (2008) Domanda e offerta di agriturismo per regione - aprile 2008 < <http://www.agriturst.it/agriturst.php?IdCategoria=4&IdSottomenu=53&IdSottoSottoMenu=907>>
- Commissione Europea (2003) Second European Conference on Rural Development, 12–14 November 2003, Salzburg < http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/proceedings_en.pdf>
- Commissione Europea (2009) Why we do need a common agricultural policy, discussion Paper by DG agriculture and rural development <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf>
- Consiglio dell'Unione Europea (2005) Regolamento (CE) 1698/2005 < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:it:PDF>>
- Consiglio dell'Unione Europea (2006) Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (2006/144/CE) < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:IT:PDF>>
- Regione Toscana (2009) Programma di Sviluppo Rurale della Toscana 2007-2013 < http://www.regione.toscana.it/documenti/2009/12/14/949d59d7e38307933d5cdd5ade5e5289_psrversione5impaginata.pdf>

L'attivazione dei Progetti integrati territoriali in Toscana: una proposta operativa di "progettazione forte"

Giaime Berti, Massimo Rovai, Francesco Di Iacovo, in Agrireregionieuropa n. 20, Marzo 2010

Il paradigma dello sviluppo rurale: integrazione e partecipazione*¹

Con l'affermarsi del cosiddetto "new rural paradigm" (Oecd, 2006), l'UE ha progressivamente sviluppato un nuovo approccio "place based" alle politiche agricole, di tipo multisettoriale e territoriale, che affianca le tradizionali politiche di intervento sui mercati con l'obiettivo di identificare e sfruttare le specifiche potenzialità di sviluppo delle singole aree rurali. Il nuovo paradigma dello sviluppo rurale adotta un modello di politica economica per la campagna che impone dei cambiamenti con riferimento agli obiettivi, ai settori di intervento, agli strumenti e agli attori coinvolti (tabella 1), distinguendosi dal tradizionale "modello agrarista" (De Benedictis, De Filippis, 1998) basato su un intervento pubblico per la campagna finalizzato alla specializzazione dell'ambiente rurale nella produzione di alimenti (Basile, Romano, 2002).

Il nuovo modello di politica "place based" (Oecd; p. 106), da una parte, richiede importanti cambiamenti nelle modalità di ideazione e implementazione delle politiche, dall'altra, meglio si adatta alle problematiche complesse che la transizione delle aree rurali si trova ad affrontare nell'intento di promuovere risposte nuove ai bisogni che le popolazioni pongono dal punto di vista alimentare, riguardo l'erogazione di servizi ambientali e sociali. Nel nuovo corso, assume un ruolo centrale la dimensione locale, la cui importanza emerge: (a) dall'esigenza di definire aree target; (b) dalla necessità di integrare risorse e conoscenze tra settore pubblico e privato; (c) ed infine dall'esigenza di condividere in una logica multi-competente e multi attoriale la visione del territorio, le strategie e gli obiettivi di sviluppo rurale.

Partecipazione, integrazione, partenariato e animazione sono, quindi, le parole chiave per la programmazione e l'implementazione delle politiche di sviluppo rurale così come per dare spessore allo sviluppo di un'agricoltura multifunzionale. Concetti, questi, per molti versi noti e dibattuti, sebbene tutt'altro che scontati nella concreta applicazione delle politiche, anche in Italia.

Peraltro, la nuova programmazione dello sviluppo rurale contiene in sé dei germi positivi. In quest'ottica l'inserimento dell'approccio Leader nella politica dello sviluppo rurale come Asse metodologico orizzontale e la possibilità di realizzare una progettazione integrata offerta dal Piano strategico nazionale (Psn), rafforzano la logica integrativa e di programmazione e progettazione dal basso all'interno dei Piani di sviluppo rurale (Psr).

La difficoltà di agire una programmazione integrata, però, trova riscontro nello scarso successo che la proposta del PSN sembra avere avuto nelle programmazioni regionali.

Tabella 1 - Nuovo modello di politica di sviluppo delle aree rurali

	Vecchio approccio	Nuovo approccio
Obiettivi	Eguaglianza, reddito agricolo, competitività agricola	Competitività delle aree rurali, valorizzazione degli asset locali, sfruttamento delle risorse inutilizzate)
Settori chiave	Agricoltura	Vari settori dell'economia rurale (ex. Turismo locale, manifattura, industria ICT...)
Principali strumenti	Sussidi	Investimenti
Attori principali	Governi nazionali, agricoltori	Tutti i tipi di governo (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) diversi stakeholders locali (pubblici, privati, ONG)

Fonte - OECD (2006), p.15

I Progetti integrati territoriali nell'esperienza nazionale

Lo stato dell'arte

Come noto, il Psn prevede due tipologie di azioni integrate che possono riferirsi sia a misure di un singolo Asse, sia ad una combinazione di misure di Assi diversi: (a) i pacchetti di misure per l'impresa; (b) i progetti integrati di filiera (Pif) e i progetti integrati territoriali (Pit), lasciando ampi margini di manovra alle singole Regioni sia sulla concettualizzazione (finalità e contenuti) che sulla loro traduzione operativa. I pacchetti di misure per l'impresa prevedono una modalità di accesso alle risorse attraverso l'adozione combinata di diverse misure da parte delle singole aziende. Diversamente, i progetti integrati territoriali o di filiera hanno una natura interaziendale e comunque hanno la finalità di coordinare l'azione di più soggetti (privati e pubblici) esistenti in un dato territorio e/o in una data filiera (Mipaf, 2007; p. 55) in una strategia condivisa.

Cosa dovrebbe essere un Pit?

Il Pit può essere definito come un progetto di natura strategica, promosso da un partenariato locale pubblico-privato, finalizzato a sostenere, in un ambito territoriale delimitato, un insieme organico e coerente di azioni capaci di convergere verso un obiettivo comune riguardante specifiche tematiche, in particolare, quelle che richiedono un'azione collettiva (come quella ambientale di conservazione e miglioramento del paesaggio, biodiversità, tutela risorsa suolo, ecc.) o quelle innovative, che trascendono la singola azienda e vedono l'interazione dinamica di più attori del territorio, come nel caso dell'agricoltura sociale.

L'obiettivo del Pit è, quindi, il consolidamento di buone pratiche

di *governance* locale in ambiti innovativi e coerenti con gli obiettivi e le strategie del Psr. In tal senso, il Pit può: (a) coinvolgere e aggregare attori economici, sociali e istituzionali diversi attorno ad una specifica problematicità o opportunità e, quindi, consolidare e valorizzarne il ruolo sul territorio; (b) promuovere processi partecipativi in grado di individuare e attuare soluzioni strategiche per lo sviluppo sostenibile del territorio rurale; (c) sviluppare l'innovazione organizzativa e gestionale; (d) incrementare il valore aggiunto dei singoli interventi interessati.

Tali obiettivi possono trovare realizzazione attraverso l'“integrazione interna” al Psr di un insieme di azioni riconducibili a misure dei tre Assi 1, 2 e 3, e la promozione di una “integrazione esterna” con progetti e iniziative riconducibili ad altri ambiti di programmazione e progettazione esterne allo stesso Psr.

I modelli attuativi adottati

Guardando allo stato di attuazione, la prima considerazione di un certo rilievo riguarda lo scarso *appeal* dello strumento, ad oggi, solo sei Regioni hanno attivato i PIT (Friuli Venezia Giulia, Lazio, Veneto, Lombardia, Calabria, Liguria, Campania).

Secondariamente, dato l'ampio margine di manovra offerto dal PSN, nelle varie Regioni si riscontrano diversi modelli di riferimento, obiettivi e modalità di attuazione. Esiste comunque un aspetto centrale e problematico che accomuna le esperienze regionali di progettazione integrata ed è rappresentato dalla difficoltà di superare nella pratica una logica che vede il Pit come una semplice sommatoria di azioni individuali (Berti *et al.*, 2009).

Le procedure amministrative, almeno in Italia, non offrono molti margini di manovra. Le risorse finanziarie, ad esempio, non possono essere mediate ma devono essere direttamente assegnate ai beneficiari delle singole domande di aiuto. Pertanto, il vincolo amministrativo non aiuta a costruire dei Pit che siano dei veri “progetti collettivi” e, soprattutto, non aiuta ad individuare e sperimentare soluzioni innovative. Nell'ambito di questo limitato spazio di azione, è tuttavia possibile identificare – operando con un certo livello di semplificazione – due modelli attuativi che potremmo chiamare rispettivamente di *progettazione debole* e di *progettazione forte*. Essi si distinguono per tre aspetti: il ruolo che assume il progetto collettivo e la sua qualità; il percorso di progettazione e la selezione; le modalità di finanziamento. Nella *progettazione debole* il Pit si presenta come un “cappello” che cerca di indirizzare le singole azioni delle imprese e il progetto si concretizza in un assemblaggio di azioni singole, al contrario nella *progettazione forte* il Pit assume le caratteristiche, per quanto possibile, di un vero e proprio *progetto collettivo*.

I progetti integrati territoriali in Toscana: un'ipotesi di ‘progettazione forte’

La programmazione Toscana ed i Pit

In Regione Toscana la discussione sulla programmazione integrata è partita in un secondo tempo, dopo avere assicurato l'avvio dei bandi su misure consolidate. A consigliare la riflessione sulla PI sono state le stesse difficoltà incontrate nel dare piena efficacia tramite singole misure ad azioni – come nel caso delle politiche agro-ambientali che richiedono il coordinamento di una pluralità di attori. Partendo da questa esigenza la possibilità di esplorare l'attuazione dei *progetti integrati territoriali* (Pit) è stata avanzata attraverso uno studio mirato affidato al Laboratorio di studi rurali “Sismondì” dall'Irpet su finanziamento dell'Arsia – Regione Toscana. Questo articolo parte da quella indagine per illustrare una proposta operativa, che partendo da riflessioni teoriche ha, però, bisogno di

misurarsi con una realtà dove le procedure amministrative sono talvolta fortemente limitative nei confronti delle innovazioni necessarie.

Nel Psr 2007-2013 della Toscana, il riferimento alla progettazione integrata è limitato ai Pif (Regione Toscana, 2007 p. 19). I riferimenti ai Pit, invece, si trovano in due documenti operativi: (a) nel Documento attuativo regionale del Psr, in termini di punteggi aggiuntivi assegnati alle domande di aiuto per alcune misure (Regione Toscana, 2009); (b) nello schema di Piano locale di sviluppo rurale (Plsr)², come da allegato al decreto regionale 1489 del 14 Aprile 2008, in cui sono descritte le finalità dei Pit ed è proposto uno schema di quelli che devono essere i loro contenuti.

Secondo gli orientamenti stabiliti dal citato decreto, i Pit sono definiti da Province o Comunità montane o da altri soggetti promotori operanti in stretta relazione con gli uffici di tali Enti e concorrono all'assegnazione di punteggi di priorità alle singole domande di aiuto.

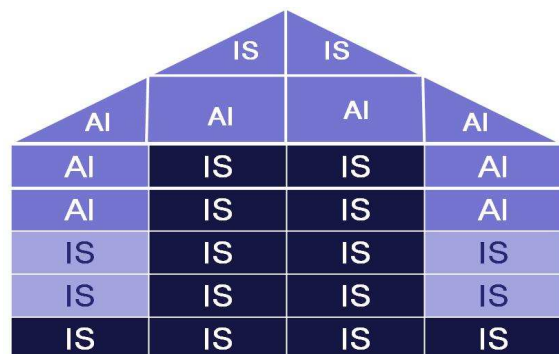
Da un'analisi dei Plsr approvati dalla Regione, solamente due Province - quelle di Pisa e Siena - hanno sviluppato una programmazione specifica. Nella Provincia di Siena essenzialmente adottando una logica di filiera (olivicola e della zootecnia da carne). L'attuazione dei Pit, però, restava subordinata alla definizione di linee guida regionali per la cui redazione è stato avviato uno specifico gruppo di lavoro regionale e commissionato lo studio in questione.

La “progettazione forte” come modello attuativo dei Pit in Toscana

L'adozione di un Pit rappresenta una sostanziale innovazione rispetto alle modalità di spesa ordinarie dei Psr. Pertanto, i Pit dovrebbero configurarsi non come semplice strumento per favorire la capacità di spesa, ma come progetti pilota finalizzati ad una qualificazione della spesa e ad una sperimentazione utile per elevare l'efficacia della programmazione.

La proposta di Pit che emerge dallo studio condotto dal Laboratorio Sismondì, è riconducibile al modello di *progettazione forte*. In tale ottica, il Pit (Figura 1) è rappresentabile come una casa dove le fondamenta e gli assi portanti sono costituiti da iniziative singole (IS) finanziabili all'interno dei tre Assi del Psr, la cui presenza è necessaria per la stabilità del progetto stesso (qualora venissero meno l'intero progetto perderebbe la sua efficacia complessiva). A lato si trovano, assieme alle IS, le altre iniziative (AI) finanziate nell'ambito di altri programmi con dotazioni finanziarie esterne al Psr. Esse sviluppano l'integrazione esterna, ma non sono determinanti per la stabilità complessiva del progetto. Il tetto è, quindi, caratterizzato da IS e AI che, insieme, qualificano il progetto nel suo insieme.

Figura 1 - Il Pit come progettazione forte



Come favorire un'effettiva progettazione forte? In primo luogo, affinché il progetto collettivo assuma un ruolo centrale e le singole domande siano strettamente legate al progetto è necessario un coordinamento forte. Ciò può essere garantito dalla presenza di un coordinatore responsabile della progettazione, dell'attuazione e del monitoraggio delle iniziative

in itinere, che si assume il compito di valutare le attività svolte dai beneficiari riguardo alle singole azioni (AI e IS); l'azione di coordinamento necessita anche di attività di animazione e accompagnamento nella fase iniziale e di risorse finanziarie specifiche.

Il secondo elemento necessario per garantire una progettazione forte è la qualità del progetto, che deve essere caratterizzato dalla "concretezza": i Pit dovrebbero intervenire su aree tematiche ben definite ed essere finalizzati al raggiungimento di obiettivi specifici e operativi. Infatti, più le tematiche di intervento e gli obiettivi da raggiungere saranno generici e generali, minore sarà la capacità delle singole azioni di intervenire concretamente e di conseguenza si genererà una disarticolazione tra progetto collettivo e azione individuale. Infatti, se consideriamo che in Toscana sono presenti i PIsr, i Pit trovano una loro ragion d'essere solo se assumono una caratterizzazione di "progetto" piuttosto che di "programma locale".

In terzo luogo, è doveroso sottolineare il legame tra la qualità del progetto e la qualità del processo di progettazione, che dovrà essere realmente partecipativo. Gli autori sono consapevoli che dietro la maschera della partecipazione si nascondono, spesso, dinamiche non inclusive e *top-down*. Comunque, non è imponendo sulla carta delle specifiche metodologie che è possibile risolvere il problema nella sostanza. Secondo gli stessi principi della partecipazione (Bobbio, 2004) è necessario lasciare libertà di percorso agli attori, tuttavia è possibile garantire un certo livello di effettività della partecipazione legando l'approvazione del Pit ad una valutazione del percorso attivato, con riferimento a: (a) le metodologie adottate, che dovranno essere congruenti con le finalità del processo e con il contesto, (b) le iniziative intraprese al fine di favorire l'emersione degli interessi diffusi e normalmente non rappresentati (c) le azioni di informazione e comunicazione. Tale percorso dovrà raggiungere degli standard qualitativi minimi affinché il Pit sia approvato.

Infine, un aspetto centrale ma anche problematico, è la modalità di finanziamento. Una progettazione forte dovrebbe prevedere: (a) una dotazione finanziaria specifica destinata ai Pit come quota parte delle risorse destinate alle varie misure; (b) un percorso privilegiato in termini di maggiorazione di contributo³; (c) il finanziamento delle domande di aiuto allegate ai Pit attraverso uno specifico bando destinato ai Pit; (d) il finanziamento automatico delle domande in caso di approvazione del Pit; (e) la non accoglibilità delle domande all'interno dei bandi relativi alle singole misure in caso di mancata approvazione del progetto esecutivo⁴.

Il processo di attivazione dei Pit: dall'elaborazione all'attuazione

Nell'attuale assetto normativo della Regione Toscana, l'attivazione dei Pit potrebbe essere articolata in due macro fasi: una fase di *programmazione*, necessaria per modificare i PIsr, PIsr e le Strategie di sviluppo locale (Sisl)⁵, ed una fase di *progettazione* che riguarda l'elaborazione del progetto vero e proprio⁶ e il percorso di presentazione e selezione delle domande di finanziamento dei Pit.

Nella proposta, la fase di programmazione si articola in un momento regionale ed in un momento locale attraverso cui si precisa un Pit, se ne identificano gli obiettivi (in coerenza con gli obiettivi del PIsr), le tematiche (agricoltura sociale, biodiversità, sistemazioni territoriali, risparmio ambientale), le risorse (dotazioni finanziarie all'interno del PIsr) e le misure da attivare. Il momento regionale interagisce in un processo bidirezionale con la programmazione locale che definisce un Piano provinciale dei Pit (Figura 2).

Segue, quindi, la fase di progettazione e selezione dei Pit: a partire dal Piano provinciale dei Pit gli attori del territorio potranno presentare idee progettuali che seguiranno un percorso di elaborazione e selezione. Ciò significa un percorso organizzato in più fasi in modo che: dal lato dei promotori, sia

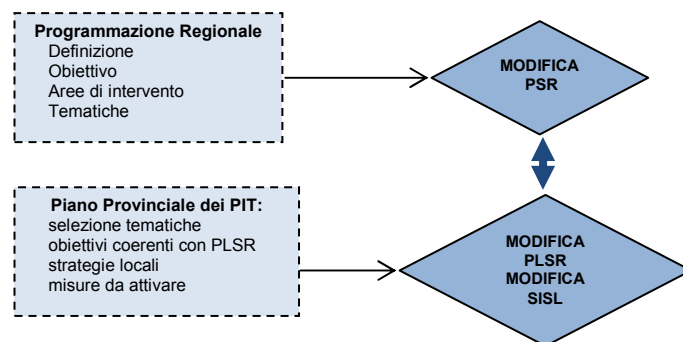
favorita l'evoluzione da un'idea progettuale generale ad un progetto esecutivo e, dal lato delle istituzioni incaricate della selezione, si possa procedere nella selezione attraverso indicatori di valutazione sempre più stringenti⁷ (Figura 3).

Alla luce delle difficoltà insite nella stesura dei progetti, è auspicabile che a questa fase siano dedicate risorse specifiche. Tali risorse possono essere ricavate, ad esempio, nell'ambito della misura 341 (*"Acquisizione di competenze ed animazione per la preparazione ed attuazioni di strategie di sviluppo locale"*) del PIsr oppure da risorse proprie della Regione o degli enti locali.

La qualità dei progetti può essere garantita, poi, dalla selezione di un numero ristretto di Pit sul territorio regionale, in modo da stimolare una competizione positiva tra portatori di iniziativa nell'intento di selezionare e dare supporto alle pratiche più promettenti. In questa prospettiva, il ruolo dell'animazione e della comunicazione è cruciale: d'altra parte, uno dei maggiori limiti riscontrati in altre Regioni nell'attuazione dei Pit è derivato proprio dalla scarsa conoscenza di questo strumento innovativo da parte dei potenziali beneficiari finali.

Il processo partecipativo di progettazione vera e propria, può essere suddiviso in due fasi (definizione dell'idea progettuale e elaborazione del progetto) che si articolano nelle quattro tappe del "ciclo della traslazione" elaborato nell'ambito dell'Actor-Network Theory (Callon, 1986; Latour, 1986) per rappresentare il percorso di costruzione di una rete. La rete è una forma organizzativa che emerge dai collegamenti stabiliti tra una varietà di attori eterogenei per mobilitare le risorse (siano esse materiali o immateriali) necessarie al perseguimento di uno specifico obiettivo. Si tratta di risorse che non sono in possesso e/o non sono attivabili dall'azione individuale dei singoli attori ma che al contrario necessitano di un'azione collettiva. Come illustrato in figura 4, il processo di progettazione integrata è assimilabile a quello della costruzione di una rete, soprattutto in relazione alla necessità di sviluppare un percorso funzionale alla creazione di sinergie tra gli attori di un territorio ed affrontare problematiche che necessitano di un'azione collettiva.

Figura 2 - La procedura di programmazione dei Pit



Conclusioni

La progettazione integrata territoriale è stata promossa dal PIsr per facilitare la soluzione di tematiche, tra cui quelle ambientali, che trascendono la singola azione aziendale e necessitano di progetti organici e integrati sul territorio. A tre anni dall'avvio delle programmazioni 2007/13, le urgenze legate alla esigenza di assicurare adeguati avanzamenti della spesa regionale hanno finito per lasciare in secondo piano una possibilità di lavoro tanto promettente, quanto poco delineata negli strumenti di programmazione. La revisione dei Piani di sviluppo rurale rappresenta una possibilità che andrebbe colta per favorire innovazione nelle campagne e nei processi di sviluppo rurale.

I Pit dovrebbero essere intesi come strumenti di qualificazione della spesa ed in tal senso i Pit dovrebbero essere pensati come spazi di sperimentazione all'interno del PIsr, nei quali individuare soluzioni diverse che puntino ad innovare piuttosto che evitare gli errori e ad integrare risorse piuttosto che demarcare ambiti di

competenza settoriali. In tal senso le Regioni dovrebbero: (a) favorire progetti di qualità attraverso il sostegno finanziario alla progettazione, vincolando l'approvazione del Pit alla valutazione alla qualità della partecipazione, adottando criteri di selezione severi e orientandosi verso l'approvazione di un numero ristretto di Pit, (b) garantire una specifica dotazione finanziaria, il finanziamento delle singole domande alleggate attraverso uno specifico bando dedicato ai Pit ed una maggiorazione rispetto all'accesso singolo.

Da qui la proposta di un modello di progettazione forte, capace di ovviare ai limiti che obbligano al finanziamento della singola domanda di aiuto, e tale da favorire processi locali di innovazione coerenti con una rinnovata attenzione nei confronti dell'agricoltura e dei territori rurali, con la necessità di promuovere fenomeni attivi di governo della transizione nelle aree rurali e con l'esigenza di assicurare risposte utili a bisogni sempre più compositi della società.

Figura 3 - La procedura di progettazione e selezione dei Pit

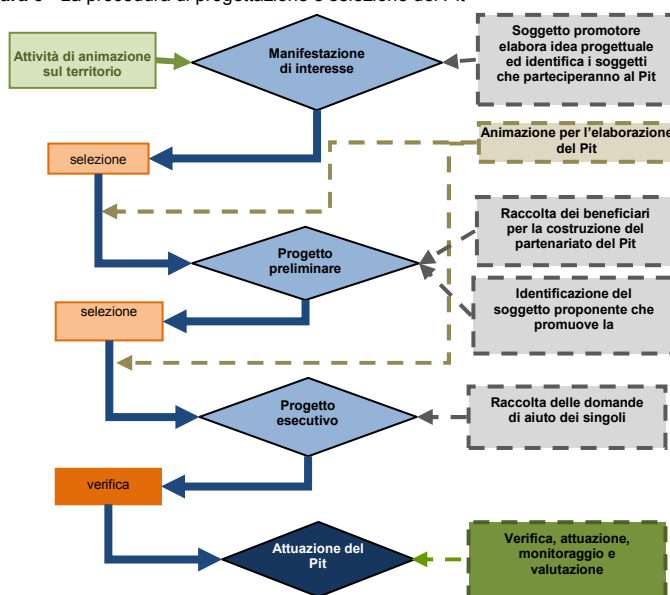
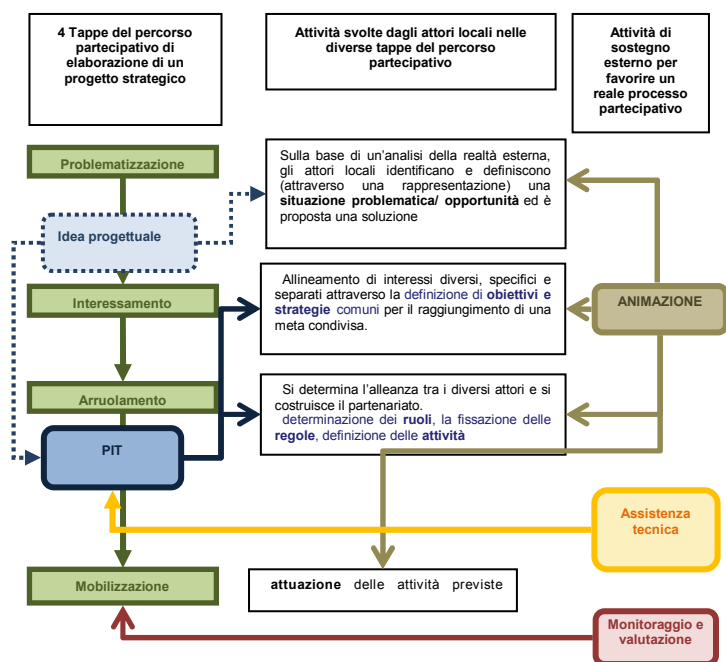


Figura 4 - Il processo partecipativo di progettazione integrata



Note

*Un ringraziamento a Stefano Stranieri, direttore del Gal Garfangnana, per la disponibilità e i suggerimenti forniti. La responsabilità di quanto scritto è tuttavia da attribuire interamente agli autori dell'articolo.

¹ I contenuti di questo articolo derivano dal progetto di ricerca "Predisposizione di linee guida per la redazione di Progetti Integrati Territoriali" dell'IRPET, finanziato dalla Regione Toscana e ARSIA e svolto dal Laboratorio di Studi Rurali Sismondi. Tale progetto era finalizzato ad individuare i possibili contenuti e le modalità di attuazione della progettazione integrata territoriale in Toscana. Tali contenuti, quindi, non devono essere intesi come le intenzioni operative della Regione Toscana ma come una proposta che deve essere ancora valutata dall'istituzione regionale.

² Lo Statuto e la legge regionale in materia di programmazione (LR 49/1999), hanno definito un modello di governo basato sulla "sussidiarietà istituzionale" e sul metodo della "concertazione" (strumento attraverso cui si ricerca la coesione istituzionale tra i diversi livelli amministrativi e la convergenza con gli attori economici e sociali in tutto il percorso di formazione e attuazione della programmazione) che ha rafforzato il ruolo delle istituzioni locali nell'influenzare i processi di governo sulla base delle esigenze locali. In coerenza con l'art. 11 "Raccordo con la programmazione locale" della LR 49/1999, la programmazione dello sviluppo rurale, oltre al Psr regionale, prevede anche i Plsr redatti dalle Province di concerto con le Comunità montane.

³ Come avvenuto nel Friuli Venezia Giulia, dove l'intensità di aiuto di domande individuali approvate all'interno dei PIT risulta del 10% superiore rispetto all'accesso singolo.

⁴ Il Pit, infatti, dovrebbe favorire azioni che difficilmente sarebbero finanziabili come azioni individuali, e sostenere azioni che abbiano una logica ed efficacia all'interno di una dinamica di integrazione, la quale verrebbe meno qualora agissero singolarmente.

⁵ Strategie integrate di sviluppo locale (SISL) redatte dai gruppi di azione locale (GAL). L'attivazione dei Pit dovrà prevedere una modifica delle Sisl in quanto in Toscana i GAL non gestiscono solamente l'asse IV ma anche le misure 124 "Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare", 133 "Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare" per gli interventi di interesse locale e l'intero asse III ad esclusione della sola misura 311 "Diversificazione verso attività non agricole".

⁶ Uno specifico piano di attività che combina diversi interventi verso uno specifico obiettivo operativo.

⁷ Il percorso proposto dalla Regione Lazio, ad esempio, sembra coerente con questa logica e si articola in tre momenti: una fase di manifestazione di interesse a cui segue la progettazione preliminare e infine la progettazione definitiva

Riferimenti bibliografici

- Aimone S., Cassibba L. (2006), "Sviluppo rurale e strumenti di programmazione integrata. Riflessioni e ipotesi di lavoro". Documento di Lavoro. Ires Piemonte.
- Alfano F., Tarangoli S., Zumpano C. (a cura di) (2008), "Forme innovative di integrazione in agricoltura: un'opportunità per la permanenza dei giovani nel settore primario", Rapporto di ricerca INEA, Ottobre 2008, Roma.
- Basile E., Romano D. (2002), "Lo sviluppo rurale in Italia: metodologie di analisi, politiche economiche, problemi aperti", in Basile E., Romano D. (a cura di), "Sviluppo rurale: società, territorio, impresa", Franco Angeli, Milano.
- Berti G. (2009), "Orientamenti e strumenti della politica agricola e di sviluppo rurale dell'Unione europea" in PACCIANI A. (a cura di) "L'agricoltura grossetana tra filiere e territorio. Rapporto, 2008", Laboratorio Ricerche Economiche (LAIRM), Grosseto, Fondazione Monte dei Paschi di Siena.
- Berti G., Rovai M., Lazzarini G., Di Iacovo F., Brunori G. (2009), "La progettazione integrata nel PSR: una proposta operativa sui Progetti Integrati Territoriali", Rapporto di ricerca del Progetto "Predisposizione di linee guida per la redazione di Progetti Integrati Territoriali", Regione Toscana, ARSIA, IRPET, Laboratorio di Studi Rurali Sismondi.
- Bobbio (a cura di) (2004), "A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi". Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.
- Callon M. (1986). "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay." In John Law (ed.), "Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge" Routledge, London.

- Ciliberti A. (2002), "L'animatore e lo sviluppo rurale: l'esperienza degli animatori della Basilicata", Rivista rete LEADER, supplemento al n.10, Primavera 2002.
- De Benedictis M., De Filippis F. (1998), "L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea", La Questione Agraria, n. 71, 1998.
- Latour B., (2005) "Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory", Oxford University Press, New York.
- Latour, B. (1986). 'The Powers of Association'. In John Law (ed.), "Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge", Routledge, London.
- Mipaf (2007), "Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007/2013".
- OECD (2006), "The new rural paradigm: Policies and governance". OECD Publishing, Paris.
- Regione Lazio (a) "Allegato 1" del "Programma di sviluppo rurale del Lazio 2007/2013 attuativo Reg. (CE) n. 1698/05. Bando Pubblico. Progettazione Integrata Territoriale (PIT)."
- Regione Lazio (b) "Allegato 2" del "Programma di sviluppo rurale del Lazio 2007/2013 attuativo Reg. (CE) n. 1698/05. Bando Pubblico. Progettazione Integrata Territoriale (PIT)."
- Regione Lazio (c) "Allegato 3" del "Programma di sviluppo rurale del Lazio 2007/2013 attuativo Reg. (CE) n. 1698/05. Bando Pubblico. Progettazione Integrata Territoriale (PIT)."
- Regione Lazio (d) "Programma di sviluppo rurale del Lazio 2007/2013 attuativo Reg. (CE) n. 1698/05. Bando Pubblico. Progettazione Integrata Territoriale (PIT)."
- Regione Toscana (2007), "Programma di sviluppo rurale della Regione Toscana per il periodo 2007/13", Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 48 del 28.11.2007
- Regione Toscana (2008), "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, Bollettino Ufficiale n. 1, parte prima, del 03.01.2008.
- Regione Toscana (2009), "Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013. Documento Attuativo Regionale", maggio 2009, Testo approvato con DGR n.307 del 20/04/2009 e modificato con DGR n.363 del 11/05/2009.
- Zumpano C. (2007), "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione". Agrireregionieuropa, Anno 3, Numero 9, Giugno 2007.

Processi di sviluppo rurale e strumenti programmatici: l'esperienza dei Progetti integrati rurali in Campania

Dario Cacace, in Agrireregionieuropa n. 20, Marzo 2010

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Il contesto programmatico

Il ciclo di programmazione 2000-2006 dei Fondi Strutturali ha rappresentato l'occasione per sperimentare su ampia scala metodi e strumenti di integrazione, finalizzati ad ottimizzare gli effetti della spesa pubblica, concentrandoli su specifici obiettivi di sviluppo locale o settoriale.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni dell'Obiettivo 1 definisce i Progetti Integrati come un complesso

di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Sulla spinta degli indirizzi dettati dal QCS, ma anche sulla scorta di esperienze maturate in altri contesti programmatici (dalle Iniziative Comunitarie Leader ai Patti Territoriali), in molte regioni la progettazione integrata ha attirato l'interesse degli stakeholder, ma anche del mondo della ricerca, che ha rilevato la necessità di dotare le politiche di sviluppo locale di strumenti e meccanismi attuativi che garantissero un'adeguata flessibilità d'intervento in risposta a fabbisogni specifici dei contesti locali. Da un lato, le spinte al decentramento amministrativo alimentano le rivendicazioni verso una maggiore sussidiarietà dell'intervento pubblico, favorendo una maggiore partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali; dall'altro, l'esperienza di decenni di programmazione di tipo dirigitico, fondata su logiche settoriali e efficientistiche, non hanno prodotto risultati brillanti, alimentando, al contrario, il divario tra le aree più marginali rispetto a quelle più forti dal punto di vista economico e sociale.

L'analisi delle esperienze maturate nei precedenti periodi di programmazione, ma anche una profonda riflessione sul nuovo assetto delle politiche di sviluppo rurale, ha indotto a sperimentare, a metà percorso del ciclo di programmazione 2000-2006, una nuova modalità di attuazione di strategie di sviluppo locale basate su modelli partecipativi di tipo bottom up. Si è, dunque, cercato di comprendere quali meccanismi, tipici degli strumenti di tipo negoziale, potessero essere utilizzati per favorire la realizzazione di progetti coerenti e effettivamente legati ai fabbisogni territoriali.

Il modello di intervento per le aree rurali

Alla base delle strategie di sviluppo rurale adottate dalla Regione Campania a seguito della Riforma di Medio Termine del ciclo di programmazione 2000-2006, e in particolare alla introduzione col Regolamento 1783/2003 della misura "Gestione delle strategie integrate di Sviluppo Rurale da parte dei Partenariati Locali" a quelle già previste dall'art. 33 del Regolamento (CE) 1257/99, vi è la constatazione che le aree rurali regionali non sono semplicemente caratterizzate da elementi di svantaggio territoriale (caratteristiche geografiche, morfologiche, localizzative) o competitivo (inadeguatezza infrastrutturale, scarsa disponibilità di servizi avanzati, debole trama produttiva), ma anche da rigidità legate al contesto sociale e culturale e ai sistemi di governance, che regolano i processi di sviluppo nei singoli territori.

Nella lettura e interpretazione degli elementi che condizionano le traiettorie di sviluppo delle aree rurali campane e, in generale, dell'intero Appennino centro-meridionale, è stata adottata l'efficace metafora del puzzle territoriale: i sistemi locali si presenterebbero «[...] alla stregua di un puzzle scomposto, nel quale ciascuna tessera è slegata dalle altre. Tuttavia, ciascun elemento, che da solo non assume alcun significato, possiede in realtà un valore di grande importanza, poiché restituisce completezza all'immagine e contribuisce a legare tra di loro gli altri elementi. L'efficienza di ciascuna componente, presa singolarmente, è condizione necessaria ma non sufficiente per un posizionamento competitivo del sistema locale. Costruire il sistema significa ricomporre il puzzle locale, dare organicità al quadro di relazioni e quindi costruire (o ricostruire) l'identità territoriale» (Cacace, Falessi, Marotta, 2007). Secondo questo modello interpretativo, è necessaria una visione unitaria e una chiara definizione del quadro di riferimento: «[...] l'immagine riprodotta sulla confezione del puzzle ci è di grande aiuto in tal senso. Allo stesso modo, la ricostruzione delle componenti sociali, economiche e politico-istituzionali di un territorio richiede una chiara visione programmatica. Il patrimonio di risorse locali va governato secondo una logica comune e condivisa, un quadro di riferimento strategico che restituisca identità al

territorio e ne definisca le traiettorie di sviluppo sulla base di strategie globali e integrate che utilizzino metodologie e interventi sincronizzati» (Cacace, Falessi, Marotta, 2007). Di conseguenza, la realizzazione di iniziative a carattere integrato si materializza nella messa in connessione delle diverse componenti (tessere) territoriali, ognuna delle quali è necessaria all'altra per compattarla nel quadro di riferimento. Diventa, perciò, intuibile il significato di termini fin troppo abusati nell'esperienza della progettazione integrata: complementarità e sinergie. E diventa anche evidente che tale disegno non può che realizzarsi attraverso la messa in rete e la valorizzazione di risorse endogene (ovvero, di tessere appartenenti a quello specifico "puzzle").

Interpretare i fabbisogni territoriali, individuare e condividere autonomi e originali percorsi di sviluppo non è tuttavia operazione semplice: occorre valorizzare il capitale di fiducia e di relazione attraverso la messa in rete delle interazioni complesse tra gli attori istituzionali ed economici, portatori di interessi differenti ma disponibili a proporre visioni condivise (Marotta, Nazzaro, 2007). Dal punto di vista più operativo, ciò significa sostenere una strategia complessiva, unica, e realizzare una sorta di progetto globale, integrato, sostenibile e coerente.

Su questa base, la Regione Campania ha costruito apposite *Linee di Indirizzo* per il sostegno, attraverso la nuova Misura 4.24 del Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006, di strategie integrate di sviluppo rurale da parte di partenariati locali. Tale misura non ha apportato sostanziali modifiche alla struttura del POR Feoga, ma ha introdotto una nuova modalità organizzativa e procedimentale, intendendo promuovere l'attivazione delle Misure del POR (cofinanziate dal Feoga) secondo una logica integrata, sostenuta da una strategia elaborata da Partenariati locali (Nazzaro, 2006; Cacace, Falessi, Marotta, 2007).

Rispetto a precedenti esperienze di progettazione dello sviluppo locale, questo nuovo strumento sembra aver introdotto alcuni elementi di novità o, quanto meno, ne ha sostenuto fortemente l'applicazione:

- promozione di un'ampia rappresentatività dei partenariati: principio che ha trovato una sua esplicitazione nella individuazione di criteri selettivi premianti per quelle proposte presentate da partenariati ampi e diversificati, espressione delle diverse componenti sociali ed economiche territoriali;
- promozione delle pari opportunità: favorendo la partecipazione dei giovani e delle donne ai processi decisionali;
- adozione di criteri selettivi trasparenti: si è cercato di ricondurre il meccanismo di attribuzione dei punteggi ad elementi certi e oggettivamente e preventivamente valutabili;
- attuazione del principio di coerenza: dei Progetti (da implementare) rispetto al Tema strategico individuato dai partner.

La misura prevedeva due distinte tipologie di azione:

- a) erogazione di servizi di animazione e accompagnamento da parte della Regione Campania e delle Province, volti a promuovere la costituzione dei Partenariati Locali. Attraverso tale attività, per la quale sono stati stanziati 1,6 Meuro, sono stati realizzati interventi di comunicazione finalizzati alla divulgazione degli obiettivi e della strategia dell'intervento integrato, nonché interventi di animazione, affiancamento e assistenza tecnica ai soggetti locali per stimolare l'elaborazione e la successiva attuazione di progetti di qualità;
- b) sostegno all'attuazione delle strategie di sviluppo locale, attraverso azioni immateriali, di natura collettiva, finalizzate alla creazione di reti tra attori pubblici e privati, nonché interventi di progettazione, assistenza tecnica, supporto e affiancamento ai beneficiari. Tale tipologia di azione ha mediamente reso disponibili, per ciascun partenariato, circa

840.000 euro.

Attorno a tali tipologie di operazioni, ciascun partenariato ha costruito il proprio Progetto Integrato Rurale (PIR), integrando progetti riconducibili alle misure del Por Campania 2000-2006 cofinanziate dal Feoga. Nel complesso, oltre alle disponibilità della Misura 4.24 (lettera b), ciascun PIR ha potuto beneficiare di risorse pubbliche pari a circa 10 Meuro.

L'esperienza dei Progetti integrati rurali: alcune riflessioni

A conclusione dell'esperienza dei Progetti Integrati Rurali, e nella prospettiva di articolare in termini di maggiore efficacia le politiche di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, la Regione Campania ha ritenuto necessario approfondire l'analisi dei risultati promuovendo una ricerca finalizzata a verificare se, e fino a che punto, le premesse programmatiche siano state poi tradotte in pratiche operative dai Partenariati locali (Consorzio per la Ricerca Applicata in Agricoltura – Regione Campania, 2008).

L'indagine è stata promossa non allo scopo di valutare l'operato dei singoli Partenariati e le rispettive capacità amministrative, quanto, piuttosto, per verificare: a) l'adeguatezza, rispetto agli obiettivi della misura, della strumentazione messa in campo dall'Autorità di Gestione; b) le modalità di interpretazione, da parte degli attori locali, della misura 4.24; c) la coerenza degli obiettivi della misura, rispetto alle esperienze rilevate direttamente nei territori.

A tale scopo, gli aspetti indagati hanno permesso di analizzare: a) il *grado di partecipazione* dei partner, sia in fase di programmazione, sia in quella di attuazione; b) la natura delle *attività di animazione* svolte, e il *coinvolgimento* in dette attività, sia dei singoli partner sia dei beneficiari; c) l'*integrazione* tra i progetti (e, attraverso questi, tra i soggetti attuatori); d) l'*impatto sulle reti relazionali e sui sistemi di governance* a livello locale; e) l'*efficacia del modello attuativo* della misura.

I risultati emersi hanno reso un quadro abbastanza preciso dello scenario, condiviso tra i quindici diversi Partenariati selezionati, seppur con alcune significative differenze registrate nei diversi ambiti provinciali.

E' opinione comune che l'attuazione dei 15 PIR non abbia promosso quella ricomposizione del "puzzle" territoriale che, negli auspici dell'Autorità di Gestione, avrebbe dovuto rappresentare, metaforicamente, l'obiettivo specifico della misura 4.24. Al di là dei poco brillanti risultati in termini di utilizzo delle risorse pubbliche, restava, tuttavia, da chiarire fino a che punto lo strumento proposto fosse inadeguato ad affrontare le sfide poste, o fino a che punto, a livello locale, non fosse ancora maturata la capacità di utilizzare in modo coordinato gli strumenti della progettazione integrata per promuovere strategie di sviluppo condivise.

In sostanza, la misura 4.24 ha compiuto uno sforzo importante, almeno nella fase di impostazione programmatica e di predisposizione della strategia di sviluppo, ma ha mostrato non poche debolezze e limiti nella fase attuativa. E' stato rilevato un unanime consenso sulla struttura del modello proposto: la formulazione degli obiettivi e i meccanismi tesi ad incentivare forme di collaborazione tra i partner sono stati tradotti in un modello attuativo fortemente innovativo, in grado di coniugare alcuni aspetti positivi dell'approccio Leader con quelli dei Patti Territoriali. Ha pesato su tale giudizio l'efficacia delle azioni di informazione ed animazione territoriale svolte dalla Regione e dalle Province, sviluppate con l'ausilio di funzionari che hanno ricevuto un'intensa formazione specifica e che hanno successivamente affiancato i Partenariati nella fase di elaborazione progettuale.

E' stato giudicato di grande interesse il meccanismo premiale finalizzato a garantire un'ampia base partecipativa e, in particolare, l'obiettivo di favorire il coinvolgimento dei soggetti attuatori di altri strumenti di sviluppo locale a carattere integrato

operanti sul territorio (Leader+, PIT, Prusst, etc.). Tale partecipazione ha indubbiamente evitato la sovrapposizione tra operazioni e progetti, garantendo una demarcazione di competenze tra i diversi strumenti. Più in generale, sono state apprezzate le modalità con le quali è stata incoraggiata l'adesione degli operatori pubblici e privati alla fase di progettazione. In questa fase l'attenzione nei confronti dello strumento PIR è stata molto elevata e il risultato più evidente è costituito dalla elevata rappresentatività dei Partenariati, nei quali, peraltro, la componente privata è fortemente presente. L'ampia partecipazione partenariale ha prodotto, ovviamente, anche un fiorire di progettualità mai registrata, nelle stesse aree, nei precedenti periodi di attuazione della programmazione Feoga.

Ma la partecipazione degli stessi partner è immediatamente scemata una volta superata la fase progettuale ed è stata avviata quella attuativa, e tale circostanza va interpretata alla luce di due principali elementi:

- la questione più rilevante ha riguardato la ridefinizione in corso d'opera, da parte della Regione Campania, del quadro regolamentare originario, ossia di aspetti oramai già consolidati e sulla base dei quali erano stati elaborati i PIR, come il ruolo e la funzione delle manifestazioni d'interesse al Progetto e le competenze del soggetto responsabile. Ciò ha prodotto serie ripercussioni sulla credibilità e l'immagine complessiva dei Partenariati, oltre che sull'efficacia dei meccanismi di integrazione progettuale alla base dei PIR;
- le reali motivazioni del coinvolgimento di una vasta platea di soggetti attorno ad un progetto integrato: fino a che punto l'agire dei singoli (ancorché rappresentanti di interessi di molti) è realmente indirizzato verso l'interesse generale? Quanto ci si sente parte del quadro territoriale metaforicamente rappresentato dal "puzzle"?

Se la modifica delle regole in corso d'opera ha provocato un indiscutibile disorientamento, è tuttavia semplicistico ricondurre le cause di alcune criticità attuative della misura solo a questioni procedurali. In diversi territori, difatti, anche nella fase di progettazione, la partecipazione di molti soggetti chiamati a comporre il Partenariato sembra essere stata generata da logiche di tipo opportunistico e, in ogni caso, la successiva dissoluzione delle reti relazionali testimonia quanto fosse flebile l'interesse nella costruzione di iniziative a carattere collettivo.

Questi interrogativi evocano uno degli aspetti più critici registrati nel corso della Programmazione dei Fondi Strutturali in Campania: le aree in esame hanno vissuto molte esperienze di progettazione integrata con una caotica sovrapposizione di quadri strategici e strumenti operativi che hanno contribuito a rendere ancor più complesso il percorso di sviluppo che i diversi partenariati locali, costituiti occasionalmente per l'attuazione di ogni singolo strumento programmatico, hanno disegnato per il proprio territorio.

La misura 4.24, nonostante l'entusiastica accoglienza ricevuta a livello locale, non è riuscita ad incidere su tali criticità, se non in modo del tutto parziale. In sostanza, anche il PIR è stato utilizzato come semplice strumento per l'accesso alle misure, piuttosto che come collante territoriale. Senza dubbio è migliorato il clima collaborativo tra gli attori pubblici, ma è mancata la capacità di trasferire il modello su altri tavoli, con la conseguente realizzazione dei progetti senza una regia e un disegno unico. In altre parole, la coerente impostazione delle linee strategiche e l'integrazione tra progetti (che appaiono abbastanza visibili nella gran parte dei PIR) non ha dato luogo all'implementazione di successive iniziative immateriali di raccordo, né si è evoluta, se non in modo parziale, nella messa in moto di un processo di aggregazione e condivisione strategica che superasse i confini del PIR. Ne consegue che, riguardo alla ricomposizione del disegno strategico complessivo per ciascun territorio di riferimento, i risultati non possono ritenersi soddisfacenti.

L'analisi dell'attuazione del modello proposto con la misura 4.24 del POR Campania 2000-2006 restituisce dunque un quadro

piuttosto contraddittorio, con l'introduzione di elementi innovativi di sicuro interesse che, tuttavia, non sono riusciti ad offrire risposte convincenti alle criticità che caratterizzano le recenti esperienze di progettazione integrata.

I risultati emersi dalla ricerca forniscono comunque utili elementi di riflessione sul modello attuativo dei PIR e, in generale, degli strumenti a sostegno dello sviluppo locale nelle aree rurali, basati sul metodo partecipativo e ascendente, evidenziando criticità da superare e positività da potenziare negli strumenti programmatici futuri (leggi Progetti Integrati di Filiera e Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette).

Al di là dei meccanismi procedurali, è stata rilevata la necessità di una strategia globale di sviluppo, da realizzare anche attraverso l'integrazione tra Fondi e strumenti d'intervento e ciò presuppone l'esistenza di un partenariato stabile, non istituito a seconda delle esigenze programmatiche occasionali, che agisca come attore permanente di natura collettiva (Deidda, 2007).

Occorre, inoltre, una più chiara definizione dei ruoli dei soggetti che operano lungo la filiera istituzionale a supporto dell'attuazione: una più incisiva attività di raccordo e di controllo, da parte della Regione, al fine di prevenire comportamenti "estremi" da parte delle Province (derive dirigistiche, da un lato, scarso interesse, dall'altro), avrebbe sicuramente prodotto risultati diversi.

In conclusione, è possibile costruire una matrice di sintesi dei principali punti di forza e di debolezza rilevati nell'attuazione della misura 4.24, ma anche delle "cose utili da fare" (o da "non fare") per migliorare le *performance*, in termini di impatto, degli strumenti di sviluppo locale nelle aree rurali (Tabella 1).

Tabella 1 - Principali punti di forza e di debolezza

Punti di forza	Punti di debolezza
attività di animazione sviluppate su diversi livelli;	rigidità dello schema finanziario e della classificazione delle misure (portanti, complementari, trasversali)
coinvolgimento dei soggetti attuatori di altri strumenti d'intervento a carattere integrato nei Partenariati locali	ruolo delle Province (comportamenti dirigistici o di scarso interesse);
comunicazione, formazione e informazione preventiva;	modifica delle regole in corso d'opera
riserva di un budget predefinito;	ruolo riservato ai Partenariati e ai Soggetti responsabili;
formulario e linee d'indirizzo estremamente efficaci e chiari;	limitatezza dei tempi per animazione e progettazione
sistema di valutazione dei PIR basato su griglie di indicatori trasparenti e quantificabili oggettivamente;	identificazione "top-down" di ambiti territoriali spesso non omogenei.
Cose da fare	Cose da non fare
garantire un più efficace coordinamento e controllo dell'operato delle Province da parte della Regione;	modificare le "regole del gioco" in corso d'opera;
concedere tempi adeguati per l'animazione e la progettazione a livello locale;	predefinire gli ambiti territoriali in modo rigido;
sostenere le azioni di rete e di cooperazione tra partenariati;	sottrarre compiti e responsabilità ai partenariati, anche per finalità legate al monitoraggio e alla valutazione;
concentrare i finanziamenti prevalentemente su azioni di tipo collettivo;	favorire la nascita di nuovi partenariati.
predisporre schemi protocolli d'intesa nonché di bandi e selezione delle manifestazioni d'interesse;	
sviluppare attività di monitoraggio anche in corso d'opera;	
diffondere metodi di autovalutazione.	

Fonte: ns. elaborazione

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2004), *Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto*, Franco Angeli, Milano.
- Cacace D. (2008), "Sviluppo locale e partecipazione: l'approccio Leader", in *Esperienze di Sviluppo Locale*, GAL Verde Irpinia - ATI, Lioni (AV).
- Cacace D., Falessi A., (2006), *Articolazione territoriale e integrazione delle politiche. Le proposte del PSR Campania*

in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n. 7 Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma.

- Cacace D., Falessi A., Marotta G. (2007), "Strategie integrate di sviluppo rurale: modelli di attuazione", in Bencardino F., Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Franco Angeli, Milano.
- Cersosimo D. e Wolleb G. (2006), *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma.
- Consorzio per la Ricerca Applicata in Agricoltura-Regione Campania (2008), *Analisi dell'impatto della Progettazione Integrata Rurale in Campania*, Report finale.
- Deidda D. (2007), "Il partenariato nei Progetti di Sviluppo", in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n. 8 Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma.
- Falessi A., Marotta G., (a cura di), (2003), *La politica comunitaria per lo sviluppo rurale. Il modello organizzativo della Regione Campania*, Franco Angeli, Milano.
- Franceschetti G. (a cura di) (2009), *Capitale sociale e sviluppo rurale. La potenzialità dell'approccio Leader e la*

sua trasferibilità, Cleup, Padova.

- Marotta G., Nazzaro C. (2007), "La programmazione dello sviluppo rurale nel Mezzogiorno d'Italia: un complesso intreccio fra istituzioni, capitale umano e visioni culturali", in *Rivista di Politica Agricola Internazionale*, n. 3, L'informatore Agrario.
- Nazzaro C. (2006), "Governance e competitività territoriale: la Progettazione Integrata Rurale nella sperimentazione della Regione Campania", in *Atti della XVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali Impresa, Mercato, Lealtà Territoriale*, Pisa, 12-14 ottobre.
- Regione Campania - AGC Sviluppo Attività Settore Primario (2004), *Guida alla Progettazione Integrata Rurale*, Allegato al Complemento di Programma.
- Ricci C. (2009) "L'utilizzazione di un approccio valutativo nella programmazione locale" in *Valutazione e Sviluppo Locale*. Dossier. Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma.



•• associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e di politica agraria

Ultime iniziative dell'Associazione "Alessandro Bartola"

Convegni AGRIREGIONIEUROPA

Convegno Agrireregionieuropa "La sicurezza alimentare e il ruolo dell'Europa", 26 Ottobre 2011, Roma

Convegno Agrireregionieuropa "I beni pubblici e la riforma della PAC", 12 Luglio 2011, Roma

Convegno Agrireregionieuropa "T-winning Day: le opportunità del Programma Europeo per i Cittadini", 30 Giugno 2011, Ancona

Lezione "Alessandro Bartola" 2011, Prof.ssa Maria Sassi, "I mercati dei prodotti agricoli nei nuovi scenari mondiali", 28 Aprile 2011, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa "Lo sviluppo rurale tra valutazione e riforma della PAC", 19 Aprile 2011, Mosciano Sant'Angelo - Teramo

122° EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation", 17-18 febbraio 2011, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa "La PAC e il bilancio dell'UE" / "The CAP and the EU budget", 16 febbraio 2011, Ancona

Nella rubrica eventi del sito www.agrireregionieuropa.it sono disponibili le presentazioni power point, le registrazioni audio e gli altri materiali distribuiti. Tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito



Rivista dell'Associazione "Alessandro Bartola" in collaborazione con SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali, Regione Marche (Servizio Agricoltura, Forestazione e Pesca), Osservatorio Agroalimentare delle Marche INEA (sede regionale per le Marche). Agrimarcheuropa è una iniziativa Agrireregionieuropa.

Numero 0 - Dicembre 2011

Sommario

Editoriale

Perché Agrimarcheuropa?
Andrea Bonfiglio, Franco Sotte

Intervista a Paolo Petrini, vice Presidente e Assessore all'agricoltura della Regione Marche
Paolo Petrini

Ricerche

L'evoluzione dell'agricoltura marchigiana
Andrea Arzeni

L'accordo d'area della Valdaso
Silvia Coderoni

Il futuro dell'agricoltura delle Marche. Interviste nelle Università delle Marche
Francesco Adornato, Francesco Ansaloni, Gianluca Gregori, Rodolfo Santilocchi

Proposte

Il futuro dell'agricoltura delle Marche. La posizione delle organizzazioni agricole
Giovanni Bernardini, Giancarlo Ceccaroni Cambi Voglia, Nevio Lavagnoli, Giannalberto Luzi

Politiche

Il progetto "Rurale Sociale" e il modello "Agrinido di qualità" della Regione Marche
Cristina Martellini

La politica di sviluppo rurale 2014-2020 nelle Marche
Lorenzo Bisogni

Il supporto dell'Osservatorio Agroalimentare delle Marche per la prossima programmazione
Sabrina Speciale

Schede

Giambattista Miliani (1856-1937)
Bruno Bravetti

Direttore responsabile: Franco Sotte

Direttore editoriale: Andrea Bonfiglio

Comitato di redazione: Andrea Arzeni, Lorenzo Bisogni, Andrea Bonfiglio, Roberto Esposti, Cristina Martellini, Sabrina Speciale

[Vai all'ultimo numero di AGRIMARCHEUOPA](#)



SPERA
Centro Studi Interuniversitario sulle
Politiche Economiche Rurali e Ambientali



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e di politica agraria



Rete Rurale Nazionale



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

Convegno Agrireregionieuropa

LA PAC 2014-2020: SARÀ RIFORMA? Conferme e cambiamenti per l'agricoltura italiana

PISA 13 GENNAIO 2012
Ore 9.30

Aula Magna
Facoltà di Agraria - Università di Pisa
Via del Borghetto, 80 - Pisa



Regione Marche
Servizio Agricoltura Forestazione e Pesca



Facoltà di Economia "G. Fuà"
Università Politecnica delle Marche



SPERA
Centro Studi Interuniversitario sulle
Politiche Economiche Rurali ed Ambientali



associazione Alessandro Bartola
studi e ricerche di economia e di politica agraria



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale



Rete Rurale Nazionale



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Convegno **agriregionieuropa**

QUALE POLITICA DI SVILUPPO RURALE?

Il ruolo delle Regioni e la nuova PAC 2014-2020

ANCONA 16 DICEMBRE 2011 ORE 9:30

Aula B - Facoltà di Economia "G. Fuà", Ex Caserma Villarey - Piazza Martelli, 8 - ANCONA

INTERVENTI DI APERTURA ORE 9:30

Gian Luca Gregori
Preside della Facoltà di Economia "G. Fuà"
Università Politecnica delle Marche

Paolo Petrini
Vice Presidente e Assessore all'Agricoltura, Regione Marche

RELAZIONI ORE 10:00

Coordina
Francesco Adornato
Preside Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Macerata

La politica di sviluppo rurale 2014-2020
Guido Castellano
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale, Commissione Europea

Le funzioni di Rete nella programmazione per lo sviluppo rurale: sfide attuali e future
Simona Cristiano
INEA - Rete Rurale Nazionale

La valutazione nella politica di sviluppo rurale 2014-2020

Hannes Wimmer
European Evaluation Network for Rural Development

Di fronte alle nuove proposte, cosa suggeriscono le ricerche?
Franco Sotte
Università Politecnica delle Marche, Direttore di Agriregionieuropa

INTERVENTO PROGRAMMATO ORE 12:00

Mario Campi
Presidente Sezione Agricoltura, Sviluppo Rurale, Ambiente
Comitato Economico e Sociale Europeo

DIBATTITO ORE 12:20

LIGHT LUNCH ORE 13:00

RELAZIONI ORE 14:00

Coordina
Roberto Esposti
Università Politecnica delle Marche

La politica di sviluppo rurale di fronte alla sfida della governance
Francesco Mantino
Istituto Nazionale di Economia Agraria

L'integrazione della politica di sviluppo rurale nei contratti di partenariato
Sabina De Luca
Direttore Generale, Ministero dell'Economia e delle Finanze

INTERVENTI PROGRAMMATI ORE 15:00

Pietro Alessandrini
Università Politecnica delle Marche, Progetto "Marche 2020"

Giuseppe Blasi
Direttore Generale, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

Gianni Salvadori
Assessore all'Agricoltura, Regione Toscana

Paolo Petrini
Vice Presidente e Assessore all'Agricoltura, Regione Marche



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

c/o Dipartimento di Economia
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8
60121 Ancona
Segreteria: Anna Piermattei
Telefono e Fax: 071 220 7118
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito www.associazionebartola.it

www.associazionebartola.it
www.agrregionieuropa.it
www.agrimarcheuropea.it

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea. La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e professionali, docenti e ricercatori provenienti da diciannove sedi universitarie e imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminari, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli.



Membri:

Dipartimento di Economia
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)

Dipartimento di Economia e Statistica
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)

Dipartimento di Scienze Aziendali, Statistiche,
Tecnologiche ed Ambientali
Dipartimento di Metodi Quantitativi
e Teoria Economica
(Università degli Studi di Chieti e Pescara)

Dipartimento di Scienze Economiche
(Università di Verona)

Dipartimento di Ricerche Aziendali
(Università di Pavia)

Dipartimento di Economia
(Università di Parma)

Dipartimento di Scienze Economiche Gestionali e
Sociali
(Università del Molise)

Sede:
Dipartimento di Economia
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8 - 60100 Ancona

<http://spera.univpm.it/>

SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare ex ante, valutare in itinere ed analizzare ex post l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di working papers e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a SPERA per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: redazione@agrregionieuropa.it, scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito www.agrregionieuropa.it.